

Л. П. Шумна

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ

Анотація. У поданій статті висвітлюються правові аспекти інституту соціальної підтримки. Проаналізовані види соціальної підтримки.

Ключові слова: соціальна підтримка, соціальний захист, соціальна допомога, соціальні пільги, соціальне забезпечення.

Аннотация. В данной статье освещается вопрос о правовом аспекте института социальной поддержки. Проанализированы виды социальной поддержки.

Ключевые слова: социальная поддержка, социальная защита, социальная помощь, социальные льготы, социальное обеспечение.

Abstract. This article covers the legal aspects of the institute of social support. Analyzed the types of social support.

Key words: social support, social protection, social assistance, social benefits, social security.

Здійснення економічних реформ у державі при відсутності обґрунтованої економічної політики та розвиненої ринкової інфраструктури за умов руйнації економічних зв'язків призвело до кризового соціального стану суспільства. Розпад фінансової системи і гіперінфляція в першій половині 90-х рр. ХХ ст., відродження «тіньової» економіки породили такі украй негативні наслідки у соціальній сфері, як зниження рівня життя значної частини населення; значну частку прихованого безробіття; різку поляризацію населення за рівнем доходу. Як наслідок – зростання кількості населення, що потребує соціальної підтримки. В той же час через роздержавлення економіки та передачу підприємств в приватну власність різко звузилась сфера реалізації соціальних функцій роботодавців та профспілок. Внаслідок цих процесів більшу частку функцій соціального захисту було покладено на державу. Відповідно значно зросли витрати на ці цілі з бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів [1].

Єдиний шлях виходу України на траєкторію сталого розвитку – це рішучі й всеосяжні реформи, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян. Запропонована на обговорення Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки охоплює широкий набір стратегічних перетворень за 5 напрямками, одним з яких є напрям збереження й розвитку людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти і медичного обслуговування. Однією із складових Програми є реформа системи соціальної підтримки.

Соціальна підтримка (підтримка) – це система заходів з матеріального забезпечення за рахунок державного та місцевого бюджетів та інших джерел фінансування громадян, які не набули з різних причин юридичного права на пенсії та

інші види допомог, але потребують соціальної допомоги і не можуть самостійно вийти із скрутного становища [2, с. 322].

Соціальна підтримка надається у вигляді матеріальної допомоги, соціального обслуговування та різноманітних пільг, та надається найменш захищеним категоріям населення в індивідуальному порядку після перевірки наявності у них засобів для існування. Вид, форма і розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку.

Мета державної політики у сфері соціальної підтримки населення на даний період: пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності і запобігання соціального утриманства; підвищення ефективності соціальних допомог і надання інших форм допомоги малозабезпеченим сім'ям на основі принципу адресності; розширення ринку і підвищення якості соціальних послуг, що надаються, в цілях забезпечення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами; розширення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами [3, с. 31].

Для реалізації поставленої мети зміни в системі державної соціальної допомоги будуть спрямовані на реалізацію таких завдань: максимально ефективного соціального забезпечення соціально уразливих сімей, що неспроможні самостійно вирішити соціальні проблеми; підвищення ефективності соціального обслуговування населення, у тому числі за рахунок активного залучення недержавних організацій; чітке розмежування і, за необхідності, перерозподіл повноважень між різними рівнями влади у сфері соціальної підтримки населення; розвиток конкурсного фінансування в соціальній сфері із залученням альтернативних джерел фінансування різних видів соціальної допомоги.

Надання соціальної підтримки здійснюється на таких засадах: адресність надання; доступність отримання; гуманність при визначенні критеріїв допомоги; цільове використання коштів, передбачених для подання соціальної підтримки; надання соціальної допомоги на підставі встановлених законом соціальних стандартів; безповоротність соціальної підтримки [3, с. 30].

Система соціальної підтримки охоплює такі основні види: допомога сім'ям на виховання дітей; допомога непрацездатним громадянам; підтримка по безробіттю після закінчення терміну виплати допомоги по безробіттю; соціальна підтримка та обслуговування громадян похилого віку та інвалідів; надання соціально-побутової і медичної допомоги самотнім непрацездатним громадянам та інвалідам; соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо); допомога біженцям.

Суб'єктами соціальної підтримки можуть бути не тільки державні структури і навіть не стільки вони, а перш за все органи місцевого самоврядування, громадські організації та фонди. Принципом діяльності суб'єктів соціальної підтримки є, по-перше, адресність їх допомоги і можливість її надання незалежно від соціального статусу об'єкта, по-друге, публічність діяльності як метод створення громадської думки та виховання людини [4, с. 53].

Соціальна підтримка може мати найрізноманітніші види: від надання кредиту до організації громадських робіт. Але при цьому обов'язково повинні дотримуватися дві вимоги: конкретний і адресний характер допомоги, надання її тим, хто здатний нею скористатися. Порушення їх значною мірою знецінює можливості підтримки. У Харкові з метою підтримки окремих категорій населення в їх працевлаштуванні щорічно за рішенням місцевих органів влади бронюються робочі місця. Але скористався цією можливістю лише невеликий відсоток працівників. Причиною такої низької ефективності цього заходу, на наш погляд, є те, що соціальна підтримка призначалася певним категоріям людей, а не окремим особистостям на основі їх ініціативи.

В умовах становлення ринкової економіки соціальна підтримка виконує декілька функцій:

- а) економічні: сприяння підвищенню ефективності конкретних форм людської діяльності в системі суспільного розподілу праці;
- б) соціально-ціннісні: розвиток соціальних відносин на основі підвищення ролі цінностей взаємодопомоги і довіри;
- в) психологічні: стимулювання до використання особистостями їх психологічних резервів;
- г) інтегральна: створення умов для ініціативної діяльності інноваційного характеру.

Таким чином, соціальний захист, допомога і підтримка як форми забезпечення соціального життя людей мають різне призначення і різне співвідношення між собою в межах єдиної системи. З розвитком суспільства і виходом його із кризового стану змінюється динаміка розвитку цих трьох форм соціального забезпечення, більш швидкими темпами починає зростати соціальна підтримка.

При оцінці співвідношення між соціальним захистом, соціальною допомогою і соціальною підтримкою в процесі реалізації певної соціальної програми, на наш погляд, слід керуватися критерієм оцінки змін добробуту, запропонованим В.Парето. Він виходить із того, що соціальна зміна покращує добробут, якщо вона, по-перше, нікому не завдає втрат, по-друге, якась частина людей, за їх власною оцінкою, має від неї користь [5, с. 302]. Щоб зміни добробуту при реалізації соціальних програм відповідали зазначеному критерію, необхідне використання і соціального захисту, і соціальної допомоги, і соціальної підтримки. У відповідності з їх функціями соціальний захист має попередити можливі втрати добробуту всіх учасників програми, соціальна допомога – допомогти тим, хто може при її здійсненні потрапити в скрутне становище, соціальна ж підтримка стає джерелом інновацій, які здатні підвищити добробут їх ініціаторів. Зважаючи на все це, структура сукупних витрат на соціальний захист, соціальну допомогу і соціальну підтримку в соціальній програмі будь-якого рівня повинна формуватися так, щоб задовольняти вимоги цього критерію. Аналіз форм забезпечення соціальних прав людини свідчить, що, по-перше, існування цих форм обумовлене соціальною структурою суспільства і особливостями її верств, по-друге, кожна з цих форм виконує певні функції щодо реалізації прав людини, по-третє, використання зазначених форм при реалізації соціальних програм будь-якого рівня є

об'єктивно необхідним, співвідношення між ними визначається вимогами критерію зростання добробуту.

За останні роки в нашій країні значно активізувалася законотворча діяльність у сфері соціального захисту громадян. З-поміж усієї низки правових актів вирізняється Закон України «Про соціальні послуги» завдяки значному потенціалу щодо позитивних змін у житті кожного громадянина України, який у певний період свого життя не в змозі впоратися самотійно зі складними життєвими обставинами і потребує сторонньої допомоги. Недержавні організації сприймають прийняття цього Закону також як свідчення визнання державою суспільної ролі недержавного сектору, адже законом передбачено участь недержавних закладів та організацій (громадських, релігійних, тощо) у конкурсах на надання соціальних послуг за рахунок коштів бюджетів різних рівнів.

Доцільно відзначити перспективи розвитку сфери соціальних послуг вразливим верствам населення у відповідності до вказаного Закону: потенціальному розвитку ринку послуг, визначенню гарантованого державою мінімуму послуг для кожної цільової групи, зміні принципу фінансування соціальних послуг (з огляду на кількісний склад та потреби цільових груп, а не на кількість місць у наявних закладах), впровадження механізму контролю якості соціальних послуг шляхом впровадження ліцензування закладів та осіб, що їх надають, впровадження конкурсного механізму фінансування закладів, що надають послугу, впровадження механізму вибору користувачем організації, послугам якої він надаватиме перевагу.

Реалізація усієї названої вище сукупності змін та доповнень відповідно до закону стане справжньою революцією у сфері соціальних послуг вразливим верствам населення.

Необхідність збереження державних пільг чи заміна їх відповідним підвищенням заробітної плати та адресною соціальною допомогою є найбільш дискусійною проблемою сучасної соціальної політики України. Правовим підґрунтям початку обговорення цього питання стало зупинення Верховною Радою України на 1999–2001 рр. положень законодавчих актів України у частині надання пільг, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Актуальність наукових досліджень цієї проблеми підтверджується і розглядом справ Конституційним Судом України щодо пільг, компенсацій і гарантій та щодо офіційного тлумачення терміна «член сім'ї», а також прийнятою Стратегією заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню (затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 02 березня 2002 р.).

На сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння змісту, правової природи державних пільг в Україні. Разом з тим система їх неоднорідна. Потрібно розрізняти пільги, що надаються громадянам за життєвих обставин, які зумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто є частиною державної системи соціального забезпечення, та пільги, які пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності. Тому всю систему державних пільг поділимо на соціальні та професійно-побутові.

Під соціальними необхідно розуміти такі пільги, які пов'язані із життєзабезпеченням громадян та зумовлені зниженням рівня їх доходів нижче прожиткового

мінімуму або втратою (зниженням) працездатності. Ці пільги можна розглядати як один із видів соціального забезпечення. Правовою підставою надання громадянам соціальних пільг є настання соціального ризику за обставин, передбачених законодавством. Аналіз міжнародної практики та національного законодавства показав, що такими обставинами є непрацездатність, втрата годувальника, хвороба, безробіття, часткове безробіття.

Надміру розвинена система соціальних пільг в Україні (у кількісному еквіваленті) та форм їх виявлення ще не характеризує належний ступінь соціальної захищеності населення. На сьогодні виникла потреба докорінного вдосконалення системи надання соціальних пільг. Недоліками сучасної державної системи соціальних пільг є:

1. Відсутність системного нормативно-правового акта, який універсально встановлював би підстави, перелік суб'єктів, види та механізм надання соціальних пільг.

2. Недосконалість механізму надання пільг, оскільки реально пільгами користуються не всі, хто має на них право (наприклад, правом безоплатного проїзду міським транспортом користуються лише пенсіонери, які проживають у місті; натомість сільські жителі не користуються такою пільгою або ж користуються дуже рідко).

3. Відсутність системи моніторингу доходів сімей, щоб визначати тих, кому забезпечення є найбільш необхідним.

4. Відсутність на підприємствах, що надають послуги, на оплату яких запроваджено пільги, та у місцевих органах виконавчої влади: а) єдиної методики обчислення фактичної вартості окремих видів пільг; б) єдиної методики обліку наданих пільг; в) єдиної статистичної звітності щодо фактичної вартості пільг та стану їх фінансування.

За суб'єктом соціальні пільги можна поділити на пільги: ветеранам війни; ветеранам праці; особам, які мають особливі заслуги перед державою; багатодітним сім'ям; особам, які належать до постраждалих від Чорнобильської катастрофи; дітям-сиротам; репресованим та реабілітованим особам та ін..

За змістом усі соціальні пільги можна поділити на:

1) житлово-комунальні (звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги; першочергове або позачергове забезпечення житлом осіб, які потребують поліпшення житлових умов; надання бюджетних кредитів та позик на індивідуальне житлове будівництво; безкоштовний ремонт жилих будинків (квартир), що перебувають у їх власності, або компенсація витрат на його проведення при виконанні власними силами відповідно до Положення про систему технічного обслуговування, ремонту, реконструкції; безоплатна приватизація житла незалежно від розміру загальної площі);

2) медико-реабілітаційні (безоплатне або пільгове придбання ліків; безоплатне або пільгове санаторно-курортне лікування та виплата компенсації за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування);

3) транспортні (право безкоштовного проїзду всіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту);

4) соціально-побутові (право на безоплатне або пільгове встановлення телефонів; безоплатне або пільгове користування телефоном);

5) пенсійні (надбавки до трудової чи соціальної пенсії; зменшена вимога щодо необхідного трудового чи страхового стажу особи);

6) соціально-трудова (право на позаконкурсне зарахування до вищих навчальних закладів при одержанні позитивних оцінок; право позачергового працевлаштування за спеціальністю; переважне право на залишення на роботі при скороченні чисельності або штату та на працевлаштування у випадку ліквідації підприємства; підвищений розмір допомоги в разі тимчасової непрацездатності; використання щорічної відпустки у зручний для них час тощо).

Таким чином, соціальна підтримка населення, що здійснюється у трьох основних формах (соціальних пільг, соціальної допомоги й субсидій), є надмірно складною й непрозорою. Проблемами чинної системи соціальної підтримки є:

– низький рівень охоплення бідного населення соціальними допомагами.

– низька адресність при наданні соціальної підтримки (це стосується насамперед пільг).

Існуюча українська система пільг покликана частково компенсувати населенню низькі заробітки, несприятливі умови праці, а в деяких випадках – служити додатковим стимулом залучення до різних видів діяльності чи підкреслювати особливі заслуги тієї чи іншої групи населення. Однак постійний брак коштів у Держбюджеті та збільшення щороку кількості пільговиків на сьогодні набуває загрозливого масштабу.

Метою реформи є підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів.

Для досягнення цілей на період реформи поставлено такі завдання:

– посилити адресний характер надання соціальної підтримки шляхом:

а) об'єднання всіх видів соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам) та з урахуванням доходів одержувачів допомоги;

б) інтеграції програми пільг на оплату житлово-комунальних послуг з програмою житлових субсидій; внесення законодавчих змін до правил надання субсидій;

в) запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки;

г) урахування доходів при наданні всіх видів пільг (крім пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною).

– підвищити ефективність управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення шляхом:

а) створення єдиної бази усіх видів соціальної підтримки, єдиного інформаційного середовища для органів праці й соціального захисту населення, Пенсійного фонду,

Державної податкової адміністрації, МВС, органів реєстрації актів громадянського стану;

б) створення єдиної мережі соціальних служб на базі Міністерства праці й соціальної політики для комплексного надання населенню соціальних послуг (від допомоги в працевлаштуванні до соціального обслуговування вдома);

в) запровадження системи моніторингу і аудиту програм соціальної підтримки на постійній основі;

г) удосконалення інституту соціальної інспекції шляхом розширення функцій соціальних інспекторів з переданням їм повноважень щодо моніторингу й оцінювання рівня доходів одержувачів допомоги.

Стратегічним напрямом розвитку системи соціального забезпечення населення України є подальше поглиблення адресної соціальної допомоги, тобто спрямування фінансових ресурсів держави на підтримку лише тих, хто її дійсно потребує, тому нині ця система соціально зорієнтована на допомогу саме найуразливішим верствам населення.

В основу реформ у сфері соціальної підтримки населення буде покладено принцип адресної спрямованості соціальної допомоги на підставі перевірки потреби, суть якої – концентрація державних ресурсів на задоволення потреб тих, хто найбільш цього потребує.

Потрібен зважений підхід до поступового перегляду і відміни деяких пільг при введенні адекватних компенсаційних механізмів для малозабезпечених і найуразливіших верств населення.

Література

1. Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000.
2. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення: дис...докт. юрид. наук: 12.00.05 / Національна академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 382 с.
3. Право соціального забезпечення в Україні: підручник; за заг. ред. С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – 434 с.
4. Сень Г. П. Теоретичні аспекти соціальної підтримки як фактора подолання стресу / Г. П. Сень // Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2007. – № 2(39). – С. 30–34.
5. Бачмоль У. Экономическая теория и исследование операций; пер. с англ. / У. Бачмоль. – М.: Прогресс, 1965.