
Політичне життя

УДК 321.015

Корж М. О.*Доцент кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка***СКЛАДОВІ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ:
ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розглядаються особливості політики соціального захисту в західноєвропейських державах в умовах глобалізації та економічної кризи. Визначається роль соціальної політики як стратегії громадянського суспільства. Аналізуються можливості використання політичного маркетингу в системі соціального захисту.

Ключові слова: *соціальна політика, складові соціального захисту, шляхи подолання політичних та соціальних конфліктів*

Постановка проблеми. Соціальна допомога — це система соціального забезпечення «останньої інстанції», що дозволяє здійснювати адресну боротьбу з бідністю. Отже, необхідність реформування системи соціальної допомоги, зокрема, упровадження принципу адресності, пов'язана з нагальною потребою боротьби зі зростаючою бідністю. З огляду на західноєвропейський досвід, можна визначити напрями реформ: поступове відмовлення від субсидій та пільг виробникам і споживачам, що дає значну економію бюджетних коштів; необхідним є пошук шляхів для залучення коштів з приватних джерел через недержавні організації; реформи мають сприяти виникненню більш гнучких відносин між центральною і місцевими владами.

Ідентичність — найбільш інтенсивно застосовувана категорія в аналізі соціальної взаємодії, соціальної комунікації. Людина завжди має потребу впевненості в завтрашньому дні й передбачуваності власної долі. Саме тому їй постійно доводиться балансувати між нормативним соціально-рольовим, з одного боку, і унікальним індивідуальним — з

другого. Підсумковим й результативним, як правило, виявляється фактор виживання й безпеки [1, с. 29].

Для України важливо на науковому політологічному рівні узагальнити засоби забезпечення соціальної допомоги, охарактеризувати стратегію подолання бідності з точки зору світового досвіду та із врахуванням реалій соціальної політики України, визначити основні особливості соціальної допомоги в західноєвропейських країнах та провести їх порівняльний аналіз; порівняти принципи соціальної допомоги розвинутих країн світу й України; визначити основні риси моделі соціальної політики Німеччини. Актуальність цієї проблеми зростає в умовах економічної кризи. Все це висуває на передній план проблему соціалізації економіки, розвитку її системи заради людини ті якнайповнішого задоволення культурних, духовних та матеріальних потреб. Соціалізація та проведення соціальної політики в комплексі забезпечують підвищення рівня ефективності функціонування економічних систем.

Дослідження проблеми науковцями. Визначення і особливості політичного маркетингу в галузі соціальної політики розкрито в працях В. Бебика, Л. І. Ільчука, Грачова, Г. Ділігенського, В. Зубицького, Я. І. Пасько та інших [2]. Аналіз їхніх праць вказує на те, що соціальний маркетинг можна ефективно застосувати як технологію вирішення проблем, коли спеціальні маркетингові механізми застосовуються з метою реалізації в суспільстві важливих ідей та конкретних проєктів.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до Концепції соціального забезпечення населення України після оголошення незалежності України було фактично розпочато створення національної системи соціального забезпечення. Державними гарантіями є: реалізація прав громадян на працю та на допомогу по безробіттю; оплата праці та мінімального розміру заробітної плати; підтримання життєвого рівня населення шляхом перегляду мінімальних розмірів основних соціальних гарантій в умовах зростання цін на споживчі товари та послуги; надання державної допомоги, пільг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим сім'ям, які виховують дітей. Допомогою із соціального забезпечення є: гарантовані, врегульовані нормами права разові або періодичні (щомісячні) грошові виплати соціального характеру з метою матеріальної підтримки громадян. Соціальний захист населення потребує удосконалення в частині упорядкування надання населенню соціальних гарантій, пільг та виплат.

Основним джерелом права соціального забезпечення України є Конституція України. Ст. 46 гарантує право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. У ст. 92 Конституції України встановлено, що основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами України.

Фінансування виплат здійснюється за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування, державного бюджету та місцевих бюджетів. В основу реорганізації чинної системи соціального забезпечення покладені принципи: соціальне забезпечення поширюється тільки на громадян, які працюють за наймом, членів їхніх сімей та непрацездатних осіб. На громадян, які самостійно забезпечують себе працею, включаючи підприємців, осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів, поширюються лише ті соціальні гарантії, у фінансуванні яких вони беруть участь; диференційований підхід до різних соціально-демографічних груп населення залежно від ступеня економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального добробуту. Для непрацездатних громадян гарантується матеріальне забезпечення та соціальне обслуговування за рахунок соціального страхування і виплат із державного та місцевих бюджетів; перерозподіл економічної відповідальності за реалізацією соціальних гарантій між державою, підприємствами і громадянами. Держава має забезпечувати за рахунок бюджетних коштів лише мінімально гарантований рівень медичного, культурного, побутового, та соціального обслуговування населення і, насамперед, найменш соціально захищених громадян. В Україні сформовано єдину систему соціального захисту, яка передбачає централізоване правове регулювання, що гарантує на всій території країни однакові умови та норми, рівні можливості здійснення громадянами свого з найважливіших конституційних прав-права

на соціальне забезпечення. Конституція України покладає на державу обов'язки створення всіх необхідних умов для здійснення цього права.

В Україні було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання соціального забезпечення. Серед законів, які є джерелами права соціального забезпечення, значне місце посідають спеціальні закони, що регулюють професійну діяльність та соціальний захист, у тому числі пенсійне забезпечення окремих категорій осіб: державних службовців, працівників прокуратури, суддів, наукових працівників, народних депутатів, журналістів тощо. Система соціального забезпечення в Україні характеризується універсальністю. В ній фактично представлено всі форми соціального забезпечення, передбачені Міжнародною організацією праці (МОП) в конвенціях і рекомендаціях із соціального забезпечення [3, с. 39].

Аналіз документів із соціального забезпечення дає підстави для висновку, що в Україні в основному діє пасивно-розподільна система соціального забезпечення, домінує категоріальний принцип соціального захисту населення згідно з чинними законодавчими нормами.

В Україні так і не було створено саме системи, тобто єдиної внутрішньо несуперечливої структури законодавчих актів, які регулюють соціальний захист громадян України. Певним чином це пояснюється специфікою самої системи соціального захисту, яка має доволі складну структуру і в якій необхідно виділяти такі елементи, як пенсійне забезпечення, заходи охорони здоров'я та освіти, соціальна допомога, соціальне страхування тощо. Крім цих причин недосконалості чинного законодавства можна виділити й такий фактор, як відсутність його орієнтації на об'єктивні критерії — фактичний рівень можливостей економіки України та реальні потреби конкретної людини. За кількістю нормативних актів з питань соціального забезпечення Україна досягла рівня відповідних європейських країн. Однак проблемою є якість українських законів. Про це свідчить те, що 90% законів — це доповнення і зміни до вже чинних законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Необхідна системність і плановість у розвитку національного законодавства. Соціальне законодавство має відповідати загальному напрямку реформ, меті соціального, правового, політичного та економічного розвитку, а також мати більш високу якість законів та ступінь їх реалізації, більш досконалі дійові механізми їхнього забезпечення [4, с. 59].

В Україні домінує категоріальний принцип соціального захисту населення згідно з чинним соціальним законодавством. Запровадження

процедури оцінки нужденності забезпечить принцип адресності в наданні соціальної допомоги та дозволить уникнути такого явища, як соціальне утриманство.

Досліджуючи питання про вибір стратегії соціального захисту в Україні вважається за доцільне звернутися до світового досвіду. В економічно розвинених державах здійснюється по-перше, політика, спрямована на запобігання бідності, по-друге, політика пом'якшення наявної бідності за допомогою звуження, але не повного подолання. Лише деякі країни Центральної і Східної Європи можуть дозволити собі здійснювати політику у чистому вигляді, деяким це не під силу. Ймовірніше за все для них є доцільним проведення певної змішаної політики. Надійною підставою для проведення політики на початку перехідного періоду став економічно визначений прожитковий мінімум. Політика має відповісти на питання: наскільки слід скорочувати глибину бідності; чи потрібно допомагати всім соціальним групам однаковою мірою, чи має сенс зробити акцент на конкретних категоріях, таких як люди похилого віку, матері та діти молодшого віку; чи слід у проведенні даної політики зосереджуватися на конкретних нестатках, таких як харчування, охорона здоров'я та освіта. Традиційні методи підтримки сім'ї і боротьби з бідністю є недосконалими [5, с. 23].

Виплати створюють негативні стимули так як для їх виплати необхідним є стягнення податків, так і тому, що вони не сприяють економічно ефективній поведінці людей; соціальна допомога, особливо в натуральному вираженні, пов'язана з високими адміністративними витратами, і відповідні органи зацікавлені в розширенні такого роду програм. Тому існує думка щодо боротьби з бідністю за допомогою грошових виплат. Заохочується споживчий вибір, полегшується функціонування ринку і знижуються адміністративні витрати.

Сформувалася позиція, що немає необхідності в спеціальній адміністративній структурі, яка відповідає за надання допомоги і пільг; замість цього виплату допомоги слід об'єднати із системою оподаткування доходів. Подібні варіанти від'ємного прибуткового податку (відомі також як варіанти «гарантованого мінімального доходу») працюють таким чином: кожен громадянин чи родина одержує від держави певний доход (гарантований доход), а тому вони виплачують податок з усього іншого доходу.

У більшості країн, що розвиваються, проводиться політика пом'якшення наявної бідності за допомогою звуження, але не повного

подолання з акцентом на найбільш пріоритетні потреби. У ряді країн таким пріоритетом є одержання продуктів харчування, в інших — первинна медична допомога чи освіта. У деяких країнах Азії соціальна допомога зосереджується на охороні здоров'я, освіті і, меншою мірою — на забезпеченні продуктами харчування. У латинській Америці соціальна допомога практично не здатна пом'якшити хронічну бідність. Незаможні рідко бувають охоплені будь-якою формою соціального страхування й практично отримують досить незначну підтримку від держави і благодійних організацій, переважно допомогу надає католицька церква. Країни Латинської Америки і півдня Європи (Франція, Італія, Іспанія) надають соціальну допомогу лише в останні кілька років і в них — за винятком Франції — відсутні загальні програми для бідних. У Греції і Португалії, незважаючи на хронічну бідність, немає скільки-небудь значних програм соціальної допомоги. Унаслідок цього важлива роль належить місцевим організаціям, що надають допомогу, таким як церква та благодійні структури. Існуючі програми поділяють нужденних за категоріями, згідно з якими виділяються групи одержувачів соціальної допомоги, таких як люди похилого віку, що одержують незначну пенсію чи зовсім її не мають, інваліди.

У Франції функціонує національна система допомоги (*revenue minimum d'insertion*), у рамках якої обмежується свобода дій чиновників і робиться акцент на повернення бідних у суспільство. Це досягається тим, що підтримка доходу ставиться в залежність від участі особи в програмах зазначеного «повернення». У більшості країн Західної Європи реалізуються варіанти політики, спрямованої на запобігання бідності, однак підходи до боротьби з бідністю в них дуже різні.

У країнах континентальної Європи (Німеччині, Австрії, Бельгії і Нідерландах) є чітке розмежування соціального страхування, заснованого на зроблених раніше внесках, і соціальної допомоги, що надається з бюджетних коштів. Надання адресної соціальної допомоги в рамках боротьби з бідністю головним чином розглядається як підтримка певного рівня доходу. Запроваджується в законодавчому порядку, але її виконання і фінансування здійснюють місцеві органи влади, причому у посадової особи, що відповідає за конкретну заявку, практично немає свободи у прийнятті рішень саме на місцевому рівні. Проблеми адресної соціальної допомоги Україні досліджують Л. І. Ільчук та О. О. Давидюк [6, с. 21].

Зокрема, модель соціальної політики Німеччини у рамках різних наукових політичних класифікацій зараховують до корпоративної моделі Бісмарка, або до моделі соціального страхування, пов'язаного із заробітком, або до континентальної моделі. Модель, основи якої впровадив канцлер Бісмарк у ХІХ ст., звичайно, зазнавала змін: обов'язкове солідарне соціальне страхування; активна діяльність «соціальних партнерів» (асоціацій роботодавців і численних профспілок які представляють інтереси працюючих) і укладання колективних трудових угод; система координації, переговорів і домовленості між корпоративними суб'єктами, між соціальними партнерами, чия автономія гарантована Конституцією, та фондами, які виплачують допомогу у випадку тимчасової непрацездатності; надання індивідуальних соціальних послуг переважно волонтерськими організаціями (католицькими, протестантськими, єврейськими, Червоним Хрестом, нерелігійними організаціями). Система соціального захисту в Німеччині була й залишається «змішаною», об'єднуючі державні, професійні, волонтерські та приватні інституції. Громадяни часто отримують допомогу більше ніж з одного джерела [7, с. 14].

Основу соціальних програм у Німеччині складають грошова допомога та послуги, які фінансують переважно за рахунок внесків соціального страхування та місцевих податків. Складові системи соціальної допомоги: допомога при народженні дитини, адресна допомога безробітним, допомога сім'ям, допомога при довготерміновому догляді, допомога на прожиття (виплачують учасникам професійного навчання, перенавчання та реабілітаційних програм), допомога жертвам війни, муніципальна адресна допомога малозабезпеченим, допомога біженцям, спеціальна допомога тим, хто має функціональні обмеження, мешкає у стаціонарних закладах, допомога на отримання юридичної консультації тощо.

Аргументом на користь адресної соціальної допомоги є її здатність враховувати розмір сім'ї. У реформованих системах соціального страхування виплати зазвичай надаються індивідам і не пов'язані з розміром сім'ї. Ці зміни раціональні, оскільки більш тісний зв'язок між внесками і розміром виплат сприяє як підвищенню ефективності, так і горизонтальній справедливості, навіть якщо в деяких системах має місце певний перерозподіл. Адресна соціальна допомога є інструментом, який дозволяє враховувати всі відмінності, які не охоплюють інші виплати.

Відміна субсидій та пільг негативно впливає на незахищені групи населення. Тому її слід поєднувати із збільшенням витрат на соціальну допомогу і зміцненням адміністративного потенціалу з тим, щоб забезпечити надання відповідних послуг.

Перевага даного підходу в тому, що заміна загальної, нецільової дотації адресними виплатами дозволить спрямувати на боротьбу з бідністю лише частину звільнених у результаті відміни субсидій та пільг ресурсів, а кошти, які залишаються, можна використати для скорочення дефіциту державного бюджету [8, с. 26].

Центр перспективних соціальних досліджень Мінпраці та НАН України проаналізував досвід зарубіжних країн та визначив рекомендації позитивного досвіду для України. Необхідно заохочувати та регулювати діяльність недержавних організацій. Поряд зі створенням сприятливого середовища держава може активно звертатися по допомогу в міжнародні неурядові й благодійні організації. Однак якщо враховувати можливості зловживань, то особливо важливим стає контроль якості. Таким чином, і традиційна добродійність, і діяльність нових неурядових організацій вимагають негайних змін у законодавчих і регулятивних положеннях. Окремою проблемою є поєднання централізованих і місцевих зусиль у фінансуванні й наданні соціальної допомоги. Для збільшення обсягу ресурсів, що спрямовується на надання адресної соціальної допомоги, надзвичайно важливими можуть стати місцеві ініціативи. Місцеві органи влади, благодійні й неурядові організації краще, ніж держава, здатні надавати деякі види адресної соціальної допомоги: вони знаходяться ближче до проблем, що виникають, і можуть застосовувати більш гнучкі, порівняно з центром, підходи. Безліч структур, що надають різні блага, можуть допомогти людям підібрати для себе найбільш придатні форми соціальної допомоги. Виплати в межах соціальної допомоги повинні мати само адресний механізм [10, с. 33].

Серед сукупності причин основними є дві: перша — дефіцит держбюджету, друга — збільшення контингенту осіб, які претендують на отримання будь-яких послуг у пільговому режимі. З виникненням цих причин держава дедалі менше спроможна виконувати фінансові зобов'язання щодо відповідних категорій населення, а деякі пільги набувають статусу декларативних і виплати за ними не здійснюються.

В Україні постало питання про компенсацію виплат, що пов'язані з перевезенням пасажирів, які мають право на пільговий проїзд, ще на початку 90-х рр., з уведенням у дію законодавчих актів щодо

надання пільг безкоштовного проїзду окремим категоріям громадян як за професійною належністю, так і за соціальною ознакою. Нині право на пільговий проїзд підтверджується загальним документом за статусом певної групи населення (пенсійне посвідчення, військовий квиток тощо). Це кілька десятків видів документів, які важко контролювати та легко фальсифікувати. Безкоштовний проїзд у громадському транспорті є однією з найдорожчих пільг. Механізм її фінансування настільки недосконалий, що особи, які мають право на безкоштовний проїзд, не мають можливості для повної його реалізації, а транспортні організації не компенсують до 50% своїх витрат. Пільги, що надаються приватними транспортними (пасажирськими) підприємствами та індивідуальними перевізниками, — це виняткове явище.

Надання пільг з проїзду у громадському транспорті в грошовому вираженні найближчим часом є проблематичним заходом (необхідно визначити джерело грошового забезпечення цієї пільги, розробити методику щодо визначення вартості пільги з урахуванням регіональних особливостей тощо). Тому одним із варіантів часткового та тимчасового розв'язання цієї проблеми є надання особам, які мають право на пільгове користування цією послугою, електронної картки (квитків, абонементів) на безкоштовний проїзд за рахунок коштів місцевих бюджетів. Кількість таких електронних карток (квитків, абонементів) із розрахунку на місяць необхідно визначати в кожному регіоні на підставі реальних можливостей фінансування з місцевого бюджету.

При забезпеченні старт-картками і здійсненні незалежного контролю кількості осіб, які мають право на пільги, зменшилася вдвічі, при цьому лікарських засобів на одну людину у грошовому еквіваленті видається більше в шість-сім разів. Тож, заощаджені кошти будуть використовуватися цілеспрямовано. Поступово фахівцям стало зрозуміло, в які періоди та які ліки необхідні. У фінансовому плануванні теж є позитивні риси: якщо в адміністрації не вистачає коштів на ліки, то банк надає кредит без застави. Тому адміністрації не вигідно затримувати платежі, але й вона залишилася у вииграші завдяки належному контролю, що окупив усі витрати. І вперше ліків стало вистачати. Аналогів подібної інформаційної системи за кордоном немає. Досвід, на нашу думку, є дуже перспективним і заслуговує, принаймні, експериментального впровадження в Україні.

Список використаних джерел:

1. Кремень В.Г. Україна: ідентичність у добу глобалізації [Текст]: (начерки метадисциплінар. дослідж.)/Василь Кремень, Василь Ткаченко. — К.: Т-во «Знання» України, 2013. — 415 с.
2. Пасько Я.І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння/Ярослав Ігорович Пасько. — К.: ПАРАПАН, 2008. — 272 с.
3. Макарова О.В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія/О.В. Макарова. — К.: Ліра — К, 2004. — 328 с.
4. Семигіна Е.В. Соціальна політика у глобальному вимірі/Е.В. Семигіна. — К.: «Пульсари», 2003. — 252 с.
5. Дікон Боб, Халс Мішель, Стабс Пол. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту/А. Олійник (пер. з англ.). — К.: Основи, 1999. — 347 с.
6. Ільчук Л.І., Давидюк О.О. Адресність соціальних допомог/Л.І. Ільчук, О.О. Давидюк//Вісн. Пенсійного фонду України. — 2008. — № 5. — С. 5–8.
7. Мельник С., Кошелева Г., Вольська Н. Зарубіжний досвід надання пільг у грошовій формі та пошуку джерел фінансування соціальних виплат/С. Мельник, Г. Кошелева, Н. Вольська//Україна: аспекти праці. — 2005. — № 8. — С. 35–40.
8. Денні П. Вступ до основних принципів соціального забезпечення/А. І. Маслова; пер. з англ.). — Х.: Каравела, 2002. — 144 с.
9. Соціальні трансформації: міжнародний і вітчизняний досвід/В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова, Л.А. Мусіна, В.В. Семенов; Ін-т економіки НАН України; Програма розвитку ООН в Україні; В.М. Новіков (ред.). — К., 2003. — 254 с.
10. Соціальні стандарти та соціальні гарантії: теоретичні аспекти, проблеми, світовий досвід. — К.: Центр перспективних соціальних досліджень Мінпраці та НАН України, 2007. — 320 с.

Стаття надійшла до редакції 03.08.2013 р.

Корж. М. А. Составные элементы системы социальной защиты: западноевропейский опыт для Украины

Рассматриваются особенности политики социальной защиты в западноевропейских государствах в условиях глобализации и экономического кризиса. Определяется роль социальной политики как стратегии гражданского общества. Анализируются возможности применения политического маркетинга в системе социальной защиты.

Ключевые слова: *социальная политика, элементы социальной защиты, способы разрешения политических и социальных конфликтов.*

Korzh M. O. Components of the social defence system: the West-european experience for Ukraine

The features of the social defence policy are reviewed. The social policy is determined as a strategy of the civil society. The possibilities of using political marketing in the sphere of the social defence are analysed.

Keywords: *social policy, components of the social defence, the ways of solving the political and social conflicts.*