

УДК 351.84

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

**Халецька А.А.**

доктор наук з державного управління, доцент  
Донецький державний університет управління

**Маштакова О.М.**

начальник головного управління взаємодії з політичними партіями,  
зі справ національностей та релігії Донецької облдержадміністрації

### I. Вступ

Після проголошення незалежності України перехід від патерналістської до ринкової моделі соціально-економічного розвитку розпочався без попередньої розробки концептуальних основ державної політики соціального захисту населення, стратегії і тактики державного регулювання соціальних процесів. Унаслідок швидких змін соціальної структури населення відбулось стрімке розшарування на багатих і бідних. Стан макроекономічної нерівноваги, що періодично повторювався, потребував вироблення та прийняття адекватних управлінських рішень з боку держави. Намагання виправити ситуацію призвело до перегляду системи соціального захисту в напрямі збільшення різноманітних виплат, пільг, допомог, але відбулося без урахування економічних можливостей їх здійснення. У зв'язку із цим вирішення наукової проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій набуває все більшого значення та потребує теоретико-методологічного та прикладного обґрунтування перехідної моделі соціального захисту населення в Україні з метою активізації ефективних методів та механізмів державного управління. Соціальний захист населення у цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку.

Важливим напрямом досліджень у визначенні концептуальних засад трансформації соціальної сфери України та основ державної регіональної політики, політики соціального захисту стали наукові праці В.Г. Бодрова, Г.К. Губерної, Н.Г. Діденко, В.І. Куценко, Е.М. Лібанової, Л.М. Ліпич, Ю.В. Макогона, Н.Р. Нижник, О.Ф. Новікової.

Водночас існують досить суперечливі погляди щодо визначення організаційно-економічних заходів держави з підвищення доходів, життєвого рівня та соціального захис-

ту населення в умовах соціально-економічних трансформацій національної економіки.

### II. Постановка завдання

Метою статті є визначення напрямів формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій.

### III. Результати

На підставі творчого засвоєння та узагальнення напрацювань вітчизняних учених у галузі управлінської науки зроблено висновок, що соціальною "ціною" переходу України від патерналістської до ринкової моделі стало руйнування попередньої системи та фактична відсутність нової. Порівняння зазначених підходів подано в табл. Тенденції до послаблення ролі держави в процесі її перебудови призвели до кризи самої державності, а саме: фактичної втрати регулюючого впливу держави як на характер і динаміку економічних процесів, так і на суспільне життя в цілому. Зростання частки витрат на соціальну сферу призвело до значного переобтяження державного бюджету. В умовах виходу зі світової фінансової кризи, коли кількість нужденних збільшується, а економічні можливості держави зменшуються, застосування такого принципу здебільшого ускладнюється. Існуюча система соціального захисту населення виступає не як додаткове джерело та стимулятор суспільного розвитку, а як дестимулятор, через переважання патерналістського, а не продуктивного підходу до неї з боку держави.

При цьому механізми саморегулювання в економіці та суспільстві не спрацьовують. Усі фактори та елементи, що становлять функціонально спроможну ринкову економіку, а саме – конкуренцію дій та результатів як інструмент координації, практично відсутні.

В умовах соціально-економічних трансформацій потребує розробки та впровадження Концепція державної політики соціального захисту населення на засадах комплексного підходу щодо витрат і вигод дер-

жавної політики, відповідно до якої система соціального захисту може розглядатися як “продуктивний фактор”. Сутнісні ознаки за-

значеної політики визначатимуться через урахування взаємодії та врегулювання соціальної та економічної складових.

Таблиця

### Порівняння патерналістської та ринкової моделі соціально-економічного розвитку

Складові моделі	Патерналістська модель	Ринкова модель
Мета	Досягнення високого рівня соціального вирівнювання	Укоріненість в індивідуальній і суспільній свідомості відчуття високої особистої відповідальності за своє соціальне благополуччя і ставлення до держави не як до єдиного джерела соціальних благ, а як до гаранта своїх прав і свобод
Принципи	Державної відповідальності за соціально-економічне становище громадян; плановості; рівності в споживанні матеріальних і соціальних благ й послуг; їх загальнодоступності	Державної відповідальності за збереження лише мінімальних доходів громадян і за благополуччя найбільш слабких і знедолених верств населення, максимального стимулювання створення й розвитку в суспільстві різних форм недержавної соціальної політики, опосередкованої участі держави в реалізації соціальної політики
Фінансування	Адміністративні та фінансові важелі: кошти держбюджету та бюджетів державних підприємств	Організаційно-правова інституціоналізація недержавних фінансових потоків у соціальну сферу, через розвиток усієї ринкової інфраструктури, що забезпечує необхідний рівень доходів населення, що працює

Україна конституційно визнала себе державою із соціально орієнтованою економікою. Водночас у державі досі відсутні концепція та стратегія, що адекватним чином визначають особливості сучасного етапу соціально-економічних трансформацій, зокрема в забезпеченні соціального захисту населення. Виявляють свою неефективність апробовані методи державного управління сектором соціальної безпеки через посилення суперечностей між системами забезпечення безпеки та суспільними відносинами, результатом чого є наявність змістових дефектів чинної моделі соціального захисту населення. Запобігання найвагомішим загрозам соціальної безпеки можливе за умов консолідації держави, приватного бізнесу, суспільства, розвитку громадських організаційних форм соціального захисту населення, розширення основ економічної діяльності відповідних установ. На нашу думку, регулятором рівноваги соціальної та економічної складових державної політики соціального захисту населення стає рівень розвитку громадянського суспільства і ступінь участі неприбуткових організацій у залученні до розробки та реалізації різноманітних програм і проектів, при сильному централізованому управлінні.

Перехідна модель соціального захисту є прогресивною, оскільки базується на приватному інтересі, приватній власності, функціонує на засадах конкуренції ринкових відносин, поєднує соціальні гарантії та економічний примус, ринкові механізми та державне регулювання, свободу індивіда, упорядкованість і організованість суспільного життя. Формування механізмів соціального захисту має відбуватися не на основі державної добрідійності, а як сукупності державних гарантій, що надаються кожному й забезпечують дотримання прав людини.

У широкому розумінні соціальний захист визначається як соціальний інститут, метою якого є вирішення відповідних соціальних та економічних проблем всіх громадян, запобі-

гання виникненню таких проблем, а у вузькому – це, насамперед, надання допомоги окремим категоріям громадян, які через втрату працездатності, відсутність роботи або з інших причин не мають достатніх коштів для задоволення своїх життєво важливих потреб і потреб непрацездатних членів сім'ї. Соціальний захист населення є динамічною (солідарною, державно-регіональною, багатофункціональною, багаторівневою) системою підтримки індивідуальної й суспільної стабільності (рівноваги), елементами якої виступають гарантії, ресурси, механізми, інструменти, інституції. При порушенні цієї рівноваги активізується дія механізмів соціального захисту на відстежуваний соціально-економічний стан. Потребують також удосконалення методологічні підходи щодо формування державної політики соціального захисту населення відповідно до ускладнення завдань державного регулювання соціальної сфери, яку в сучасній інтерпретації визначено як сукупність галузей, програм і заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей та результатів, що покликані підвищити суспільний добробут і поліпшити якість життя населення.

Проте не тільки розвиток соціальної сфери, а й соціальної інфраструктури в Україні проходить дуже складно, що пояснюється нестачею ресурсів та відсутністю належної соціально-економічної результативності від діяльності органів соціального захисту населення. Реальна практика функціонування системи соціального захисту населення свідчить про необхідність системної реалізації принципу державності, недоторканності якого унеможливило ефективне самостійне забезпечення ефективного перевиробництва. Регулюючі функції держави повинні відповідати етапам циклу формування політики соціального захисту населення: ініціюванню – визначенню суспільних проблем та цілей політики; формуванню – її розробці та легітимації; реалізації та моніторингу; оці-

## Держава та регіони

нюванню та регулюванню відповідно до превентивного, реагуючого та кризового підходів до вироблення політики з виокремленням функцій надання соціальної допомоги і соціального обслуговування через

створення інституціональних та організаційних структур, що надають соціальні послуги громадянам. В узагальненому вигляді цикл формування політики соціального захисту населення зображений на рис. 1.

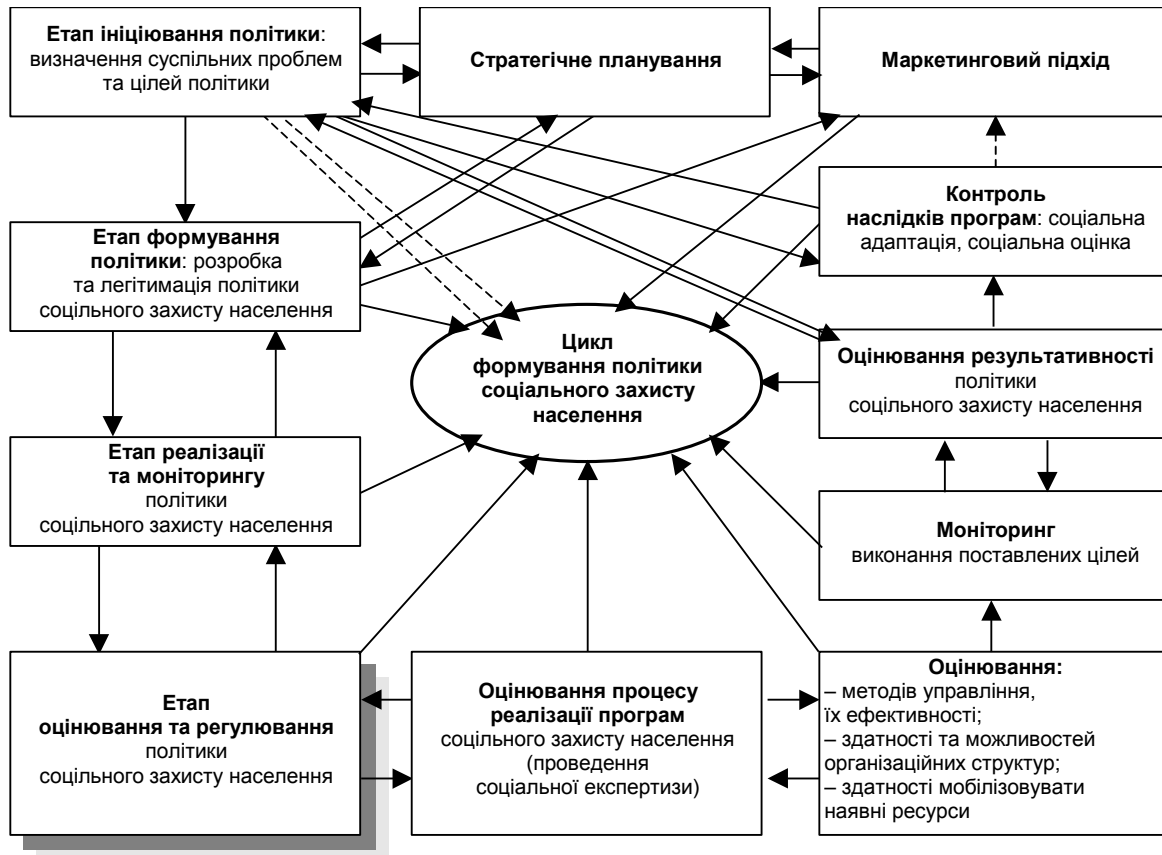


Рис. 1. Цикл формування політики соціального захисту населення

Детальний аналіз системи соціального захисту населення дав змогу виділити напрями рекомендацій та запропонувати етапи їх упровадження. Зміст аналітичних етапів зображений на рис. 2. Зміст практичного етапу полягає в розробці концепції форму-

вання відповідної державної політики. До ключових цілей практичного етапу віднесено визначення методів та оптимальних механізмів державного управління соціальним захистом населення з метою впровадження рекомендацій.

Зміст аналітичного етапу впровадження рекомендацій	
Інтегральна оцінка розвитку системи соціального захисту населення	Оцінка забезпеченості регіонів України об'єктами інфраструктури (соціального призначення, соціального захисту та фінансування соціального забезпечення)
Кластерний аналіз системи соціального захисту населення в регіональному контексті	Виявлення можливостей для формування інноваційного потенціалу, формулювання довгострокового бачення, визначення та пріоритизації ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність соціальної сфери
Визначення пріоритетності кластерів за забезпеченістю регіонів об'єктами інфраструктури	Виділення конкурентоспроможних кластерів, визначення бар'єрів, що обмежують розвиток кластерів, пріоритетності кластерів для детального аналізу
Розвиток кластерів	Оцінка ефективності пріоритетних кластерів; застосування методу багатомірної класифікації; кластерний аналіз, виявлення ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність кластерів, визначення пріоритетних ініціатив для підвищення їх конкурентоспроможності

Рис. 2. Зміст аналітичного етапу впровадження рекомендацій

За результатами першого кроку аналітичного етапу виявлено можливості для формування інноваційного та економічного потенціалу соціальної інфраструктури та зроблено висновок, що вона має спроможність виконувати покладені на неї державою та відображені в законодавстві функції щодо задоволення потреб населення у відповідних послугах. У процесі формування довгострокового бачення розвитку соціальної сфери потребує також переорієнтації на формування в людини особистісних потреб та якостей як головної мети постіндустріального суспільства. Як ключові бар'єри, що обмежують конкурентоспроможність соціальної сфери, по-перше необхідно зараховувати економічний спад кінця 2008 р., який унаслідок світової фінансової кризи призвів до: зменшення обсягу реальних доходів та загострення розбіжностей у їх величині для різних верств населення, звуженню кола потреб населення, послаблення й подальшого занепаду матеріально-технічної бази установ соціальної сфери. Втрата значної частини накопиченого в минулому ресурсного потенціалу створює передумови для структурних деформацій галузей соціально-призначення.

Результати другого кроку аналітичного етапу показують, що за показниками забезпеченості регіонів об'єктами інфраструктури соціальної сфери існує істотний розрив між характеристиками м. Києва (вельми високий рівень розвитку) і рештою областей України.

Результати третього кроку аналітичного етапу дають змогу зробити висновок, що регіони України утворили три якісно відмінних один від одного, нерівних за розміром кластери. Визначення бар'єрів, що обмежують розвиток кластерів дає змогу зробити висновок, що вартісна оцінка економічної спроможності галузей соціального призначення є неповною, що пояснюється низьким рівнем платоспроможності населення України, нерозвинутістю системи установ соціального захисту населення на основі попиту та пропозиції соціальних послуг, неврахуванням територіальних особливостей розвитку соціальної сфери та інфраструктури. Зростання економічної ефективності має супроводжуватися відповідним зростанням соціальної ефективності. Заходи цільових програм стратегічно не повною мірою зорієнтовані на регіони, виявлено брак заходів щодо контролю за їх виконанням. До ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність кластерів, можна віднести також той факт, що соціальна інфраструктура сільської місцевості в Україні значно відстає від міського рівня за всіма показниками. Розвиток соціальної сфери села об'єктивно вимагає виділення державного регулювання соціальною сферою сільської місцевості за

пріоритет державної політики соціального захисту населення [1].

#### IV. Висновки

Розглянута система обмежень зростання конкурентоспроможності системи соціального захисту населення (недостатня диверсифікація соціальної інфраструктури; нерозвинутість інфраструктури соціальної сфери; дефіцит кваліфікованих кадрів; неефективне державне регулювання та корупція) дає змогу виділити рівні проблем за ступенем значущості при визначенні стратегічних цілей і завдань державної політики, а саме: нерозвинутість інфраструктури; неефективна структура кластерів; нестача ресурсів. Тому стратегічні цілі та завдання державної політики соціального захисту населення запропоновано визначати за такими напрямками: створення та підтримка конкурентного середовища в системі соціального захисту населення; зниження частки тіньового сектора в наданні соціальних пільг; дебіюрократизація управління відповідною системою; підвищення соціальної ефективності системи соціального захисту населення відповідно до економічного зростання; модернізація соціальної сфери в сільській місцевості.

Існує необхідність перегляду пріоритетів державної політики соціального захисту населення відповідно до перехідної моделі. Для досягнення поставлених цілей та завдань необхідно відновити роль коштів, що отримуються від трудової діяльності, як основного джерела доходів населення; забезпечити мінімальні державні гарантії грошових доходів громадян; підсилити адресність соціальної підтримки громадян, які з об'єктивних причин мають низькі доходи; сприяти вирівнюванню рівня життя населення в регіонах країни з урахуванням місцевих особливостей. Пріоритетним напрямом державної політики соціального захисту населення може стати розвиток соціальної сфери в сільській місцевості. З метою поліпшення й розширення послуг, що надаються, на місцях необхідно:

- забезпечити: облік громадян, що потребують соціального захисту; соціальне обслуговування самотніх і непрацездатних громадян; опіку над повнолітніми недієздатними громадянами, які за станом здоров'я вимагають нагляду; створення в радах регулюючих комісій надання пільг, субсидій і оплати комунальних послуг; створення трудових архівів (зберігання документів із соціально-правових питань); реєстрацію трудових договорів;
- повернути до роботи в мобільному офісі працівників відділень соціально-побутової реабілітації (перукар, кравець, швець);

## Держава та регіони

- забезпечити кімнати психологічного розвантаження й надання послуг пенсіонерам фізичної та психологічної реабілітації;
- розширити послуги з медичної реабілітації підопічних через стаціонарне відділення тимчасового перебування самотніх непрацездатних громадян;
- розширити надання послуг (особливо в сільській місцевості) працівниками відділення соціально-побутової реабілітації, з розпилювання і вирубування дров, обробки городів і присадибних ділянок, ремонтно-будівельних робіт, а також послуг засобами малої механізації і автотранспортом;
- доцільно на державному рівні шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів з питань розрахунку компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих

категорій громадян замінити компенсаційні виплати на адресну грошову допомогу.

Впровадження концепції формування державної політики соціального захисту населення в межах перехідної моделі соціально-економічного розвитку забезпечить поступове витіснення елементів попередньої моделі, активізує діяльність інститутів та процесів цивілізованого господарювання, сприятиме створенню умов для інноваційного зростання.

### Література

1. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека [Електронний ресурс] / А.А. Халецька // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

---

### **Халецька А.А., Маштакова О.М. Проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій**

**Анотація.** У статті запропоновані підходи до вирішення проблем формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій в Україні з метою активізації ефективних методів та механізмів державного управління. Соціальний захист населення в цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку.

**Ключові слова:** державна політика соціального захисту населення, моделі соціально-економічного розвитку, соціальна інфраструктура.

### **Халецкая А.А., Маштакова О.М. Проблемы формирования государственной политики социальной защиты населения в условиях социально-экономических трансформаций**

**Аннотация.** В статье предложены подходы к решению проблем формирования государственной политики социальной защиты населения в условиях социально-экономических трансформаций в Украине с целью активизации эффективных методов и механизмов государственного управления. Социальная защита населения в этом контексте рассматривается как элемент долгосрочной общенациональной стратегии развития.

**Ключевые слова:** государственная политика социальной защиты населения, модели социально-экономического развития, социальная инфраструктура.

### **Khaletska A., Mashtakova O. Problems of formation of state policy of social protection of population in the conditions of socio-economic transformations**

**Annotation.** In the article the approaches of solving the problem of formation of national policy of social protection of population in the conditions of socio-economic transformations in Ukraine with the purpose of activation effective methods and mechanisms of public management have been proposed. Social protection of population in this context has been investigated as the element of a long-term national strategy of the growth.

**Key words:** national policy of social protection of population, models of socio-economic development, social infrastructure.