

А. М. Балашов,  
к. держ. упр., докторант, НАДУ при Президентіві України

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

*У статті автором досліджуються проблеми соціального захисту населення, реформування системи соціального обслуговування та надання допомоги малозабезпеченим верствам населення, проводиться аналіз економічних проблем у сфері зайнятості, досліджується доцільність проведення пенсійної реформи, реформування системи оплати праці.*

*The author examines the problems of population social defense, reformation of the social service and giving assistance to scanty means layers of population system, conducts the analysis of economic problems in the employment sphere, examines expedience of carrying out pension reform, reformation of the labour payment system in the article.*

*Ключові слова: соціальний захист, населення, нормативна база, регіон, держава, економічна безпека, доходи, фінансування, кредитування.*

### ВСТУП

Сьогодні комплекс проблем соціального захисту населення України розглядається крізь призму стану суспільства, стану ринкових відносин, коли нові реалії громадського та економічного життя замінюють старі та віджили. Особливістю цього періоду є відставання розвитку нормативної бази та стандартів правового регулювання повсякденних потреб суспільства. Це відставання найбільш вразливе у порівнянні з соціальними стандартами (нормативами) Європейських країн.

Саме тому правова система не завжди демонструє готовність до швидшого запровадження та ефективного регулювання нових процесів, у тому числі в галузі соціального захисту населення. В умовах відсутності адекватного правового регулювання практики реформ вони, навіть у найкращому випадку, здійснюються повільно, формально та безсистемно. Звідси виникають і відповідні соціальні, економічні та соціально-психологічні наслідки реформування, комплекс питань, що пов'язані із забезпеченням правового та соціального захисту населення в умовах здійснюваних перетворень. Тому не дивно, що завдання ефективного розвитку галузей економіки та соціальної сфери не завжди узгоджуються з проблемами соціальної гармонії, адаптації населення, зокрема його вразливих прошарків, до швидких змін у житті, забезпечення гарантій непрацевдатній частині населення (пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї тощо) [2, с. 92].

У контексті основних проблем соціального захисту населення на різних інституціональних рівнях недостатньо уваги приділяється практичній реалізації теоретичних розробок "компенсаційних" захисних механізмів для суспільства, які допомагали б його громадянам адаптуватися до специфічних умов формування нових інститутів та інституціонального середовища.

Визнання України як держави з ринковою економікою накладає на неї певні зобов'язання. В першу чергу вони стосуються проблем, пов'язаних із переосмисленням нової економічної політики держави, яка має передбачати максимальну мобілізацію всіх ресурсів країни, сприяння розвитку господарської ініціативи і самодіяльності населення, насамперед у формі малого та середнього бізнесу, посилення соціальної орієнтації в розвитку підприємств, регіонів і економіки країни загалом. Ця довгострокова соціально орієнтована політика повинна бути спрямована на зниження реального рівня безробіття, посилення економічної активності та мобільності населення, підвищення його доходів, рівня добробуту, тобто покращення соціального захисту населення. На базі соціально орієнтованої економіки сучасного типу передбачається наближення рівня життя населення до середніх європейських стандартів його якості та показників людського розвитку [3, с. 8].

Актуальною залишається проблема економічної підтримки ефективно працюючого національного товаро-

робника як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Її розв'язання лежить у площині оптимізації податкового навантаження, розширення підтримки експортної діяльності в межах міжнародного правового поля, використання потенціалу міжнародної організаційно-економічної інтеграції.

У державному регулюванні економіки ринкового типу велике значення набувають економічні механізми, важелі впливу і контролю з диференційованим підходом до державного і недержавного (приватного) секторів економіки, сфер розподілу і перерозподілу, обігу і споживання.

Разом із реформуванням системи оплати праці, концепція якої підтримана державою, необхідно добиватися зниження економічної нерівності шляхом запровадження гнучкої податкової політики, раціональних соціальних трансферів, стимулювання малого і середнього бізнесу, захисту прав дрібних акціонерів.

Оптимізація податкових ставок, зменшення кількості видів податків і зборів з одночасним розширенням бази оподаткування та упорядкуванням встановлених пільг щодо прибуткового податку з громадян для всіх груп платників сприяють пожеввленню виробництва, зменшенню навантаження на фінансову систему держави в частині розрахунків із населенням за соціальними програмами, які мають бути адресними. Тому важливим є зміцнення дохідної бази бюджетів усіх рівнів, яке повинно привести до розуміння, переосмислити і найскоріше прийняти Податковий кодекс України, який, на думку фахівців, дозволить збільшити доходи населення, стабілізувати вітчизняне податкове законодавство та адаптувати його до європейського правового поля.

Першочерговою проблемою у контексті соціального захисту населення є запровадження повномасштабної реформи пенсійної системи, яка повинна здійснюватися за трьома рівнями: солідарної системи пенсійних виплат (перший рівень), системи накопичувальних індивідуальних пенсійних рахунків у рамках загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (другий рівень) та системи недержавного пенсійного страхування, яка забезпечуватиме виплату додаткової пенсії за рахунок добровільних пенсійних внесків громадян (третій рівень).

Порядок функціонування першого та другого рівнів системи пенсійного забезпечення, а також механізм переходу до обов'язкової накопичувальної системи визначені у Законі про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [5].

Для удосконалення системи, вирішення проблем і завдань соціального захисту інвалідів важливим є прийняття нової редакції Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", який створить відповідну нормативно-правову базу соціального захисту інвалідів, сформує ефективний організаційно-фінансовий механізм його забезпечення [7].

Важливою проблемою у контексті соціального захисту населення є роз-

виток гуманітарної сфери, зокрема освіти, науки, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, відпочинку і туризму.

Забезпечення соціальної злагоди в країні безпосередньо пов'язане з вирішенням державою найгостріших проблем суспільства — зайнятості населення й підвищення рівня його життя. Зайнятість населення має бути гарантом у забезпеченні кожим працівником свого добробуту відповідного до трудового вкладу знань і здібностей.

Юридичною формою, що визначає гарантію зайнятості, є тип та тривалентність трудового контракту між працівником і підприємством. За даними Держкомстата України за період 2002—2006 років, частка зайнятих, що працюють на постійній основі, склала 87,5% опитаних, що є найвищим показником за останні роки (2002 рік — 84,3%, 2003 рік — 85,0%, 2004 рік — 80,3%). Поряд з цим частка зайнятих, які працюють на основі усної домовленості без встановленого строку, склала 3,3% респондентів, а частка зайнятих, які працюють за контрактом з певним встановленим строком, — 3,4%. Отримані дані свідчать про досить стабільну ситуацію у відносінах роботодавця і працівника. Це, в першу чергу, має вплинути на збільшення продуктивності праці та трудової захищеності зайнятих [1, с. 28—29].

Серйозною соціально-економічною проблемою, від вирішення якої залежить стан соціального захисту населення, є зростання рівня безробіття, що загрожує несприятливими соціальними наслідками. Аналіз свідчить, що сьогодні збільшується чисельність населення, яке протягом тривалого часу не мало роботи. Подовження термінів безробіття є дуже небезпечним соціально-економічним процесом, який свідчить про тенденцію його переходу в застійну форму. Звісно, це негативно впливає на потенційний професійно-кваліфікаційний рівень безробітних, тому що допустимий термін пошуку роботи, коли ще не почалася втрата кваліфікації, навичок та звичок працювати, становить 3 місяці.

Прикро, що вагомий внесок у формування безробіття в Україні здійснює прихована форма, тобто небажання та неможливість значної частини реально безробітних осіб працездатного віку реєструватися в службах зайнятості. Саме цим пояснюється різниця між рівнем зареєстрованого безробіття (у 2005 р. — 3,1%) та рівнем безробіття за методологією МОП (7,2%). Тому спробуємо з'ясувати динаміку основних причин безробіття [1, с. 27].

Найбільш важливим фактором на сучасному етапі реформування економіки є підвищення ефективності управління зайнятістю населення через вдосконалення адміністративно-правових і соціально-економічних механізмів. Це, насамперед, розробка нових та доповнення існуючих законодавчих актів про працю, визначення компетенції органів державного управління різних рівнів у здійсненні політики зайнятості населення. Це і включення нових економічних механізмів, спрямованих на створення матеріальних умов для функціонуван-

ня державних гарантій у сфері зайнятості населення, таких як цільове фінансування, пільгове кредитування та надання додаткових пільг суб'єктам господарювання, що забезпечують розширення масштабів виробництва, створення нових робочих місць, підвищення зайнятості населення [4, с. 95].

Доходи населення — один з найважливіших показників, що характеризує рівень економічного і соціального стану та захищеності суспільства. Аналіз законодавчої бази з цієї проблеми підтверджує той факт, що працівникам та членам їх сімей гарантовано право на отримання достатнього мінімального доходу як на сьогоднішній день, так і в майбутньому для задоволення матеріальних потреб, доступу до якісної освіти, медичних послуг та відпочинку, що забезпечує нормальну життєдіяльність та можливість розвитку людини.

Аналіз економічних проблем, пов'язаних зі своєчасними виплатами заробітної плати, свідчить, що заробітна плата, як і раніше, не заробляється, а нараховується в номіналі. Отже, заробітна платня як основна складова трудових доходів в Україні не завжди виконує свої функції, оскільки залишається вкрай низькою, її міжгалузєва та міжрегіональна диференціація — надто помітною, а міжкваліфікаційні розбіжності надмірні в галузях з високою оплатою праці і такі, що межують із зрівнялівкою у галузях з низькою заробітною платою [9, с. 41].

В свою чергу, низький рівень трудових доходів та їх невиправдана диференціація і суперечлива структура неминує призводять до кризи мотивації трудової діяльності, наслідком чого стає невисока трудова активність, неповне використання трудового потенціалу, зниження ролі праці та її повне або часткове виключення з переліку основних життєвих цінностей економічно активної людини.

Вивільнення значної кількості робітників і службовців загострює дві проблеми. По-перше, це їх фінансове забезпечення, по-друге, своєчасне здійснення професійної перепідготовки незайнятого населення.

Існуючі проблеми дають підстави стверджувати про недостатню увагу з боку міністерств та установ з підготовки кадрів усіх рівнів відповідно до існуючих і перспективних потреб ринкової економіки. Вказане полягає в невисокому рівні керованості цими процесами. Майже відсутній механізм випереджальної професійної підготовки й перепідготовки працівників, що знаходяться під ризиком скорочення. Цей вагомий важіль може значно пом'якшити проблеми зайнятості, скорочення безробіття.

Перехід до ринкової економіки висуває на перше місце проблему формування "середнього класу". Саме середній клас є головною рушійною силою розвитку ринкової економіки у моделі соціально орієнтованої перебудови держави і важливим чинником стабільності. Разом з тим, на сучасному етапі соціальна структура українського суспільства під впливом економічних реформ змінюється, але все ще характеризується крайньою нестійкістю, спостерігається процес по-

ляризації доходів та розшарування суспільства. Проте, для подальшого економічного розвитку та соціальної стабільності обов'язковою складовою має бути формування нової соціальної групи, а саме — середнього класу.

Тому на сьогодні завданням законодавчої та виконавчої влади є більш глибоке врахування інтересів та потреб цих верств населення, сприяння тим сферам економічної діяльності, які спроможні забезпечити їх переміщення до середнього класу. Це можна зробити тільки за цільової і наполегливої підтримки держави. В європейських країнах така підтримка здійснюється за допомогою так званих інкубаторів, тобто центрів, які сприяють розвитку середнього класу.

Становлення останнього дасть змогу Україні набути головних ознак відкритого демократичного суспільства із соціально орієнтованою ринковою економікою. До цих ознак відносяться наступні:

- домінування активної життєвої позиції громадян — прагнення самостійно забезпечувати добробут собі та своїй родині, дбати про майбутнє, зокрема про старість;

- наявність внутрішніх джерел інвестування — населення не проідає миттєво всі зароблені кошти, а інвестує значну їх частину в бізнес, житло, освіту тощо;

- високий платоспроможний попит населення і відповідно масштабний внутрішній ринок — попит породжує пропозицію, тобто сприяє до економічного зростання, збільшення зайнятості тощо;

- демократичні принципи управління, зокрема постійне звітування владних структур — середній клас, який має належний рівень освіти, відзначається обізнаністю у своїх правах і прагненням їх обстоювати у визначених законодавством межах [8].

Становлення середнього класу дасть змогу подолати ще одну суттєву проблему. Очевидно, що за значних масштабів бідності, а саме такі утворилися в Україні, неодмінно виникає замкнене коло: низький рівень доходів — низька купівельна спроможність населення — низький попит на товари та послуги — скорочення внутрішнього ринку. Розірвати це коло без серйозного збільшення доходів населення практично неможливо [9, с. 41].

Стратегічною проблемою економічної політики в умовах формування соціально орієнтованого ринку є становлення та розвиток малого бізнесу, як і підприємництва в цілому. Відповідно недооцінка ролі та місця малого підприємництва, ігнорування його економічного і соціального потенціалу можуть набути характеру стратегічного прорахунку.

Оцінка чинного законодавства та нормативно-правової бази у галузі підприємницької діяльності вказує на значну правову несталість деяких документів, що регламентують різні питання роботи суб'єктів малого та середнього бізнесу, а також відсутність надійного механізму її виконання. Деякі законодавчі акти мають зворотну силу, що не сприяє стабільності правових меж діяльності підприємств

малою і середнього бізнесу. Сьогодні більшість фахівців, експертів, правознавців вважають, що потрібна докорінна переробка законопроекту "Про державну підтримку малого підприємства", а більша половина — виступає за необхідність внесення до нього часткових змін.

Недосконалість чинного законодавства з питань розвитку підприємницької діяльності зумовлює збільшення підприємницьких ризиків. За цим показником Україна посідає 126 місце у рейтингу окремих країн світу. Проте зростання ролі підприємців у економічному житті нашого суспільства породжує значні проблеми соціального захисту їх прав.

Важливою проблемою соціального захисту населення на всіх рівнях державного управління є недосконалість існуючої системи соціального страхування, що зумовлена, насамперед, відсутністю законодавчо встановленої прямої залежності між страховими внесками та виплатами з них, функціонуванням переважно державної системи соціального страхування. Згідно з Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" [6] має бути здійснений перерозподіл відповідальності за соціальне забезпечення громадян між державою, роботодавцями та працівниками. В цьому напрямі першочерговим завданням у сфері соціального страхування є прийняття нових законів України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, створення сучасної нормативно-правової бази, яка б визначала їх правові, економічні та організаційні засади, та відповідної системи управління соціальним страхуванням.

Важливою проблемою регіональної соціальної політики є розробка і запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів.

З посиленням відповідальності регіонів за стан соціального розвитку необхідним стає удосконалення фінансового забезпечення здійснення регіональних соціальних заходів (стимулювання інвестиційної діяльності, формування регіонального соціального бюджету, підтримка підприємства тощо).

Однією з першочергових проблем соціального захисту є реформування системи соціального обслуговування та надання допомоги малозабезпеченим верствам населення. Воно має спрямовуватися на розроблення нових механізмів реалізації чинних законодавчих актів з питань соціальної політики, послідовне здійснення заходів щодо розвитку та зміцнення системи соціального захисту, вдосконалення механізму фінансування надання державної соціальної допомоги, що забезпечить гарантований рівень соціального захисту малозабезпечених прошарків населення.

Виходячи з цілої низки сучасних проблем соціального захисту, головною метою соціальної політики є забезпечення гідного рівня життя як працюючого, так і непрацюючого населення. Вона може бути реалізована шляхом забезпечення максимального

позитивного впливу національної системи соціального захисту та попередження її негативних наслідків. Основною управлінською процесами є наявність прогностичних розрахунків соціальних витрат у відповідності із встановленими державою пільгами та гарантіями, збалансованими з їх фінансовим забезпеченням.

У цьому зв'язку дуже важливою проблемою соціального захисту населення є прогнозування соціальних витрат, яке передбачає визначення на перспективу тенденцій створення сприятливих умов для поліпшення добробуту громадян, які у відповідності з чинним законодавством мають потребу в державній підтримці. Це дає можливість здійснювати загальний аналіз зворотних зв'язків між соціальним сектором та економікою, враховувати зміни у законодавчо-правовому полі, розглядати вплив різних сценаріїв розвитку економіки, характеризувати потребу в коштах, призначених для компенсації соціальних витрат, виходячи з економічних перспектив та життєвих реалій, як тенденцій розвитку соціального захисту населення у даний період. На цій основі можна створити сценарій майбутнього розвитку соціальної сфери та мати ключову інформацію для планування соціальної політики, враховувати їх при розробці консолідованого бюджету України та окремих регіонів.

Тому, на нашу думку, важливою проблемою соціального захисту населення є гармонізація управління всією соціально-економічною сферою, тобто забезпечення адекватності та збалансованості роботи всіх її структурних елементів на основі використання системних методів формування та реалізації політики в галузі економіки. Сьогодні якість управління визначає якість життя.

Виходячи з пріоритетних національних інтересів і завдань соціальної політики, найважливішою проблемою для держави є створення громадянського суспільства. Для цього потрібно мати відповідне законодавство, яке захищає права громадян і громадських організацій. Державним органам влади треба забезпечити здійснення ефективного контролю виконання зобов'язань стосовно соціальних гарантій, формування у суспільстві механізму цивілізованого захисту наданих прав і свобод. Вказане потребує змістовної програми дій представників усіх гілок влади, громадських об'єднань, засобів масової інформації, кожної людини, спрямованих на забезпечення добробуту та гідного рівня життя, який існує у передових країнах світу.

## ВИСНОВКИ

В Україні поки що не створено умов для формування середнього класу. Його частка в українському суспільстві оцінюється, за різними даними, від 10% до 15%. Причому ці оцінки здебільшого включають лише майновий параметр. Проте саме середній клас в демократичних країнах, який складає від 60% населення цих країн, виступає гарантом соціальної стабільності, носієм державної ідеології та опорою демократичних перетворень в суспільстві.

Базовою передумовою практичної реалізації Україною Європейського вибору, що передбачає забезпечення реальної демократії, піднесення економіки, побудованої на ринкових засадах, реалізацію прав і свобод людини, є, насамперед, досягнення нашою державою європейських стандартів у соціальній сфері. Але цей курс поки що не підкріплений практичними результатами. Зокрема, підписання Україною Європейської Соціальної Хартії ставить завдання щодо якнайкорішого вдосконалення чинного законодавства України у частині встановлення низки соціальних гарантій.

Водночас беззастережний підхід до ратифікації може призвести до невиконання зобов'язань, наслідком чого будуть знову-таки санкції. Проте зрозуміло, що для вирішення цього завдання замало прийняття відповідної нормативно-правової бази. Необхідно вжити комплексних заходів, спрямованих на практичну реалізацію довгострокових стратегічних перспектив державної політики щодо докорінної зміни підходів до виконання державою своїх зобов'язань у соціальній сфері, збалансування соціальних пропорцій забезпечення життєдіяльності особи та держави на рівні сучасних вимог сталого розвитку, інтегрування соціальної сфери у національну економіку, побудову на ринкових принципах.

## Література:

1. Базова захищеність населення України (за матеріалами вибіркового соціально-демографічного обстеження). — К.: Держкомстат України, 2006. — 45 с.
2. Бідак В.Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання: монографія. — Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2004. — 250 с.
3. Болотина Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблеми термінів і понять // Право України. — 2000. — № 4. — С. 35—39.
4. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми. — Донецьк: Янтар, 2001. — 540 с.
5. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року № 1058 — IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 51. — Ст. 107.
6. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 23. — С. 6—14.
7. Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 52. — Ст. 301.
8. Лібанова Е. Середній клас в Україні: сучасні масштаби і проблеми розвитку // Україна: аспекти праці. — 2002. — № 8. — С. 27—32.
9. Соціальна безпека: теорія та українська практика: монографія / І.Ф. Гнибіденко, А.М. Колот, О.Ф. Новикова та ін.; за ред. І.Ф. Гнибіденка, А.М. Колота, В.В. Рогового. — К.: КНЕУ, 2006. — 292 с.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2009 р.