

УДК 351.84:65.012:330.341.1(477)

М. Кравченко

ІННОВАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз інновацій у сфері соціального захисту населення України, які можна запровадити засобами державної політики. Зважаючи на проблеми соціальної сфери, запропоновано розглянути інновації для таких складових системи соціального захисту: пенсійна реформа; створення єдиної електронної бази даних отримувачів соціальної допомоги, пільг, пенсій, соціальних послуг, створення єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту; персоналізація та монетизація пільг; модернізація існуючих і запровадження нових видів соціальних послуг, модернізація соціальних служб і закладів, запровадження інклюзивного навчання у навчальних закладах. Здійснено аналіз визначених інновацій у сфері соціального захисту населення України.

Ключові слова: державна політика, інновації у сфері соціального захисту населення України.

Для України надзвичайно важливими залишаються питання формування та реалізації принципів соціально-справедливого суспільства, що передбачає реальне забезпечення соціальних гарантій людям, рівність шансів на життєвому старті та “соціальний ліфт” протягом періоду працездатності, запровадження дієвого соціального вирівнювання та подолання соціального виключення певних категорій осіб із сучасного життя. Існуюча система соціального захисту населення потребує принципово нових підходів, ідей, політичних та управлінських рішень, засобів і механізмів її модернізації, здатних забезпечити високий рівень соціальної безпеки та добробуту. Набирає силу прагнення до змін, тому застосування інновацій у сфері соціального захисту – це вимога часу і нагальна потреба всіх громадян.

У вітчизняному науковому дискурсі поняття “інновації у державному управлінні” розглядається як результат діяльності, втілений у вигляді нових або вдосконалених технологічних процесів, організаційно-управлінських і соціально-економічних рішень адміністративного, правового, комунікативного та іншого спрямування, що використовуються в практичній діяльності та забезпечують суспільну або економічну вигоду [1].

У загальноуправлінському контексті інновації передбачають відкрите сприяння новим ідеям, здатність і готовність комплексно використовувати інновації в інтересах загального прогресу, поширення та використання конкурентоспроможних знань і технологій, спрямованих на реалізацію стратегічних та поточних цілей сталого розвитку суспільства. Інновації сприяють розробці нових правил формування та реалізації державної політики, чинять вирішальний позитивний вплив на функціонування системи соціального захисту, її подальший перспективний розвиток.

Сучасні інноваційні зміни пов’язані з інтелектом, знаннями, креативністю та новаторством носіїв інноваційного потенціалу. Інновації дають змогу структурно та функціонально перебудуватися всім суб’єктам інноваційного процесу відповідно до реальних і прогнозованих викликів, які стоять перед країною у період глобальних змін.

Організація та здійснення інноваційної діяльності в Україні регулюється відповідним законом [2], а стратегічне бачення інноваційного розвитку країни до 2020 р. викладено у рекомендаціях парламентських слухань [3]. Ґрунтовне наукове дослідження інновацій у державному управлінні проведено Х. Хачатурян [4], методологію формування та впровадження державної інноваційної політики розкрито В. Гусевим [5]. Науковці та практики підтверджують, що застосування інновацій створює передумови для зростання ефективної державної політики.

Критичний аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених, що досліджують теоретико-методологічні та прикладні питання соціального захисту населення, серед яких: В. Антропов, Н. Волгін, Т. Ганслі, Є. Гонтмахер, В. Гошовська, Б. Дікон, Г. Еспін-Андерсен, С. Кадомцева, А. Колот, Х. Ламперт, Е. Лібанова, О. Макарова, Б. Надточій, А. Нечай, В. Новіков, О. Новікова, О. Палій, О. Пищуліна, В. Скуратівський, П. Спікер, Д. Ролз, Л. Ткаченко, В. Толуб'як, А. Халецька, О. Черниш, П. Шевчук, В. Яценко, дає змогу зробити висновок, що інноваціям державної політики у сфері соціального захисту не приділяється належної уваги. Соціальні інновації потребують ретельного аналізу та наукового осмислення з метою їх якнайшвидшого впровадження в Україні, оскільки саме інновації здатні здійснити динамічні зрушення і позитивний вплив на добробут усіх громадян.

Мета статті – проаналізувати та узагальнити інновації у сфері соціального захисту, які можна запровадити засобами державної політики.

Враховуючи існуючі проблеми сфери соціального захисту громадян [6, 7], а також нагальну необхідність модернізаційного розвитку українського суспільства та системи державного управління, пропонуємо реалізувати на практиці інновації, які в багатьох країнах світу досягли суттєвого і швидкого економічного та соціального ефекту. До них належать:

- персоніфікація та монетизація пільг;
- модернізація існуючих і запровадження нових видів соціальних послуг, модернізацію соціальних служб і служб, що займаються пошуком роботи, зменшення кількості інтернатів, запровадження інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах, створення мережі “університетів третього віку”;
- проведення пенсійної реформи;
- створення єдиної електронної бази даних отримувачів соціальної допомоги, пільг, пенсій, соціальних послуг, а також єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту;
- запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на соціальну допомогу.

Важливим видом вітчизняних інновацій, які повинні забезпечити соціальну справедливість у суспільстві, є персоніфікація та монетизація соціальних пільг. Це новий процес для української системи соціального захисту, адже категоріальний принцип, який застосовується нині, не виключає попадання в число отримувачів соціальної допомоги середньозабезпечених і навіть багатих сімей, що є непереборним навантаженням на державний бюджет України та фактично зменшує соціальний захист осіб, які дійсно є пільговими категоріями.

На нашу думку, успішність реформування системи пільг можна забезпечити простим, але дієвим заходом, який застосовується у багатьох країнах – громадяни, які мають високий дохід, втрачають право користуватися пільгами. Також доцільно поетапно

запровадити систему надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право, тобто здійснити поступове переведення пільг у категорію адресних грошових виплат.

У контексті врегулювання питання надання пільг певним категоріям громадян особливий акцент доцільно зробити на створенні цілісної системи: єдиного законодавчого унормування розгалуженої системи пільг; здійснення упорядкування класифікації соціальних пільг за принциповими ознаками (фінансовим і майновим станом отримувачів пільг, ступенем дієздатності, способом і формою надання пільг, видами та джерелами фінансування тощо); запровадження точного обліку фактично наданих і спожитих послуг, що потребує розробки і затвердження єдиних соціально та економічно обґрунтованих розрахунків норм споживання послуг за видами пільг на одну особу; запровадження дієвої системи контролю за цільовим використанням цих коштів; удосконалення надання пільг за професійною ознакою шляхом переведення професійних пільг на бюджет відповідних підприємств та організацій; перегляд соціальних пільг на предмет повторів та узгодження їх з економічними можливостями держави і з принципами соціальної справедливості, тобто надання пільгам не привілейованості, а адресності як допомоги тим, хто найбільше її потребує.

Найбільша ефективність переведення пільг у грошову форму та обмеження права на їх отримання за рівнем доходу полягатиме у підвищенні адресності надання соціальної допомоги одночасно зі зростанням ефективності використання бюджетних коштів, а також сприятиме покращенню атмосфери в українському суспільстві, покаже дійсну орієнтацію держави на чесний перерозподіл коштів і забезпечення соціальної справедливості всім верствам населення.

Застосування інновацій у сфері соціального захисту потребує більш широкого залучення позитивного досвіду високорозвинутих країн. Проведений аналіз свідчить про ефективність процесу децентралізації соціальних послуг, розукрупнення великих закладів і центрів, їх територіальне наближення до місця проживання людини, а також про диверсифікацію постачальників послуг усіх форм власності, залучення громадських, приватних і благодійних організацій на конкурсних засадах. Тобто розвиток партнерства в трикутнику “державна – бізнес – громада” шляхом об’єднання зусиль і ресурсів держави, бізнесу та суспільства щодо вирішення питань соціального захисту та соціального обслуговування населення.

Процес модернізації існуючих і запровадження нових видів соціальних послуг, модернізації соціальних служб і закладів, запровадження інклюзивного навчання у навчальних закладах – це реформування застарілої радянської системи соціального забезпечення, яка характеризувалася надмірною централізацією та монополізацією надання соціальних послуг і була орієнтована здебільшого на догляд соціально вразливих осіб у стаціонарних установах, переважно в будинках-інтернатах (дитячих будинках, школах-інтернатах, будинках-інтернатах загального профілю та спеціальних будинках-інтернатах для громадян похилого віку та інвалідів, психоневрологічних інтернатах, геріатричних пансіонатах тощо). Загалом існуюча система соціальних послуг залишилася доволі архаїчною, громіздкою та неефективною, це призвело до того, що такі стаціонарні установи не утримуються на належному рівні, адже ці установи свою діяльність організовують, виходячи з існуючих обмежених фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів, а не з потреб клієнтів. Такий підхід негативно позначається на якості соціальних

послуг, адже бюджетні кошти спрямовуються на утримання державних соціальних закладів, а не на потреби отримувачів соціальних послуг.

Необхідність підвищення ефективності організації та надання соціальних послуг особі (сім'ї), врахування специфіки потреб у цих послугах громадян зумовлює невідкладність першочергових дій. По-перше, доцільно створити дієві нормативно-правові та організаційні передумови для передачі соціальних послуг на місцевий рівень підприємницьким структурам, приватним фізичним особам, недержавним організаціям, а роль держави залишити як замовника і контролера за дотриманням стандартів якості надавачами соціальних послуг, виконуючи функції зі стандартизації соціальних послуг і регламентування інспекційно-наглядової діяльності щодо їх надання. При цьому визначити перелік безоплатних послуг, гарантованих державою, для категорій осіб, які мають право на їх отримання. Решту видів послуг надавати на платній основі приватною структурою, яка виграла тендер і має право укласти соціальний контракт із державою щодо надання певних соціальних послуг. Потребує правового врегулювання і механізм соціального замовлення органами місцевого самоврядування на соціальні послуги, які надаватимуться провайдером за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також визначення правових меж щодо повноважень і відповідальності надання соціальних послуг приватними та недержавними організаціями.

На нашу думку, такий підхід посилить відповідальність недержавного сектора та органів місцевої влади за якість, фінансове забезпечення, вибір надавача соціальних послуг, адже вони перебувають найближче до потреб людей, тому краще і раціональніше можуть розподілити державні кошти залежно від пріоритетів своїх територіальних громад, що сприятиме покращенню планування послуг, дасть змогу враховувати потреби в них, місцеві особливості надання послуг тощо. Така конкуренція між державою і приватними структурами сприятиме покращенню якості соціального обслуговування громадян, створюватиме їм можливість вибору закладу та форми отримання соціальних послуг. Підвищиться також ефективність розподілу централізованих і нецентралізованих фінансових ресурсів між установами соціального захисту населення.

По-друге, стаціонарні установи соціального обслуговування доцільно перетворити на допоміжні служби, які дасть змогу неповносправним жити без відриву від соціуму та отримувати реабілітаційні послуги за місцем проживання або у центрах денного перебування. По-третє, доцільно поширити практику запровадження інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на всій території України, а також для громадян із обмеженням життєдіяльності створити сприятливі умови для більш широкого використання можливостей дистанційної освіти та роботи.

Таким чином, формування та розвиток сучасної системи соціальних послуг із домінуванням їх на рівні місцевої громади підвищить якість послуг, забезпечить доступність, адресність, ефективність розподілу та використання ресурсів завдяки кращому реагуванню на потреби людей.

З метою підвищення соціального захисту нинішніх пенсіонерів і забезпечення соціальної безпеки працездатних громадян актуальним залишається здійснення реформаторських кроків у сфері пенсійного забезпечення, зокрема посилення питомої ваги та результативності накопичувальної системи, забезпечення соціальної справедливості у солідарній системі.

На нашу думку, пенсійна реформа є інноваційною по-суті, оскільки запроваджується нова складова пенсійної системи – накопичувальна, яка не притаманна

існуючій пенсійній системі на солідарних засадах. Як відомо, солідарна пенсійна система, навіть у високорозвинутих і соціальних державах, самотійно вже не може адекватно протистояти соціально-економічним і демографічним викликам, а найвищий рівень соціального захисту пенсіонерів забезпечують ті країни, де функціонують кілька рівнів (складових) пенсійного забезпечення. Суспільна та економічна вигода інновацій у пенсійному забезпеченні підтверджується результатами запровадження накопичувальної складової у багатьох країнах світу, починаючи з Чилі та закінчуючи пострадянськими країнами. Попри зниження її ефективності в умовах світової фінансово-економічної кризи, накопичувальна складова залишається потужним джерелом довгострокових інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки та сприяє збільшенню загального розміру пенсійних виплат завдяки отриманню інвестиційного доходу.

Нагальна потреба створення справедливої вітчизняної пенсійної системи вимагає застосування ефективних інструментів, до яких, зокрема, належать зниження податкового тиску та легалізація тіньової заробітної плати, забезпечення сплати пенсійних внесків роботодавців і найманих осіб у повному обсязі, вдосконалення пенсійного законодавства. На сьогодні механізми накопичувальної пенсійної складової розвинені дуже слабо, система недержавного пенсійного забезпечення себе не виправдовує.

З метою посилення довіри громадян до пенсійної реформи доцільно провести інформаційно-роз'яснювальну роботу для різних вікових груп населення про принципи, цілі та засади пенсійної реформи. Перевагами запровадження накопичувальної складової, враховуючи кращий закордонний досвід, можна визначити:

- збільшення розміру пенсій шляхом одержання інвестиційного доходу;
- посилення залежності розміру пенсії від трудового вкладу особи, а отже, посилення зацікавленості громадян і роботодавців у сплаті пенсійних внесків;
- успадкування коштів, облікованих на персональному пенсійному накопичувальному рахунку застрахованої особи, оскільки пенсійні кошти є приватною власністю;
- сприяння поступовому виходу з тіньової економіки громадян із високими доходами завдяки встановленню права власності та успадкування коштів, внесених у Накопичувальний фонд;
- створення потужного джерела внутрішніх довгострокових інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки;
- розподіл ризиків виплати низьких розмірів пенсій між першим та другим рівнями пенсійної системи, таким чином застрахувавши майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій і коливань в економічному розвитку;
- підвищення ефективності управління пенсійною системою шляхом передачі недержавним компаніям функції управління пенсійними активами.

Найслабшою ланкою пенсійної реформи вважаємо її тісний взаємозв'язок із усіма сферами суспільного життя, адже пенсійна реформа не досягне своєї мети та результативності без поступу економіки та підвищення рівня доходів громадян, функціонування та розвитку фондового ринку, створення інфраструктури та механізмів ефективного інвестування пенсійних коштів, їх надійного захисту від ризиків втрати та знецінення, без підвищення рівня знань та особистої відповідальності громадян щодо забезпечення власного добробуту та підвищення соціального захисту тощо.

Удосконалення організаційно-управлінського, фінансово-економічного та інформаційно-технологічного процесів у соціальній сфері потребує втілення таких

інновацій, як створення єдиної електронної бази даних отримувачів соціальної допомоги, пільг, пенсій, соціальних послуг, а також формування єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту та єдиного інформаційного середовища для органів праці та соціального захисту населення.

Зазначені інноваційні заходи та більш досконала система інформаційного забезпечення сприятимуть якості та оперативності управлінських рішень у сфері соціального захисту населення, а також значному економічному ефекту шляхом оптимізації витрат, економії наявних коштів і вивільнення значної суми коштів із державного бюджету через:

- адресність надання соціальної допомоги і, відповідно, скорочення надання необґрунтованих пільг шляхом обмеження кола осіб, які за законом не мають на неї права;
- контроль адресності фінансових потоків на соціальне забезпечення;
- автоматизований контроль за реалізацією заходів у сфері пенсійного та інших видів соціального страхування (у майбутньому – і медичного);
- моніторинг державних соціальних програм з метою точної оцінки потреби громадян у соціальних послугах та оперативне їх коригування для спрямування соціальної допомоги саме на ті категорії населення, які дійсно її потребують;
- систематизацію, уніфікацію інформації та налагодження міжвідомчої інформаційної взаємодії;
- подолання значного дублювання в діях та у функціональних обов'язках структурних підрозділів сфери соціального захисту;
- удосконалення системи соціального обслуговування шляхом підвищення якості та спрощення процедур отримання громадянами державних послуг;
- зменшення часових, фінансових і моральних втрат населення завдяки можливості отримання будь-яких довідок із одного джерела.

Для пострадянської системи соціального захисту новим підходом є запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на соціальну допомогу, різні види пільг і компенсацій від держави. Ця інновація передбачає використання сучасного закордонного досвіду щодо призначення соціальної допомоги та пільг за видатками споживання, а не за задекларованими доходами, тобто має відбуватися облік всіх видів доходів із будь-яких джерел, включаючи підсобне господарство, облік землі та майна, нерухомість, транспортні засоби, додаткове житло, дачу, гараж, вклади тощо. При цьому важливо посилити поінформованість населення з цих питань, тим самим збільшивши відповідальність з боку отримувачів допомоги.

Водночас доцільно виокремити певні категорії соціально вразливих осіб, які апriori мають право на державну соціальну допомогу і до них застосовувати підхід, заснований на так званих індикаторах ризику бідності, тобто залежно від наявності в сім'ї однієї або кількох ознак, що тісно корелюють з бідністю (наприклад, наявність не менше п'яти дітей або сім'я складається з осіб, яким більше 75 років, тощо) і не потребують періодичного підтвердження свого матеріального стану. Переваги такого підходу обумовлені спрощенням процедури надання допомоги та відповідним скороченням адміністративних витрат.

Висновки

У сучасних реаліях реалізація інноваційних заходів державної політики у сфері соціального захисту населення відображає пріоритети соціально-економічного

розвитку українського суспільства в умовах обмеженості державних коштів та актуальність наближення до європейських соціальних стандартів. Запропоновані інновації державної політики у сфері соціального захисту співвіднесені зі світовими тенденціями соціогуманітарного розвитку. Запровадження інновацій та інноваційних методик сприяє ефективнішому розподілу та використанню матеріальних, фінансових і трудових ресурсів. До об'єктивних обмежень введення інновацій у соціальній сфері належать недостатнє сприйняття суб'єктами державного управління потреб у змінах, низький потенціал цих змін в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також відсутність механізмів громадянського контролю на всіх стадіях реалізації державної політики.

Ефективність інноваційної моделі державної політики у сфері соціального захисту населення в умовах сьогодення має визначатися детальним аналітичним обґрунтуванням державно-управлінських рішень, всебічним аналізом соціально-економічних, політико-правових, психологічних втрат і переваг, надбавь від їх запровадження, дієвістю системи державного управління та професіоналізмом посадових осіб.

На нашу думку, результатом застосування інновацій у сфері соціального захисту стане підвищення рівня соціального добробуту і соціального самопочуття громадян України шляхом досягнення більш високих соціальних стандартів, запровадження системи соціального права, вдосконалення механізмів надходжень і витрат коштів на соціальний захист, оптимізації мережі відповідних закладів і витрат на їх утримання з одночасним підвищенням якості надання соціальних послуг, створення єдиної інформаційно-аналітичної системи та єдиної бази даних соціальної допомоги, пільг тощо.

Перспективи подальших досліджень полягають у конкретизації шляхів демонополізації, децентралізації та деінституціоналізації вітчизняної системи соціального захисту та розробки дієвих заходів масштабного впровадження у цій сфері інновацій. Окремого дослідження потребує аналіз сучасного стану створення інноваційної культури українського суспільства, креативного ядра реформаторських сил, а також можливостей поширення інноваційного мислення, ступеня сприйнятливості інновацій, готовності та здатності громадян підтримувати нові ідеї і зміни як у загальноуправлінському контексті, так і окремих груп соціуму, на які безпосередньо спрямовані інновації у соціальній сфері.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 281.
2. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
3. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya.
4. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні [Текст] : монографія / Х. В. Хачатурян. — К. : НАДУ, 2005. — 252 с.
5. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження [Текст] : монографія / В. О. Гусев. — Донецьк : Юго-Восток, 2011. — 624 с.

6. Модернізація країни – наш стратегічний вибір [Електронний ресурс] : Послання Президента до Верховної Ради України від 07.04.2011 р. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/19738.html>.

7. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. — К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. — 451 с.

M. Kravchenko

INNOVATIONS OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION OF UKRAINE

The analysis of the innovations in the sphere of social protection of the population of Ukraine, which can be implemented by the state policy instruments, is performed. Taking into account problems of the social sphere, it is suggested to consider innovations for the following components of the social protection system: the pension reform; creation of the unified electronic database of recipients of social assistance, benefits, pensions, social services, creation of a unified information-analytical system of social protection; personification and monetization of benefits; modernization of the existing ones and implementation of new types of social services, modernization of social services and facilities, introduction of inclusive education in educational institutions. The analysis of the defined innovations in the sphere of social protection of the population of Ukraine is made.

Key words: state policy, innovations in the sphere of social protection of the population of Ukraine.