

УДК 364.6

Т. О. Іващенко,  
аспірант, кафедра економічної теорії,  
КНУ імені Тараса Шевченка

# НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО ЗАХИСТУ

*Розроблено структуровану класифікацію інститутів системи соціально-економічного захисту населення та виокремлено основні напрями удосконалення інституційного забезпечення функціонування механізму соціально-економічного захисту.*

*A systematically structured classification of institutions of socio-economic security is developed and basic directions of improvement of institutional functioning of the socio-economic security mechanism are separated.*

*Ключові слова: соціально-економічний захист, соціально-економічний інститут, законодавство, держава, громадські організації.*

Зміна економічних взаємин у процесі трансформації економіки зумовлює відповідні реформи інституційної структури, коли певні інститути припиняють своє існування, з обов'язковим формуванням інших, більш ефективних в сучасних ринкових умовах. Особливо це справедливо для сучасної української економіки в цілому, яка знаходиться в умовах фінансово-економічної кризи і для якої характерний пошук ефективних економічних механізмів і відповідних їм форм інституційної організації соціально-економічної системи з метою подальшого збереження та розвитку виробництва соціальних благ, підтримання рівня здоров'я нації, забезпечення соціально-економічного захисту населення на основі соціально прийнятнього балансу розподілу національного прибутку.

У сучасних умовах вітчизняні науковці приділяють постійну увагу проблемам реформування інституційної структури соціально-економічного захисту. Зокрема, окремі питання теоретичного дослідження функціонування різних соціально-економічних інститутів та їх взаємодії проводили такі відомі вітчизняні вчені,

як: С. Батажок, Г. Добровольська, В. Жуков, В. Мандибур, П. Манжола, О. Могильний, М. Семикіна, А. Хома.

Водночас залишаються малодослідженими та потребують подальшого методологічного обґрунтування питання проведення системного структурування інститутів соціально-економічного захисту, виокремлення основних напрямів реформування їхньої діяльності на різних етапах суспільного розвитку, зокрема на етапі кардинальної суспільної трансформації.

Метою статті є: розроблення системно структурованої класифікації інститутів системи соціально-економічного захисту населення та виокремлення основних напрямів удосконалення інституційного забезпечення функціонування механізму соціально-економічного захисту.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Соціальний інститут — це стійка форма організації спільної діяльності людей у вигляді організаційної структури або системи правил нормативно урегульованого порядку, у рамках чого відбувається розподіл соціальних ролей і статусів людей, які охоп-

лені діяльністю відповідного інституту.

Розроблена автором схема взаємозв'язку соціальних інститутів показує, що на підставі законів та інших нормативних актів формуються державні органи управління соціальним захистом, регламентуються їх взаємовідносини з недержавними організаціями та населенням. У законодавчих та інших нормативних актах обумовлюються формування фондів, які акумулюють кошти, призначені для здійснення соціально-економічного захисту, та порядок їх використання, а також підготовки кадрів соціальних працівників (як державних, так і недержавних установ) (рис. 1).

Автор також пропонує структурувати існуючі інститути соціально-економічного захисту за наступними видами:

1) організаційно-системні, які, в свою чергу поділяються на:

— соціально-організаційні (держава в особі державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, інші комітети, відомства, органи місцевого самоврядування, інститути охорони здоров'я);

— соціально-нормативні (закони, постанови, укази, методики);

2) суб'єктно-асоційовані (громадські та релігійні організації; інформаційно-консультативні центри; громадсько-робочі групи; благодійні фонди; політичні партії, асоціації громадян, об'єднання, профспілкові організації, малі академії тощо);

3) похідні (конгломеративні утворення від організаційно-системних): інститут соціально-економічного страхування, інститут соціально-економічного забезпечення та обслуговування, інститут цільової допомоги, інститут мінімальних гарантій тощо.

Найважливішим інститутом системи соціально-економічного захисту населення є держава.

Так, справедливо зазначає Батажок С.Г., що "в ринкових умовах держава є не лише арбітром й інституційним суб'єктом узгодження соціально-класових інтересів різних суспільних верств населення, а вона є таким базовим інститутом суспільства, який шляхом реалізації положень соціально-економічної політики забезпечує необхідний соціально-економічний захист населення, зокрема шляхом перерозподілу доходів та надання конкретним верствам відповідних соціально-економічних гарантій" [1, с. 86].

Сьогодні перед Україною постає складне завдання щодо виконання взятих державою зобов'язань у сфері соціально-економічного захисту населення, що припускає вироблення чіткої стратегії підвищення дієвості та економічної ефективності інститутів соціально-економічного захисту населення; активізації державного управління, координації всіх сфер підприємництва та господарської діяльності державних і недержавних,

комерційних і некомерційних організацій, оскільки м'ява соціально-економічна політика лише посилює суперечності економіки, гальмує розв'язання проблем соціальної сфери та, в цілому, поглиблює економічну кризу.

Однією з гострих проблем залишається бюджетне забезпечення функціонування й розвитку сфери виробництва соціальних благ. Найприйнятніше розв'язання проблеми зростання обсягу фінансування соціального сектора економіки — належна діяльність держави щодо оптимізації структури всієї сукупності суспільних благ, ресурсного забезпечення їх виробництва та розподіл фінансування за принципом економічної доцільності. Без забезпечення високих темпів економічного зростання економіки та активної ролі держави щодо вдосконалення податкової політики, збільшення обсягу прибуткової частини державного та місцевих бюджетів істотно збільшення витратів на соціальні потреби в найближчі роки малоймовірно, тому важливим напрямом державної політики можна вважати залучення до соціальної сфери економіки небюджетних джерел фінансування.

Поряд із соціально-організаційними в суспільстві є безліч соціально-нормативних інститутів, що не втілюються в якійсь організації, а існують і функціонують самі по собі, відіграючи визначену роль у соціально-економічному захисті. Кожна галузь права являє собою систему таких соціально-нормативних інститутів.

З часу отримання незалежності Україні вдалося створити необхідну законодавчу базу для регулювання соціально-економічних відносин. Зокрема, здійснена масштабна реформа соціального страхування, якою через низку законів було закладено основи для адаптації організаційно-фінансових основ системи соціального захисту населення до умов ринкової економіки та громадянського суспільства.

Натомість законодавство з соціальних питань містить значну кількість неузгоджених між собою норм щодо соціального захисту окремих категорій громадян: ветеранів війни та праці, жертв політичних репресій, чорнобильців, інвалідів та інших, а також норм окремих законів щодо сімей з дітьми, малозабезпечених сімей.

Крім того, чіткої узгодженості потребують численні законодавчі акти із законами, що регулюють соціальні стандарти та надання соціальних послуг. Принциповим недоліком чинного законодавства є те, що значний масив норм правового регулювання соціальних відносин і досі встановлюється підзаконними нормативними актами, а не законами України. При цьому можна навести численні випадки суперечностей норм законодавчих та підзаконних актів, що суттєво порушує систему правового ре-



Рис. 1. Інституційна структура соціально-економічного захисту в Україні (складено автором)

гулювання у сфері соціального захисту та конкретні права громадян.

Так, в Україні з п'яти видів соціального страхування, передбачених Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, функціонує лише чотири: на випадок безробіття; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності; пенсійне страхування, яке перебуває на стадії реформування. Медичне ж страхування залишається не впровадженим. Хоча на сьогодні в Верховній Раді України три законопроекти щодо запровадження цього виду страхування вже зареєстровані і отримали висновки профільного комітету Верховної Ради України, повноцінного закону про медичне страхування в Україні прийнято не було. З огляду на це можна зазначити, що не виконуються положення ст. 49 Конституції України, згідно якої кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Також потребує змін Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності". Зокрема, необхідно законодавчо встановити обов'язок роботодавця щодо відшкодування шкоди в порядку зворотної вимоги Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в разі неодноразового допущення аварій або катастроф, які призвели до загибелі людей або ушкодження їх здоров'я; розроблення та запровадження механізмів економічної зацікавленості роботодавця у забезпеченні промислової безпеки шляхом диференціації страхових внесків залежно від стану безпеки праці, рівня виробничого травматизму та професійної захво-

рюваності.

Проблемним залишається питання реформування інституту пенсійного забезпечення. Багато хто вважає, що вирішити проблеми в даній галузі можна шляхом запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування. Однак не можливо заперечити той факт, що в сучасних умовах фінансово-економічної кризи, нестабільності економічної кон'юнктури та політичної ситуації держава не готова взяти на себе відповідальність по довгостроковому збереженню пенсійних заощаджень громадян. Спочатку необхідно розробити законодавство, яке б унеможливило будь-які втрати населення в період накопичення пенсійних коштів. Крім цього законодавчо має бути визначена персональна відповідальність кожного суб'єкта соціально-економічних відносин, які виникають в процесі здійснення державного пенсійного страхування за накопичувальною системою.

Цілковито обґрунтовано виникає необхідність у підведенні певних підсумків щодо розвитку законодавчого поля України у сфері соціального захисту населення з тим, щоб критично переосмислити чинні норми, усунути протиріччя і неузгодженості між ними. Безумовно, найбільш доцільним шляхом правотворчості у цьому напрямі є кодифікація соціального законодавства і впровадження соціального кодексу України.

Це дасть змогу узагальнити норми, згідно з якими здійснюється чинне правове регулювання, і водночас передбачити встановлення нових норм, що відповідають назрілим потребам суспільної практики, заповнити прогалини правового регулювання, замінюючи невдалі, застарілі правові положення новими.

Важливим соціально-нормативним інститутом у системі соціального захисту найманих робітників стали в даний час тарифні угоди, контракти, колективні договори і т.д.

Колективний договір як соціаль-

ний інститут є інституціоналізованою системою норм, ролей і дій суб'єктів соціально-трудоких відносин, яка уособлює їхню соціальну взаємодію [8, с. 23]. В Україні колективний договір розглядається як бажаний спосіб фіксації заробітної плати та інших умов найму, регулювання відносин між роботодавцем та трудовим колективом. При цьому досить часто колективний договір залежить від політики уряду та законодавчого забезпечення.

Соціологічні дослідження, проведені в рамках Проекту технічного співробітництва МОП "Україна: сприяння реалізації основних принципів та прав у сфері праці", свідчать про низький рівень обізнаності найманих працівників з колективними договорами та угодами, порядком розв'язання трудових спорів тощо.

Можна також стверджувати, що в сучасних умовах недостатньо врегульованим є і взаємозв'язок колективних договорів різного рівня. Норма ст. 5 Закону України "Про колективні договори і угоди" стосовно того, що положення колективних договорів, які приймаються на рівні підприємства, мають обов'язково відповідати нормам галузевих та регіональних угод, на практиці не виконуються.

Щодо трудового договору, то Кодексом законів України про працю передбачено як усну, так і письмову форму укладання трудового договору. Однак у кодексі є суперечність: з одного боку, визначається, що трудовий договір "укладається, як правило, у письмовій формі"; з іншого — вказуються випадки, коли дотримуватись письмової форми не обов'язково. Формулювання "як правило" означає, що переважна більшість трудових договорів повинна укладатися в письмовій формі. Однак практика трудових відносин свідчить про те, що найбільш поширеною формою укладання трудового договору є усна. Укладання трудового договору на українських підприємствах, як правило, оформлюється наказом або розпорядженням роботодавця про зарахування працівника на роботу. Однак трудовий договір вважається укладеним і тоді, коли наказу або розпорядження не було видано, але працівника фактично було допущено до роботи. Таким чином, за умови усного договору між роботодавцем і найманим працівником за відсутності відповідного локального нормативно-правового акту доказ наявності трудових відносин для працівника значно ускладнюється.

У процесі свого функціонування та розвитку організаційно-системні інститути соціально-економічного захисту створюють похідні інституційні утворення. Головними серед них є: інститут соціально-економічного страхування; інститут соціально-економічного забезпечення та обслуговування; інститут цільової допомоги та інститут мінімальних соціаль-

но-економічних гарантій. Кожен з них на сьогодні продовжує трансформуватися, пристосовуючись до змін ринкової кон'юнктури, геополітичної та фінансово-економічної ситуації в світі.

Серед надбудовних факторів вдосконалення даних інституційних утворень визначальну роль відіграють юридичні, зокрема вдосконалення чинних, ухвалення нових правових законів для формування юридичних форм інституційних змін у сфері базисних (економічних) відносин і вдосконалення на цій основі господарського механізму, який теж є важливим фактором інституційних перетворень.

Розповсюджуючись на більш низькі рівні ієрархічної організації суспільства, інституціональна система соціально-економічного захисту досягає такої структури, як підприємство. Головним суб'єктом асоційованим інститутом соціально-економічного захисту, що охоплює своєю діяльністю весь колектив підприємства і має для цього необхідні права і можливості, виступає профспілкороганізація.

За даними Єдиного державного комітету статистики України, вже на початок 2009 р. було офіційно зареєстровано 22 678 профспілок та їхніх об'єднань. Проте загальновідомим є факт, що більшість зареєстрованих утворень існують лише формально або ж функціонують епізодично [5, с. 8].

В умовах фінансово-економічної кризи надзвичайно важливе підвищення захисної ролі цієї організації. В такий період особливо необхідно забезпечити надійний соціально-економічний захист працівників у випадку зниження прибутковості підприємства, його банкрутства, закриття або перепрофілювання.

Незважаючи на значну кількість зареєстрованих профспілкових організацій, в сучасних умовах в Україні даний соціальний інститут скоріше вироджується, ніж розвивається. Для існуючих профспілок характерним є: 1) зрощування адміністрації і керівників профспілки, що дає можливість маніпулювання коштами профспілкових організацій у власних інтересах керівництва; 2) прояв активності лише до певних меж, які дозволені керівництвом підприємства; 3) зведення роботи до виконання функцій соціального відділу в організації, наприклад: поздоровлення колег, організація свят і т. п., рідше — урегулювання скарг та конфліктів між працівниками [7].

Визначальними чинниками таких трансформацій профспілок стали слабкість державного регулювання процесів становлення соціального партнерства, відсутність реальної незалежності профспілкових організацій підприємств від волі роботодавців, поширена соціальна та політична апатія найманих працівників, неготовність зайнятого населення та

безробітних відстоювати власні трудові права.

Незважаючи на те, що нині в Україні створена законодавча база для діяльності профспілок, вона вміщує суттєві недоліки та прогалини.

Так, Конституцією України профспілки позбавляються права законодавчої ініціативи: було скасовано їх право (як громадських організацій) висувати кандидати у народні депутати і через обраних депутатів впливати на законодавчий процес. Така ситуація призвела до зменшення ролі профспілок у суспільстві [3, с. 100].

На сьогодні також не врегульованим залишається питання спадковості заборгованості у випадку приватизації чи реструктуризації підприємства. Не розроблені чіткі механізми соціального партнерства, права, обов'язки та відповідальність сторін за невиконання взятих на себе зобов'язань, оскільки Закон України "Про соціальне партнерство" так і не прийнятий.

Таким чином, основна діяльність профспілок на даному рівні соціально-економічних реформ має перейти в русло використання у своїй діяльності для захисту прав і інтересів працюючих форм і механізмів соціального партнерства. Необхідна консолідація дій як профспілок, так і роботодавців на всіх рівнях управління соціальним захистом: місцевому, регіональному, державному. Таким чином, інтереси цих сторін будуть більшою мірою враховуватися при розробці та здійсненні державної соціально-економічної політики [2].

Даний механізм добре розроблений у країнах розвинутої демократії і зарекомендував себе з позитивного боку. Суть цього механізму полягає не у конфронтації, а в проведенні переговорів із представниками роботодавців і держави, знаходження компромісу і вироблення на цій основі більш-менш прийнятних рішень [4, с. 11].

Першочерговим завданням профспілок в умовах трансформаційної економіки повинен стати контроль за виконанням трудового законодавства, а саме: моніторинг стану охорони праці та безпеки виробництва, участь у правовій інспекції, управління засобами соціального страхування.

Іншим інститутом, що покликаний забезпечити взаємодію між державними органами влади та громадянами країни, є громадська організація.

За останні роки в державі прийнято низку регуляторних актів з метою демократизації процесу ухвалення рішень органами виконавчої влади всіх рівнів, досягнення більшої прозорості, відкритості та доступності їх для розуміння громадянами. У цілому, їхня спрямованість має два вектори — процедурний і комунікативний. Основними актами є Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері госпо-



дарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. № 1160, Указ Президента України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 вересня 2005 р. № 1276 і постанови Кабінету Міністрів України.

Разом із тим, за наявності достатньої нормативно-правової бази, що змінює інституційне середовище, відкриває додаткові можливості для впливу неурядових організацій на прийняття життєво важливих рішень, є чимало проблем з фактичним виконанням її основних положень. Найтипівшими проблемами є такі:

— незбалансованість системи планування діяльності органів виконавчої влади, дублювання їхніх функцій та неузгодженість між собою програмних документів, що унеможлиблює визначення фактичного стану, стратегії та перспективи розвитку регіонів, окремих секторів і економіки в цілому;

— недостатня інституційна спроможність центральних органів виконавчої влади в частині розроблення ними якісних проектів нормативно-правових актів;

— бракує вітчизняних науково-методичних розробок з питань співпраці органів виконавчої влади з громадськістю, які б поєднували іноземний досвід комунікації з еволюційним процесом формування громадянського суспільства в нашій державі;

— відсутність традицій із залучення громадян до консультацій на всіх етапах розроблення, виконання й обговорення оцінок регуляторного впливу нормативно-правових актів на забезпечення їхніх законних прав та інтересів.

За традицією, успадкованою від адміністративно-командної системи, нерідко бюрократія продовжує сприймати громадян та інститути громадянського суспільства як своїх підлеглих. У державах із сталими ліберально-демократичними засадами відносини "влада — суспільство" — це, як правило, горизонтальні, а не вертикальні зв'язки [6, с. 28].

Тому першочерговим завданням для покращення взаємовідносин з громадськістю має стати створення законодавчо закріпленої системи проведення консультацій представниками державних органів влади з громадськістю, запровадження практики оприлюднення у формі спеціальних доповідей намірів проведення певної політики з метою їх публічного обговорення і т. ін.

Важливим інститутом соціально-економічного захисту населення є також благодійні організації. За часів Радянського Союзу вважалося, що держава в особі державних установ та підприємств і є тим інститутом, який одноосібно має реалізовувати всі соціальні програми країни. В сучасних умовах широкого розповсюдження набули недержавні благодійні організації. Так, на початок 2009 р. їх кіль-

кість складала більше 11,5 тис.

У практиці західного бізнесу, а віднедавна і в Україні, широко використовуються благодійництво та спонсорські заходи для формування позитивного іміджу компаній, що формується в очах пересічного громадянина. Спонсорство відрізняється від інших видів підтримки тим, що воно забезпечує коштами в обмін на очікувану користь безпосереднього характеру. Сьогодні спонсорство є одним із привабливих і поширених засобів формування іміджу серед успішних компаній в Україні. Більше того, переважна більшість компаній вважають, що спонсорство, корпоративна підтримка є непоганою рекламою.

При наданні допомоги благодійні організації часто підкреслюють, що тим самим виконують свій соціальний обов'язок перед громадськістю, де вони працюють. Держава заохочує таку діяльність, зокрема, надаючи пільги в оподаткуванні. Так, чинне законодавство України встановлює для корпоративних донорів податкової пільги в розмірі не менше 2% і не більше 5% прибутку за попередній фінансовий рік.

Безальтернативна прив'язка підтримки благодійної діяльності до наявності прибутку в конкретному році не виправдана. По-перше, це, по суті, позбавляє донора наданого законом права переносити ці витрати на наступні п'ять фінансових років. По-друге, витрати на підтримку благодійної діяльності в багатьох сферах (захист довкілля, підтримка наукових дослідів тощо) мають включатися до валових витрат підприємств незалежно від наявності прибутку. Це спричиняє штучний конфлікт між інтересами власників, бенефіціарів і вимогами фінансової звітності, що часто змушує донорів завищувати розмір пожертв.

Податковий кредит для індивідуальних донорів на суму пожертв благодійних організацій встановлено в розмірі не менше 2% і не більше 5% сукупного оподаткованого річного доходу. При цьому сума податкового кредиту не може перевищувати суми одержаної донором зарплати, а перенесення податкового кредиту на наступні роки чинним законом не дозволяється.

Таким чином, недосконалість законодавства у сфері надання пільг в оподаткуванні прибутку благодійних організацій гальмує сьогодні розвиток інституту філантропії в Україні. Це призводить до того, що благодійністю займаються здебільшого лише ті організації, які отримують від цього певний зиск у вигляді позитивного іміджу, реклами та ін.

## ВИСНОВКИ

Досягнення ефективного функціонування системи соціально-економічного захисту можливе лише за умови взаємодії всіх її інститутів. Кожен з них відіграє свою важливу

роль у розбудові та розвитку соціально-економічних відносин.

Дотримання принципів соціально-економічної справедливості забезпечує гармонізацію інтересів та мотивів до співпраці більшості основних суб'єктів соціальної сфери через систему соціального партнерства як інституту, інструмента та форми функціонування і розвитку виробничих відносин у соціально-орієнтованій економіці.

За умов, що склалися в Україні внаслідок соціально-економічної трансформації, реальним шляхом до створення життєздатної інституційної системи соціального партнерства як системи участі працівників у формуванні та розвитку економічних, господарських, соціальних відносин та системи соціально-економічного захисту малозабезпеченої частини населення країни може бути лише складний шлях формування державної політики, адекватної потребам та перспективам сучасного суспільства, а не короткостроковим інтересам окремих фінансово-промислових та олігархічних груп.

## Література:

1. Батажок С.Г. Соціально-економічні гарантії в умовах ринкової трансформації: дис. ... кандидата екон. наук: УДК 338.24.021.8:330.16(477) / Батажок С.Г. — К., 2007. — 201 с.
2. Гузик Т. На всі сторони / Т. Гузик // Вісник Пенсійного фонду України. — 2009. — №7. — С. 10—14.
3. Добровольська Г.О. Основні проблеми функціонування профспілок України на сучасному етапі / Г.О. Добровольська // Вісник академії праці і соціальних відносин ФПУ. — 2008. — №1. — С. 99—102.
4. Жуков В.І. Соціальний діалог як важлива передумова удосконалення інституціонального регулювання ринку праці / В.І. Жуков, Ю.М. Маршавін // Бюлетень ІПК ДСЗУ. — 2007. — №1. — С. 9—12.
5. Манжола П. Громадські організації в структурі соціального діалогу / П. Манжола, Ю. Опалько // Соціальна політика: проблеми, коментарі, відповіді. — 2009. — №8. — С. 8—9.
6. Могильний О.М. Інституційне забезпечення взаємодії держави з громадськістю в соціальній сфері / О.М. Могильний // Ринок праці та зайнятість населення. — 2008. — №1. — С. 27—29.
7. Семикина М.В. Активізація ролі профспілок у збереженні трудового потенціалу підприємств та підвищенні його конкурентоспроможності / М.В. Семикина, М.В. Даневич // Вісник академії праці і соціальних відносин ФПУ. — 2009. — №3. — С. 56—60.
8. Хома А.М. Інституційний механізм регулювання соціально-трудо-вих відносин у сучасних умовах / А.М. Хома // Ринок праці та зайнятість населення. — 2009. — №2. — С. 21—24.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2010 р.