

О. М. Головня,
к. е. н., доцент, Вінницький державний аграрний університет

СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ЯК ДЖЕРЕЛО ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розкрито проблему введення і використання нових соціальних стандартів та гарантій. З'ясовано роль системи соціальних стандартів та гарантій в соціально орієнтованій економіці. Соціальну стандартизацію можна віднести до одного з провідних методів регулювання, що має правову та організаційну природу.

The problem of introduction and use of new social standards and guarantees is exposed. The role of the system of social standards and guarantees is found out in the socially oriented economy. Social standardization can be attributed to one of leading methods of adjusting which has legal and organizational nature.

Ключові слова: соціальні стандарти, соціальні гарантії, економічна безпека, державні стандарти, соціально орієнтована ринкова економіка, соціальні послуги, якість соціальних послуг, соціальний аналіз та діагностика.

Key words: social standards, social guarantees, economic security, state standards, a market economy is socially oriented, social services, quality of social services, social analysis and diagnostics.

ВСТУП

Наслідком процесу реформування економічної та соціальної сфери є нестача фінансових ресурсів в Україні та її регіонах, що не дозволяє повною мірою реалізовувати конституційні гарантії соціального захисту населення. Саме конституційні гарантії повинні лежати в основі економічної безпеки держави. Економічна безпека є першочерговою складовою національної безпеки. Тому створення нової системи соціальної стандартизації є мотивом для підтримки безпеки країни та сталого розвитку всіх її регіонів. Проблему соціальних гарантій та стандартів вивчали вітчизняні (Н.П. Баранова, С.Г. Батажок, М.О. Микитюк, Т.В. Новикова, В.А. Сановська, Л.Л. Сідельнік) та зарубіжні науковці (Л.А. Беррі, Е. Білсон, Р. Готестам, В.А. Зейтамль, А. Парасурман, М.М. Ренкас). У той же час досить гостро відчувається необхідність розробки теоретико-методологічних підходів і практичного інструментарію соціальної стандартизації.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Введення і використання нових соціальних стандартів та гарантій є об'єктивною потребою, яка спрямована на наближення до європейського рівня і спричинена змінами в соціальній та економічній сферах держави. Передумовою такого запровадження повинно

стати теоретико-методологічне осмислення та опрацювання соціальної стандартизації, що і спричинило написання статті.

РЕЗУЛЬТАТИ

Створення соціально орієнтованої ринкової економіки можливе лише за умови гнучкого поєднання регулюючого впливу держави з дією механізму ринкового саморегулювання. Таке регулювання здійснюється з метою створення сприятливих умов для ефективного функціонування всіх суб'єктів ринкових відносин та реалізації державної соціально-економічної політики. Види, норми і форми регулюючої діяльності можна представити як прояв більш узагальненої категорії, назва якій "методи". В науковій літературі термін "методи" вживається як методи роботи, методи керівництва, методи управління. Методи є способами доведення їх до виконання і застосовуються для способів діяльності на рівні всього суспільного виробництва. Вони є способами здійснення управлінської діяльності, але при цьому доцільно їх пов'язати з конкретними рівнями управління. Тобто під методами можна розуміти сукупність способів і прийомів аналізу, оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, прямий і опосередкований вплив на свідомість і поведінку суб'єктів господарювання, окремих осіб і відноси-

ни між ними.

Визначені умови соціально-економічного розвитку, кон'юнктура ринку та стратегічні орієнтири держави зумовлюють необхідність використання різноманітних методів регулювання. Можливості урядових органів у контексті вибору стратегії та тактики щодо використання методів постійно розширюються. Однією із ознак у системі державного регулювання є поява відносно м'яких ринкових методів, які стимулюють визначені типи поведінки суб'єктів господарювання.

Практика виявила такі класифікаційні ознаки методів регулювання: а) за формами впливу на суб'єкти регулювання: 1) методи прямого впливу: державні замовлення, обмеження, штрафи, дозволи, ліцензії, квоти, дотації; 2) методи непрямого впливу — ті що не прямо регламентують функціонування суб'єктів ринку, а через створення певного середовища для його діяльності, яке стимулює його поведінку; б) залежно від застосування засобів впливу: організаційні, адміністративні, економічні, соціально-психологічні; в) за рівнем впливу: міжнародні, національні, регіональні, галузеві, внутрішньоорганізаційні.

А.Г. Мазур в своїй монографії, яка присвячена проблемам відтворення регіональної економіки, поділяє методи на дві групи: 1) методи функціонування органів регіонального управління; 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій регіонального управління [5, с.138].

У свою чергу методи регулювання сучасного соціального розвитку та побудови соціально орієнтованої ринкової економіки є залежними від рівня економічного розвитку країни, конкретної фази економічного циклу, розвиненості ринкових інфраструктур. Різноманітність цих методів зумовлена відмінностями у засобах взаємодії основних господарюючих суб'єктів щодо реалізації своїх інтересів. У цілому еволюція сучасних методів соціального розвитку в світі здійснюється в напрямі збільшення їх гнучкості, зміщення акцентів з регламентуючих та обмежувальних заходів на стимулюючі, із впливу на кількісні соціальні параметри — до впливу на якісні.

Багатофакторна зумовленість методів регулювання соціального розвитку супроводжує необхідність їх класифікації з урахуванням напрямів та специфіки використовуваних важелів. У основу такої класифікації покладені ознаки об'єкта, суб'єкта та рівня регулювання, специфічні ознаки прийомів, за допомогою яких здійснюється регулюючий, координуючий, стимулюючий та мотивуючий вплив на соціальне зростання. У сучасному механізмі державного регулювання соціального розвитку сформувалися такі функціональні блоки методів: нормативно-правовий, фінансово-кредитний та організаційно-економічний. З такою класифікацією методів погоджується С.І. Бандур, Б.М. Данилишин, Т.А. Заяць, В.І. Куценко [12, с. 17].

Досить дієвими правовими інструментами регулювання соціально орієнтованої ринкової економіки слугують соціальні гарантії, стандарти, споживчі бюджети та інші порогові соціальні обмежувачі. Існування якісної системи соціальних стандартів та гарантії є ознакою ефективної соціально-економічної політики держави. Вони дають можливість реалізувати стратегічну ме-

ту — забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ та послуг. Можна погодитись зі словами М.М. Ренкаса який вважає, що соціальний стандарт слід розглядати як нормативний документ, що характеризує цільові установки розвитку соціальних процесів у суспільстві, встановлює основні вимоги до обсягу і якості послуг, порядку і умов їх надання, які виражаються соціальними нормами і нормативами [8, с. 6]. Перша група соціальних стандартів була розроблена в 1961 р. і прийняла форму так званої Європейської соціальної хартії, яка повністю присвячена формуванню і захисту соціальних прав [7, с. 4]. В нашій країні процес формування та створення системи соціальних стандартів, гарантії та нормативів розпочався із прийняттям Закону України "Про прожитковий мінімум" (1999 р.) та Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (2000 р.). У зазначеному законі державні соціальні стандарти визначені як "встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначають рівні основних соціальних гарантії". Саме поняття "гарантія" походить від французького "garantie" (від garantir — забезпечення, запорука). Тобто соціальні гарантії забезпечуються на законодавчій основі, що фіксує обов'язки й відповідальність як держави перед громадянами, так і громадян перед державою. Закон стверджує, що базовим державним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти. Даючи визначення самого поняття "соціальні стандарти", необхідно виділити два аспекти: з одного боку, визначення стандарту через його сутність та результати, що очікуються в процесі упорядкування життєдіяльності людини, з іншого — через реалізацію на практиці шляхом розробки стандартних елементів, структур, методик.

Відповідно до українського законодавства державні соціальні стандарти, гарантії і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів. Аналіз показує, що більшість соціальних видатків, що затверджується Законом України "Про державний бюджет України", є значно нижчими, ніж визначено відповідними соціальними законами. Це пояснюється тим, що при визначенні деяких видів державних соціальних допомог закладається навіть не прожитковий мінімум, а рівень забезпечення прожиткового мінімуму для відповідних демографічних груп населення, що істотно знижує розмір допомог.

Необхідними передумовами побудови соціально орієнтованої ринкової економіки є формування системи загальноновизначених соціальних стандартів рівня та якості життя з урахуванням системи соціальних гарантії (рис. 1). Тому державні стандарти варто використовувати для визначення пріоритетів державної політики, для формування бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, для розробки програм економічного і соціального розвитку, а також для оцінки досягнутого рівня розвитку соціальної, економічної

безпеки й інструментів розподілу ресурсів.

Створення системи соціальних стандартів та гарантій, визначення основних методичних підходів до розробки і удосконалення дозволить активніше впливати на соціальний захист населення, а також регулювати й контролювати рівень життя населення, привести українське законодавство у відповідність до світових вимог.

При розробці соціальних стандартів потрібно враховувати два чинники: 1) стандартизацію соціальних прав; 2) розробку соціальних стандартів рівня життя. Головна мета розробки соціальних стандартів — забезпечити в країні стабільність і мінімізацію соціального ризику, що в цілому дозволить знизити соціальне напруження. Соціальні стандарти є засобом забезпечення прав громадян у галузі соціальних гарантій, передбачених Конституцією. Вони необхідні також для визначення фінансових нормативів.

Таким чином, можна констатувати категоріальну сутність державних соціальних гарантій — це встановлені та закріплені законами, іншими нормативно-правовими актами правила та основні вимоги до якості та рівня життя населення, що гарантується Конституцією держави, базуються на системі науково-обґрунтованих норм, нормативів, параметрів, показників їх виміру і формують однакову доступність всіх членів суспільства щодо отримання життєво важливих благ. Державні мінімальні соціальні стандарти розробляються на єдиній правовій базі та загальних методичних принципах. Державною також визначений законодавчий обсяг гарантованих соціальних послуг, що надаються на безкоштовній і пільговій основі. Розробляються порогові значення показників у науці, освіті, культурі, охороні здоров'я. Вони беруться за основу під час обчислення обсягів фінансування цих галузей. Згідно з Декларацією прав і свобод людини і громадянина пенсії, допомоги та інші види соціальної допомоги повинні забезпечувати рівень життя не нижче за встановлений законом прожитковий мінімум [11, с. 136]. Поки що це зобов'язання не виконується. Мінімальний розмір заробітної плати має, в основному, фіскальний характер і не забезпечує прожиткового мінімуму. На даному етапі становлення ринкових відносин прожитковий мінімум доцільно розраховувати на основі статистичного, ресурсного, ком-

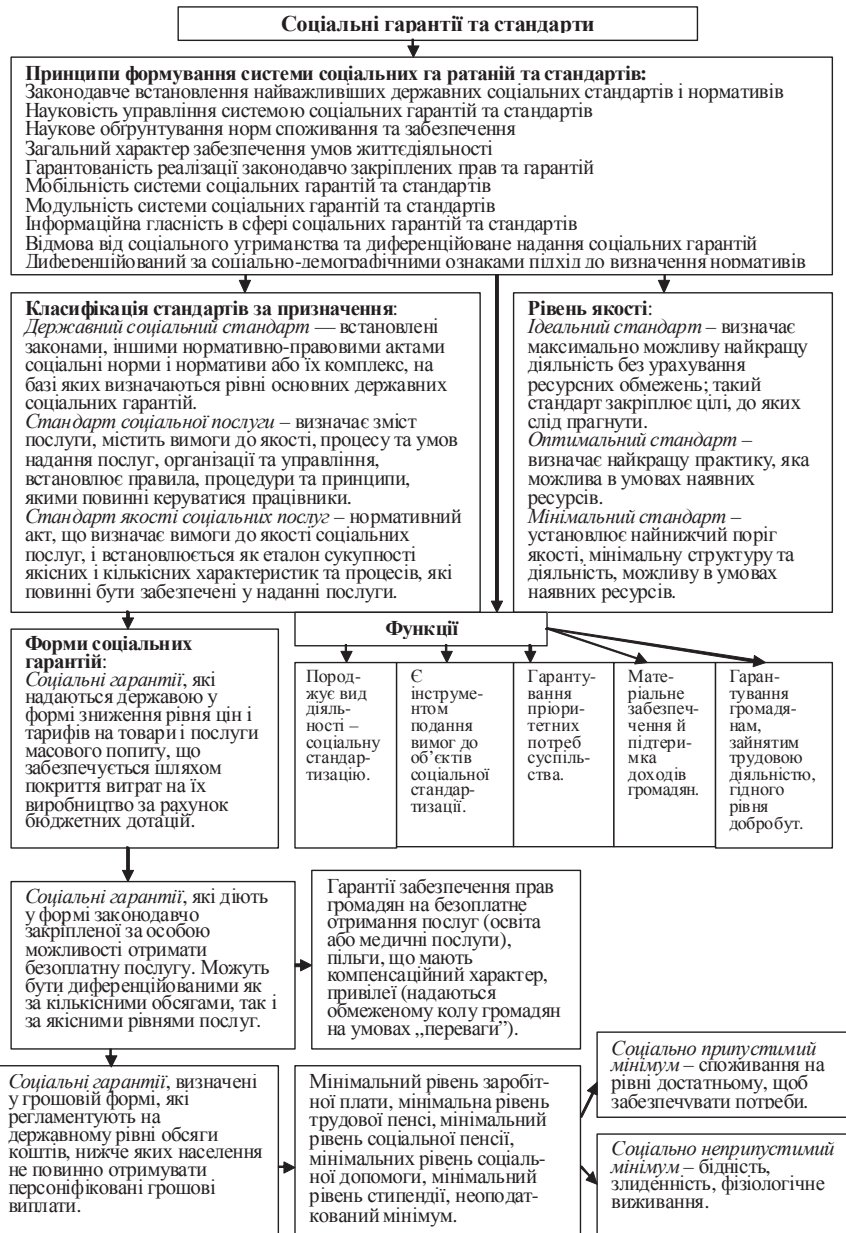


Рис. 1. Науково-методичні основи забезпечення системи соціальних стандартів та гарантій у соціально орієнтованій ринковій економіці

бінованого методів, що забезпечуватимуть, на наш погляд, поетапне збільшення мінімальних розмірів заробітної плати, пенсії, допомоги по безробіттю й інших соціальних виплат до величини зазначеного стандарту. Поряд з цим науково обґрунтована реалізація соціальних стандартів та гарантій вимагає дотримання основних співвідношень між розглянутими показниками. Стабілізація соціально-економічної ситуації в країні, пом'якшення відмінностей в рівнях прибутків і рівні життя різних соціальних груп, підтримка галузей, що забезпечують надання соціальних послуг повинна проводитися з урахуванням об'єктивних особливостей кожного регіону. Щоб забезпечити соціальні гарантії та стандарти для населення незалежно від місця проживання, необхідні заходи з вирівнювання міжрегіональних відмінностей у прибутках, рівні зайнятості, соціальній інфраструктурі, транс-

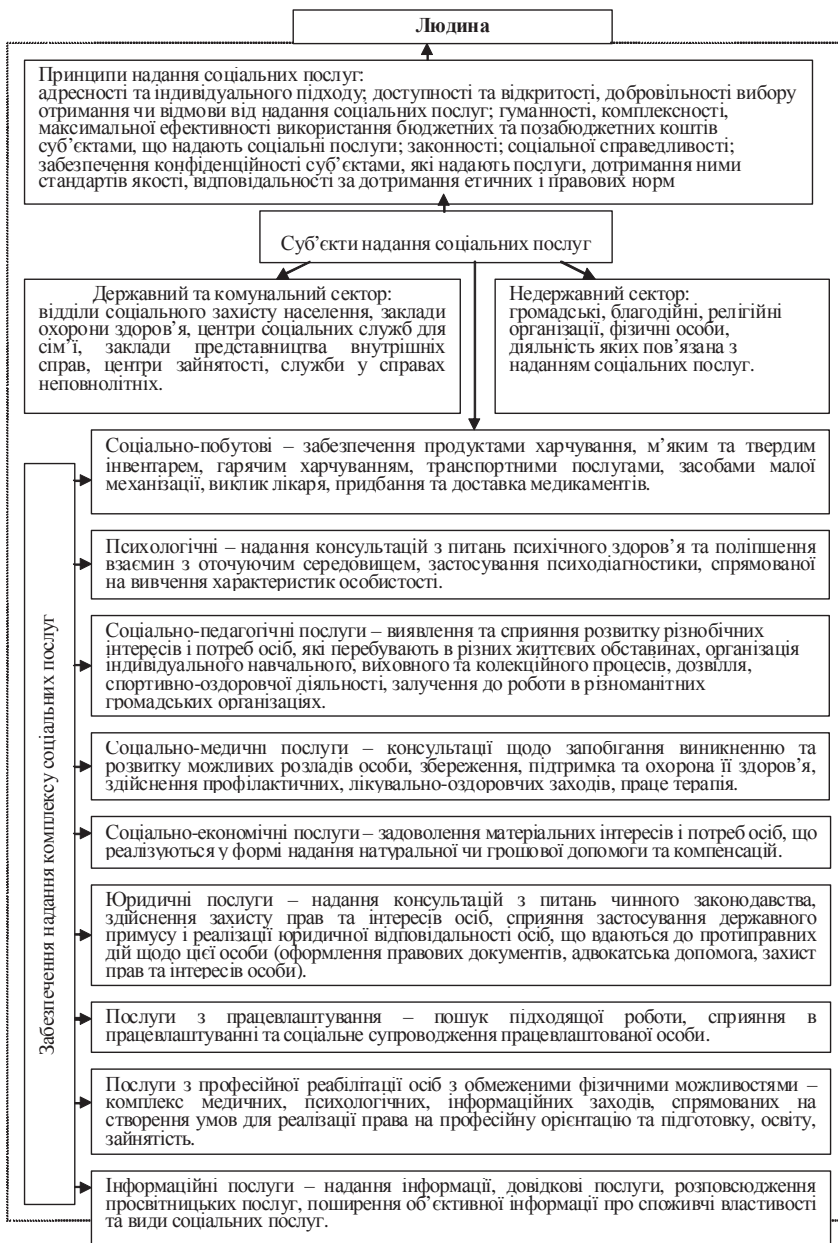


Рис. 2. Система соціального супроводу сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах

портній мережі, забезпечення по всій території країни державних диференційованих стандартів за централізованою бюджетною підтримкою.

Вищезазначені міркування щодо сутності та значення категорій "соціальні стандарти" та "соціальні гарантії" дали змогу зробити висновок, що в Україні якісна система соціальних стандартів та гарантій поки що не сформована. Побудова такої системи потребує удосконалення положень Закону України "Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії" щодо визначення понятійно-категоріального апарату стандартів, гарантій та методичних підходів щодо розрахунків їх розмірів.

Особливої уваги потребують ті особи та сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах. Соціальної допомоги потребують не лише ті особи, які вже перебувають у подібних обставинах, а й такі, які можна віднести до категорії сімей соціального ризику. Такі сім'ї самостійно справляються зі своїми соціальними функ-

ціями, проте в них наявні фактори ризику, що при певних змінах ситуації провокують виникнення кризових станів, з якими родина не може самостійно впоратися.

Надання соціальних послуг особам та сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, регулюється Законом України "Про соціальні послуги" [4].

Основними засадами надання соціальних послуг є: сприяння особам, що перебувають у складних життєвих ситуаціях, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; попередження виникнення складних життєвих ситуацій; створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем, що виникають.

Споживачі соціальних послуг, як правило, вразливі верстви населення, які мають дуже низький рівень доходів, а у багатьох випадках перебувають за межею бідності. Вони не мають можливості обирати надавачів, аналізувати та порівнювати якість послуги, часто не мають достатньої компетенції для самостійного вибору, а тому не можуть впливати на покращання якості послуги. Відсутні й економічні важелі, які стимулювали б надавачів соціальних послуг покращувати їх якість. У цьому разі про певний рівень послуг, повинна подбати держава (рис. 2). Потреба в нових стандартах відображується в активності органів державної влади та недержавних організацій. Для органів влади стандарти якості є інструментом для порівняння результату послуг стосовно залучених ресурсів, прийняття рішень щодо доцільності контрактування та фінансування

послуг. Стандарти є основою контролю за якістю і мають використовуватися інспекціями як інструмент для визначення відповідності послуги установленим вимогам.

Стандарти якості, які розробляються для впровадження в Україні, як слушно зазначає Л.Л. Сідельнік, повинні базуватись на досвіді українських організацій та закладів, враховувати соціокультурні особливості держави, а не бути повністю запозиченими в інших країнах [10, с. 74]. Це забезпечить реалістичність стандартів, їх розуміння користувачами та працівниками служб, можливість дотримання стандарту в умовах української системи соціального захисту (фінансових механізмів, законодавчого поля, ліцензійних умов, національних традицій та культури). Державний стандарт якості соціальних послуг повинен визначати засоби ідентифікації досягнення результатів, форми та процедури ведення документації.

Державний стандарт вимагає їх доступності для отримувачів, що передбачає фінансову, архітектурну, процедурну доступність, різноманітність форм надання. Стандарти конкретних видів соціальних послуг визначають більш детальні вимоги до доступності конкретного виду послуг з урахуванням їх призначення, специфіки цільової групи, територіальних особливостей.

Фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державних та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань), коштів одержувачів соціальних послуг та інших джерел. Фінансування територіальних програм розвитку соціальних послуг здійснюється за рахунок виділених міському бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проєктів.

В якості важливого метода дослідження соціального стану країни та передумовою формування сучасної соціальної стандартизації є соціальний аналіз та діагностування. В ході діагностики виявляються соціальні диспропорції, їх дія на суттєві сторони функціонування і розвитку соціальної системи, встановлення наявності проблем, проведення їх типологізації. В такому контексті діагностика виступає як різновидність комплексного соціального аналізу. В свою чергу аналіз проблем соціального відтворення являє собою дослідження пропорцій його функціонування і розвитку, виявлення диспропорцій, їх вплив на життєдіяльність суспільства, пошук можливостей їх усунення. За словами Санжаревського І.І. та Титаренко В.А., "проблема аналізу актуальна з точки зору подальшого розвитку теорії соціального управління, а саме її предмета — обґрунтування закономірностей формування пропорцій і темпів соціального розвитку, в основі чого лежить соціальний аналіз"[9]. Соціальний аналіз можна розглядати в єдності з синтезом як основи дії для перетворення економічного життя. В системі управління суспільним виробництвом соціальний аналіз використовується в якості передпланового дослідження, а також як етап самого планування в якості наукового обґрунтування управлінських рішень з формування цілей і способів їх досягнення. Як процес аналіз є невід'ємною складовою планування, адже містить в собі розчленування об'єкта, виділення його елементів, виявлення взаємозв'язків, протиріч, що є вихідним етапом для визначення напрямів і способів їх вирішення, обґрунтування послідовності дій при створенні системи соціальної стандартизації.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дає змогу стверджувати, що ведення нових стандартів в Україні повинне базуватися на державній політиці, яка спрямована на наближення до європейського рівня. Результат надання соціальних послуг повинен охоплювати аспекти якості життя отримувачів. Сучасна система соціального захисту в Україні потребує нових підходів до формування та застосування стандартів соціальних послуг. Дотримання стандартів

має забезпечуватися професіоналізмом працівників. Стандарти повинні надавати соціальним службам можливість адекватно реагувати на потреби і автономно визначати найкращі шляхи вирішення проблем споживачів послуг.

Актуальним є завдання розробки нормативної бази для стандартів якості та здійснення контролю за якістю. У систему державних соціальних стандартів, окрім норм та нормативів, повинні входити стандарти якості, технологія розроблення та вдосконалення стандартів, методи контролю якості послуг, гарантований перелік та обсяг соціальних послуг для окремих цільових груп.

Література:

1. Аналітичний звіт: Моніторинг супроводу сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах. — К.: Держсоцслужба, 2006. — 136 с.
2. Баранова Н.П., Новікова Т.В. Соціальні стандарти в системі соціальної політики України. — Режим доступу: <http://www.cpsr.org.ua/?pr=9&id=415>
3. Батажок С.Г. Соціально-економічні гарантії в умовах транзитивної економіки України: монографія. — Біла Церква, 2005. — 108 с.
4. Закон України "Про соціальні послуги (від 19.06.2003 р. № 966-IV). — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>
5. Мазур А.Г. Регіональна економіка: проблеми відтворення і управління: монографія. — К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2000. — 263 с.
6. Моніторингове оцінювання складних соціально-економічних явищ розвитку регіону / Відповідальний редактор Побурко Я. О. — Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України. — 2006. — 306 с.
7. Папієв М. Світовий досвід застосування соціальних стандартів // Економіка України. — 2004. — № 1. — С. 4—8.
8. Ренкас Н.Н. Социальные стандарты — инструмент управления качеством жизни населения региона // Социальное и пенсионное право. — 2006. — №4. — С. 6—10.
9. Санжаревский И.И., Титаренко В.А. История, методология и техника исследований проблем общества и личности в социологии. — Тамбов. Изд-во ОГУП. "Тамбовская типография "Пролетарский светоч", 2002. — 432 с.
10. Сідельнік Л.Л. Стандарти якості соціальних послуг як інструмент забезпечення ефективного соціального захисту // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. — 2007. — № 2. — С. 67—83.
11. Соціальна економіка: навчальний посібник / Колектив авторів: О.О. Беляєв, М.І. Діба, В.І. Кириленко та ін. — К.: КНЕУ, 2005. — 196 с.
12. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / С.І. Бандур, Т.А. Заєць, В.І. Куценко та ін. За заг. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор НАН України Б.М. Данилишина. — Черкаси: Брама-Україна, 2006. — 760 с.
13. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: навчальний посібник. — К.: Знання, 2007. — 271 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2009 р.