

СОЦІОЛОГІЯ

УДК 364-1

Ю. В. Борисова*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара***КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ**

Розглядаються проблеми реформування системи соціальної підтримки населення України, шляхи підвищення дієвості таких її складників як пільги і субсидії.

Ключові слова: соціальна підтримка населення, соціальний захист, пільги, субсидії, соціальна допомога, адресність.

Понад два десятиліття тому українське суспільство вступило у фазу радикальних інституційних перетворень, соціально-економічні наслідки яких актуалізували проблему соціальної підтримки населення. Зниження рівня життя в країні й погіршення його якісних параметрів виступило основним чинником перегляду концептуальних засад діючої системи соціального захисту.

Однак, не зважаючи на те, що з початку 1990-х рр. спроби підвищити ефективність впроваджуваних соціальних програм здійснювалися неодноразово, на сьогодні питання необхідності їх подальшого вдосконалення залишається відкритим. За даними ООН, застосовуваними для розрахунку Індексу людського розвитку, Україна має дуже низький показник ВВП на душу населення, якій на 30 % нижче навіть середньосвітового рівня [3, с.5]. У той час як видатки Державного бюджету за напрямком «Соціальний захист і соціальне забезпечення» протягом останніх років тільки зростали і за питомою вагою досягли третини бюджету, чисельність громадян, які вважають себе бідними, не зменшується. Внаслідок того, що надто велика кількість категорій осіб може, згідно з діючим законодавством, претендувати на соціальну підтримку, до кола її отримувачів потрапляють й ті, хто об'єктивно такої підтримки не потребує. Як зазначено у Програмі економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. соціальна підтримка населення, що здійснюється в трьох основних формах – соціальних пільг, соціальної допомоги й субсидій, є надмірно складною і непрозорою [6].

Серед вітчизняних учених, увага яких привернута до означеної проблематики – Н. Борецька, В. Гошовська, О. Коваль, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Новікова, В. Павленко, О. Піщуліна, Л. Тарасенко, Т. Яцків та ін. Не зважаючи на наявний теоретичний і прикладний доробок, питання реформування системи соціальної підтримки варто подальшого аналізу, адже необхідним є відстеження стану виконання відповідних положень законодавства, оцінка визначення їх реалістичності та уточнення засобів усунення існуючих суперечностей.

Мета даної статті – окреслити ключові проблеми реформування системи соціальної підтримки, пов'язані з наданням населенню пільг і субсидій, розробити рекомендації щодо оптимізації даного процесу.

Фахівці з питань соціального захисту констатують, що застосовувані в країні заходи з соціальної підтримки населення характеризуються такими вадами:

- низький рівень охоплення бідного населення: усього 56,8 % бідних одержують який-небудь вид соціальної підтримки;
- низька адресність при наданні соціальної підтримки; розподіл державних соціальних трансфертів є несправедливим: менше 23 % від їх загальної суми потрапляють до бідних, інші (майже 17 млрд. грн. щороку, тобто близько 6 % доходів бюджету) надаються небідному населенню;
- наявний механізм житлових субсидій, побудований на завищених нормативах споживання, не спонукає домогосподарства ощадливо використовувати комунальні послуги, що призводить до неефективного використання коштів бюджету [6].

Слід додати, що нераціональне використання коштів відповідних статей бюджету опосередковано спричиняє неповне виконання положень низки законів. Серед них – закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», всупереч нормам якого, наприклад, ветеранам у сільській місцевості не надаються пільги на безкоштовний проїзд автомобільним транспортом загального користування, автобусами приміських маршрутів. Фактично узурпується керівним складом підприємств, установ, організацій право їх працівників на пільгове оздоровлення і відпочинок (наприклад, отримання путівок на санаторно-курортне лікування по зниженій вартості), непоодинокими є випадки одержання пільгового житла чиновниками поза чергою замість реальних претендентів на житлову площу.

На сьогодні тільки надання пільг в країні регламентовано майже 50 законодавчими та нормативно-правовими актами; каталог пільг, складений громадськими організаціями, включає близько 600 позицій [1]. Проте не було прийнято жодного нормативно-правового акту, який би визначав єдиний порядок надання пільг [7].

Уточнюючи зміст ключових понять зазначимо, що термін «пільга» виник за часи радянської юридичної практики. Пільги можна розглядати як «законодавчо закріплену систему привілеїв окремим категоріям населення» [2]. У перекладі з латині «привілей» означає «особливий закон». В Україні категорії пільговиків формуються за соціальною (наприклад, ветерани війни, ліквідатори та постраждалі внаслідок катастрофи на ЧАЕС, діти-сироти, пенсіонери та ін.) або професійною ознаками (народні депутати України і депутати місцевих рад, військовослужбовці, працівники міліції, прокуратури, судів і т. д.). Існують й інші підходи до класифікації пільг; наприклад, за змістовим критерієм пропонується поділяти їх на житлово-комунальні, медико-реабілітаційні, транспортні, соціально-побутові, пенсійні, соціально-трудова [3, с. 9].

Більшість існуючих на сьогодні видів пільг не передбачає врахування рівня матеріального добробуту пільговика і його сім'ї; вони надаються без перевірки доходу або засобів існування. Слід також відмітити, що одна особа може мати декілька статусів, що надають їй право на пільги, доплати, преференції, допомоги тощо. Усього в населення нині близько 26 млн. таких посвідчень. Якщо ж розрахувати всю кількість пільг, яка передбачена нинішнім законодавством, то, за оцінками експертів, для їх обслуговування необхідна сума, яка співрозмірна половині державного бюджету [5].

Ті або інші варіанти системи пільг і субсидій сформувалися на сьогодні практично у всіх розвинутих країнах світу. В США і Великій Британії вони мають «відбиток» ліберального підходу до організації системи соціального захисту, основними принципами якого є мінімальна залученість держави в ринкові відносини, обмежене застосування заходів державного регулювання, здійснення соціальної підтримки громадян за рахунок розвинених систем страхування. У Великій Британії «державою використовуються незначні трансфертні платежі, отримані внаслідок сплати податків, для надання допомоги та субсидій певним верствам населення» [8]. Матеріальна допомога має адресну спрямованість і надається лише на підставі перевірки її необхідності. Альтернативу прямим державним виплатам становлять податкові пільги і знижки, які впливають на розподіл ресурсів між різними групами населення. Фірми, які здійснюють приватне страхування, отримують податкові субсидії.

Слід зазначити, що не тільки вітчизняна, але й існуючі за кордоном системи соціальної підтримки населення проходять випробування на витривалість – під впливом економічних негараздів, демографічних змін, зокрема, старіння населення й необхідності збільшення відповідних соціальних витрат. Однак їм притаманна більша гнучкість, варіативність фінансових джерел, розвиненість недержавного сектору, більш раціональне адміністрування. На підтвердження останньої тези можна навести приклад США, де постійно здійснюються заходи з розподілу надлишків продовольства з метою забезпечення безкоштовними продуктами бідних сімей. У цілому, в країні превалює цільове забезпечення безкоштовними послугами та всім необхідним саме бідних, тобто найбільш потребуючих. Існують програми,

які дозволяють поселяти бездомних у безкоштовне житло; оплата комунальних послуг у даному випадку також здійснюється за рахунок муніципальних коштів [8].

Порівнюючи витрати вітчизняного бюджету та бюджетів розвинених країн на соціальні потреби слід зазначити, що й за кордоном вони є достатньо вагомими. Так, у США ще декілька десятиліть тому близько половини всіх витрат федеральної казни «приймали на себе» соціальні статті. Дискусійним при цьому залишається питання про «припустимість» подібного рівня соціальних витрат для бюджету України, яка перебуває на шляху реформ: чи слід розглядати чисельні соціальні виплати атрибутом розвиненого і процвітаючого суспільства, «розкішшю», в якій наша країна повинна собі відмовити, або ж, навпаки, слід дивитися на розгалужену систему соціальних виплат як на панацею від економічних негараздів.

Безумовно, здійснювані державою на кожному етапі реформ зміни в системі пільг, допомог, субсидій повинні мати більш комплексний, продуманий, послідовний характер. Це означає не тільки узгодженість положень різних нормативно-правових актів та інновацій у їх змісті. Слід враховувати, що соціальне становище особи або соціальної групи, яке обумовлює їх соціально-правовий статус і відповідний «набір» привілеїв, у певному сенсі, є проекцією економічних і політичних перетворень. На практиці, соціальний ефект здійснюваних змін не завжди «закладається» до програми їх реалізації. Прикладом такої безсистемності може слугувати реформа в сфері охорони здоров'я, яка на даному етапі має одним із своїх наслідків зниження рівня доходу (фактично до межі бідності) цілої когорти висококваліфікованих лікарів, які на незрозумілих засадах віднесені до новоствореної «другої» ланки медичного персоналу закладів охорони здоров'я.

Наявність вказаних вище проблем багато в чому концептуально обумовлена збереженням екстенсивної домінанти в філософії соціальної підтримки: незважаючи на позиціонування адресного підходу, на практиці переважає орієнтація на кількість охоплених. У спадок від радянських часів наше суспільство одержало високий рівень соціальних гарантій широким верствам населення, а економічні реформи додали до цієї риси низький рівень їх практичної реалізації.

Традиційно слабкими на всіх рівнях управління залишаються механізми обліку фактично спожитої соціальної допомоги і оцінювання доходів претендентів на її одержання. Ще прийнятою 2002 р. Стратегією заміни системи пільг на адресну грошову допомогу передбачався перехід до адресних готівкових виплат, які б потрапляли безпосередньо до потребуючих після оцінювання за об'єктивними критеріями рівня їх матеріального добробуту [9]. Поточний контроль за обґрунтованістю призначення допомоги через обстеження матеріальних і побутових умов її одержувачів покладался на соціальних інспекторів. Незважаючи на суттєве просування в питанні звуження кола одержувачів даного виду соціальної підтримки, не всі завдання Стратегії було виконано. Важко напевно стверджувати, що вдалося реалізувати основне її призначення – забезпечення принципу соціальної справедливості, відповідно до якого допомогу одержує виключно той, хто її потребує. У зв'язку з цим фахівці вважають дискусійним, наприклад, збереження низки пільг не для самих пільговиків, а для членів їх сімей, близьких родичів – вдів (вдівців) та батьків померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною. Не ставлячи під сумнів важливість соціальної підтримки означеної категорії осіб зазначимо, що доцільним у даному випадку буде врахування матеріального становища потенційних одержувачів як індикатора необхідності її здійснення.

На прикладі системи субсидій можна бачити, що навіть найдосконаліші програми надання державної соціальної допомоги не виключають можливість її призначення в окремих випадках тим, хто все ж таки здатний самостійно, або використовуючи внутрішньосімейні ресурси підтримувати достатній рівень добробуту. Будь-які формальні критерії визначення доцільності державної допомоги залишатимуться такими без врахування (перевірки) реальних умов життя отримувача як важливого індикатора його нужденності.

На жаль, упроваджені після Стратегії заміни системи пільг державні програ-

ми не позбулися декларативності, нечітких формулювань і дублювання положень попередніх документів. Так, прийнята у 2009 р. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 р. містила такі пункти:

- надання пільг, компенсацій і гарантій лише найменш захищеним верствам населення та особам, які мають заслуги перед Батьківщиною (не зрозуміло, що саме слід вважати заслугами перед Батьківщиною);
- запровадження процедури публічного обговорення з громадськими організаціями нових підходів до посилення адресності надання пільг (інформація про відповідні заходи практично відсутня, що не дозволяє перевірити, чи проводяться вони взагалі, чи ні);
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до законів з питань надання пільг найменш захищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, виходячи з єдиних принципів і критеріїв за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання (розроблено лише декілька подібних законопроектів, зокрема, стосовно пільг з оплати ЖКП окремим категоріям громадян та пільг з оплати телекомунікаційних послуг) [10].

Важко врегульовуваним, на наш погляд, аспектом є розрахунки з організаціями-постачальниками за фактично надані пільговикам послуги. Більш простими є такі схеми: надання грошової допомоги у готівковому вигляді, зачислення коштів на відповідний рахунок для їх активації в чітко визначених цілях (наприклад, для придбання ліків у конкретній аптеці), як це робиться сьогодні низкою недержавних благодійних фондів; застосування персональних соціальних карток (наприклад, для надання і обліку пільг з проїзду в міському транспорті). Щодо останнього, то досвід країн, які запровадили електронну соціальну картку, зокрема Росії, свідчить, що точний облік фактично наданих та спожитих послуг дає змогу заощаджувати бюджет за компенсаційною субвенцією в середньому на 20–30 % [5]. Звичайно ж, вести мову про облік спожитих послуг доцільно в тому випадку, коли відшукані матеріально-технічні ресурси для встановлення необхідного обладнання.

Обов'язковим атрибутом будь-якої дієвої програми соціальних заходів є контроль за розподілом і використанням виділених на них бюджетних ресурсів. Якщо говорити про державні дотації на оплату спожитих пільговиками комунальних послуг, то важливим також є заохочення їх економічного споживання, що «безболісно» зменшує тягар держави щодо їх фінансування, а також пов'язане з ним унормування «пільгових» обсягів. Як зазначається у Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр., сьогодні норми споживання комунальних послуг в Україні майже вдвічі перевищують середні по країнах ЄС [6]. Безумовно, суттєвою є різниця в можливостях оплати комунальних послуг (мається на увазі надмірно спожита їх частина) українським і європейським споживачем. Водночас, саме контроль обсягу спожитих послуг через систему відповідних індикаторів та стимулювання зниження цього обсягу – шляхом зменшення норм споживання й завдяки різниці у тарифікації (облікованих і необлікованих) послуг заохотить ощадливіше їх витрачання. Про це свідчить позитивний досвід запровадження засобів обліку холодної і гарячої води, теплової енергії, не говорячи вже про електричну; наразі актуальним є зменшення показників використання населенням природного газу.

Якою б ефективною не була система соціальної підтримки населення, важко переоцінити значення періодичної оцінки її дієздатності. З позицій системного підходу ефективність складної динамічної системи складно «запрограмувати» наперед, забезпечивши її безперебійне функціонування протягом невизначеного часу. Якщо говорити про систему соціальної підтримки населення, то ціла низка чинників обумовлює необхідність постійного контролю її параметрів – від впливу економічного середовища і поступових зрушень у соціально-демографічному, соціально-професійному та інших вимірах соціальної структури суспільства, до змін у регуляторній діяльності місцевої влади. Моніторинг потреб різних соціальних груп у державній підтримці, прогнозування їх динаміки, оцінка рівня й якості задоволення – важливий напрямок експертизи споживання соціальної допомоги.

Суттєву роль у моніторингу та аудиті соціальних програм здатні відігравати

громадські експерти. Взагалі, необхідно активізувати ресурс впливу представників громадськості – від окремих мешканців громад до неурядових організацій – на ті заходи, які стосуються реформування системи соціальної підтримки. Адже в умовах відкритого інформаційного суспільства кожен громадянин має право на доступ до публічної інформації. Як споживач соціальних послуг, він спроможний впливати на процес їх вироблення. Форми залучення громадськості до впроваджуваних владою ініціатив є достатньо варіативними й основним критерієм надання переваги тій або іншій є можливість врахування одержаних результатів для покращення ситуації в соціальній сфері. Однією з важливих форм врахування громадської думки при розробці управлінських рішень є соціологічні опитування. За результатами одного з них, респонденти, визначаючи доцільність скасування конкретних видів пільг, у першу чергу вказали на пільги для народних депутатів [4].

Резюмуючи зазначимо, що запланований програмами соціальної підтримки ефект буде відчутним тільки за умови їх впровадження в комплексі з іншими заходами. Соціальні відносини, що розгортаються в конкретній сфері суспільства, неможливо відокремити від інших, хоча при цьому вони регулюються відносно самостійними засобами і механізмами. Реформування системи соціальної підтримки пов'язано з цілою низкою інших завдань. Це підвищення ефективності перерозподілу і регулювання доходів і заробітної платні, забезпечення зайнятості населення, підтримка приватної ініціативи і малого підприємництва, розвиток обов'язкового соціального страхування, системи пенсійного забезпечення. Без стабілізації ситуації в економічній сфері такі заходи Програми економічних реформ, як «приведення тарифів на соціальні послуги до економічно обґрунтованого рівня» виглядатимуть черговим нонсенсом. Також важко вести мову про ефективність надання соціальних послуг, якщо цей процес забезпечують соціальні працівники (працівники територіальних центрів, соціальні інспектори і т. д.), рівень заробітної плати яких ледве досягає прожиткового мінімуму. Оптимізація діючої в країні моделі соціальної підтримки з врахуванням тих, що поширені за кордоном, можлива, але тільки паралельно з наближенням до існуючих там стандартів рівня життя і якості соціального обслуговування.

Бібліографічні посилання

1. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні / М. Лациба, А. Красносільська, О. Вінник, Т. Яцків. – К. : ПРООН, 2011 – 28 с.
2. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства, навч. посіб. / В. А. Гошовська. – К. : НАДУ, 2008. – 292 с.
3. Коваль О. Реформування пільг і привілеїв в Україні – наближення до європейських стандартів / О. Коваль, Л. Тарасенко, Т. Яцків. – Л.: Галицький друкар, 2009. – 215 с.
4. Кравченко М. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні [Електронний ресурс] / М. Кравченко. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10kmvspu.pdf
5. Павленко В. Сучасні технології у сфері соціальних послуг / В. Павленко // Уряд. кур'єр. – № 65. – 2007. – 12 квіт. – С. 6.
6. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Соціальний захист населення України: моногр. / І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. В. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. 184 с.
8. Соціальний захист у зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/740>
9. Стратегія заміни системи пільг на адресну грошову допомогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

Борисова Ю. В. Ключевые проблемы реформирования системы социальной поддержки населения.

Рассматриваются проблемы реформирования системы социальной поддержки населения Украины, пути повышения действенности таких ее составляющих как льготы и субсидии.

Ключевые слова: социальная поддержка населения, социальная защита, льготы, субсидии, социальная помощь, адресность.

Borisova Yu. Key issues of reforming the system of social support.

The problems of the reform of social support system are analyzed, the ways of raising of the privileges and subsidies effectiveness are marked.

More than two decades ago, Ukrainian society has entered a phase of radical institutional change, social and economic consequences of which actualized the issue of social support. Decline in living standards in the country and the deterioration of its quality parameters acted as the main driver revision of conceptual foundations of the current system of social protection. The purpose of this article - to outline key issues of reforming the system of social support related to the provision of incentives and subsidies to develop recommendations for optimizing the process.

Those and other choices of benefits and subsidies emerged today in almost all developed countries. In the U.S. and the UK, they have a «fingerprint» of a liberal approach to the organization of social protection, fundamental principles which have minimal involvement of the state in the market, limited the application of state regulation, the implementation of social support by citizens of developed insurance systems. Every stage changes of the reforms made by governments in benefits, allowances, subsidies should be more comprehensive, thoughtful, consistent character. This means not only the consistency provisions of various regulations and innovations in their content.

The planned effects of social support program will be felt only if their implementation in conjunction with other measures. Social relationships that unfold in a particular sector of society can not be separated from the others, although in this case they are governed by relatively independent means and mechanisms. Reform of social support is associated with a number of other tasks. These are the efficiency of redistribution and regulation of incomes and wages, employment, support for private initiative and small business development of compulsory social insurance pension system. It is difficult to talk about the effectiveness of social services if this process is provided by social workers, wages of whose are barely on subsistence level. Optimization of operating from a model of social support with regard to those who spread abroad, it is possible, but only in parallel with the approach to existing standards where the standard of living and quality of social services.

Keywords: social support, social security, privileges, subsidies, social aid, address approach.

Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.

УДК 37.013.42-053.6

В. А. Гриценко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

УЯВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ СТУДЕНТІВ ПРО СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «САМОТНІСТЬ» ТА «УСАМІТНЕННЯ»

Висвітлюються особливості уявлень українських та зарубіжних студентів про самотність та усамітнення.

Ключові слова: самотність, усамітнення, студенти.

Постановка проблеми та її значення. Існує багато теорій про потребу людини юнацького віку і бути на самоті, і бути поєднаною з іншими. Визначення різниці між почуттям самотності та потребою студентів бути наодинці є важливим питанням, і ми підтримуємо думку закордонних дослідників [2; 3; 4; 5] про те, що ті з них, хто не здатні створювати соціальні зв'язки або насолоджуватися усамітненням, стикаються з самотністю.

Проблеми самотності студентів досліджували М. Амманіті, М. Ерколані, В. Лашук, О. Неумоева, Р. Тамбеллі та ін. [1; 2; 3]. Вивченню впливу усамітнення на процес розвитку особистості підлітків і молоді, а також як чинника подолання стану самотності присвячені дослідження таких учених, як Е. Брондоло, Р. Граеф, Р. Ларсон, Д. Мікенік, О. Неумоева, С. Хензел та ін. [2; 4; 5 та ін.]. До теперішнього часу бракує наукових праць, присвячених даній проблематиці, що зумовлює актуальність цієї статті.

Отже, метою статті є аналіз уявлень сучасних вітчизняних та зарубіжних студентів