

І. В. Рудкевич,
к. філолог. н., доц., докторант, Донецький державний університет управління

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Обґрунтовано взаємозв'язок соціального захисту, соціального забезпечення та соціальної допомоги в державі. Досліджено перелік соціальних ризиків, передбачених Конституцією України.

Intercommunication of social defence, public welfare and social help is grounded in the state. The list of the social risks foreseen by Constitution of Ukraine is explored.

Ключові слова: державна політика, система, соціальна допомога, соціальний захист населення, ризик, формування.

ВСТУП

Система соціального захисту кожної країни безпосередньо пов'язана з соціальною політикою держави. Сферу дії соціального захисту більшості розвинених країн можна окреслити двома великими напрямками: соціальне забезпечення та соціальна допомога. Таким чином, під соціальним захистом розуміється більш широкий за значенням та змістом напрям соціальної політики, ніж соціальне забезпечення. Соціальний захист включає як складову систему соціального забезпечення, а державне соціальне забезпечення розглядається як гарантія соціального захисту населення. Соціальне забезпечення є одним із основних способів соціального захисту населення при настанні соціальних ризиків.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у формування теоретико-методологічних засад тематики державного управління соціальним захистом населення та забезпечення функціонування цієї системи в умовах ринку здійснили Н. Болотіна, Т. Боярчук, О. Макарова, О. Новікова, Г. Пікалова та інші. Водночас комплекс питань, пов'язаних з формуванням дієвої та ефективної системи державного управління соціальним захистом населення, в Україні в умовах ринкової економіки і досі залишається недостатньо висвітленим.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати взаємозв'язок соціального захисту, соціального забезпечення та соціальної допомоги в державі;

— дослідити перелік соціальних ризиків, передбачених Конституцією України.

РЕЗУЛЬТАТИ

У кожній країні структура системи соціального захисту може суттєво відрізнятися у різні періоди її розвитку. В Україні формування власної системи соціального захисту розпочалося з перших років незалежності. Основні етапи формування цієї системи пов'язані з прийняттям таких важливих для її становлення законодавчих актів, як Конституція України та Бюджетний кодекс України.

До набуття незалежності в Україні діяла радянська система соціального забезпечення, основними засадами якої були: повна зайнятість працездатного населення; датування державою цін на споживчі товари та послуги (включаючи житло); безкоштовне надання соціальних послуг у сфері охорони здоров'я, освіти і культури; розвинена соціальна інфраструктура підприємств; існування різноманітних видів натуральної та грошової соціальної допомоги, що надавалася державними підприємствами [1, с. 9].

З урахуванням того, що перехід України до ринко-

вих відносин супроводжувався різким падінням життєвого рівня, у перші роки незалежності соціальна політика держави була спрямована на захист найбільш вразливих верств населення. Характерною рисою цього етапу була неузгодженість соціальних заходів з реаліями економічного розвитку. Так, прийняті в ці роки законодавчі та нормативно-правові акти в багатьох випадках виглядали більш соціально спрямованими, ніж закони радянських часів. Проте фінансове забезпечення їх виконання за умови поглиблення економічної кризи ставало дедалі більш проблематичним.

Економічна криза початку 1990-х років спрямовувала соціальну політику держави на встановлення значних пільг і компенсацій для різних категорій населення. Так, в цей період були встановлені соціальні виплати громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [2]. На законодавчому рівні були встановлені пільги щодо соціального захисту та пенсійного забезпечення для робітників внутрішніх військ, військовослужбовців та членів їх сімей. Окремим законом встановлювалися компенсації за незаконні репресії та пільги реабілітованим жертвам політичних репресій. Держава гарантувала соціальний захист ветеранів війни, ветеранів праці та інших громадян похилого віку [3].

До позитивних рис початкового етапу формування системи соціального захисту незалежної України слід віднести те, що у цей період було визначено нові засади побудови системи соціального забезпечення ринкового типу, що стало основою для виконання подальших реформ у цій сфері.

Вперше на законодавчому рівні було визнано поняття безробітного та легалізовано нове поняття інвалідності, що відповідало міжнародним стандартам. У прийнятому в 1991 р. Законі України "Про зайнятість населення" було встановлено заходи щодо соціального захисту безробітних [4].

Закон "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" визначив інвалідність як обмеження не лише працездатності, а й життєдіяльності, що надає право таким особам на державну соціальну допомогу [5].

У 1992 р. з прийняттям Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" було закладено основи реформування державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я [6].

На цьому етапі були закладені основи нової системи соціального реформування, зокрема пенсійного страхування. Схвалена Верховною Радою України у 1993 р. Концепція соціального забезпечення населення України передбачала введення трьох складових системи пенсійного забезпечення: обов'язкове пенсійне страхування, пенсійне забезпечення за місцем роботи через пенсійні плани, що перебувають у приватному секторі, добровільне особисте страхування через приватні пенсійні фонди. В той же час були запроваджені заходи щодо вдосконалення існуючої солідарної системи пенсійного забезпечення.

Слід зазначити, що в колишньому СРСР процес формування централізованої, загальнодержавної системи пенсійного забезпечення, яка діяла за єдиними стандартами і нормами, завершився у 1990 р. Ця система була побудована на принципах "зрівнялівки" та нівелювання персонального внеску людини у створення національного багатства. В ній майже не враховувався

рівень доходів, трудовий стаж та рівень кваліфікації працівників. Водночас така солідарна система ідеологічно відповідала притаманному соціалізму принципу соціальної справедливості та на практиці втілювала ідею рівності всіх громадян країни. Фінансове забезпечення такої системи здійснювалося за рахунок бюджетних коштів та коштів загальносоюзного державного Пенсійного фонду СРСР [1, с. 7].

Після здобуття незалежності перед Україною постало питання реформування системи пенсійного забезпечення, яка відповідала б ринковим умовам, забезпечила кращу соціальну захищеність пенсіонерів при одночасному досягненні макроекономічної стабілізації. Але прийнятий у 1991 р. Закон України "Про пенсійне забезпечення" майже нічим не відрізнявся від аналогічного Закону СРСР 1990 р. Зберігалася солідарна система пенсійного забезпечення за рахунок коштів Пенсійного фонду. Акумуляція коштів до державного Пенсійного фонду відбувалась централізовано, на підставі рівноцінних відрахувань у процентному відношенні до показників нарахованої заробітної плати. Разом з цим був збережений і принцип "вирівнювання" у пенсійних виплатах. Всі спроби вирішити проблеми пенсійного забезпечення без змін головних засад солідарної системи не дали відчутних якісних результатів. Тому в цей період на науковому та практичному рівні розпочалося активне обговорення шляхів кардинального реформування системи пенсійного забезпечення та введення системи пенсійного страхування.

У цілому, слід зазначити, що період з 1991 по 1996 р. характеризувався значними кроками держави у формуванні основ системи соціального захисту. Разом з тим, механізм соціального захисту був недосконалим, залишались значні проблеми фінансового забезпечення передбачених окремими законами соціальних виплат та пільг. Несистемність у формуванні політики соціального захисту та відсутність зв'язку з економічним розвитком держави призвели до того, що характерними рисами системи соціального захисту цього періоду стали:

- "зрівнялівка" у пенсійному забезпеченні та його низький рівень;
- стрімке зростання вартості та погіршення якості соціальних послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та культури;
- відсутність соціального захисту працівників приватного сектора економіки;
- відсутність регресних виплат у зв'язку з трудовим каліцтвом та професійним захворюванням;
- неефективність управління коштами соціального страхування (Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду, Державного фонду сприяння зайнятості населення тощо) [8, с. 40—41].

Новий етап формування та законодавчого врегулювання відносин у сфері соціального захисту розпочався з прийняттям Конституції України, яка системно узагальнила основні положення соціального захисту населення [7].

Конституція законодавчо визнала Україну соціальною і правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Ці засади мають визначальне значення для здійснення права людини на соціальний захист в Україні.

Стаття 46 Конституції є ключовою для розуміння соціального захисту. В ній визнано право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [7]. Таким чином, для соціального захисту Конституцією встановлено традиційний перелік соціальних ризиків, які передбачені міжнародно-правовими актами.

Слід зазначити, що перелік традиційних ризиків визначається нормами Конвенції Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення від 1952 р., нормами Європейського кодексу соціального забезпечення від 1964 р. (переглянутого Радою Європи у 1990 р.) та Європейської соціальної хартії від 1961 р. (переглянутої Радою Європи у 1996 р.). Зокрема, згідно з Європейським кодексом соціального забезпечення держави повинні надавати соціальну допомогу у зв'язку з дев'ятьма традиційними соціальними ризиками: 1) хворобою; 2) безробіттям; 3) старістю; 4) трудовим каліцтвом; 5) професійною хворобою; 6) вагітністю та пологами; 7) утриманням дітей; 8) інвалідністю; 9) втратою годувальника.

Ці ризики втрати або зменшення доходу внаслідок об'єктивних причин є найбільш типовими і найбільш вірогідними у житті кожної людини, тому вони стали основою для надання соціальних виплат через системи соціального страхування, у фінансуванні яких самі застраховані особи беруть безпосередню участь.

Перелік соціальних ризиків, передбачених Конституцією України, не є вичерпним, тобто законодавством можуть бути передбачені й інші обставини (так звані нетрадиційні ризики), які є підставою для соціального захисту. Це життєві обставини, що порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно. До нетрадиційних соціальних ризиків відносяться: бідність; самотність; сирітство; відсутність житла, безпритульність; необхідність догляду та утримання непрацездатних членів сім'ї тощо.

Серед нетрадиційних ризиків заслуговує на особливу увагу такий соціальний ризик, як бідність, оскільки його визнання на міжнародному рівні ознаменувало певний якісний перехід у системах соціального захисту. Так, Європейською соціальною хартією (переглянутою) визначено, що кожна людина має право на захист від убогості та соціального відчуження та кожна малозабезпечена людина має право на соціальну та медичну допомогу.

Конституцією України гарантується право людини на достойний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Крім того, Конституція встановила низку гарантій права на соціальний захист, серед яких:

- право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49);
- сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (ст. 51);
- право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання (ст. 52);

— право на доступну і безоплатну освіту у державних та комунальних навчальних закладах (ст. 53);

— право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі Збройних Сил України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17);

— для громадян, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47) [7].

Конституція встановила, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки.

Конституційні засади права на соціальний захист набули подальшого розвитку у системі законодавства про соціальний захист України. Так, у 2000 р. був прийнятий Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", який був спрямований на реалізацію конституційних гарантій права соціального захисту від такого ризику, як бідність. Цей Закон встановив механізм забезпечення показників рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, шляхом надання грошової допомоги найменш соціально захищеним сім'ям. Кожна малозабезпечена сім'я, яка постійно проживає на території України і з об'єктивних або ж незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, має право на державну соціальну допомогу. Це свідчить про загальний універсальний характер соціальної допомоги як складової соціального захисту.

Прийняття Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" забезпечило пріоритет державної допомоги сім'ям з дітьми в загальній системі соціального захисту населення. На законодавчому рівні державою було встановлено гарантований рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї та віку дітей.

Законом України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" гарантувалося їх право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України та їх соціальну захищеність шляхом встановлення державної допомоги на рівні прожиткового мінімуму.

Згідно з Конституцією України право громадян на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [7]. Реалізація цих конституційних гарантій набула втілення у створенні законодавчого та інституційного механізму загальнообов'язкового державного соціального страхування, діяльності фондів соціального страхування щодо акумулювання коштів шляхом збирання страхових внесків з роботодавців і працівників і надання застрахованим особам соціальних виплат і соціальних послуг при настанні страхових випадків.

Так, згідно з "Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування", прийнятими 14 січня 1998 р., право на забезпечення за таким страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України. Наймані працівники (які інші категорії населення) підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню і в разі настання соціального ризику (страхового випадку), як-от тимчасова втрата працездатності, інвалідність, досягнення пенсійного віку, народження дитини, догляд за дитиною до трьох років тощо, мають право на відповідне соціальне забезпечення (пенсіями, допомогами, соціальними послугами).

Соціальне страхування є невід'ємною складовою системи соціального захисту. В Україні передбачено запровадження п'яти видів загальнообов'язкового державного соціального страхування: 1) пенсійного; 2) медичного; 3) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованнями; 4) на випадок безробіття; 5) від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

ВИСНОВКИ

Особливого значення в сучасних умовах набуває всебічний аналіз ефективності системи соціального захисту населення. Це необхідно для своєчасного виявлення проблем і недоліків та визначення напрямів і шляхів їх подолання. Такий підхід є важливою передумовою прийняття ефективних управлінських рішень щодо удосконалення системи соціального захисту населення. Відповідно до міжнародних стандартів оцінка ефективності соціального захисту здійснюється за такими аспектами: охопленій контингент; доходи та видатки; співвідношення чисельності одержувачів виплат та платників внесків; розмір виплат. Крім цих показників з критерію фінансування людського розвитку, важливе значення має оцінка розміру соціальних виплат по відношенню до чинних соціальних стандартів та мінімальних гарантій. Важливе значення для аналізу розвитку системи соціального захисту має динаміка участі в ній різних категорій населення.

Література:

1. Бичков С.І. Теоретичні аспекти формування системи соціального захисту населення // Державне управління: теорія та практика. — Електронне наукове фахове видання. Національна академія державного управління при Президентіві України. — 2006. — № 1. — С. 1—10.

2. Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року № 796-XII. Офіц. текст із змін. станом на 1 січня 2008 р.: [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

3. Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. Офіц. текст із змін. станом на 1 січня 2008 р.:

[Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

4. Закон України "Про зайнятість населення" від 1 бер. 1991 р. № 803-XII. Офіц. текст із змін. станом на 1 січня 2008 р.: [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21 бер. 1991 р. № 875-XII. Офіц. текст із змін. станом на 1 січня 2008 р.: [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

6. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19 лист. 1992 р. № 2801-XII. Офіц. текст із змін. станом на 1 січня 2008 р.: [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

7. Конституція України / Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к / 96 - ВР. Офіц. текст із змін. станом на 11 груд. 2007 р.: [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

8. Цумаєва А. С. Деякі аспекти державної політики фінансування соціальної сфери України в період 1990-х років // Історія народного господарства та економічної думки України. — Збірник наукових праць. Випуск 37—38. — Київ: ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2005. — С. 37—46.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2011 р.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

АГРОСВІТ

www.agrosvit.info

ЖУРНАЛ
ВИХОДИТЬ
24 РАЗИ НА РІК

Через редакцію
передплата проводиться
з будь-якого місяця!

Передплатний
індекс: 21847

Свідоцтво
КВ № 12177-1061 ПР
від 11. 01. 2007 року

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з

ЕКОНОМІКИ

ЗАСНОВНИКИ:

- Рада по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України,
- ТОВ "ДКС Центр"

вул. Дорогожицька, 18, к. 29
(044) 458 10 73, 537 14 33, 223 26 28
e-mail: dks@kiev.rel.com
economy_2008@ukr.net