

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.4.13>

## СОЦІАЛЬНА ПІДТРИМКА ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

**Вступ.** Здійснення економічних реформ у державі за явним браком обґрунтованої економічної політики й розвинутої ринкової інфраструктури в умовах руйнації економічних зв'язків призвело суспільство до кризового соціального стану. Розпад фінансової системи й гіперінфляція в першій половині 90-х років ХХ ст., відродження так званої тіньової економіки породили вкрай негативні наслідки в соціальній сфері, що призвели до зниження рівня життя значної частини населення, появи прихованого безробіття, різкої поляризації населення за рівнем доходів. Як наслідок – зростання чисельності громадян, що потребують соціальної підтримки. Водночас через роздержавлення економіки й передачу підприємств у приватну власність різко звузилася сфера реалізації соціальних функцій роботодавців і профспілок. У результаті цього більшу частку функцій соціального захисту було покладено на державу, що потягло за собою значне підвищення витрат на ці цілі з бюджетів усіх рівнів і соціальних фондів [1]. У таких реаліях великого значення набуває соціальна підтримка.

Проте наявна в Україні система соціальної підтримки громадян не забезпечує належного захисту більшості населення: (а) не охопленими соціальними послугами залишаються значні його прошарки; (б) система надання послуг є недостатньо ефективною; (в) не ведеться системна робота із залучення до надання соціальних послуг громадських, благодійних і релігійних організацій; (г) бракує комплексного підходу до подолання людиною виникаючих складних життєвих ситуацій; (ґ) соціальні послуги задовольняють лише невідкладні потреби уразливих груп населення, та й вони не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції в суспільство. Брак гнучкої й цілеспрямованої державної політики у сфері соціальної підтримки – одна з основних проблем поточного періоду [2].

Питання соціальної підтримки населення були предметом дослідження таких науковців, як В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, В.О. Гончаров, О.Л. Кучма, О.В. Москаленко, С.М. Прилипка, О.І. Процевський, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, Л.П. Шумна, О.М. Ярошенко та ін. Однак, на мою думку, в сучасних умовах ринкової економіки необхідно приділити більше уваги визначенню основних проблем соціальної підтримки населення в Україні та шляхів їх вирішення.

**Мета статті** полягає в дослідженні соціальної підтримки населення як організаційно-правової форми його соціального забезпечення в умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальна підтримка є різноаспектною проблемою, що вивчається багатьма суспільними науками – політологією, соціологією, юридичною й економічною науками. Її розглядають: як систему заходів із матеріального забезпечення за рахунок державного й місцевого бюджетів та інших джерел фінансування громадян, які з різних причин не набули юридичного права на пенсії чи інші види допомог, але потребують соціальної допомоги, оскільки не в змозі самостійно вийти зі скрутного становища [3, с. 322]; як діяльність державних і муніципальних органів, фізичних і юридичних осіб, пов'язану з наданням допомоги у вигляді соціальних пенсій, допомог, субсидій, життєво необхідних товарів, а також матеріальної допомоги особам, які знаходяться у важкій життєвій ситуації і не в змозі впоратися з нею самостійно [4, с. 51]; як систему соціальних заходів за рахунок коштів: (а) Державного й місцевих бюджетів, (б) спеціальних фондів, (в) підприємств, установ та організацій, (г) плати за соціальні послуги, (ґ) благодійної допомоги (пожертвувань), (д) одержувачів соціальних послуг та інших передбачених законодавством джерел, спрямованих на допомогу особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги [5, с. 18]; як організаційно-правову форму соціального забезпечення, що полягає в повному або частковому поновленні у фізичних осіб або окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, здатності піклуватися про своє особисте життя і брати участь у суспільному житті, шляхом безоплатного надання соціальних послуг і матеріальної допомоги в передбачених законодавством формах [2].

Серед суттєвих ознак категорії «соціальна підтримка» Л.П. Шумна називає: 1) соціальна підтримка виступає організаційно-правовою формою соціального забезпечення; 2) основна мета її надання – повне або часткове поновлення у фізичних осіб або в окремих соціальних груп здатності піклуватися про своє особисте життя і брати участь у суспільному житті; 3) її суб'єкти-отримувачі – це фізичні особи (громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах) або окремі соціальні групи, які

перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати; 4) підстава надання такої підтримки – наявність у суб'єкта-отримувача скрутних життєвих обставин; 5) суб'єктами-надавачами її виступають підприємства, установи, організації й заклади незалежно від форми власності й господарювання, а також фізичні особи; 6) вона здійснюється для суб'єкта-отримувача на безоплатній основі за рахунок коштів Державного й місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел, передбачених законодавством; 7) видами її надання є соціальні послуги й матеріальна допомога; 8) соціальна підтримка надається в передбачених законодавством формах. Як зазначає вчена, соціальна підтримка надається у виді матеріальної допомоги, соціального обслуговування й різноманітних пілг найменш захищеним категоріям населення в індивідуальному порядку після перевірки наявності в них засобів для існування. Вид, форма й розмір такої підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку [6, с. 120]. Її мета – повне або часткове поновлення у фізичних осіб або окремих соціальних груп здатності піклуватися про себе особисто і брати участь у суспільному житті.

Серед проблем вітчизняної системи соціальної підтримки В.О. Гончаров виокремлює: (1) низький рівень охоплення населення, що потребує допомоги; (2) низька адресність під час наданні такої підтримки; (3) відсутність належним чином розроблених норм споживання або їх невідповідність при наданні пілг. Метою реформи в цій царині є підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів. Для досягнення цілей реформування, на переконання науковця, варто поставити 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 й з урахуванням доходів одержувачів допомоги; (б) об'єднання програми пілг на оплату житлово-комунальних послуг з програмою житлових субсидій; (в) запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки;

– підвищити ефективність управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення за допомогою: (а) створення єдиної бази всіх видів соціальної підтримки, єдиного інформаційного середовища для органів праці й соціального захисту населення, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, органів реєстрації актів громадянського стану та ін.; (б) запровадження системи моніторингу й аудиту програм соціальної підтримки на постійній основі; (в) удосконалення інституту соціальної інспекції через розширення функцій соціальних служб із переданням їм повноважень щодо моніторингу й оцінювання рівня доходів одержувачів допомоги;

– запровадити стимули ефективного використання ресурсів соціальної допомоги шляхом: (а) розроблення і втілення в життя системи економічно й соціально обґрунтованих нормативів споживання соціальних послуг із подальшим використанням їх у процесі визначення розмірів соціальної підтримки; (б) забезпечення домогосподарств і громадських місць технологічним обладнанням, необхідним для обліку фактичного споживання послуг [6].

На переконання С.М. Прилипка й О.М. Ярошенка, метою державної політики у сфері соціальної підтримки населення має бути: (а) пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності й запобігання соціального утриманства; (б) підвищення ефективності соціальних допомог і надання інших форм допомоги малозабезпеченим сім'ям на основі принципу адресності; (в) розширення ринку й підвищення якості соціальних послуг, що надаються з метою забезпечення громадян, які користуються безплатними або субсидійованими соціальними послугами, свободи їх вибору; (г) розширення свободи вибору громадян, які користуються безплатними або субсидійованими соціальними послугами [7, с. 31].

Відповідно до чинного законодавства України основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері визначено: забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на підставі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг; надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на підставі вдосконалення системи соціальних стандартів і пілг; досягнення ефективного демографічного розвитку; трансформація державної політики у сфері зайнятості й ринку праці, в тому числі шляхом розвитку партнерства між роботодавцями й найманими працівниками, власниками підприємств, установ, організацій і професійними спілками; подолання бідності і зменшення соціального розшарування, зокрема, шляхом сприяння самозайнятості населення, розвитку малого й середнього бізнесу, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності; удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування; забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, удосконалення системи підтримки соціально незахищених верств населення та ін. [8]

Пріоритетність соціальної політичної функції держави серед інших функцій державної політики закладено, насамперед, у Конституції України, оскільки саме соціальний напрям державотворення може забезпечити громадянам основні права людини та громадянина на життя, винагороду за працю, безпечні умови праці, відпочинок, освіту, захист сім'ї, охорону здоров'я, житло, медичну допомогу, соціальне забезпечення і сприятливе навколишнє

середовище. Головний обов'язок держави – забезпечення й утвердження прав людини і громадянина. Але це можливо лише за умов формування й реалізації ефективної соціальної політики з метою забезпечення в країні соціальної злагоди, соціальної цілісності, належного рівня добробуту людей і стабільності загалом у суспільстві.

Як зазначає Л. П. Шумна, щоб зміни добробуту в реалізації соціальних програм відповідали зазначеному критерію, треба використовувати і соціальний захист, і соціальну допомогу, й соціальну підтримку. Відповідно до їхніх функцій 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, здатних підвищити добробут їх ініціаторів. Зважаючи на все це, можемо стверджувати, що структура сукупних витрат на соціальний захист, соціальну допомогу й соціальну підтримку в соціальній програмі будь-якого рівня має формуватися так, щоб задовольняти вимоги цього критерію. Аналіз форм забезпечення соціальних прав людини свідчить, що (а) існування зазначених форм зумовлене соціальною структурою суспільства й особливостями його верств, (б) кожна із цих форм виконує певні функції з реалізації прав людини, (в) використання вказаних форм при реалізації соціальних програм будь-якого рівня є об'єктивно необхідним і (г) співвідношення між ними відповідає вимогам критерію зростання добробуту [6, с. 121–122].

Забезпечення ефективності управління системою соціальної підтримки може бути досягнуто в результаті: (а) створення об'єднаної мережі соціальних служб на базі Міністерства соціальної політики України, завданням яких є комплексне надання населенню соціальних послуг – від допомоги у працевлаштуванні до соціального обслуговування вдома; (б) запровадження системи моніторингу й аудиту програм соціальної підтримки на постійній основі; (в) побудова єдиної бази даних одержувачів 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; (г) вдосконалення інституту соціальної інспекції, розширення функцій соціальних інспекторів із переданням їм повноважень із моніторингу й оцінювання рівня доходів одержувачів соціальної допомоги.

Нині постає питання щодо формування економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки, оскільки саме інститут відповідальності може сприяти вирішенню проблем, наявних у системі соціальних пільг і послуг в Україні. Вважаємо за необхідне: (а) запровадити систему економічно й соціально обґрунтованих нормативів споживання транспортних, житлово-комунальних та інших послуг із метою їх подальшого використання при визначенні розмірів соціальної підтримки; (б) обліковувати надання транспортних пільг із

використанням персональних соціальних карток; (в) забезпечити домогосподарства і громадські місця технологічним обладнанням, що служить для обліку фактичного споживання послуг; (г) плановірно привести до економічно обґрунтованого рівня регульовані тарифи для населення.

**Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Підбиваючи підсумок вищевикладеному, варто зазначити, що нині серед проблем функціонуючої системи соціальної підтримки можна виділити такі: (а) низька адресність під час надання соціальної підтримки; (б) низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою; (в) побудований на завищених нормативах споживання наявний механізм житлових субсидій, аж ніяк не спонукає домогосподарства ощадливо використовувати комунальні послуги, а це призводить до неефективного використання коштів бюджету.

Передумовами існування недоліків у системі соціальної підтримки в Україні виступають такі фактори: (а) соціальна допомога орієнтована на максимальне охоплення населення; (б) надання більшості видів допомоги відбувається без урахування рівня доходів і власності, наявної в розпорядженні її одержувачів; (в) явний брак у системі соціальної підтримки стимулів, що сприяють ефективному використанню виділених на неї коштів, завищені норми споживання комунальних послуг для населення; (г) необхідність мати інформацію для обліку та моніторингу фактично спожитої соціальної допомоги й оцінювання доходів претендентів на її одержання.

Метою реформування сучасної соціальної системи має стати підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення в раціональному використанні бюджетних коштів. Для досягнення поставлених цілей необхідно перш за все підвищити ефективність управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення, посилити адресний характер її надання й запровадити стимули ефективного використання ресурсів такої допомоги.

Для посилення адресності всіх видів соціальної підтримки необхідно: (а) запровадити непрямі методи оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки; (б) об'єднати всі види соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам із дитинства й дітям-інвалідам) і з урахуванням доходів її одержувачів; (в) брати до уваги рівень доходів при наданні будь-яких видів пільг; (г) вносити законодавчі зміни до правил надання субсидій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2000. 377 с.
2. Шумна Л.П. Право на соціальну підтримку і гарантії його реалізації в умовах ринкової економіки : моногр. Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2014. 380 с.

3. Прилипко С.М. Предмет права соціального забезпечення : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Національна академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 382 с.

4. Барков А.В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Моск. акад. экон. и права. Москва, 2008. 625 с.

5. Гончаров В.О. Соціальне обслуговування як організаційно-правова форма соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / ІДП НАН України. Київ, 2011. 199 с.

6. Шумна Л.П. Поняття та види соціальної підтримки. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2011. Вип. 17. С. 119–125.

7. Право соціального забезпечення в Україні : підруч. / за заг. ред.: С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. С. 434 с.

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 52.

### **Яковлєв О.А. СОЦІАЛЬНА ПІДТРИМКА ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ**

У статті розглянуто соціальну підтримку населення як організаційно-правову форму його соціального забезпечення в умовах сьогодення. Констатовано, що нині серед проблем функціонуючої системи соціальної підтримки можна виділити такі: (а) низька адресність під час надання соціальної підтримки; (б) низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою; (в) побудований на завищених нормативах споживання механізм житлових субсидій, аж ніяк не спонукає домогосподарства ощадливо використовувати комунальні послуги, а це призводить до неефективного використання коштів бюджету.

Передумовами існування недоліків у системі соціальної підтримки в Україні названо такі фактори: (а) соціальна допомога орієнтована на максимальне охоплення населення; (б) надання більшості видів допомоги відбувається без урахування рівня доходів і власності, наявної в розпорядженні її одержувачів; (в) явний брак у системі соціальної підтримки стимулів, що сприяють ефективному використанню виділених на неї коштів, завищені норми споживання комунальних послуг для населення; (г) необхідність мати інформацію для обліку та моніторингу фактично спожитої соціальної допомоги й оцінювання доходів претендентів на її одержання.

Зроблено висновок, що метою реформування сучасної соціальної системи має стати підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів. Для досягнення поставлених цілей необхідно перш за все підвищити ефективність управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення, посилити адресний характер її надання й запровадити стимули ефективного використання ресурсів такої допомоги.

Для посилення адресності всіх видів соціальної підтримки запропоновано: (а) запровадити непрямі методи оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки; (б) об'єднати всі види соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам із дитинства й дітям-інвалідам) і з урахуванням доходів її одержувачів; (в) брати до уваги рівень доходів у процесі надання будь-яких видів пільг; (г) вносити законодавчі зміни до правил надання субсидій.

**Ключові слова:** держава, населення, соціальна підтримка, соціальне забезпечення, адресність.

### **Yakovlev O.A. SOCIAL SUPPORT AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF SOCIAL SECURITY: ISSUES OF TODAY**

The article considers social support of the population as an organizational and legal form of its social security in today's conditions. It is stated that currently among the problems of the functioning system of social support can be distinguished: (a) low targeting in the provision of social support; (b) low coverage of the poor by social support; (c) the existing housing subsidy mechanism, built on inflated consumption standards, does not in any way encourage households to use utilities sparingly, which leads to inefficient use of budget funds.

The preconditions for the existence of shortcomings in the system of social support in Ukraine are the following factors: (a) social assistance is focused on maximum coverage of the population; (b) most benefits are provided without regard to the level of income and property available to the recipients; (c) a clear lack of incentives in the system of social support that promote the efficient use of funds allocated to it, inflated consumption of public utilities for the population; (d) the need to have information to record and monitor the social assistance actually consumed and to assess the income of applicants for it.

It is concluded that the aim of reforming the modern social system should be to increase the coverage of social support of the poor with the rational use of budget funds. To achieve these goals, it is first necessary to increase the effectiveness of management decisions in the system of social support, strengthen the targeted nature of its provision and introduce incentives for efficient use of resources for such assistance.

To strengthen the targeting of all types of social support, it is proposed to: (a) introduce indirect methods of estimating the income of citizens who apply for social support; (b) to combine all types of social assistance into a single social protection program, which will operate mainly on the principles of targeting (except for childbirth assistance, children with disabilities from childhood and children with disabilities) and taking into account the income of its recipients; (c) take into account the level of income when providing any kind of benefits; (d) make legislative changes to the rules for granting subsidies.

**Key words:** state, population, social support, social security, targeting.