

УДК 336.14

**С. В. Бурлуцький,**

*канд. екон. наук,  
доцент,*

*Донбаська державна машинобудівна  
академія, м. Краматорськ*

### **ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

У сучасному ринковому господарстві система соціального захисту населення є невід'ємним елементом державного регулювання економіки. Ступінь ефективності соціальних програм не тільки обумовлює зростання добробуту суспільства, але є однією з умов підвищення якості трудових ресурсів, а отже і чинників інтенсивного економічного зростання. Для ефективної реалізації системи соціального захисту потрібні не тільки фінансові ресурси, але й відповідна нормативно-правова база. Головною проблемою цього процесу є недосконалість та, під час, суперечливість існуючих законів, інструкцій і постанов.

Економічні, соціальні та правові основи побудови системи соціального захисту населення детально розглянуто сучасними дослідниками і вченими як на державному, так і регіональному рівнях. За останній час комплексне дослідження правових аспектів аналізованої проблеми проведено під керівництвом професора В. Ф. Опришка [1], економічні складові формування базових соціальних стандартів піддалися критичному аналізу в роботах Національного інституту стратегічних досліджень [2]. У межах підготовки стратегії монетизації соціальної грошової допомоги в Україні Центром економічних та соціальних досліджень (CASE) проаналізовано досвід аналогічних реформ у Росії [3].

© С. В. Бурлуцький, 2009

Ситуація з реалізацією державних соціальних програм в Україні ускладнюється розгортанням світової фінансової кризи, яка обумовила катастрофічні темпи падіння реального сектора економіки, колапс фінансово-кредитної системи та інші признаки рецесії. Для підтримки антикризових заходів і отримання кредитної програми stand-by уряд України вимушений був підписати відповідний меморандум з місією МВФ. Згідно з розділом «В» меморандуму передбачається відтермінування на два роки підвищення прожиткового мінімуму та соціальних трансфертів або обмеження їх зростання у 2009 р. не більше індексу інфляції [4]. Такі складні умови для реалізації системи соціального захисту потребують як нормативної, так і організаційної оптимізації та вдосконалення відповідних витрат бюджету.

*Метою статті є дослідження реалізації основних норм законодавства у сфері соціальної допомоги населенню та розробка організаційно-економічних і нормативних заходів щодо їх вдосконалення та оптимізації.*

Ринкові перетворення останніх десятиріч призвели до значного розшарування суспільства за рівнем отриманого доходу, формування досить великого шару малозабезпечених сімей і одиноких осіб. Із загальної точки зору система соціального захисту населення, як комплекс нормативних актів, форм і методів державного втручання в ринкову економіку, повинна забезпечувати певний рівень добробуту членів суспільства та корегувати майнові диспропорції шляхом перерозподілу національного продукту. У межах теорії людського капіталу безпосередньо людський капітал визначається як індивід і сукупність його характеристик: здібність до праці, освіта, виховання, фізичне та психічне здоров'я. Цільова функція суспільства відтворення людського капіталу, а отже система соціального захисту, повинна бути спрямована саме на забезпечення сприятливих умов для цього процесу.

Елементи соціального забезпечення та соціальної допомоги забезпечують єдність аналізованої системи відтворення людського капіталу. У межах заходів щодо соціальної допомоги можна виділити три основні напрями державного втручання: житлові субсидії, безпосередня соціальна допомога малозабезпеченим прошаркам населення та допомога сім'ям з дітьми. Відповідно до цього законодавчо-нормативні акти у сфері соціальної допомоги можуть бути умовно розмежовані та три групи:

загальна група нормативних актів, що створює комплекс пріоритетів розвитку людського капіталу і граничних економічних умов реалізації заходів соціального захисту (Конституція України, Закон України «Про державний бюджет України» [5], Закон України «Про прожитковий мінімум» [6], Постанова КМ України «Про затвердження наборів

продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів і наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» [7], Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги» [8];

нормативні акти, які пов'язані з компенсацією альтернативних втрат (постійних чи тимчасових) при реалізації недостатньо конкурентного людського капіталу (Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [9], Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [10]);

нормативні акти, які пов'язані з компенсацією особливих умов відтворення людського капіталу (Постанова КМ України «Про заходи щодо подальшого вдосконалення надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» [11], Закон України «Про психіатричну допомогу»).

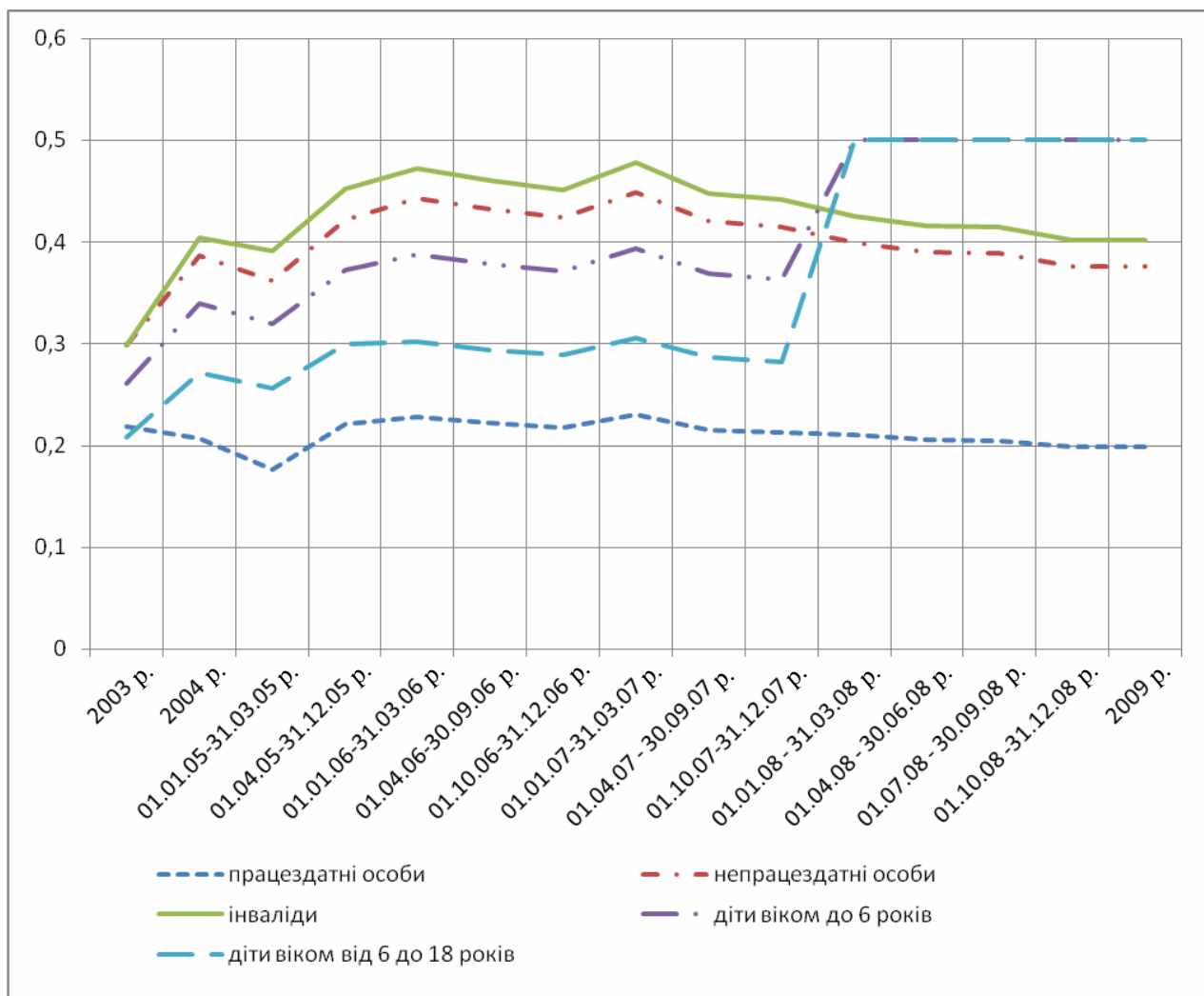
У системі формування соціальної допомоги ключове місце займає прожитковий мінімум. Згідно «Закону України про прожитковий мінімум» це вартісна оцінка мінімального набору послуг, непродовольчих товарів і продуктів харчування, необхідних для нормального існування людини. Цей нормативний акт доповнюється Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів і наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», якою затверджено нормативи споживання для визначення вартості (ринкової оцінки) прожиткового мінімуму. Таким чином, якщо людина отримує дохід, що дорівнює прожитковому мінімуму, то ця сума теоретично достатня для фінансування основних споживчих витрат і не передбачає буд-якого заощадження коштів.

Згідно зі ст. 3 «Закону України про прожитковий мінімум» набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів визначаються в натуральних показниках, набір послуг – у нормативах споживання не рідше одного разу на п'ять років. Таким чином, нові нормативи необхідно було встановити у 2005 р. та переглянути у майбутньому 2010 р. Фактично нормативи, за якими розраховано прожитковий мінімум, діють вже 9 р., а це призводить до їх невідповідності споживчому кошику, що склався сьогодні. До того ж, нормативи споживання, які закладено у Постанові КМ України [7], не відповідають якісним споживчим характеристикам існуючих товарів і послуг і не враховують трансформацію деяких суспільних благ у розряд ринкових. Дослідження Національного інституту стратегічних досліджень [2] містять досить повний перелік недоліків, притаманних нормативному методу визначення прожиткового мініму-

му. Пропозиції щодо вдосконалення показника, які запропоновано фахівцями інституту, не змінюють загальної нормативної методології, а тільки передбачають її корегування.

На нашу думку, більш доречним є метод визначення мінімального споживчого кошику і прожиткового мінімуму методом споживчого оптимуму, згідно з яким мінімальний споживчий кошик є сформованим, коли менш якісні товари та послуги починають заміщатися більш якісними. Базою для відповідних розрахунків може стати вибіркове обстеження витрат домогосподарств. Деякі базові методологічні рекомендації викладені нами у попередніх дослідженнях [12].

Завдання державної системи соціальної допомоги спрямовано на реалізацію конституційних гарантій по забезпеченню рівня життя не нижчого від прожиткового мінімуму. У Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» зазначено, що в умовах дестабілізації економічної ситуації розмір державної соціальної допомоги не може перевищувати 75 % рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму), який затверджується законом про Державний бюджет. На рис. 1 надано динаміку коефіцієнту гарантованого мінімуму. Цей коефіцієнт характеризує співвідношення встановленого гарантованого споживчого мінімуму і прожиткового мінімуму.



**Рис. 1. Динаміка коефіцієнту гарантованого мінімуму**

Слід зазначити, що за аналізований період максимальні значення коефіцієнту гарантованого мінімуму спостерігалися у першому кварталі 2007 р. Починаючи з другого кварталу 2007 р. по 2009 р. коефіцієнт постійно знижувався, що обумовлено більш високими темпами зростання прожиткового мінімуму порівняно з гаран-

тованим мінімумом. З урахуванням обмежувального рівня 75 % теоретично у 2009 р. держава може забезпечити 15 % (0,75 від 20 %) прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 28,5 % (0,75 від 38 %) для непрацездатних осіб; 30 % (0,75 від 40 %) для інвалідів та 37,5 % (0,75 від 50 %) для дітей віком до 18 років.

Мінімальний споживчий кошик не відповідає реаліям споживання не тільки структурно, але і за вартісною оцінкою. Прожитковий мінімум буде свідчити про потенціальне підвищення рівня со-

ціальної забезпеченості, якщо темпи його зростання будуть перевищувати зростання індексу споживчих цін. Результати дослідження динаміки цих показників наведено в табл. 1.

Таблиця 1. Співвідношення темпів зростання прожиткового та гарантованого мінімуму

Показники	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.
Темп зростання прожиткового мінімуму						
працездатні особи	100	106,0	117,1	111,5	112,5	117,8
непрацездатні особи	100	106,2	116,6	110,2	112,3	121,2
інваліди	100	106,2	116,6	110,2	112,3	121,2
діти віком до 6 років	100	105,7	115,9	111,2	112,4	118,5
діти віком від 6 до 18 років	100	105,4	115,6	114,5	112,7	116,1
Індекс споживчих цін	105,2	109	113,5	109,1	112,8	125,2
Темп зростання гарантованого мінімуму						
працездатні особи	100,0	100,0	125,0	110,0	110,0	109,9
непрацездатні особи	100,0	137,5	127,3	110,7	110,0	110,0
інваліди	100,0	143,8	130,4	110,0	110,0	110,2
діти з віком до 6 років	100,0	137,5	127,3	110,7	110,0	163,3
діти віком від 6 до 18 років	100,0	137,5	127,3	110,7	110,0	205,6
Темп зростання видаткової частини зведеного бюджету	121,6	121,5	146,7	128,0	128,0	135,5

Тільки у 2005 та 2006 роках темп зростання прожиткового мінімуму був вищий за індекс споживчих цін (далі – ІСЦ). Деякою мірою цей висновок є умовним, тому що склад мінімального споживчого кошика та набору товарів і послуг, що враховуються при розрахунку ІСЦ, не є порівняними. Але загальна тенденція відставання прожиткового мінімуму від реальних цін є безсумнівною.

Показник гарантованого мінімуму встановлюється щорічно законом «Про державний бюджет України» і відображає можливості видаткової частини бюджету забезпечувати виплати соціальної допомоги. Як свідчать дані табл. 1, тільки у 2004 р. зростання гарантованого мінімуму перевищувало темп зростання видаткової частини бюджету. В інші роки аналізованого періоду відставання складало в середньому 25 %. Як виняток слід розглядати збільшення гарантованого мінімуму у 2008 р. для дітей віком до 6 років і до 18 років на 163,3 % та 205,6 % відповідно.

Для оцінки лагу між фактичним і законодавчо встановленим прожитковим мінімумом проаналізуємо динаміку фактичного прожиткового мінімуму основних соціальних і демографічних груп населення. Результати аналізу наведено на рис. 2.

З вересня 2008 р. по травень 2009 р. розмір фактичного прожиткового мінімуму збільшився для працездатних осіб з 588 грн до 867 грн. За цей же період прожитковий мінімум встановлений законодавчо зріс від 568 до 669 грн. Таким чином, розрив між фактичною та нормативною величиною збільшився з 20 до 198 грн. Аналогічна тенденція спостерігається і за іншими демографічними та соціальними групами.

Проведені дослідження дозволяють зробити такі висновки: законодавче коригування прожиткового

мінімуму характеризується як вартісним (максимально 198 грн), так і часовим (приблизно квартал) лагом порівняно з фактичною динамікою прожиткового мінімуму, що призводить до скорочення ефективності програм соціальної допомоги. Також рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) зростає значно меншими темпами, ніж видаткова частина державного бюджету, що вказує на скорочення соціальної спрямованості державних витрат.

Згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» для розрахунку розміру соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям необхідно обчислити різницю між середньмісячним сукупним доходом і прожитковим мінімумом для сім'ї. У ст. 5 цього закону розмір державної допомоги не може бути більшим ніж 75 % прожиткового мінімуму для сім'ї, а в Законі «Про державний бюджет України» розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям встановлюється не більшим за 75 % від рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї (гарантованого мінімуму). Таким чином, існує розбіжність у трактуванні одного елементу системи соціальної допомоги різними законодавчими актами.

Слід зазначити, що рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) використовується тільки для визначення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, а отже не зрозуміло наявність подвійного перетворення: встановлення гарантованого мінімуму, а потім обмеження його до 75 %. Тому доцільним є встановлення не гарантованого мінімуму, а відразу граничного розміру надання соціальної допомоги.

Невідповідні фактичному прожитковому мінімуму норми Законів України «Про державну до-

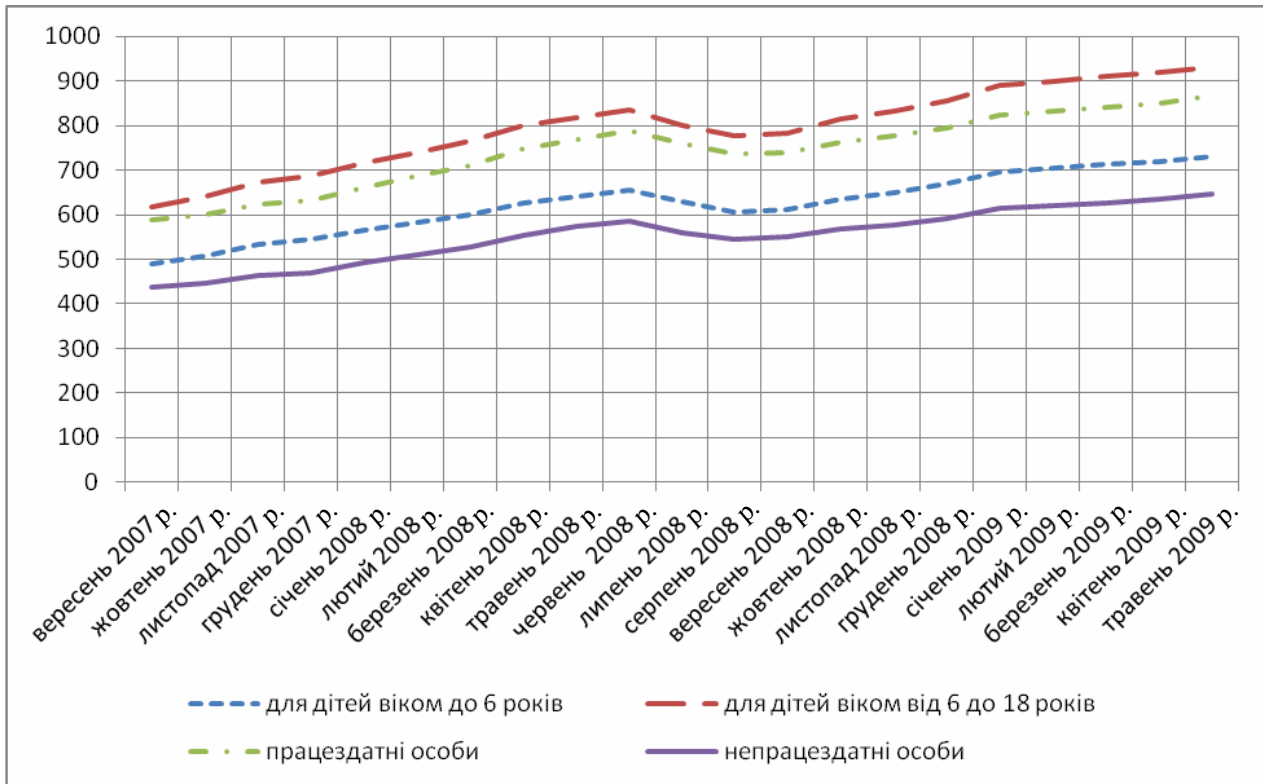


Рис. 2. Динаміка фактичного прожиткового мінімуму основних соціальних та демографічних груп населення

помогу сім'ям з дітьми» та «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» призводять до скорочення дієвості державної соціальної допомоги, а отже виникненню потреби в реалізації додаткових соціальних програм.

Рішенням цієї проблеми є часткове компенсування витрат домогосподарств. Нормативним підґрунтям цього процесу є Постанова КМ України «Про заходи щодо подальшого вдосконалення надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». Житлова субсидія надається, якщо місячний розмір плати за житлово-комунальні послуги в межах норм користування з урахуванням пільг перевищує обов'язкову частку платежу (15 % або 20 % середньомісячного доходу сім'ї). Отже, саме існування цього нормативного акта вказує на невідповідність прожиткового мінімуму (вартісної оцінки житлово-комунальних послуг) реаліям життя. Для оцінки обсягу фінансування житлових субсидій розглянемо динаміку відповідних субвенцій з державного бюджету (рис. 3).

Аналіз відповідних видаткових статей державного бюджету дозволяє стверджувати, що субвенції з державного бюджету на надання пільг і житлових субсидій збільшуються за аналізований період з 3010,236 млн грн до 6598,718 млн грн. Водночас субвенції, які

пов'язані з державною допомогою малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми та інвалідам, зростають у значно більшому обсязі від 3978 млн грн до 15923,945 млн грн. Для поточного 2009 р. житлові субсидії складають 41,4 % від обсягу соціальної допомоги. Враховуючи те, що державний гарантований прожитковий мінімум у 2009 р. забезпечує покриття від 15 % до 37,5 % прожиткового мінімуму, то відмова від житлових субсидій та спрямування коштів на виплату соціальної допомоги підвищить забезпеченість прожиткового мінімуму від 21,2 % до 53 % за відповідними демографічними та соціальними групами.

Ще одним базовим нормативним актом, що обумовлює формування системи соціальної допомоги є Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги». Зв'язок положень цього наказу з основними напрямками формування соціальної допомоги проілюстровано алгоритмом на рис. 4.

Згідно аналізованого наказу (зі змінами від 23.02.2009 р.) алгоритм визначення обсягу допомоги та сукупного доходу отримує циклічний характер. Так, державна соціальна допомога розраховується з урахуванням житлової субсидії і формує сукупний дохід, який у свою чергу зумовлює розмір житлової субсидії. Частково це компенсується положенням пункту 5.3: «при зверненні за призначенням декіль-

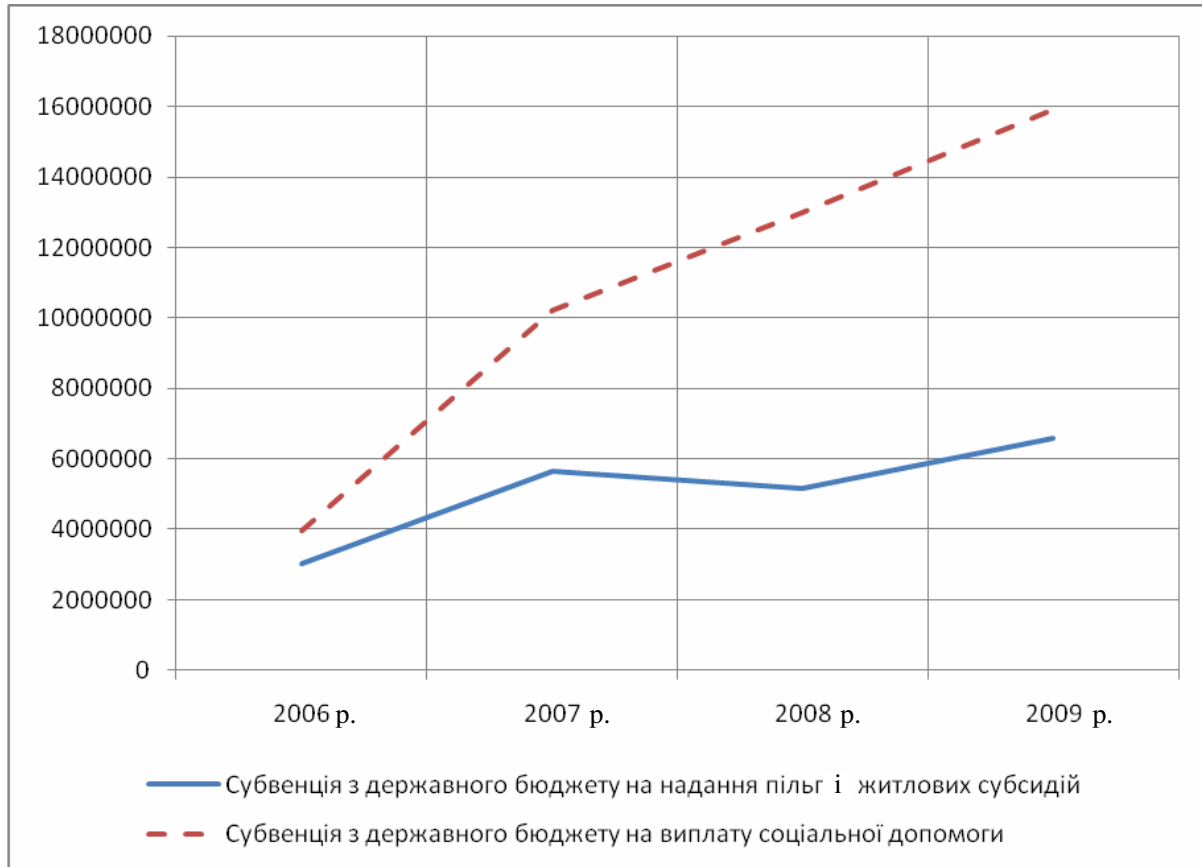


Рис. 3. Динаміка обсягу субвенцій з державного бюджету

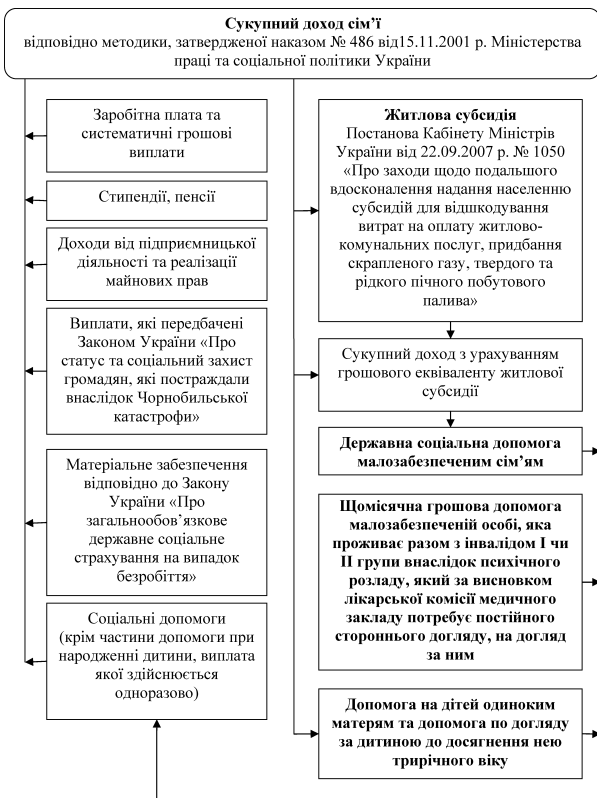


Рис. 4. Алгоритм визначення сукупного доходу та його зв'язок з програмами соціальної допомоги

кох видів допомоги, розмір яких визначається з урахуванням сукупного доходу, до сукупного доходу сім'ї входять розміри призначених на дату звернення зазначених видів допомоги, крім допомоги, для призначення якої обчислюється сукупний дохід» і часовим лагом між отриманням різних видів допомоги [8]. Але фактично можливість виникнення циклу існує, у результаті чого сім'я може отримати надлишкові кошти або навпаки недоотримати відповідну суму.

Можливо запропонувати два варіанти розв'язання цієї проблеми. Перший варіант передбачає збереження усіх діючих нормативних актів і організаційної складової надання державної допомоги, введення обов'язкової часової регламентації отримання різних видів допомоги. А саме, в першу чергу сім'я отримує усі види належних їй соціальних виплат, і тільки в останню чергу отримує житлову субсидію. Якщо один із видів соціальної допомоги надається під час дії житлової субсидії, то обов'язковим є перерахунок розміру наданої компенсації витрат на житлово-комунальні послуги.

Другий варіант передбачає повну зміну нормативної та економічно-організаційної складової системи соціальної допомоги. Житлова субсидія, як елемент соціальної допомоги, повністю скасовується, а кошти, що вивільнюються, спрямовуються на підвищення виплат згідно Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим

сім'ям». Одночасно потрібно збільшити розмір покриття прожиткового мінімуму (гарантований мінімум), а також розмір прожиткового мінімуму, що надасть малозабезпеченим сім'ям мінімально достатні кошти для фінансування своїх витрат.

Реалізація другого варіанту потребує значно більше часу та зусиль з боку держави та відповідних установ, але наблизить вітчизняну систему соціального захисту (допомоги) до стандартів розвинутих соціально-орієнтованих економік. Слід зазначити, що повний перехід до монетизованої системи соціальної допомоги не є абсолютно ефективним, про що свідчить досвід реалізації подібних програм у Росії [3]. Отже, потрібно провести додаткові методологічні та статистичні дослідження спрямовані на пошук найбільш раціонального способу реформування системи соціального захисту.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження доведено існування низки проблем в організаційно-економічному та нормативному забезпеченні системи соціального захисту населення в Україні. Першочергово потрібно ліквідувати недоліки в діючому законодавстві. Відповідні пропозиції наведено в табл. 2.

Таблиця 2. Пропозиції щодо вдосконалення діючого законодавства у сфері соціального захисту населення

Законодавчий акт	Пропозиції щодо змін і доповнень
Закон України «Про державний бюджет на 2009 рік»	Стаття 54. Термін «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» замінити «граничний розмір надання соціальної допомоги» та встановити його на рівні 75 % від відповідних значень грудня 2008 р.
Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»	Стаття 4. Виключити з абзацу шість фразу «нарахована субсидія за спожиті житлово-комунальні послуги» для забезпечення відповідності Наказу міністерства праці та соціальної політики від 23.02.2009 р. № 76.
	Стаття 5. В першому абзаці замінити фразу «але цей розмір не може бути більшим ніж 75 % прожиткового мінімуму» на «але цей розмір не може бути більшим ніж граничний розмір надання соціальної допомоги»

Для подальшого реформування системи соціального захисту населення потрібно розробити методологічну базу, яка забезпечить як уніфікацію соціальних стандартів, так і підвищення рівня її адресності. Обов'язкового перегляду потребує нормативна методика встановлення прожиткового мінімуму, її переорієнтація на критерії споживчого оптимуму.

## Література

1. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально-економічного та політичного розвитку суспільства і держави : монографія / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, О. О. Гайдулін та ін. ; за заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. — К. : КНЕУ, 2006. — 702 с.
2. Пищуліна О. Щодо удосконалення методик визначення величини прожиткового мінімуму, індексу споживчих цін та інших соціальних показників в Україні [Електронний ресурс] / О. Пищуліна. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mar2009/30.htm>.
3. Синицина І. Досвід впровадження реформи монетизації соціальної грошової допомоги в Росії / І. Синицина. — К. : CASE — Polish aid, 2008. — 44 с.
4. Ukraine : First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Rephrasing of Purchases Under the Arrangement — Staff Report // IMF Country Report No. 09/173. — May 2009. — 65 p.
5. Про державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 р. № 835-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 20. — Ст. 269.
6. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.
7. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 р. № 656 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — Ст. 675.
8. Про затвердження методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги : Наказ Мінпраці України від 15.11.2001 р. № 486 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 6. — Ст. 272.
9. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 35. — Ст. 290.
10. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 5. — Ст. 21.
11. Про заходи щодо подальшого вдосконалення надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.1997 р. № 1050 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 39. — С. 17.
12. Бурлуцький С. Методологія формалізації споживчих витрат в сучасних умовах / Бурлуцький С., Бурлуцька С. // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 4 (82). — С. 3—11.

Подано до редакції 07.07.2009 р.