

Додаток А

НУБІП України
Декану факультету (Директору ННІ)

(прізвище, ім'я, по батькові)

студента _____ курсу _____ групи

спеціальності _____

освітньої програми _____

освітнього ступеня "Магістр"

(прізвище, ім'я, по батькові студента)

НУБІП України

ЗАЯВА

Прошу закріпити мене для написання кваліфікаційної магістерської роботи за кафедрою _____ соціальної роботи та реабілітації та призначити керівником _____ Чекаль Л. А.

Тема роботи: «Глобальний характер сучасних систем соціального захисту»

The global nature of modern social protection systems

НУБІП України

НУБІП України
" " 20 р. Підпис

ПОГОДЖЕНО

НУБІП України
" " 20 р.
Декана факультету (Директор ННІ) _____ (підпис) _____ (ПІБ)

Завідувач кафедри

_____ (підпис)

_____ (ПІБ)

Керівник кваліфікаційної магістерської роботи

_____ (підпис)

_____ (ПІБ)

НУБІП України

Примітка: прізвище, ім'я, по батькові студента, тема магістерської роботи вказуються українською та англійською мовами.

НУБІП України Додаток Б

НУБІП України

НУБІП України

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

11.05 – КМР. 585 “С” 2020.10.29. 010 ПЗ

ДОНДУКОВОЇ ОЛЬГИ СЕРГІЇВНИ

2021 р.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

Додаток В

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

Факультет

(ННІ)

НУБІП України

ПОГОДЖЕНО

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Декан факультету (Директор ННІ)

Завідувач кафедри

(назва факультету (ННІ)) (назва кафедри)

(підпис) (ПІБ) (підпис) (ПІБ)

“ ” 20__ р. “ ” 20__ р.

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему «Глобальний характер сучасних систем соціального захисту»

Спеціальність Соціальна робота

(код і назва)

Освітня програма Соціально-психологічна реабілітація

(назва)

Орієнтація освітньої програми Магістр

(освітньо-професійна або освітньо-наукова)

Гарант освітньої програми

(науковий ступінь та вчене звання) (підпис) (ПІБ)

Керівник магістерської кваліфікаційної роботи

кандидат філософських наук, доцент (науковий ступінь та вчене звання) (підпис) Некаль Людмила Анатоліївна (ПІБ)

Виконав

Дондукова Ольга Сергіївна

(підпис) (ПІБ студента)

КИЇВ – 2021

Додаток Д

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

Факультет (ФНН) Гуманітарно-Педагогічний

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри - Сопівник Ірина Віталіївна – доктор педагогічних наук, доцент

“ ” 20 (підпис) року (ПІБ)

ЗАВДАННЯ

ДО ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТУ

Спеціальність Соціальна робота (прізвище, ім'я, по батькові)

Освітня програма Соціально-психологічна реабілітація (код і назва)
(назва)

Орієнтація освітньої програми Магістр
(освітньо-професійна або освітньо-наукова)

Тема магістерської кваліфікаційної роботи «Глобальний характер сучасних систем соціального захисту»

затверджена наказом ректора НУБіП України від “ ” 20 р.
№

Термін подання завершеної роботи на кафедру (рік, місяць, число)

Вихідні дані до магістерської кваліфікаційної роботи

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

1. Комплексна оцінка системи соціального захисту населення України
2. Забезпечення конструктивних змін у системі соціального захисту населення
3. Виявлення основних проблем функціонування та фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні

Перелік графічного матеріалу (за потреби)

Дата видачі завдання “ ” 20 р.

Керівник магістерської кваліфікаційної роботи (підпис) (прізвище та ініціали)

Завдання прийняв до виконання (підпис) (прізвище та ініціали студента)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ	8
1.1. Міжнародно-правові гарантії щодо реалізації соціальних прав людини	9
1.2. Міжнародно-правові зобов'язання України, пов'язані з її інтеграцією до Європейського Союзу.....	11
1.3. Державна політика у сфері соціального захисту та соціального забезпечення.....	19
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	28
2.1. Бюджетне фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення.....	30
2.2. Оцінка ефективності інвестиційної політики фонду та показників.....	34
РОЗДІЛ 3. ФІНАНСУВАННЯ СФЕРИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	37
3.1. Фінансування основних категорій, які мають право на соціальний захист	37
3.2. Основні проблеми фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.....	48
3.3. Основні причини неефективності фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.....	52
ВИСНОВОК.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	74
ДОДАТКИ.....	77

ВСТУП

Актуальність. Соціальний захист населення – це багатовимірна система взаємопов'язаних з усіма законодавчими і виконавчими рішеннями різних рівнів економічних, правових та соціальних гарантій реалізації найважливіших соціальних прав кожного громадянина, незалежно від його місця проживання, працездатності, статі, віку. У широкому контексті соціальний захист – це система організаційних, правових та економічних заходів щодо забезпечення головних соціальних прав громадянина у державі. Структурно соціальний захист має такі складові: а) державний соціальний захист – загальна система соціального захисту (загальнообов'язкове державне страхування та державна соціальна допомога); б) спеціальний соціальний захист; в) додатковий соціальний захист і недержавне соціальне забезпечення (недержавне пенсійне забезпечення та недержавні соціальні послуги).

Розробці теорії соціального захисту населення та удосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні дослідники, зокрема, такі як А. Александрова, А. Базилюк, Н. Борецька, Л. Вернигора, Д. Галлагер, Б. Зайчук, І. Калачова, М. Кравченко, Е. Лібанова, М. Ліборакіна, Б. Надточій, Н. Новиков, В. Скуратівський, Й. Хендшель, Ю. Шклярський, В. Якимець та ін.

Незважаючи на широкий спектр розглянутих теоретичних та практичних питань у контексті даної проблематики, актуальним залишається визначення на регіональному рівні стратегічних напрямів реформування системи соціального захисту населення, які мають ґрунтуватись на світовому досвіді формування та розвитку системи соціального захисту населення з огляду на можливості його адаптації до умов нашої держави.

Метою дипломної роботи є обґрунтування теоретико-прикладних засад здійснення комплексної оцінки системи соціального захисту населення України та її аналіз, розкриваються головні принципи, на яких має будуватися

ця система. Обґрунтовуються організаційно-правові, економічні та інші механізми посилення адресності соціальної допомоги найменш захищеним верствам населення.

основних завдань:

- дослідити сутність, значення і необхідність соціального захисту;
- обґрунтування організаційно-правових, економічних механізмів посилення адресності соціальної допомоги;

- аналіз становлення та розвитку системи соціального захисту в різних країнах світу;

- виявлення основних проблем функціонування й фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні;

- комплексна оцінка системи соціального захисту населення України;

- обґрунтування заходів щодо динаміки соціально-економічних процесів в умовах праці;

- забезпечення конструктивних змін у системі соціального захисту населення.

Об'єкт дослідження – соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні.

Предметом дослідження є сутність, значення і необхідність соціального захисту.

Інформаційною базою дослідження є дані Національної комісії з системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Підготовка та публікація магістерської роботи стала можливою завдяки дослідженням програми “Верховенство права” міжнародного фонду “Відродження”.

РОЗДІЛ 1. МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Відповідно до Закону України “Про міжнародні договори України”, що узгоджується з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів, згода Верховної Ради України на обов'язковість для України міжнародного договору може надаватися шляхом ратифікації, прийняття договору або приєднання до договору через прийняття відповідного закону.

Однак, практика надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів в Україні недостатньо системна та послідовна. Наша держава, безумовно, визнає базові універсальні міжнародні акти щодо прав людини, у тому числі і щодо соціальних прав. Але ці документи, здебільшого, є рамковими і передбачають досить гнучкі соціальні стандарти, орієнтовані на держави з різним рівнем соціального та економічного розвитку. Натомість Україна вибірково ставиться до надання згоди на обов'язковість інших міжнародних договорів, що передбачають більш високі соціальні стандарти у порівнянні з фундаментальними актами міжнародного права.

Окремою проблемою є реалізація міжнародно-правових гарантій і зобов'язань України в національному законодавстві. У переважній більшості випадків нові закони з питань ратифікації міжнародних договорів приймаються без паралельного внесення змін до чинних законів України, що пов'язані з цими договорами. Не є поширеною і практика ухвалення комплексу державних заходів щодо виконання міжнародних договорів у сфері реалізації соціальних прав. Держава також не здійснює постійного системного моніторингу виконання взятих нею міжнародноправових зобов'язань у соціальній сфері.

Нижче подано перелік та коротку характеристику сфери регулювання основних міжнародних правових угод щодо соціальної прав людини, участь у яких бере Україна.

Залучення України до міжнародних соціально-правових процесів триває. На парламентському рівні ініційовано розгляд питання про ратифікацію Україною Європейського кодексу соціального забезпечення, Конвенції МОП “Про мінімальні норми соціального забезпечення” № 102 від 04.06.1952 та Конвенції МОП “Про основні цілі та норми соціальної політики” № 117 від 06.06.1962. Також 2008 року Україна підписала Конвенцію ООН “Про права інвалідів” (прийнята 13.12.2006).

1.1 Міжнародно-правові гарантії щодо реалізації соціальних прав

людини

Залучаючись до участі у низці міжнародних угод, Україна визнала за своїми громадянами, а також за іноземними громадянами та апатридами, що на законних підставах перебувають на її території, комплекс основних соціальних прав. Гарантування нашою державою цих прав, які для міжнародного співтовариства є загально визнаними, водночас породжує зобов'язання України як перед кожним індивідуумом, так і перед міжнародною спільнотою. Таким чином, участь України у перелічених вище міжнародних угодах зобов'язує нашу державу до встановлення законодавчих гарантій та запровадження механізмів реалізації основних соціальних прав людини, серед яких:

- 1) право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання гідності і вільного розвитку особи прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль та міжнародного співробітництва у відповідності зі структурою і ресурсами кожної держави¹⁰;
- 2) право на достатній життєвий рівень, тобто такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання свого здоров'я і добробуту та своєї сім'ї¹¹;
- 3) право на соціальне забезпечення, що поширюється на випадки безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості та інші випадки втрати засобів до існування через незалежні від особи обставини;

4) право на користування послугами соціальних служб, що розкривається через зобов'язання сприяти функціонуванню соціальних служб або створювати такі служби, заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні соціальних служб;

5) право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства, підкріплене зобов'язаннями вживати заходів для забезпечення інвалідам орієнтування, освіти та професійної підготовки, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних чи приватних спеціалізованих закладах, а також сприяти їхньому доступові до роботи, надавати допомогу в усуненні перешкод для спілкування і пересування;

6) право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист, обумовлене обов'язком держав щодо надання соціальної допомоги та допомоги сім'ям із дітьми, в т. ч. надання сім'ям житла, допомоги щойно одруженим та інших відповідних засобів;

7) право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист, що включає забезпечення дітям і підліткам, з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків, догляду, допомоги, освіти та підготовки, яких вони потребують, зокрема шляхом створення або забезпечення функціонування закладів і служб, а також надання захисту та спеціальної допомоги з боку держави дітям і підліткам, які тимчасово або постійно позбавлені допомоги з боку їхніх сімей;

8) право осіб похилого віку на соціальний захист, зокрема надання особам похилого віку можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства, вільно обирати спосіб життя і незалежно жити у знайомому для них оточенні так довго, як вони забажають і зможуть (зокрема через забезпечення житла, пристосованого до їхніх потреб і стану здоров'я), в т. ч. гарантії для осіб похилого віку, які проживають у будинках для престарілих, надання належної допомоги з повагою до їх особистого життя та забезпечення їх участі у прийнятті рішень щодо умов їхнього життя;

9) право на захист від бідності та соціального відчуження, тобто надання соціально незахищеним особам ефективного доступу до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури, а також соціальної та медичної допомоги¹³. Слід зазначити, що Україна не визнала обов'язковими для себе норми Європейської соціальної хартії (переглянутої) щодо права на соціальне забезпечення та права на соціальну допомогу. Вказані права Верховна Рада України визнала цілями, до здійснення яких Україна прагнутиме всіма відповідними засобами¹⁴.

1.2 Міжнародно-правові зобов'язання України, пов'язані з її інтеграцією до Європейського Союзу

Однією з нагальних цілей на шляху європейської інтеграції України, одночасно із загальною демократизацією та забезпеченням прав людини і верховенства права, є лібералізація та реформування соціально-економічної системи. В Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та її державами-членами визначені основні пріоритети, які можуть сприяти зміцненню їх економічних зв'язків, зокрема:

1. Зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства, в т. ч. у таких галузях, як охорона праці, охорона здоров'я та життя людей тощо.

2. Співробітництво в галузі соціального захисту (особливо щодо здійснення реформ у системі соціального захисту в Україні).

3. Координації соціального забезпечення України з ЄС та країнами-членами, зокрема щодо громадян, які на законних підставах перебувають на території України чи країн-членів Співтовариства.

Водночас у Плані дій «Україна – Європейський Союз», схваленому в лютому 2005 року, передбачається посилення діалогу та співробітництва з соціальних питань забезпечення наближення стандартів України до стандартів та практики Європейського Союзу у сфері зайнятості та соціальної політики.

Зокрема планується розпочати діалог з питань соціальної політики для аналізу

та оцінки ситуації, визначити основні проблемні питання і шляхи наближення політики та практики, що існує в Україні, до стандартів Співтовариства, а також здійснювати моніторинг відповідних законодавчих і політичних змін.

11 грудня 1999 року Рада Європи схвалила Спільну стратегію Європейського Союзу щодо України. В даному документі змінення співпраці між Європейським Союзом та Україною розглядається в контексті розширення Співтовариства, зокрема встановлюються такі пріоритети:

Таблиця 1.1

	Виконання Україною взятих на себе зобов'язань та приведення свого законодавства у відповідність до норм і стандартів Ради Європи (п. 12).
Зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Європейського Союзу	Заохочення та підтримка Співтовариством все більшого зближення законодавства України із законодавством Європейського Союзу (п. 20 та п. 52).
	Сприяння Співтовариства у розвитку прозорої та стабільної правової, нормативної та інституційної бази в Україні (п. 52).
	Створення Україною цілеспрямованої системи соціального забезпечення для врахування соціальних аспектів переходу до ринкової економіки (п. 21).
Співробітництво України та Європейського Союзу в галузі соціального захисту	Підтримка Співтовариством розвитку системи охорони здоров'я (п. 52).
	Підтримка Співтовариством розвитку системи соціальної допомоги та пенсійного забезпечення (п. 53).

Європейський Парламент у своїй резолюції щодо згаданої Спільної стратегії Європейського Союзу визнає пріоритетним для України реформування внутрішніх структур так, щоб якомога швидше були створені

інституційна та законодавча системи, які забезпечили об'єктивне сприяння економічному розвитку, та підвищення ролі верховенства права.

З метою реалізації цих пріоритетів була розроблена Стратегія інтеграції

України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України №

615/98 від 11.06.1998. Так, у Стратегії відзначається, що адаптація соціальної політики України полягає у реформуванні систем соціального страхування, охорони праці і охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, політики

зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів

Європейського Союзу, а також поступовому досягненні загальноєвропейського

рівня соціального забезпечення і захисту населення. Даний напрям

інтеграційного процесу має здійснюватися в рамках загальної програми реформ з активним залученням інституцій та програм Європейського Союзу та його

держав-членів і першочерговим спрямуванням технічної допомоги

Співтовариства саме на адаптацію соціальної політики.

Конституційні гарантії реалізації соціальних прав людини

Конституція України, виокремлюючи головні характеристики держави, визначає Україну як соціальну державу, що передбачає її першочергову орієнтацію на забезпечення соціальних та економічних прав людини. Тим самим Україна як держава визнає себе відповідальною за економічне та соціальне благополуччя своїх громадян.

Відповідно до загальних конституційних засад, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Згідно з Основним Законом, ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, а також закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян. Це зобов'язує державу відповідним чином

регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Соціальні права та соціальні гарантії, закріплені в Конституції

України Окремі статті Конституції України

Окремі статті Конституції України містять положення, які закріплюють цілий комплекс загально визнаних соціальних прав людини та специфічних соціальних гарантії з боку держави, а саме:

1) право на соціальний захист (ст. 46);

2) право на житло (ст. 47);

3) право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст. 48);

4) право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49);

5) право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання (ст. 52);

6) право на освіту (ст. 53). Огляд закріплених у Конституції України соціальних прав людини з аналізом основних механізмів їх реалізації міститься у Таблиці 1. У формулюваннях більшості з цих положень Основного Закону відчувається безперечний вплив міжнародних правових актів щодо прав людини, зокрема:

У формулюваннях більшості з цих положень Основного Закону відчувається безперечний вплив міжнародних правових актів щодо прав людини, зокрема:

Таблиця 1.2

Загальна декларація прав людини (ст. 25)

Стаття 46	Право на соціальний захист	Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 9) Європейська соціальна хартія (переглянута) (ст. 31)
Стаття 47	Право на житло	Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 11)
Стаття 48	Право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї	Загальна декларація прав людини (ст. 25) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 11)
Стаття 49	Право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування	Загальна декларація прав людини (ст. 25) Європейська соціальна хартія (переглянута) (ст. 11)
Стаття 52	Право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання	Конвенція про права дитини (ст. 20) Європейська соціальна хартія (переглянута) (ст. 17)
Стаття 53	Право на освіту	Загальна декларація прав людини (ст. 26) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 13)

Проте не всі положення Конституції України гарантують безумовне застосування певних механізмів соціального захисту чи соціального забезпечення за рахунок держави.

Під зобов'язаннями держави в цьому випадку маються на увазі гарантії держави щодо реалізації базових соціальних прав людини (у т. ч. встановлення мінімальних стандартів щодо їх реалізації), а під можливостями громадян – права громадян на те, щоб за власним бажанням скористатися пільгами чи іншими механізмами соціального захисту, встановленими державою, або мати доступ до спеціальних державних програм, які фінансуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.

Однією із важливих конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування або звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, оскільки для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом), не допускається звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів. Зупинення його дії можливе лише за умови введення надзвичайного стану.

Так, Конституційний Суд України неодноразово розглядав справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення Законів про державний бюджет щодо зупинення або обмеження пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних гарантій такими, що не відповідають Конституції України.

Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, «ревізія» законами про державний бюджет різноманітних заходів соціального захисту та соціального забезпечення, яку було започатковано 1995 року, набула системного характеру. Це змусило Конституційний Суд України визнати неконституційними окремі норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», а також значну частину положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» та Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік».

Разом з тим, питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, зокрема пільги та компенсаційні виплати, змістом прав та свобод людини, залишається дискусійним, оскільки у певних випадках вони не є ані гарантією достатнього життєвого рівня, ані засобом підтримки в складних життєвих ситуаціях та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою. Вони

просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян і цим ставлять інших осіб в нерівну з ними позицію.

Підстави виникнення права на соціальний захист, визначені в

Конституції України

Конституція України безпосередньо передбачає лише декілька підстав, що зумовлюють виникнення права на соціальний захист та соціальне забезпечення за соціальною ознакою, а саме: повна або часткова втрата працездатності, тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття через незалежні від особи обставини, старість.

Єдиною гарантією соціального захисту за професійною ознакою, за Конституцією України, є положення про забезпечення соціального захисту громадян України, що перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей¹⁰. Відповідно до закону, військовими формуваннями також вважаються Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, війська Цивільної оборони України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна спеціальна служба транспорту тощо.

Розглядаючи конституційні гарантії соціального захисту службовців військових формувань, Конституційний Суд України зазначає, що служба в органах внутрішніх справ має деякі специфічні риси, що повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності. Таким чином, визначений законами України відповідно до положень Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування, а особливістю їх професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі та своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий

мінімум. Здійснення таких заходів не залежить від розміру їх доходів чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер.

Що стосується різних форм соціального захисту та категорій громадян, на які вони спрямовані, то вони швидше є предметом регулювання законів, аніж Конституції України. Безпосередньо про пільги як форму соціального захисту в Конституції України йдеться лише у двох випадках, а саме: про пільги вагітним жінкам і матерям як гарантію забезпечення рівності чоловіків та жінок, а також про пільги учням і студентам у контексті гарантування права на освіту.

Конституційне положення про право на соціальний захист чи забезпечення за рахунок держави «в інших випадках, передбачених законом», очевидно, стало основою законодавчого визначення інших підстав для надання пільг та встановлення інших соціальних гарантій щодо значно більшої кількості категорій громадян, які безпосередньо не визначені в Основному Законі. Крім того, в окремих випадках на зміст цих соціальних гарантій впливають інші положення Конституції України (зокрема право на освіту, гарантування рівності чоловіків та жінок, встановлення особливого статусу військовослужбовців тощо). У той же час, нерідко запровадження таких заходів соціального захисту виходить за рамки конституційних стандартів, оскільки на рівні законів України значно розширено перелік категорій осіб, які мають право на ті чи інші заходи соціального захисту.

Конкретизуючи конституційні інструменти забезпечення соціальних та економічних прав громадян, можна зробити висновок, що існуюча система пільг і соціальних гарантій, перш за все, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, судді та інші), а не на надання мінімального необхідного соціального забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, пенсіонерам, тяжко хворим тощо). Вказані верстви населення мають право доступу переважно до субсидій на оплату житлово-

комунальних послуг та деяких інших незначних пільг (безкоштовний проїзд у громадському транспорті, часткова компенсація вартості лікарських засобів, безоплатне чи на пільгових умовах санаторно-курортне лікування тощо).

1.3 Державна політика у сфері соціального захисту та соціального забезпечення

Суб'єкти формування державної політики

На сьогодні державну політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення формує низка актів Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України. При аналізі даного масиву нормативно-правових актів слід враховувати, що вказані державні органи влади здійснюють нормотворчий вплив на політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, як і в інших галузях, виходячи з розподілу владних повноважень, закріпленого в чинній Конституції України.

У такий спосіб Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту. На практиці Верховна Рада України здійснює зазначені повноваження через прийняття законів, використання механізмів парламентського контролю і, зокрема, шляхом проведення парламентських слухань.

На сьогодні державну політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення формує низка актів Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України. При аналізі даного масиву нормативно-правових актів слід враховувати, що вказані державні органи влади здійснюють нормотворчий вплив на політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, як і в інших галузях,

виходячи з розподілу владних повноважень, закріпленого в чинній Конституції України.

У такий спосіб Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту. На практиці Верховна Рада України здійснює зазначені повноваження через прийняття законів, використання механізмів парламентського контролю і, зокрема, шляхом проведення парламентських слухань.

Президент України, здійснюючи правове регулювання засад соціальної політики, виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян. При цьому Основний Закон, визначаючи вичерпний перелік повноважень Президента України, не відносить безпосередньо до його компетенції визначення державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення чи інших споріднених галузях. Саме тому акти Президента України не запроваджують своїми положеннями нових регулювань, а є радше додатковими щодо встановлених законами України, на що вказують назви указів та розпоряджень. Водночас слід зважати на те, що після внесення змін до Конституції України у грудні 2004 року акти Президента України мають досить обмежений вплив на діяльність органів виконавчої влади.

У свою чергу, Кабінет Міністрів України прямо визначено Основним Законом як орган, який забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, а також соціального захисту населення, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України.

Основні напрями регулювання актів, що визначають державну політику

Зі змісту проаналізованих нижче нормативно-правових актів випливає, що усю діяльність держави щодо регулювання сфери соціального захисту та соціального забезпечення можна згрупувати за такими напрямками: організація надання соціальних пільг; призначення соціальних та компенсаційних виплат; регулювання порядку здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг; затвердження державних соціальних програм; встановлення державних соціальних стандартів, гарантій і нормативів; запровадження інших заходів соціального захисту.

Частину проаналізованих актів практично повністю присвячено питанням державної соціальної політики (наприклад, Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів»). Проте в більшості документів норми, що визначають державну політику, межують з нормами, які встановлюють конкретні види пільг, соціальних виплат або передбачають інші заходи соціального захисту.

Можна зробити висновок, що для законодавства України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення характерними є комплексні кодифіковані законодавчі акти, що мають за мету охопити цілий ряд правовідносин, пов'язаних із певною проблемою або соціальною групою (наприклад, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг»). Разом з цим, деякі акти мають цільовий (сфокусований) характер (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку»). Водночас слід зазначити, що, залежно від цілей регулювання, обидва підходи виправдані.

При цьому відслідковуються відмінності напрямів діяльності залежно від цільових груп, що впливає зі специфіки державної соціальної політики відносно цих груп. Так, якщо в політиці щодо дітей, позбавлених батьківського піклування, та інвалідів переважає спрямування соціальної роботи, то визначальними елементами політики щодо ветеранів війни чи репресованих громадян є соціальне забезпечення та пільги. Очевидно, що в даному контексті не останню роль відіграє відмінність у ментальності цільових груп, що визначається світоглядними, психологічними та соціальними розбіжностями різних поколінь.

Законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення

Національне законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення почало формуватися 1990 року – ще до проголошення незалежності України – і на сьогодні тільки на рівні законів складається щонайменше із 58 документів, які безпосередньо встановлюють ті або інші види пільг, соціальних та компенсаційних виплат, а також соціальних послуг для різних категорій осіб. Так, з усього масиву проаналізованих законів 27 передбачають різні заходи соціального захисту для соціально вразливих категорій осіб, ще стільки ж встановлюють спеціальний соціальний захист для представників певних професій, і всього 4 закони передбачають різні заходи соціального захисту за певні заслуги.

Таблиця 1.3

Категорії громадян	Пільги	Соціальні та компенсаційні виплати	Соціальні послуги
За соціальною ознакою	27	18	14
За професійною ознакою	27	16	—
За заслуги	4	3	3

Всього законодавства):	актів 58	37	17
---------------------------	----------	----	----

НУБІП України

Починаючи з 1990 року, у різні періоди законодавці використовували різний інструментарій для розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Так, у законодавчих актах різних періодів простежується вплив принципово відмінних концептуальних підходів та моделей, серед яких визначальними є радянська модель (домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення) і європейська модель (домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах).

У більшості проаналізованих актів чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення перевага надається нематеріальній (натуральній) формі соціального захисту – пільгам та соціальним послугам. У свою чергу, пільги більшою мірою притаманні радянській моделі й незаперечно домінують у чинному законодавстві, а соціальні послуги європейській, і на даний час вони мало поширені (непоширеність соціальних послуг пояснюється тим, що ця форма соціального захисту почала розвиватись порівняно недавно і найбільше пригаманна законодавчим актам, прийнятим упродовж 2008–2012 років). Разом з тим, у чинному законодавстві використовується і грошова форма соціального захисту у вигляді різноманітних соціальних та компенсаційних виплат (матеріальна та грошова допомога, доплати, надбавки, підвищення до заробітної плати тощо, соціальна допомога, адресні компенсації та відшкодування тощо).

Для того, щоб проаналізувати особливості функціонування сфери соціального захисту та соціального забезпечення, до якої в Україні належать, перш за все, пільги, соціальні та компенсаційні виплати, а також соціальні послуги, слід простежити хронологічно розвитку відповідного блоку законодавства.

Саме різні підходи до підготовки окремих актів законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, а також їх несистемність і внутрішня суперечливість призвели до несистематичності та непрозорості бюджетного фінансування навіть достатньо ефективних видів соціального захисту, які впроваджувалися в Україні.

Система пільг, соціальних виплат та соціальних послуг

Основні форми соціального захисту, передбачені чинним законодавством, можна розділити на декілька таких груп:

- пільги (часткове або повне звільнення від плати за різноманітні послуги і товари, а також можливість придбання певних товарів за зниженими цінами);
- соціальні та компенсаційні виплати (різноманітні форми матеріальної та соціальної допомоги, надбавок, доплат та компенсацій соціального призначення, що виплачуються у грошовій формі);
- соціальні послуги (послуги, спрямовані на відновлення або підтримання нормальної життєдіяльності найбільш соціально вразливих категорій населення або осіб, що піддаються різноманітним соціальним ризикам чи зазнали певних труднощів з вини держави).

При проведенні аналізу всього комплексу чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення стає зрозуміло, що на сьогодні домінуючими формами соціального захисту в Україні є соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка ще недостатньою мірою охоплює найбільш соціально незахищені категорії громадян.

При проведенні аналізу всього комплексу чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення стає зрозуміло, що на сьогодні домінуючими формами соціального захисту в Україні є соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка ще недостатньою мірою охоплює найбільш соціально незахищені категорії громадян.

Таблиця 1.4

Підстави для надання пільг	Кількість категорій пільговиків	Кількість видів пільг
Соціальна незахищеність	45	44
Професія чи рід занять	57	39
Заслуги перед державою	14	42

Отже, згідно з наведеними даними, найбільше різновидів пільг спрямовано на соціальний захист найбільш соціально незахищених категорій громадян. Друга за кількістю видів пільг група – особи, які мають певні заслуги перед державою. На третій позиції за цим показником – представники певних професій чи роду занять.

Як не парадоксально, але найбільше категорій пільговиків (57 категорій) формується за рахунок працездатного населення у працездатному віці, хоча для цієї демографічної групи передбачено найменшу кількість пільг (39 видів). Огляд основних категорій пільговиків та пільг, на які вони мають право унаслідок своєї професійної діяльності або роду занять.

Найбільші за кількістю видів групи у структурі передбачених чинним законодавством пільг становлять:

- пільги на квартплату, оплату житлово-комунальних послуг та придбання твердого і рідкого побутового палива;
- пільги на забезпечення житлом та покращення житлових умов;
- пільги на проїзд у міському громадському транспорті та транспорті приміського і міжміського сполучення;
- пільги на придбання та забезпечення ліками, диспансеризацію та лікування, а також санаторно-курортне оздоровлення та лікування.

На відміну від діючої системи пільг, система соціальних та компенсаційних виплат побудована більш логічно і адресно: значну частину суто соціальних виплат спрямовано на соціальний захист найбільш соціально незахищених категорій населення, а суто компенсаційних – на спеціальний

соціальний захист та додаткове матеріальне забезпечення представників певних професій (для цієї категорії осіб компенсаційні виплати, перш за все, пов'язані з їх професійною чи службовою діяльністю). Зокрема 70 категорій одержувачів різноманітних соціальних та компенсаційних виплат (яких загалом є 33 види) користуються цим правом за ознакою соціальної незахищеності, 49 категорій – за професійною ознакою або родом занять (ім адресується 25 видів таких виплат), і 8 категорій одержувачів соціальних та компенсаційних виплат отримують 13 видів різноманітних виплат за певні заслуги перед державою.

Найбільше різновидів соціальних та компенсаційних виплат призначаються за ознакою соціальної незахищеності. Це повністю відповідає їх меті, оскільки саме соціально незахищені категорії громадян найбільше потребують соціальної допомоги та матеріального забезпечення з боку держави. Однак кількість видів виплат за професійною ознакою не набагато менша, і це не може не викликати занепокоєння, адже така кількість видів соціальних та компенсаційних виплат працездатному населенню створює додаткове навантаження на бюджети всіх рівнів і не завжди є виправданою.

Таблиця 1.5

Підстави для призначення соціальних виплат	Кількість категорій одержувачів	Кількість видів соціальних виплат
Соціальна незахищеність	70	33
Професія чи рід занять	49	25
Заслуги перед державою	8	13

Єдиною підставою для надання права на отримання соціальних послуг за рахунок держави є перебування особи у складних життєвих обставинах. Проте часто право на соціальні послуги надається і громадянам, які мають певні заслуги перед державою чи належать до представників певних професій. У таких випадках право на отримання соціальних послуг за рахунок держави у представників певних професій чи роду занять пояснюється іншими підставами (наприклад, вік, стан здоров'я, нездатність до самообслуговування тощо) або особливостями професійної діяльності (наприклад, робота, що є загрозою для здоров'я).

Цільові групи основних заходів соціального захисту

Залежно від загального спрямування та цільових груп, усі заходи соціального захисту в Україні поділяються на дві основні категорії: загальний соціальний захист та спеціальний соціальний захист.

Згідно з чинним законодавством, заходи спеціального соціального захисту поширюються на окремі категорії громадян за ознаками професійної приналежності чи роду занять та за заслуги перед державою.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Прийняття 2003 року Закону України «Про соціальні послуги», який набув чинності 1 січня 2004 року, стало переломним моментом у функціонуванні всієї системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.

Перш за все, Закон фактично задекларував відхід від непрозорих пільг і не завжди ефективних соціальних виплат, більше притаманних радянській

моделі соціального захисту, та перехід до форм і механізмів соціального захисту, притаманних європейській моделі соціального захисту та соціального забезпечення. Крім того, Закон дав визначення самому поняттю “соціальні послуги”: це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Проте соціальні послуги не можна вважати абсолютно новою для України формою соціального захисту. Існуюча ще з радянських часів та частково модернізована протягом кількох останніх років мережа державних та комунальних закладів соціального обслуговування населення фактично надає цілий ряд послуг, які за певними ознаками можна віднести до соціальних послуг у сьогоdnішньому їх розумінні.

На основі такого підходу до вивчення існуючої системи соціального обслуговування було сформовано перелік різних видів соціальних послуг у розрізі окремих категорій їх одержувачів.

Починаючи з другої половини 90-х років минулого століття, поряд із державними та комунальними закладами соціального обслуговування в Україні почала формуватися мережа недержавних організацій та установ, які надають соціальні послуги різним соціально незахищеним категоріям громадян та особам, що опинилися у складних життєвих обставинах. Саме завдяки цим організаціям в Україні почали розробляти і надавати нові види соціальних послуг, не притаманні радянській моделі соціального захисту та соціального забезпечення – вони охопили нові, раніше не пріоритетні соціально незахищені категорії громадян.

Незважаючи на те, що основну роль у системі соціального захисту та соціального забезпечення в Україні досі відіграє держава, новий Закон України «Про соціальні послуги» створив можливість більш широко залучати до надання соціальних послуг недержавні організації та установи.

Зокрема, як передбачає Закон України «Про соціальні послуги», усі суб'єкти, що надають соціальні послуги, поділяються на: державні та комунальні суб'єкти; недержавні суб'єкти; фізичних осіб. Згідно з визначенням Закону, до державних та комунальних суб'єктів належать державні та комунальні спеціалізовані підприємства, установи та заклади соціального обслуговування; до недержавних – створені відповідно до законодавства юридичні особи, які не мають на меті отримання прибутку (тобто громадські та благодійні організації, релігійні організації, нецільові товариства та установи). Під «фізичними особами» у цьому випадку слід розуміти, перш за все, спеціалістів, які, маючи відповідну освіту чи підтверджений досвід роботи, працюють незалежно та можуть залучатися до надання соціальних послуг на підставі цивільно-правових договорів.

Подібні положення містяться і в інших актах чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. Зокрема Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачають, що участь у соціальному захисті відповідних соціально незахищених категорій громадян можуть брати і недержавні суб'єкти.

2.1 Бюджетне фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення

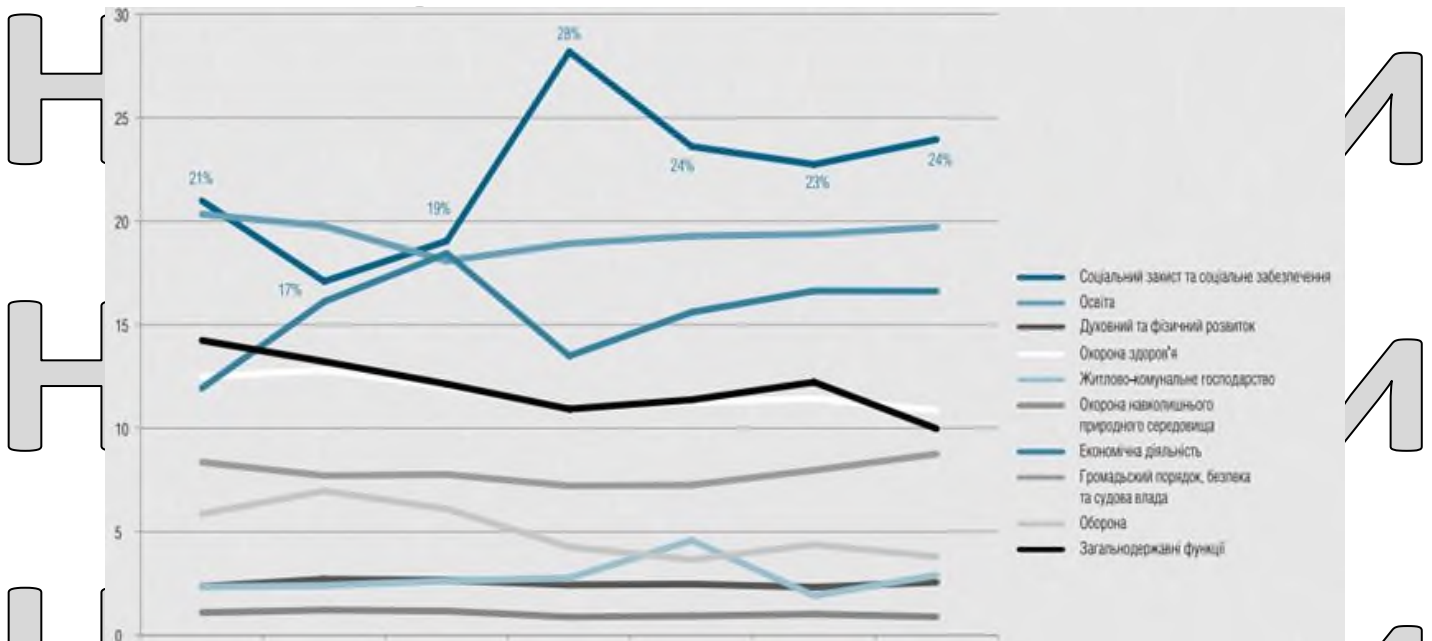
Соціальний захист та соціальне забезпечення – найбільша видаткова стаття зведеного бюджету України, яка за обсягом випереджає охорону здоров'я, освіту та видатки на економічну діяльність. Впродовж 2018–2020

років, які охоплює даний аналіз, обсяг річних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення складав у середньому 22% загальної суми видатків зведеного бюджету України.

В окремі періоди видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення становили навіть більшу частку у зведеному бюджеті. У 2016 році соціальний розвиток країни був визначений одним із політичних пріоритетів, а відтак частка бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення зросла до 28% загальної суми видатків зведеного бюджету (Рис. 2.1).

Цікавим є показник обсягу певної категорії видатків відносно ВВП (валового внутрішнього продукту). За цим показником обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2016 році був найбільшим за весь період, який охоплює даний аналіз. Так, 2016 року видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення склали 9% ВВП. У 2017 році нова урядова політика, спрямована на економічний розвиток країни, призвела до збільшення видатків на економічну діяльність, а відтак до скорочення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення до 24% від усіх видатків зведеного бюджету, що склало 8% ВВП у відповідному році. 2017 року уряд України визначив своїм пріоритетом інноваційно-інвестиційний розвиток – як наслідок, видатки на соціальний захист скоротилися більше ніж на 1% у порівнянні з 2017 роком і склали 6,5% ВВП. 2019 року було відновлено пріоритет фінансування соціальної сфери, і частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення знову зросла – до 7,8% ВВП.

Рис. 2.1



Аналіз динаміки зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у порівнянні з динамікою зростання ВВП виявляє цікаву закономірність. Так, єдиним періодом, коли видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зростали синхронно з показниками ВВП, були 2016–2018 роки (Рис. 2.2). Натомість найбільш помітно видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли у 2017 році, склавши 107% показника 2016 року. В той сам час, зростання ВВП уповільнилося з 29% до 28% за відповідний період. Отже, вповільнення росту ВВП відбулося на тлі зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, а також скорочення видатків на економічну діяльність.

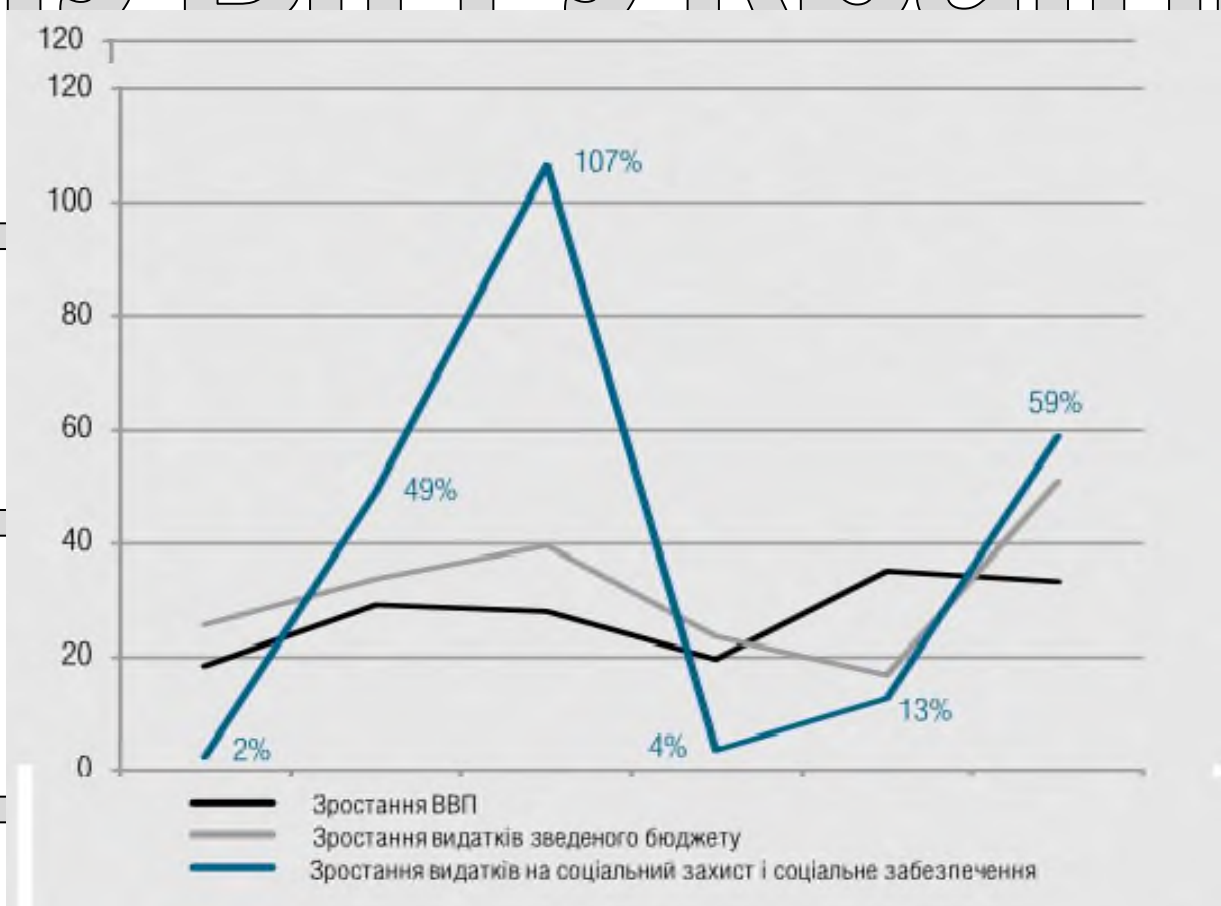
Проте обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що відображається у зведеному бюджеті, не розкриває реального обсягу всього бюджетного фінансування, яке спрямовується в Україні на сферу соціального захисту та соціального забезпечення. Це пояснюється тим, що відповідно до діючої системи бухгалтерського обліку, деякі складові видатків на фінансування соціальних послуг, соціальних виплат та інших заходів соціального захисту включаються до інших видаткових статей бюджету, а саме:

видатків на житлово-комунальне господарство, освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону тощо.

Видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення можна знайти практично у кожній з видаткових статей бюджету відповідно до функціональної класифікації видатків. Наприклад, видатки за статтею «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування закладів, які надають соціальні послуги дітям та молоді» фактично належать до видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, проте формально вони обліковуються за видатковою статтею бюджету

«Загальнодержавні видатки».

Рис. 2.2



Інший приклад – видаткова стаття «Компенсація збитків Пенсійного фонду, викликаних впровадженням спеціальної ставки для платників фіксованого сільськогосподарського податку». Видатки за цією статтею логічно було б віднести до видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, але вони включаються до видаткової статті бюджету

«Економічна діяльність». Ще одним прикладом є стаття «Фінансова підтримка санаторно-курортних закладів», за якою фінансуються державні програми оздоровлення ветеранів війни, інвалідів, громадян, постраждалих внаслідок

Чорнобильської катастрофи, дітей і молоді та ін. Однак ці видатки належать до видаткової статті «Охорона здоров'я», хоча, зважаючи на цільові групи, більш доцільно було б відносити їх до видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Таким чином, реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення значно перевищує ту їх частину, що проходить у зведеному бюджеті України за видатковою статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Щоб побачити реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні, необхідно визначити ті з них, які на практиці фінансуються за рахунок інших видаткових статей бюджету, але фактично спрямовуються на вирішення окремих питань у сфері соціального захисту та соціального забезпечення.

Для того, щоб провести коректне порівняння видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, які здійснює Україна, з аналогічними показниками розвинутих країн – наприклад, таких, як країни-члени Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), – перш за все, необхідно підрахувати загальний обсяг відповідних видатків в Україні. Цей розрахунок має включати видатки, що обліковуються за видатковою статтею

«Соціальний захист та соціальне забезпечення», іншими видатковими статтями бюджету, а також видатки державних цільових позабюджетних фондів. Інші

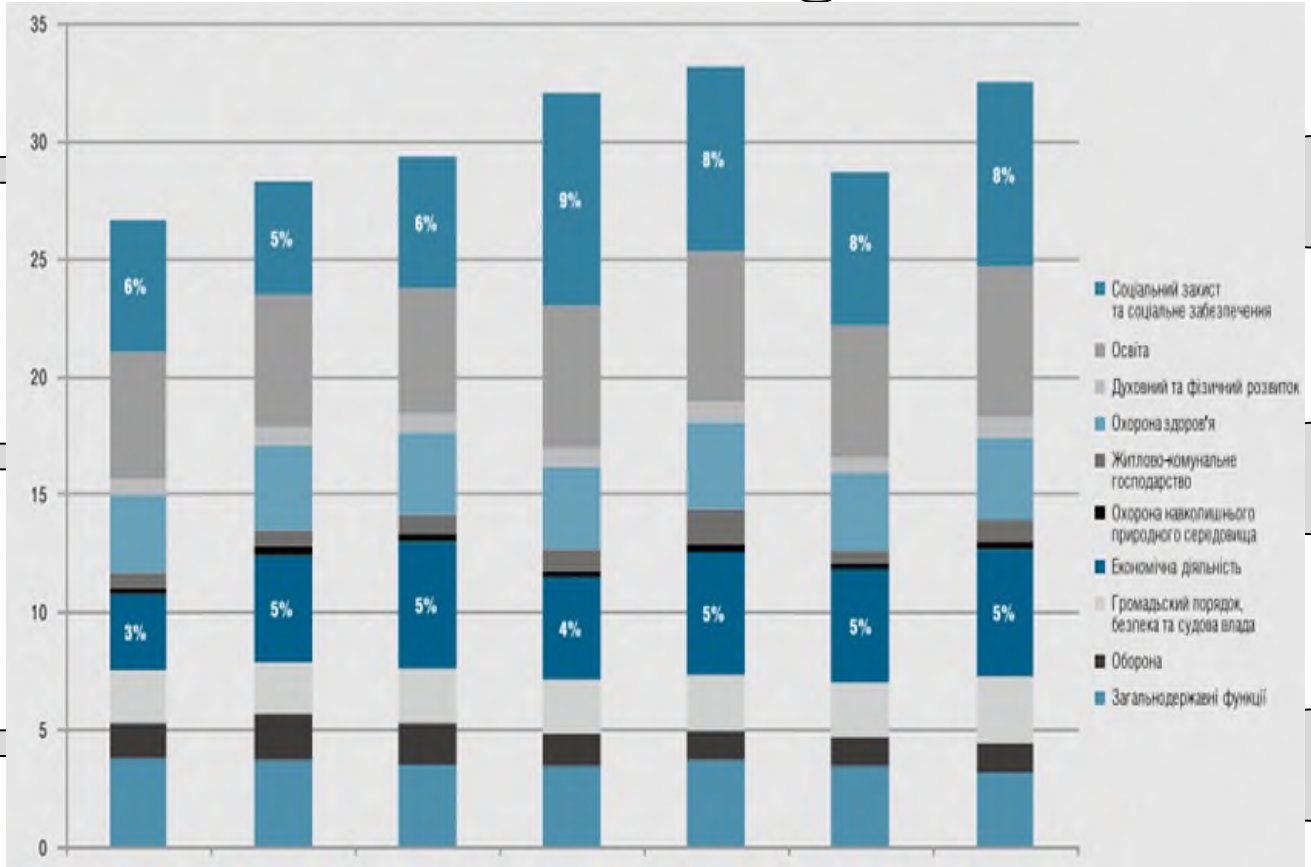
видаткові статті бюджету включають видатки на охорону здоров'я та видатки на програми житлового будівництва і забезпечення житлом, що фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів. Видатки, що здійснюються за

рахунок державних цільових позабюджетних фондів, включають видатки загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок тимчасової втрати працездатності, на випадок безробіття та від нещасних випадків на виробництві. Щоб визначити, які видатки дійсно відносяться до

НУБІП України

сфери соціального захисту та соціального забезпечення, можна використати систему класифікації соціальних видатків, що застосовується ОЕСР.

Рис.2.3



2.2 Класифікація соціальних видатків за методологією ОЕСР

База даних ОЕСР згруповує видатки на соціальний захист та соціальне

забезпечення за такими дев'ятьма категоріями:

- піклування про літніх людей, звичайні пенсії, пенсії особам, що достроково пішли у відставку, допомога на дому та послуги за місцем проживання;

- піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у

катастрофах – пенсії та допомога на поховання;

- допомога у разі неієздатності та тимчасової непрацездатності – послуги з догляду, допомога у разі неієздатності, допомога постраждалим від

НУБІП України

аварії на робочому місці та допомога у разі нещасних випадків, виплати у зв'язку з непрацездатністю працівників;

- охорона здоров'я – видатки на лікування у стаціонарних медичних закладах та амбулаторне лікування, оплата медичних препаратів та виплати на превентивне лікування;

- сім'я та діти – допомога на дитину та пільгові кредити, допомога по догляду за дитиною, допомога при вагітності та при пологах, допомога самотнім батькам;

- діяльність щодо розвитку ринку праці – послуги з працевлаштування, фінансування освітніх заходів для молоді та заходів з працевлаштування для непрацездатних;

- соціальна підтримка в разі безробіття – допомога у разі безробіття, компенсації у разі звільнення, компенсації за дострокове звільнення, пов'язане з кон'юнктурою ринку;

- забезпечення житлом – грошова допомога на купівлю та найм житла;

- інші заходи соціального захисту – грошова допомога, яку не можна віднести до інших категорій, призначена малозабезпеченим верствам населення (наприклад, допомога на придбання продуктів харчування чи одягу, поширена в деяких країнах, які не є членами ОЕСР), а також інші соціальні послуги та заходи соціального захисту.

З урахуванням цієї класифікації в Україні реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення буде складатися із загальної суми фактичних видатків державного і місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я, забезпечення житлом окремих категорій громадян (вони проходять за іншими статтями функціональної класифікації видатків) та видатків державних цільових позабюджетних фондів. Обсяг таких видатків зведеного бюджету та цільових позабюджетних фондів 2017 року в Україні становив 476 млрд. грн. або 29% ВВП. Для порівняння, обсяг видатків, які безпосередньо обраховуються за

бюджетною функцією «Соціальний захист та соціальне забезпечення», в бюджеті 2017 року становив лише 94 млрд грн., що склало 7,8% ВВП.

Згідно з поданими розрахунками, загальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні є доволі значним навіть у порівнянні з розвиненими країнами. За показником “Соціальні видатки у відсотках до ВВП” Україну у 2017 році випереджали лише Швеція та Франція.

Однак, попри значний обсяг соціальних видатків, якість соціальних послуг та інших заходів соціального захисту в Україні досі залишається відносно низькою у порівнянні з іншими країнами, а соціальні потреби найбільш вразливих категорій населення не задовольняються достатньою мірою.

Незважаючи на значний обсяг, видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні у розрахунку на одну особу є доволі низькими у порівнянні з розвинутими країнами. Якщо розрахувати видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення за методологією ОЕСР з урахуванням індексу купівельної спроможності⁵ та порівняти їх з аналогічними видатками країн-членів ОЕСР, то можна зробити висновок, що, незважаючи на значні кошти, які виділяються на соціальну сферу з державного та місцевих бюджетів, а також з урахуванням видатків державних цільових позабюджетних фондів та видатків на охорону здоров'я та видатків на забезпечення житлом окремих категорій громадян, рівень державного фінансового забезпечення на одну особу в Україні залишається одним із найнижчих серед країн-членів ОЕСР. За останніми доступними даними, у 2018 році в розрахунку на одну особу він склав 3677 дол. США на рік. Нижчий за показники України тільки рівень у Кореї (3465 дол. США) та Мексиці (986 дол. США).

НУБІП України

РОЗДІЛ 3. ФІНАНСУВАННЯ СФЕРИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

3.1 Фінансування основних категорій, які мають право на соціальний захист

В Україні заходи соціального захисту поширюються на певні категорії громадян, визначені чинним законодавством. У державному та місцевих бюджетах фінансування соціального захисту цих категорій громадян можна прослідкувати за функціональною класифікацією видатків. Основні категорії громадян, заходи щодо соціального захисту яких фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Найбільша частка фінансування за видатковою статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» впродовж 2002–2008 років припадала на категорії громадян, які мають право на різні види соціального захисту:

- пенсіонери ;
- сім'ї, діти та молодь,
- інші категорії населення, що мають право на соціальний захист.

Найбільшою за обсягом видатків є категорія пенсіонерів – 2018 року обсяг фінансування за статтею «Соціальний захист пенсіонерів» склав 72% усіх видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, а у 2018 році зазначена категорія бюджетних видатків склала 82,65 млрд. грн. або 58% усіх видатків за цією статтею. Значна частка цієї категорії у структурі інших видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення пояснюється, перш за все, зростанням частки людей пенсійного віку в загальній структурі населення України. Показовим є той факт, що 2018 року видатки на соціальний захист пенсіонерів склали 7 % ВВП, у той час як сумарні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення становили 9 % ВВП.

Фінансування основних видів та форм соціального захисту

Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні здійснюється шляхом призначення пільг, здійснення соціальних та компенсаційних виплат, а також надання соціальних послуг, (здебільшого державними або комунальними закладами системи соціального захисту). Зовсім незначна частка цих соціальних послуг надається недержавними організаціями та установами, які працюють за рахунок грантів, наданих місцевими бюджетами в якості фінансування діяльності з надання соціальних послуг. Всі заходи соціального захисту можуть здійснюватися у формі як грошових, так і натуральних трансфертів. Грошові трансферти – це різні види соціальної допомоги, компенсацій, надбавок, доплат та інших грошових виплат, що здійснюються у грошовій формі. Натуральні трансферти – це пільги на використання певних видів послуг та оплати за них, а також безпосередньо соціальні послуги (Таблиця 3.1).

Таблиця 3.1

Грошова форма	Натуральна форма
<p>Трансферти у грошовій формі включають:</p> <ul style="list-style-type: none"> • різні види грошового забезпечення; • соціальну допомогу; • матеріальну допомогу; • надбавки та доплати; • компенсаційні виплати. 	<p>Соціальні послуги, що надаються у стаціонарних установах, можуть надаватися у:</p> <ul style="list-style-type: none"> • дитячих будинках; • будинках-інтернатах; • будинках для престарілих <p>Соціальні послуги, що надаються у громаді, можуть надаватися:</p> <ul style="list-style-type: none"> • притулками для неповнолітніх; • територіальними центрами; • відділеннями соціального обслуговування вдома • соціальними службами для сім'ї, дітей та молоді;

НУБІП України

• неурядовими організаціями та окремими особами

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

Пільги для осіб, що мають на них право, можуть передбачати:

- часткову компенсацію вартості окремих товарів і послуг;
- можливість купувати окремі товари та послуги за зниженими цінами;
- право на першочергове або позачергове придбання товарів або отримання послуг

До трансфертів населенню у грошовій формі, згідно з економічною

класифікацією видатків, належать поточні та капітальні трансферти.

Трансферти населенню (поточні трансферти) – це виплата громадянам соціальної та матеріальної допомоги, а також надбавок, доплат та компенсацій

у натуральному вигляді, що здійснюється, перш за все, для збільшення їх доходу. Такі платежі можуть бути спрямовані на збільшення доходу певної сім'ї чи особи або на компенсування певних видів витрат або втрат – наприклад, придбання продуктів харчування, оплату житлово-комунальних послуг чи проїзду у транспорті, придбання твердого чи рідкого побутового палива тощо.

До цієї категорії також слід відносити соціальну допомогу інвалідам, багатодітним сім'ям, студентів, пенсії, путівки для оздоровлення чи лікування та інше. Відповідно до чинного законодавства, податок з доходів фізичних осіб та всі платежі за цими сумами передбачаються за тим самим кодом економічної класифікації бюджетних видатків.

До цієї категорії включено: оплату пільг, соціальну допомогу інвалідам, сім'ям із дітьми та багатодітним сім'ям; стипендії; пенсії; путівки на оздоровлення.

Капітальні трансферти – це невідплатні односторонні платежі органів управління, що не ведуть до виникнення або погашення фінансових вимог. Такі платежі спрямовуються на придбання капітальних активів, компенсацію втрат, пов'язаних із пошкодженням основного капіталу, або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. Також до цієї категорії слід зараховувати трансфертні платежі підприємствам для покриття збитків, акумульованих ними за певний період, або таких, які виникли в результаті надзвичайних обставин.

Капітальними трансфертами є лише платежі, які мають одноразовий і нерегулярний характер як для донора, так і для їх реципієнта (бенефіціара).

Кошти, що виділяються з бюджету як капітальні трансферти, завжди мають цільове призначення.

Таким чином, проведений аналіз підтверджує, що трансферти у грошовій формі складають найбільшу частку всіх трансфертів населенню в Україні (Таблиця 3.2).

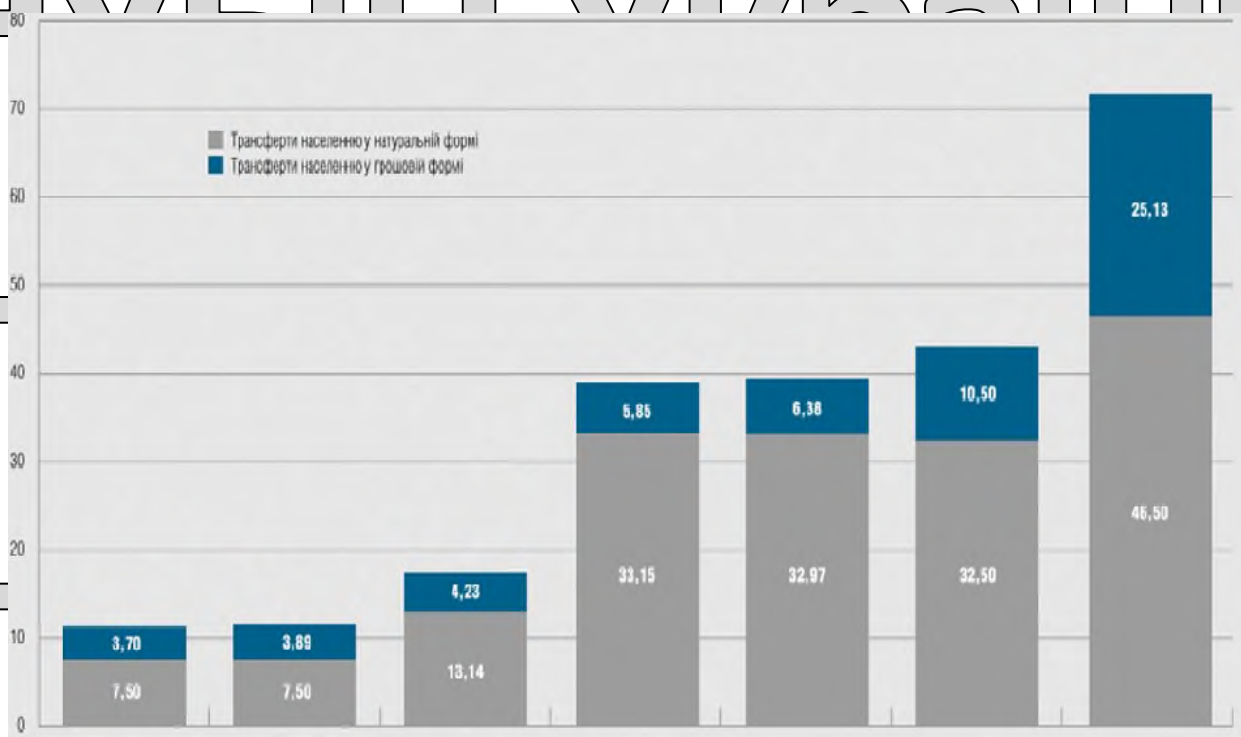
До 2017 року в Україні спостерігалася тенденція до зростання частки грошових трансфертів – вони збільшилися з 7,5 млрд. грн. у 2016 році до 33,15 млрд. грн. у 2017 році. Цю тенденцію можна було розглядати як позитивний сигнал, адже переважання грошових трансфертів над натуральними є типовим для найбільш розвинутих країн світу. Проте, починаючи з 2018 року, в Україні зворотню почала зростати частка натуральних трансфертів у 2018 році вони зросли на 9%, а грошові у той же час скоротилися на 1%. У 2019 році натуральні трансфери зросли аж на 139%, у той час як грошові – лише на 43%. Натуральні трансферти зросли, здебільшого, за рахунок інших операційних трансфертів і, перш за все, пільг, обсяг фінансування яких збільшився з 6,38 млрд. грн. у 2018 році до 25,13 млрд. грн. у 2019 році. Зростання частки пільг за попередні три

роки – певною мірою негативний сигнал, оскільки пільги не є ефективним інструментом соціального захисту.

Таблиця 3.2

Трансферти населенню	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Трансферти у грошовій формі	7,50	7,50	13,14	33,15	32,97	32,50	46,50
Виплата пенсій і допомоги	7,00	6,93	12,24	32,64	32,41	31,90	45,51
Стипендії	0,50	0,57	0,90	0,52	0,56	0,60	0,99
Трансферти у натуральній формі	3,70	3,89	4,23	5,85	5,85	10,50	25,13
Інші поточні трансферти населенню, включаючи пільги	3,70	3,82	4,18	5,77	6,29	10,50	24,91
Капітальні трансферти	0,00	0,07	0,05	0,08	0,09	0,00	0,23

Рис. 3.1



Як засвідчує міжнародний досвід, в міру того, як країна економічно розвивається, можливості для використання грошових трансфертів як одного із заходів соціального захисту збільшуються. З економічним розвитком країни все більша частка робочої сили залучається до діяльності в офіційному секторі економіки, а фінансова інфраструктура стає доступною для дедалі більшої кількості людей, що дає державі можливість простіше відстежувати рівень доходів своїх громадян та оцінювати рівень бідності як окремих домогосподарств, так і країни загалом. Із розвитком інституційної спроможності держави у роботі із соціально вразливими категоріями населення та вдосконаленням процесів розрахунків цілий ряд фахівців у сфері державного управління, економічної політики та державних фінансів схильється до думки, що порівняно з трансфертами, які надаються у натуральній формі, використання грошових трансфертів – кращий вибір у сфері соціального захисту населення.

Фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення за рахунок цільових позабюджетних фондів

Фінансування заходів соціального захисту в Україні відбувається частково за рахунок державних цільових позабюджетних фондів, а саме: Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Пенсійного фонду України.

Основним джерелом формування коштів державних цільових позабюджетних фондів визначені: страхові внески страхувальників – роботодавців та застрахованих осіб, – крім Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, внески до якого сплачують лише роботодавці; кошти державного бюджету; суми фінансових санкцій, застосованих до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів фондів, а також суми адміністративних штрафів, накладених на посадових осіб та громадян за такі порушення; прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів фондів, в т. ч. резерву коштів фондів, на депозитних рахунках; благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб; інші надходження відповідно до чинного законодавства України.

Видатки на соціальне страхування, що фінансуються з державних цільових позабюджетних фондів, складають значну частку видатків на соціальний захист громадян України. Частка цих видатків у ВВП постійно збільшується – за проаналізований період (2014–2019 роки) вона зросла з 11% до 17% ВВП.

Відповідно зростає і абсолютний показник видатків державних цільових позабюджетних фондів: з 60 млрд. грн. до 264 млрд. грн. за період з 2014 по 2019 роки, а у 2019 році – на 46% у порівнянні з 2018 роком (Таблиця 3.3).

Таблиця 3.3

Основні показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Видатки державних цільових позабюджетних фондів, млрд. грн	60,38	76,63	93,69	146,70	211,76	263,57
Приріст порівнянні з попереднім роком, %	у —	53%	58%	18%	29%	46%
Видатки до ВВП, %	до 11%	14%	17%	16%	16%	17%

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття створений для управління страхуванням на випадок безробіття, провадження збору та акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно із Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» і статуту Фонду.

Фонд є цільовим централізованим позабюджетним страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Держава є гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм Фондом відповідних соціальних послуг.

Джерелами формування коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є:

- 1) страхові внески страхувальників – роботодавців, застрахованих осіб;
- 2) асигнування Державного бюджету України;

3) суми фінансових санкцій, застосованих до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів Фонду, недотримання законодавства про зайнятість населення, а також суми адміністративних штрафів, накладених на посадових осіб та громадян за такі порушення;

4) прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду, у т. ч. резерву коштів Фонду, на депозитних рахунках;

5) благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб;

6) інші надходження відповідно до законодавства України.

Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття використовуються на виплату матеріального забезпечення, надання послуг громадянам зі статусом безробітного та інші напрями фінансування.

Впродовж усього періоду, за який дані доступні (2014–2019 роки), видатки Фонду зростали пропорційно до ВВП і стабільно складали 1% від його річного обсягу. В абсолютному обчисленні у 2019 році вони збільшилися на 33% у порівнянні з 2018 роком і становили 4,75 млрд. грн..

Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України

Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України створений для здійснення керівництва та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням. Фонд провадить збір і акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, види яких передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», і забезпечує їх

надання, а також здійснює контроль за використанням цих коштів. Фонд належить до цільових позабюджетних страхових фондів.

Джерелами формування коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України є:

- 1) страхові внески страхувальників – роботодавців і застрахованих осіб, – що сплачуються на умовах і в порядку, передбачених цим Законом;
- 2) суми не прийнятих до зарахування витрат страхувальника за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, пені, штрафів та інших фінансових санкцій, застосованих до страхувальників та посадових осіб;
- 3) благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб;
- 4) асигнування з Державного бюджету України;
- 5) прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду, в тому числі резерву страхових коштів Фонду, на депозитному рахунку;
- 6) інші надходження відповідно до законодавства.

Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, спрямовуються на фінансування окремих видів матеріального забезпечення та надання соціальних послуг, а також на інші напрями.

Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України

Страхування від нещасного випадку здійснює Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України – некомерційна самоврядна організація, що діє на підставі статуту, який затверджується її правлінням.

Джерелами формування коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України є:

1) внески роботодавців: для підприємств – з віднесенням на валові витрати виробництва, для бюджетних установ та організацій – з асигнувань, виділених на їх утримання та забезпечення;

2) капіталізовані платежі, що надійшли у випадках ліквідації страхувальників;

3) прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду на депозитних рахунках;

4) кошти, одержані від стягнення штрафів і пені зі страхувальників, штрафів з працівників, винних у порушенні вимог нормативних актів з охорони праці, а також адміністративних стягнень у вигляді штрафів з посадових осіб підприємств, установ, організацій та фізичних осіб;

5) добровільні внески та інші надходження, отримання яких не суперечить законодавству.

Кошти Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань спрямовуються на матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг (Таблиця 3.4).

Таблиця 3.4

Основні показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Видатки Фонду, млрд. грн.	1,33	1,59	2,02	2,35	2,98	2,98
Приріст у порівнянні з попереднім роком, %	-	20%	27%	16%	27%	23%
Видатки до ВВП, %	0,50%	0,46%	0,46%	0,44%	0,42%	0,39%

Частка видатків Фонду відносно ВВП впродовж останніх років постійно скорочувалася – з 0,5% у 2014 році до 0,39% у 2019 році. При цьому зростання видатків в абсолютному вимірі у 2019 році сповільнилося у порівнянні з 2018 роком і склало 23%, а обсяг видатків збільшився з 2,98 млрд. грн. до 3,67 млрд. грн.

Практична діяльність державних цільових позабюджетних фондів є достатньо ефективною. За кожним видом соціального страхування створено окремий самостійний страховий фонд, який визначено неприбутковою самоврядною організацією. Поступово підвищуються розміри страхових виплат, збільшується обсяг надання соціальних послуг, набирають досвіду працівники місцевих органів фондів. Тобто діюча система загальнообов'язкового державного соціального страхування працює стабільно та підтверджує свою дієздатність.

Державні цільові позабюджетні фонди щороку обслуговують майже 14,5 млн. працездатних осіб і 14 млн. пенсіонерів, 320 тис. потерпілих на виробництві осіб та від 500 до 600 тис. безробітних громадян (без урахування оплати медичних послуг у системі обов'язкового соціального медичного страхування, яке ще не запроваджено).

3.2 Основні проблеми фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні

Соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення задовольняються недостатньою мірою. Високий рівень бідності в Україні, особливо серед сімей із дітьми або непрацездатними особами працездатного віку та сімей, де один із членів має інвалідність, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених категорій населення.

Надання соціальної допомоги та інші заходи соціального захисту не завжди спрямовуються на задоволення потреб найбідніших чи найбільш соціально незахищених категорій населення. Це призводить до неефективного використання бюджетних ресурсів. Окремі види соціальної допомоги дотепер

надаються без урахування розміру доходів громадян. Як наслідок, багато домогосподарств, які не завжди потребують соціальної допомоги з боку держави, все ж отримують її. У той самий час, соціальна допомога, що надається домогосподарствам, які справді її потребують, не є достатньою для того, щоб задовольнити навіть найнагальніші їх потреби.

При цьому на ефективність української системи соціального захисту та соціального забезпечення негативно впливає відсутність двох важливих складових, а саме: системи оцінювання впливу різних заходів соціального захисту на становище їх одержувачів та системи ефективного обліку громадян, які потребують соціального захисту з боку держави.

Можна зазначити що, важко визначити ефективність окремих заходів соціального захисту та програм соціального спрямування, якщо немає системи, яка б дозволила оцінити їх вплив на зниження рівня бідності чи вирішення інших соціальних проблем. Та, за відсутності ефективної системи обліку (наповненого єдиного реєстру) потенційних одержувачів різних видів соціального захисту важко визначити сім'ї, які найбільше потребують опіки з боку держави. Як наслідок, тільки третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних чи інших соціально незахищених категорій громадян. Таким чином, багато домогосподарств, які фактично за більшістю ознак не можна віднести до бідних, отримують значну частку соціальних трансфертів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Отже, система заходів соціального захисту та існуючі програми соціального спрямування не є ефективними засобами зниження рівня чи подолання бідності в Україні. Це також означає, що обсяг соціальних трансфертів, які мають на меті зниження рівня бідності, можна значно зменшити у разі, якщо вони будуть адресними і спрямовуватимуться безпосередньо малозабезпеченим категоріям населення. За таких умов виникає потреба здійснити глибокий аналіз системи існуючих заходів соціального захисту та видів соціального забезпечення, щоб запровадити механізми, які

дозволять надавати соціальну допомогу та інші заходи соціальної підтримки тим категоріям населення, які дійсно її потребують. Про те, що система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні не відповідає

європейським стандартам, свідчить аналіз таких соціальних стандартів та нормативів, як прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата та мінімальна пенсія.

Державні соціальні стандарти і нормативи встановлюються з метою визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, встановлених Конституцією України. На основі соціальних стандартів визначаються розміри основних соціальних гарантій: мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія за віком, інші види соціальних та компенсаційних виплат. Вони використовуються для визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, місцевих бюджетів та державних цільових позабюджетних фондів.

Соціальні гарантії на рівні Європейського Союзу – це питома вага оплати праці у ВВП на рівні 55–65%, співвідношення мінімальної заробітної плати і середньої заробітної плати не нижче 55%, а також зростання мінімальної заробітної плати відносно прожиткового мінімуму на працездатну особу більш як у 3 рази, середньої заробітної плати – відповідно у 5–6 разів, середньої пенсії відносно прожиткового мінімуму на особу, яка втратила працездатність, – близько 4 разів.

У 2014–2019 роках в Україні покращилось співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Якщо у 2003 році мінімальна заробітна плата становила 53% від прожиткового мінімуму, то 2008 року вона становила вже 84% або 4/5 прожиткового мінімуму. Незважаючи на зростання цих показників, їх співвідношення залишається далеким від стандартів Європейської соціальної хартії (переглянутої), відповідно до вимог якої, мінімальна заробітна плата повинна становити не менше ніж 2,5 прожиткового мінімуму. До того ж, слід зважати на збільшення розриву між середньою та мінімальною заробітною платою. Так,

якщо 2014 року мінімальна зарплата становила 45% від середньої по країні, 2016 року – 41%, а 2017 року – 38%, то за 2018 рік вона складала 33%, а у 2019 році впала до 30%. Показник 2008 року нижчий за стандарт, встановлений Європейською соціальною хартією (переглянутою), за якою мінімальна заробітна плата повинна складати не менше третини середньої заробітної плати, та не відповідає рекомендаціям Міжнародної Організації Праці, згідно з якими мінімальна заробітна плата не повинна бути нижчою ніж 40–60% середньої заробітної плати.

Ще одним державним соціальним стандартом є мінімальна пенсія за віком, яка встановлюється у визначеному законом розмірі прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність. До липня 2019 року, відповідно до Закону «Про державний бюджет на 2019 рік», цей показник складав 1669 грн. Проте з 1 липня 2020 року мінімальну пенсію було підвищено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України і встановлено в розмірі 1769 грн., що перевищує розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Проте, незважаючи на поступове збільшення рівня мінімальної пенсії, пенсіонери залишаються однією із найменш соціально захищених категорій населення. За статистикою, кожен сьомий пенсіонер отримує пенсію у розмірі прожиткового мінімуму або нижче. Також варто зазначити, що 90% пенсіонерів в Україні відносяться до категорії бідних. Діюча пенсійна система не забезпечує важливого зв'язку між зусиллями і винагородою: збори на пенсійне страхування високі, а пенсійні виплати неадекватно малі.

Найкраще співвідношення у відсотках мінімальної пенсії і прожиткового мінімуму спостерігалось у 2020 році: коефіцієнт складав 74%.

3.3 Основні причини неефективності фінансування сфери

соціального захисту та соціального забезпечення в Україні

Деякі причини, що пояснюють неефективність фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення в Україні, логічно розглядати в межах окремих груп (за формами соціального захисту), до яких пропонуємо

віднести: пільги, субсидії, соціальні та компенсаційні виплати, соціальні послуги. Кожна із зазначених груп має свої особливості фінансування за рахунок коштів державного бюджету та державних цільових позабюджетних фондів, а також розрахунку показників фінансової забезпеченості.

Фінансування соціальних та компенсаційних виплат

Видатки на фінансування більшості видів соціальних та компенсаційних виплат є адресними і розраховуються відповідно до кількості облікованих одержувачів тієї або іншої соціальної виплати згідно з передбаченим у чинному законодавстві розміром соціальної чи матеріальної допомоги, компенсації тощо. Так, щороку Законом про державний бюджет встановлюється розмір одноразової грошової допомоги при народженні дитини або разова грошова допомога ветеранам війни. Крім того, кожного року визначаються основні соціальні стандарти, на основі яких розраховуються певні види допомоги – наприклад, встановлюється рівень прожиткового мінімуму для розрахунку призначення соціальної допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Деякі види соціальних виплат розраховуються з урахуванням загальної суми сукупного доходу їх одержувачів (що включає суму доходів кожного одержувача зокрема), яка враховується при прийнятті рішення про призначення соціальної/грошової допомоги. До таких видів допомоги відносяться:

- 1) державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
- 2) субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива (далі – житлова субсидія);
- 3) щомісячна грошова допомога малозабезпеченим особам, що проживають разом з інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, які, за висновком лікарської комісії медичного закладу, потребують постійного стороннього догляду, на догляд за ними;

4) допомога на дітей одиноким матерям та допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку.

Однак, окремі види соціальних виплат надаються без урахування доходу сім'ї. До таких видів допомоги відносять, приміром, окремі види державної соціальної допомоги сім'ям із дітьми: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; допомога при народженні дитини; допомога при усиновленні дитини; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування.

Фінансування пільг

Спрямування бюджетних коштів на фінансування пільг окремим категоріям громадян залежить не від кількості пільговиків та вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Через відсутність реальних даних про кількість осіб, що мають право на пільги, та вартість надання тих або інших видів пільг впровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво ускладнюється. Відшкодування вартості наданих впродовж року пільг здійснюється в межах фінансових можливостей держави на відповідний рік; а через це знижується якість послуг, які надаються на пільгових умовах, та порушується порядок їх надання.

Приміром, середня вартість путівки для виплати грошової компенсації за невикористане право на безоплатне санаторно-курортне лікування/оздоровлення щороку встановлюється Міністерством праці та соціальної політики України за поданням Фонду соціального захисту інвалідів та за погодженням із Міністерством фінансів України в межах обсягу бюджетних асигнувань відповідно до Закону про державний бюджет на поточний рік.

Здійснення надання пільг фактично полягає у відшкодуванні витрат підприємствам, які надають певні послуги пільговим категоріям громадян, і вартість наданих таких послуг, зазвичай, залежить від тарифної політики

надавачів послуг, а не від державного регулювання розрахункової вартості пільги.

Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади. Наприклад, щороку при складанні бюджету на рівні міста обласного значення визначається прогнозна кількість пільговиків та, виходячи з розрахункової вартості надання тих або інших пільг, розраховується вартість кожного виду пільг. На цій основі розраховується сума необхідних видатків для покриття витрат на надання різних видів пільг.

Інформація надсилається у головне фінансове управління відповідної обласної державної адміністрації, де й обробляється. Після цього головне фінансове управління обласної державної адміністрації надсилає міському управлінню праці та соціального захисту коефіцієнт, за яким коригується сума видатків на надання пільг за попередній рік в розрізі кожного виду пільг.

Вразливим місцем української системи соціального захисту є велика кількість задекларованих у чинному законодавстві пільг. За різними оцінками, вартість всіх пільг, що повинні надаватися згідно з чинним законодавством, складає від 19 до 29 млрд. грн. Проте лише незначна частина цих пільг реально фінансується з державного бюджету.

Нині щонайменше 58 законів України встановлюють певні види пільг (див. «Законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення»). Згідно з цими актами, право на отримання різних видів пільг мають близько 17 млн. громадян України.

Існують також певні колізії між спеціальним законодавством у сфері соціального захисту та соціального забезпечення і чинним бюджетним законодавством. Ця проблема, наприклад, стосується соціального захисту дітей війни.

Згідно із Законом України «Про соціальний захист дітей війни», їм щомісяця повинна виплачуватися надбавка до пенсії у розмірі 30% від мінімальної пенсії за віком, але Законом України «Про Державний бюджет

Україні на 2018 рік» ці виплати було призупинено. У 2019 році їх відновили, але у меншому розмірі – 10% від мінімальної пенсії за віком. 9 липня 2018 року Конституційний Суд України визнав такі дії уряду та законодавців

неконституційними. Нині багато громадян, які мають статус «дітей війни», звертаються до суду і в судовому порядку відсуджують додаткові 20%.

Зважаючи на те, що бюджетний ресурс доволі обмежений позачергові виплати призводять до невиконання інших, чергових зобов'язань. Такі рішення уряду та законодавців дестабілюють всю систему соціального захисту та соціального забезпечення і процес бюджетного планування.

На відміну від більшості європейських країн, в Україні пільги використовуються не лише для соціальної підтримки малозабезпечених чи інших соціально незахищених категорій населення: багато пільг встановлено для громадян, які мають заслуги перед країною або ж для заохочення зайнятості у певних сферах чи в деяких галузях економіки.

В межах чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, а також - чинного бюджетного законодавства деякі громадяни безпідставно користуються певними видами пільг. Оскільки чинним законодавством задекларовано багато видів пільг та велику кількість одержувачів цих пільг, державі досить складно контролювати їх надання. Така непрозорість системи дозволяє громадянам легко та без ризику користуватися певними пільгами, не маючи для того достатніх підстав. Ці зловживання, здебільшого лишаються безкарними.

Чинне законодавство встановлює цілу низку пільг, які реально не фінансуються, замість системи умовних грошових трансфертів, що успішно використовуються в інших країнах. У багатьох пострадянських країнах умовні трансферти надаються великій кількості домогосподарств для відшкодування вартості житлово-комунальних послуг. Основною причиною, що лежить в основі відшкодування вартості таких послуг є те, що малозабезпечені категорії громадян, особливо пенсіонери, не можуть дозволити собі платити вартість навіть базового рівня послуг (часто використовується термін «життєво

важливих послуг» щодо тепло-, водо- та електропостачання. Це особливо актуально для тих країн, де розмір пенсій є стабільним, а тарифи на оплату житлово-комунальних послуг корегуються для того, щоб не застосовувати субсидії. Проблема труднощів сплати за житлово-комунальні послуги для малозабезпечених категорій громадян ускладнюється тим, що багато з них проживають у нещодавно приватизованих квартирах, де вони не можуть регулювати власне споживання енергії. В цих випадках уряд дає громадянам умовний грошовий трансферт, чітко прив'язаний до спроможності громадян сплатити вартість життєво важливих послуг – в даному випадку платежів щодо користування житлово-комунальними послугами.

Існуюча система пільг і невідповідність основних механізмів розподілу наявних ресурсів інтересам соціально незахищених категорій населення призводить до загальної неефективності діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення. Завищені норми споживання призводять до неефективної споживчої поведінки. Наприклад, не існує норми для розрахунку витрат на надання пільг з користування послугами міського громадського транспорту. Відсутність норми провокує надмірне споживання транспортних послуг особами, які мають право на відповідну пільгу. Інший приклад можна знайти у сфері користування пільгами на оплату вартості житлово-комунальних послуг. Обсяг житлово-комунальних послуг, які можна споживати в межах наданої пільги, є фіксованим, проте він перевищує норми, достатні для задоволення мінімальних потреб. Таким чином, діюча система фактично стимулює громадян до зловживання цими послугами.

Механізм соціальної підтримки та соціального забезпечення малозабезпечених громадян, який реалізується через призначення пільг, нечітко сфокусований. Ця проблема має два аспекти:

1) Не всі Особи, які мають право на отримання пільг, насправді користуються ним (наприклад, якщо пенсіонери, що проживають у сільській місцевості, мають пільги на проїзд у громадському транспорті, але не використовують їх, бо не подорожують);

2) Складність системи пільг часто призводить до зловживань ними (наприклад, великий перелік категорій громадян, які мають право на безкоштовний проїзд у міському громадському транспорті, створив багато можливостей для зловживань – деякі особи для отримання цих транспортних послуг використовують підроблені або недійсні документи, документи інших осіб).

Фінансування субсидій

На відміну від пільг, субсидії – більш прогресивна форма соціального захисту, адже вони адресні, враховують реальний рівень доходів громадян (домогосподарств) та можуть контролюватися.

Житлова субсидія – це адресна матеріальна підтримка малозабезпечених категорій громадян та їх родин на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива. Вона забезпечує стабільність витрат таких родин на оплату житлово-комунальних послуг незалежно від зміни вартості послуг. Адресний характер трансферту означає, що він призначається конкретній сім'ї за зверненням власника чи наймача житла від імені усіх зареєстрованих у ньому осіб. Головним критерієм для отримання субсидії є рівень доходів сім'ї, співвіднесений з розміром вартості цих платежів.

Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг призначається на основі середньомісячного, а для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива – річного сукупного доходу осіб, прописаних у житловому приміщенні (будинку).

Фінансування соціальних послуг

Формою соціального захисту, яка використовується в Україні, є соціальні послуги. Умовно їх можна розділити на дві групи: послуги, що надаються у спеціалізованих державних/комунальних установах стаціонарного типу, та послуги, що надаються безпосередньо у громадах. Соціальні послуги

надаються на місцевому рівні, а за їх організацію відповідають органи місцевого самоврядування.

Більшість бюджетних коштів спрямовується на організацію надання соціальних послуг у спеціалізованих державних або комунальних установах стаціонарного типу, включаючи будинки для дітей-сиріт та притулки для дітей, позбавлених батьківського піклування, школи та будинки-інтернати для дітей із вадами фізичного і психічного розвитку, будинки та інтернати для людей похилого віку та інші види спеціалізованих установ стаціонарного типу.

Суттєво менша частина бюджетних коштів спрямовується на надання соціальних послуг у громадах. Установи, що пропонують і надають ці послуги, працюють безпосередньо з людьми; можливі відмінності у переліку послуг залежать від демографічної та соціальної ситуації у конкретному населеному пункті. Установи, які пропонують різні соціальні послуги в громаді, включають центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, територіальні центри та відділення соціального обслуговування вдома і центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів.

Соціальні послуги, які надаються у громадах, є адресними та більш ефективними, а також краще відповідають потребам соціально незахищених категорій громадян, аніж послуги державних чи комунальних установ стаціонарного типу. Але їх поширення в Україні ускладнене, оскільки органи місцевого самоврядування не мають стимулів для зміни пріоритету бюджетного фінансування з установ стаціонарного типу на установи, що надають соціальні послуги у громадах. Місцеві бюджети зв'язані вимогами чинного бюджетного законодавства стосовно здійснення фінансування послуг, які надаються у стаціонарних установах. Навіть якщо послуги, що надаються установами у громаді, менш затратні, ніж такі ж послуги, надані державними установами стаціонарного типу, орган місцевого самоврядування має обмежену можливість переадресувати фінансування на установи, що надають послуги у громаді, та перемістити до них осіб, які обслуговуються у стаціонарних установах. Це пояснюється тим, що частка дотації вирівнювання,

яку місцеві бюджети отримують із державного бюджету, чітко прив'язана до кількості осіб, які обслуговуються у стаціонарних установах, і є значно більшою, ніж частка дотації, яка надходить до місцевих бюджетів за послуги, що надаються безпосередньо у громаді. Саме тому органи місцевого самоврядування не мають стимулів розвивати мережу закладів та організацій для організації надання послуг у громаді.

Соціальні послуги, що надаються у громаді, включають: послуги, що надаються комунальними установами, які фінансуються з бюджету ; послуги, що надаються недержавними організаціями та установами ; послуги, що надаються фізичними особами .

Формула, за якою розраховується ціна за соціальні послуги, що надаються недержавними надавачами, відрізняється від тієї, що використовується для розрахунку вартості послуг державних стаціонарних установ або комунальних закладів, які надають послуги у громаді. Вартість соціальних послуг недержавних надавачів розраховується згідно з порядком, визначеним Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги». Відповідно до цього Порядку, тариф на платну соціальну послугу обчислюється з урахуванням собівартості послуги, адміністративних витрат і податку на додану вартість. Собівартість платної соціальної послуги включає прямі матеріальні витрати, загальні виробничі витрати, прямі витрати на оплату праці та ін. Перелік статей для обрахування собівартості платної соціальної послуги визначається державними та комунальними підприємствами, установами соціального обслуговування, іншими надавачами платних соціальних послуг.

При цьому органи місцевого самоврядування не можуть закуповувати послуги у недержавних надавачів, які працюють у громаді, тому що в бюджеті не передбачено відповідних видаткових статей. Існуюча бюджетна система та формула розрахунку дотації вирівнювання не передбачають заохочення

надання соціальних послуг поза державними установами стаціонарного типу або комунальними закладами, що надають послуги у громаді.

Отже, залучення до надання соціальних послуг недержавних надавачів замість спеціалізованих державних установ стаціонарного типу або комунальних закладів, що надають послуги у громаді, призведе до зменшення частки дотації вирівнювання, передбаченої для організації надання соціальних послуг, а органи місцевого самоврядування в цьому не зацікавлені.

Міжнародні зобов'язання України у сфері соціальних прав людини

1. Україна безумовно визнає базові універсальні міжнародні акти щодо соціальних прав людини. Натомість наша держава вибірково та непослідовно підходить до надання згоди на обов'язковість інших міжнародних договорів, що передбачають більш високі соціальні стандарти у порівнянні з фундаментальними актами міжнародного права.

2. У процесі залучення України до міжнародних угод простежується тенденція до поступової імплементації у національному законодавстві їх норм з питань соціального захисту окремих категорій населення (соціальних груп), в т. ч. тих, захист яких не був пріоритетом у радянські часи (діти, інваліди, трудящі з сімейними обов'язками). Разом з тим, певні законодавчі акти, прийняті на виконання міжнародних зобов'язань України, мають чіткі ознаки радянської правової традиції і спрямовані на збереження притаманних їй елементів соціального захисту (пільги ветеранам війни, військовослужбовцям тощо).

3. Особливою проблемою є реалізація міжнародно-правових зобов'язань України в національному законодавстві. У переважній більшості випадків закони з питань ратифікації міжнародних договорів приймаються без

одночасного внесення відповідних змін до законів України, прийняття нових або скасування діючих законів, які не відповідають взятим державою міжнародним зобов'язанням.

4. В Україні ще не усталилась практика застосування норм міжнародних угод (які, згідно з Конституцією України, прирівнюються і навіть мають пріоритет перед законами України) як норм прямої дії, а також майже відсутня судова практика на основі міжнародних договорів. В комплексі вони могли б стати основою для формування додаткових механізмів реалізації та захисту соціальних прав громадян України.

5. Значною перешкодою для подальшої інтеграції України до Європейського Союзу може стати її здебільшого декларативне приєднання до європейської системи соціальних стандартів та відмова визнати навіть на формальному рівні (ратифікація) значну частину норм європейського права у сфері соціальних прав людини, зокрема низку положень Європейської соціальної хартії (переглянутої).

Конституційні гарантії реалізації соціальних прав людини

1. Із прийняттям чинної Конституції України наша держава фактично визнала для себе пріоритетність соціальних та економічних прав людини у порівнянні з громадськими і політичними правами та свободами, а отже, взяла на себе додаткові зобов'язання щодо забезпечення економічного та соціального благополуччя своїх громадян.

2. Існуючі в Україні пенсії, соціальні та компенсаційні виплати, а також соціальні послуги є формами реалізації права громадян на соціальний захист з боку держави, яке закріплене в Конституції України та впливає з міжнародно-правових зобов'язань держави. Крім того, вказані форми соціального захисту безпосередньо пов'язані з реалізацією права на достатній життєвий рівень, права на житло, права на охорону здоров'я, низки інших положень Основного Закону.

3. У Конституції України міститься досить обмежений перелік підстав для виникнення права на соціальний захист, а саме: повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття через незалежні від особи обставини, старість, вагітність та материнство, статус учня (вихованця) або студента, служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, недостатній життєвий рівень, сирітство або відсутність батьківського піклування. Інші підстави для встановлення пільг, призначення соціальних та компенсаційних виплат, а також надання соціальних послуг не впливають безпосередньо з норм Основного Закону.

4. Конституційні норми щодо права на працю, права на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не створюють жодних передумов для надання будь-яких пільг та преференцій за професійною ознакою чи залежно від роду занять.

5. Запровадження пільг, соціальних та компенсаційних виплат, а також встановлення соціальних гарантій у ряді випадків виходить за рамки конституційних стандартів, оскільки на рівні законів України перелік категорій громадян, які мають право на соціальний захист з боку держави, значно розширено. Це призводить до розмивання соціальної функції держави та втрати адресності соціального захисту.

6. Більшість конституційних соціальних стандартів залишаються деклараціями через застарілість та неефективність діючих механізмів соціального захисту, неадресність, зрівняльний характер і невідповідність реальним потребам українського суспільства діючої системи соціального захисту та соціального забезпечення, а також неефективність та непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави.

7. Суттєвою проблемою реалізації конституційного права на соціальний захист та інших соціальних прав громадян є відсутність єдиного кодифікованого акта (кодексу або основ законодавства), у якому встановлювалися б загальні підходи до регулювання системи соціального

захисту та соціального забезпечення, а також вичерпний перелік критеріїв і підстав, що дають право на соціальний захист з боку держави та визначають характер і обсяг державних соціальних гарантій.

Державна політика у сфері соціального захисту та соціального забезпечення

1. Вищі органи державної влади України визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення шляхом розробки і прийняття законів та інших нормативно-правових актів, виходячи з повноважень, передбачених Конституцією та законами України. До проведення конституційної реформи одними з найбільш ефективних у цій сфері були укази Президента України.

2. Для актів чинного законодавства, які визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, характерна комплексність (з ознаками кодифікації), тобто вони прагнуть охопити цілий комплекс правовідносин, пов'язаних із певною проблемою або соціальною групою.

3. Більшість нормативно-правових актів, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, належать до спеціальних, тобто мають чітко визначене коло осіб, на яке поширюється їх дія, – не все населення, а лише певні соціальні групи.

4. У нормативно-правових актах, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, спостерігається паралельне співіснування пострадянського підходу (соціальне забезпечення, пенсії, соціальні та компенсаційні виплати) і новітнього європейського підходу (соціальні послуги, соціальна робота, житлові субсидії).

5. У чинних нормативно-правових актах, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, немає системності (дотримання визначених на перспективу пріоритетів) та

наступності (логічного зв'язку чинних нормативно-правих актів з попередніми та наступними спорідненими актами).

6. Прийняття нормативно-правових актів, які визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, здебільшого відбувається неплановано. Так, багато актів були прийняті до певних офіційних дат або стали частиною приурочених до них заходів, що не найкращим чином позначилося на їх змісті та подальшому виконанні.

7. Загальною проблемою діючих нормативно-правових актів, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, є відсутність чітко визначених і нормативно закріплених пріоритетів цієї політики, що дало б змогу сприймати та реалізувати її як єдиний взаємопов'язаний комплекс принципів та заходів. Така ситуація породжує невпевненість щодо дієвості та незмінності державної політики, а також сприяє виникненню соціальної напруги та недовіри в суспільстві.

8. Суттєвим недоліком чинних нормативно-правових актів, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, є те, що в них здебільшого відсутні чітко визначені показники результативності, які б дали змогу оцінити актуальний стан реалізації та ефективність державної політики.

Система пільг, соціальних виплат та соціальних послуг

1. Більшість пільг, соціальних та компенсаційних виплат, передбачених у чинному законодавстві, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються, виходячи з політичних декларацій, і спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій та преференцій для певних соціальних груп.

2. Діюча система пільг, соціальних та компенсаційних виплат, а також соціальних послуг характеризується розрізненістю підходів до визначення підстав і критеріїв, за наявності яких виникає право на соціальний захист, а

також механізмів та форм соціального захисту. Так, в Україні одночасно зберігають актуальність застарілі пострадянські та впроваджуються новітні європейські підходи до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення.

3. Серед усіх форм соціального захисту, які сьогодні використовуються в Україні, домінуюча роль належить пільгам та соціальним виплатам. Такі заходи соціального захисту відтворюються від одного законодавчого акту до іншого, але здебільшого є неадресними і недостатньою мірою виконують функцію соціального захисту та соціальної підтримки найбільш соціально незахищених категорій населення.

4. На відміну від розвинутих країн світу, в Україні пільги використовуються не лише для соціальної підтримки малозабезпечених чи інших соціально незахищених категорій населення: багато пільг встановлено для громадян, які мають певні заслуги перед країною, або ж для заохочення зайнятості в окремих сферах чи в деяких галузях економіки.

5. Більшість встановлених чинним законодавством пільг, соціальних та компенсаційних виплат мають суто декларативний характер, і їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету чи державних цільових позабюджетних фондів або ніколи не здійснювалося, або здійснювалося в недостатньому обсязі чи несистематично.

6. В рамках чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення деякі громадяни безпідставно користуються певними видами пільг та отримують соціальні виплати, оскільки державі складно контролювати надання соціальної підтримки за такої кількості її видів та одержувачів. Така непрозорість діючої системи дозволяє громадянам безкарно користуватися окремими заходами соціального захисту з боку держави, не маючи для того достатніх підстав.

7. Соціальні потреби найбільш соціально незахищених категорій населення в Україні задовольняються недостатньою мірою: високий рівень

бідності, особливо у сім'ях із дітьми та сім'ях з інвалідами або непрацюючими особами працездатного віку, свідчить про недостатню ефективність механізмів соціальної підтримки з боку держави найбільш соціально незахищених категорій населення.

8. Система передбачених чинним законодавством пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних послуг значною мірою не співвідноситься з діючою системою бюджетного фінансування, яка в основному ґрунтується на "формульному" підході, що не враховує реальної потреби в матеріальному забезпеченні соціально незахищених категорій населення, а також реальної вартості пільг та послуг.

Фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення

«Соціальний захист та соціальне забезпечення» – найбільша видаткова стаття зведеного бюджету України. Загальний обсяг фінансування за цією видатковою статтею значно перевищує видатки на охорону здоров'я, освіту та економічну діяльність.

Реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення у декілька разів більший за суми, що проходять за видатковою статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» у зведеному бюджеті України. Значна частина соціальних видатків проходить за іншими видатковими статтями, а саме: видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону тощо.

Важливою проблемою фінансування діючої системи соціальних та компенсаційних виплат є неформованість державного реєстру пільговиків та соціально незахищених категорій населення, які потребують соціального захисту з боку держави, в т. ч. відсутність належного обліку потенційних одержувачів різноманітних соціальних виплат, що, у свою чергу, ускладнює

проведення прогнозних розрахунків потреби у відповідному бюджетному фінансуванні. Планування бюджетних коштів на фінансування пільг окремим категоріям громадян залежить не від кількості пільговиків та вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Через відсутність реальних даних про кількість осіб, які мають право на пільги, та вартість надання тих або інших видів пільг впровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво ускладнюється.

Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговані повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють призначення та надання пільг громадянам, просто доводяться централізовано розраховані показники.

Значна кількість передбачених чинним законодавством соціальних виплат не спрямовується тим категоріям громадян, що дійсно їх потребують. Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів та нерівності, що виникає у системі соціального захисту та соціального забезпечення. Так, окремі види соціальних виплат призначаються без урахування реальних доходів громадян (домогосподарств), які претендують на їх отримання. Практична діяльність державних цільових позабюджетних фондів є стабільною та достатньо ефективною: за кожним видом соціального страхування створено окремий самостійний страховий фонд; надходження до цих фондів постійно зростають, а перелік соціальних послуг, які ними надаються, розширюється.

Більша частка бюджетного фінансування спрямована на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу. Це не найефективніший шлях надання соціальних послуг, оскільки витрати на організацію надання соціальних послуг в таких установах у розрахунку на одну особу значно вищі, ніж в установах, що надають послуги безпосередньо у громадах.

Незважаючи на значний обсяг фінансування за рахунок державного бюджету та державних цільових позабюджетних фондів, видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні у розрахунку на одну особу є доволі низькими, порівняно з відповідними показниками розвинутих країн світу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Ратифікація міжнародних договорів щодо соціальних прав людини та соціального захисту повинна відбуватися одночасно із внесенням відповідних змін до діючих законів України, прийняттям нових або скасуванням тих, які не відповідають взятим державою міжнародним зобов'язанням.

2. Органи державної влади мають запровадити систему розробки заходів (планів) на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами щодо соціальних прав людини, модернізації та інтеграції діючої системи соціального захисту, а також здійснювати періодичний моніторинг їх виконання.

3. Важливо надати згоду на обов'язковість для України Конвенції ООН про права інвалідів, низки міжнародноправових актів МОП, а також Європейського кодексу соціального забезпечення. З метою гармонізації законодавства України з європейським правом необхідно визнати обов'язковими для України положення Європейської соціальної хартії (переглянутої) щодо права на соціальне забезпечення.

4. Дієвим механізмом імплементації міжнародних договорів до національного законодавства може бути встановлення для ратифікованих міжнародних договорів порядку оприлюднення, аналогічного до порядку оприлюднення законів України.

5. Наявна в Україні система державних соціальних стандартів, пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних послуг, інших форм та видів соціального захисту не потребує перегляду та суттєвої модернізації відповідно до європейської моделі соціального захисту та соціального забезпечення, що ґрунтується, перш за все, на нормах Європейської соціальної хартії (переглянутої).

6. Допільно здійснити аудит всієї системи діючих пільг, соціальних та компенсаційних виплат, в т. ч. переглянути перелік критеріїв та підстав, на основі яких громадянам надається право на соціальний захист з боку держави. Такий перелік повинен відповідати конституційним гарантіям та міжнародним зобов'язанням України щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини.

7. Формування державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення має бути комплексним та послідовним. Акти, що визначають соціальну політику держави, повинні становити єдину систему, де основні напрями політики визначаються на рівні законодавства, а розвиваються та конкретизуються в актах органів виконавчої влади.

8. Доречною була б диференціація державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення за віковою ознакою. Така диференціація має передбачати запровадження нових підходів до визначення форм соціального захисту та методів соціальної роботи з певними демографічними групами – перш за все, молоддю та громадянами середнього віку – з одночасним збереженням традиційних підходів у роботі з громадянами похилого віку.

9. Загальна концепція реформування діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення повинна полягати у зміні пріоритетів щодо форм соціального захисту: має відбутися поступовий перехід держави від переважання натуральних трансфертів (перш за все, пільг) до

грошових трансфертів. Водночас частина пільг може бути трансформована у соціальні послуги або умовні грошові трансферти.

10. В межах одного закону слід закріпити вичерпний перелік підстав та критеріїв, які дають право на соціальний захист з боку держави, а також характеристики всіх форм та видів соціального захисту, які держава гарантує різним соціальним групам та категоріям населення. Основою для формування такого переліку повинні бути конституційні гарантії соціальних прав людини, міжнародні зобов'язання України, а також законодавчо визначені пріоритети соціального розвитку держави.

11. Законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення має узгоджуватися із бюджетним законодавством як у підходах і механізмах, так і в основних процедурах: запровадження нових форм і видів соціального захисту повинне здійснюватися разом із прийняттям рішень про необхідне фінансування, визначенням обсягу і джерел такого фінансування.

12. Водночас із делегуванням повноважень щодо надання пільг, призначення і здійснення соціальних виплат та організації надання соціальних послуг, органам місцевого самоврядування слід надати більше повноважень у сфері визначення пріоритетів місцевого соціального розвитку, загального спрямування роботи місцевої інфраструктури соціального обслуговування населення, а також планування і розпорядження бюджетними ресурсами на соціальний захист та соціальне забезпечення.

13. Призначення соціальних виплат, окрім встановлених Конституцією України соціальних гарантій, державного стимулювання у певних законодавчо визначених сферах, а також сприяння вирішенню деяких актуальних соціальних проблем має здійснюватись з урахуванням доходів громадян (домогосподарств), які претендують на такі заходи соціального захисту.

14. Для прийняття рішення про призначення громадянам тих або інших видів соціальних виплат чи надання соціальних послуг за рахунок держави слід запровадити систему розробки індивідуальних планів соціального захисту, які

повинні включати обстеження матеріального становища громадян, що претендують на соціальний захист, формування переліку найбільш відповідних для них заходів соціальної підтримки та визначення порядку їх надання або виплати.

15. Важливим є здійснення перегляду всієї системи пільг, соціальних та компенсаційних виплат, щоб виявити і скасувати ті з них, які є малоефективними, не діють чи втратили актуальність. Водночас потрібно покласти на системну основу (в т. ч. визначити джерела та механізми) фінансування тих заходів соціального захисту, які показали свою ефективність, але з певних причин фінансувалися недостатньо.

16. Обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, а також вартість пільг і соціальних послуг, як і розмір соціальних та компенсаційних виплат, мають визначатись на основі реальних показників і розрахунків, а не залежно від фінансових можливостей держави чи бюджету.

17. Державна система обліку соціально незахищених категорій населення повинна включати не тільки загальну калькуляцію їх кількості за окремими групами, а й елементи вивчення їх потреб. Так, доречно було б включити до відповідних форм державного реєстру графи для внесення інформації про підстави включення особи до реєстру, результати вивчення матеріального становища та основних потреб такої особи, а також перелік наданих їй пільг та призначених соціальних виплат.

18. Слід розробити систему державних стандартів соціальних послуг та класифікатор соціальних послуг. Це дозволить урядові чітко визначати основні складові кожної соціальної послуги і розраховувати її вартість. Найбільш доцільно розраховувати обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, виходячи з вартості соціальних послуг та кількості осіб, що їх отримують.

19. Нагальним є застосування у бюджетному законодавстві підходу, за яким розрахунок потреби у фінансуванні соціальних послуг здійснювався б за

окремими категоріями (групами) отримувачів — наприклад, інваліди, безпритульні діти, безробітні громадяни тощо — та переліком соціальних послуг, які можуть бути надані їм згідно з державними стандартами соціальних послуг.

20. Ствердження нової системи соціальних послуг повинне супроводжуватись заходами з боку держави, спрямованими на розвиток ринку соціальних послуг, зокрема запровадженням системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контрактування як державних, так і недержавних надавачів таких послуг.

ВИСНОВОК

Діяльність держави щодо регулювання сфери соціального захисту та соціального забезпечення має здійснюватися за такими напрямками:

- організація надання соціальних пільг;
- призначення соціальних та компенсаційних виплат;
- регулювання порядку здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг;
- затвердження державних соціальних програм;
- встановлення державних соціальних стандартів, гарантій і нормативів;
- запровадження інших заходів соціального захисту. Програма економічних реформ на 2014–2019 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначає такі проблеми чинної системи соціальної підтримки:
 - низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою та недостатнє урахування фактичного рівня доходів споживачів;
 - низька адресність при наданні соціальної підтримки та орієнтація на екстенсивне охоплення нею населення;
 - несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів;
 - недосконалість механізму надання житлових субсидій;

• неможливість реально оцінити ефективність надання соціальної допомоги;
 • відсутність у системі соціальної підтримки стимулів для ефективного використання виділених на неї коштів.

НУБІП України

НУБІП України

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 381–417.

2. Новиков В. Модель актуальних розрахунків обов'язкового соціального страхування / В. Новиков // Економіка України. – 1996. – № 1. – С. 62–68.

3. Верхратський С. А. Історія медицини / С. А. Верхратський. – К. [б. в.], 1964. – 230 с.

4. Роик В. Д. Социальная модель государства : опыт стран Европы и выбор современной России / В. Д. Роик // Аналит. вест. Совета Федерации России. – 2006. – № 6 (294). – С. 54–80.

5. Скуратівський В. Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 265 с.

6. Аалтонен Е. Система соціального захисту і соціальної освіти у Фінляндії / Е. Аалтонен // Соц. політика і соц. робота. – 1998. – № 3. – С. 31–38.

7. Кошечев А. А. Рынок и социальная защита населения / А. А. Кошечев, Т. А. Крицук, С. Я. Украинец. – К. : УкрНИИНТИ, 1991. – 68 с.

8. Скуратівський В. А. Соціальна політика / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 365 с.

9. Дехтяренко Ю. Ф. Концептуальні засади розвитку регіональної системи соціального захисту населення в Києві / Ю. Ф. Дехтяренко, Н. М. Гринчук // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 7–9 (7). – С. 140–143.

10. Соціальний захист населення України / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Фенікс, 2010. – 212 с.

11. Вегера С. Європейські соціальні стратегії і Україна // Україна: аспекти праці. — 2001. — №6.

12. Величко О. Д. Соціальний захист населення у системі бюджетного забезпечення // Україна: аспекти праці. — 1999. — № 6.

13. Вишневикий А. Демографический потенциал России // Вопр. економики. — 1998. — № 5.

14. Від соціального забезпечення до соціальної політики: 36. наук. ст. / За ред. Я. А. Жаліла. — К, 2001.

15. Вінер М., Нечай А., Яценко В. Як зробити дійову систему недержавного пенсійного забезпечення в Україні // Україна: аспекти праці. — 2000. — № 2.

16. Восленский М. С. Номенклатура. — М., 1991.

17. Герасимчук В. І. Проблема вдосконалення структури і якості робочої сили та шляхи її розв'язання. — К., 2001.

18. Гіденс Е. Соціологія / Пер. з англ. В. Шовкуна, А. Олійника. — К., 1999.

19. Головатий М. Багаті і бідні: добро чи зло? // Уряд, кур'єр. — 2002. — №118.

20. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії / За ред. В. Стешенко. — К., 2001.

21. Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту: Пер. з англ. — К., 1999.

22. Дмитриев М. С. Социальная сфера в условиях социального кризиса: проблемы адаптации // Вопр. экономики. — 1999. — № 4.

23. Добровольська Л. Соціальні видатки бюджету України // Уряд, кур'єр. — 2002. — № 2.

24. Руженський М. М. Трансформація інститутів соціального захисту населення в транзитивній економіці. дис. на здобуття наукового ступеня д.е.н. К.: 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://kneu.edu.ua/userfiles/d-26.006.01/2016/Ruzhenskyj_diss.PDF

25. Стойка А. Фінансування соціальної сфери: джерела і шляхи диверсифікації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10savdsd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10savdsd.pdf)

26. Загорський В. Концептуальні засади державної соціальної політики / В. Загорський, Г. Лопушняк // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 21. – С. 13-20

27. Пігуль Н., Люта О. Бойко А. Фінансове забезпечення соціальної сфери в Україні. Вісник НБУ, січень 2015 р. С. 30-35

28. Видатки зведеного бюджету України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> // Державна служба статистики України.

29. Видатки. Ціна держави. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/expenditure/>

30. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/960/>

31. Соціальний звіт за 2016 рр. МСПУ. Київ.: 2017 р. <http://www.msp.gov.ua/timeline/Zviti.html>

32. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 06.12.2016 № 1774-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pensia.ua/ua/baza-znan/normativno-zakonodavcha-baza/item/2245-zakon-ukrainy-vid-06-12-2016-1774-viii-pro-vnesennia-zmin-do-deiakykh-zakonodavchykh-aktiv-ukrainy>

33. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”: указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://medsprava.com.ua>

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

ДОДАТКИ

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

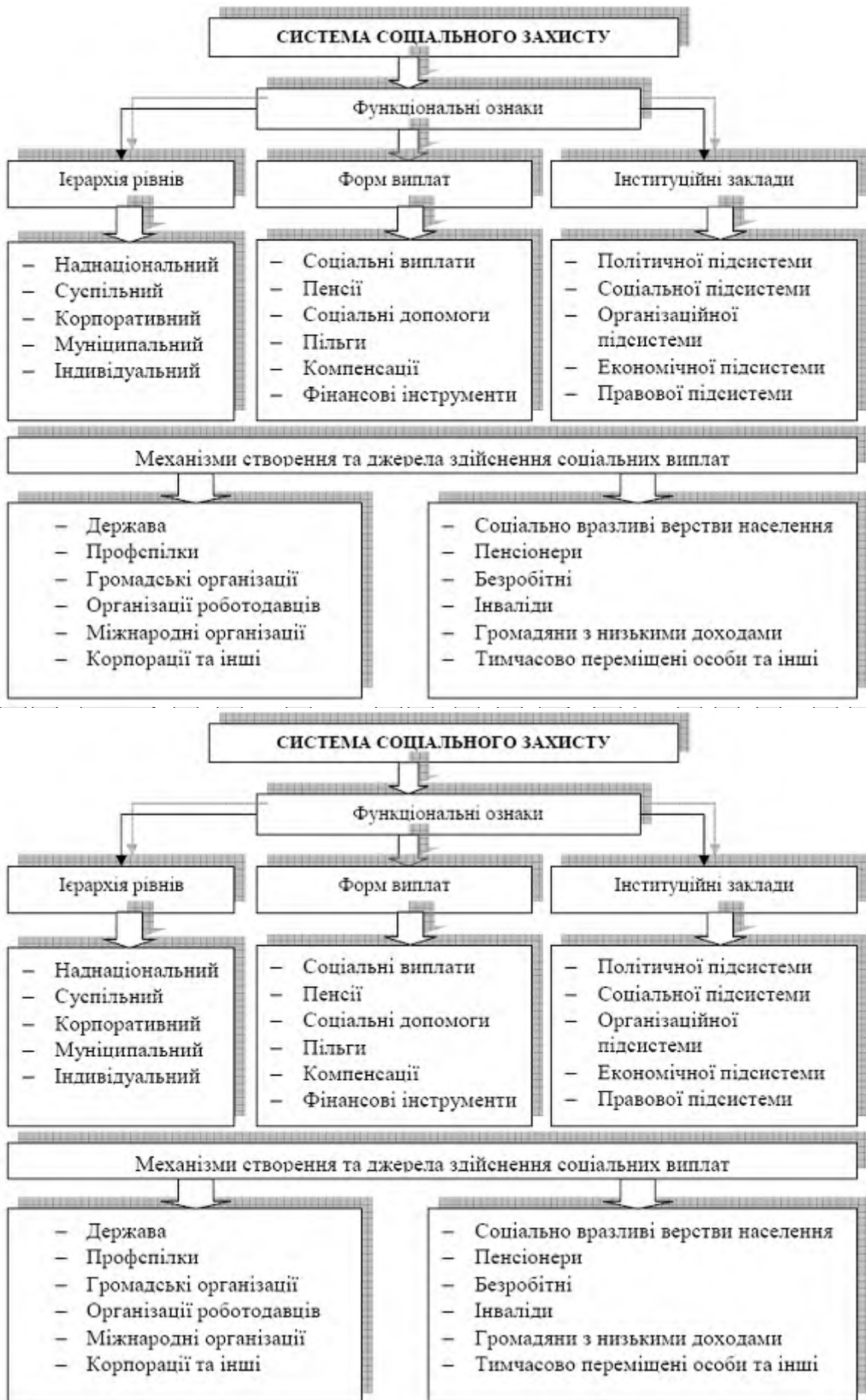
Додаток А

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України



НУБІП України



НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України