

УДК 351.83: 351.84/85

И.В. Чеховская

Докторант Национального университета Государственной налоговой службы Украины,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,
Киевская обл., Украина, г. Ирпень
E-mail: Kontanta08@ukr.net

Приоритетные направления оптимизации системы социальной защиты семей в Украине

Аннотация. Доказана целесообразность внесения изменений в действующую систему социальной защиты семей в Украине. Определены системные деформации действующей в Украине системы социального обеспечения семей. Предложены приоритетные направления ее оптимизации.

Ключевые слова: семья, государство, защита семьи, система социальной защиты.

Кризисные явления, наблюдаемые в экономике Украины на протяжении последних лет, негативно повлияли на уровень жизни населения страны в целом. Они привели к серьезным изменениям качества жизни многих украинских семей, ухудшению физического здоровья, сокращению средней продолжительности жизни, увеличению дифференциации доходов разных групп населения, ухудшению социальной защищенности, социального обеспечения, снижению реальной заработной платы, средней пенсии и др. В то же время, осуществляемые на протяжении этих лет украинским правительством, экономические реформы не привели к декларируемому эффекту и существенно не повлияли на масштабы бедности в Украине, однако, привели к глобальному перераспределению национального богатства и доходов населения. Четко проявились глубокие деформации механизма государственного регулирования процессов перераспределения средств между богатыми и бедными, произошла поляризация общества. Отсутствие комплексной

национальной стратегии в социальной политике также содействовало проявлению вышеперечисленных негативных тенденций и привело к фрагментарности в принятии решений касающихся актуальных социальных проблем. К тому же большинство задекларированных государством социальных мероприятий не проводились вовсе или проводились не в полном объеме, поскольку не были подкреплены возможностями государственного бюджетного финансирования [1].

Следует указать на то, что исследованию социальной сферы посвятили свои работы многие отечественные и зарубежные ученые: О. Амоши, Т. Аткинсон, С. Д. Альбршт, Н. Борецкая, Н. Болотина, А. Брюхина, Д. Дж. Ван де Реа, М. Волгина, М. Гальчун, В. Геец, О. Гришнова, О. Давыдович, М. Джексон, Х. Джоши, Г. Еспинг-Андерсен, Т. Заславская, О. Кабанец, О. Кочемировская, Т. Кирьян, А. Колота, Л. Крамаренко, Л. Кулачок, В. Куценко, И. Лавриненко, Э. Либанова, Р. Левин, О. Макарова, В. Макаренко, В. Новикова, О. Пищулина, И. Сирота,

Б. Сташкова, Н. Тымчишина, Дж. Халко, П. Шевчук, О. Яременко и др.

Вместе с тем, исследование теоретических основ социальной деятельности не всегда помогает разрабатывать действенные рекомендации, касающиеся эффективной реализации социальной политики, в условиях непрерывно меняющейся социально-экономической системы. В связи с этим в научной литературе не в полной мере раскрыты такие важные вопросы, как оптимизация системы социальной защиты семей в Украине с учетом международных стандартов и современных условий.

Целью статьи является разработка приоритетных направлений оптимизации системы социальной защиты семей в Украине.

Проведенный нами в предыдущих публикациях [2; 3] анализ позволил нам сделать вывод о том, что имеют место системные деформации в действующей системе социального обеспечения семей в Украине. В частности: не определены стратегические приоритеты государственной политики социальной защиты украинских семей, не систематизированы осуществляемые мероприятия; неоптимизирована структура доходов населения, которая должна быть трансформирована в направлении повышения роли зарплаты как основного фактора преодоления бедности работающих членов семьи и способа повышения роли систем социального страхования; не задействован механизм дополнительной социальной защиты (льгот и социальных выплат) для определенных категорий семей; не разрешено противоречие между широким пониманием социальных услуг и узким определением социальной защиты как сферы их применения (речь идет, прежде всего, о пересмотре роли социальных услуг в системе предупреждения рисков и усилении социальной защиты отдельных категорий семей).

Деятельность государства по урегулированию сферы социальной защиты и социального обеспечения, по мнению ряда украинских ученых (О. Давидюк, Л. Ильчука, О. Кочемировской, Ю. Кривобока, О. Пищулиной, Н. Шульги и др.), должна осуществляться по следующим направлениям:

- организация предоставления социальных услуг;
- назначение социальных и компенсационных выплат;

- регулирование порядка осуществления социальной работы и предоставления социальных услуг;

- принятие государственных социальных программ;

- утверждение государственных социальных стандартов, гарантий и нормативов;

- введение различных мероприятий социальной защиты [4, с. 157].

Однако вышеперечисленные направления, по нашему мнению, достигнут социального эффекта только лишь в том случае, если в качестве основного потребителя системы социальной защиты будет семья с детьми как основная ячейка воспроизводства трудового и социального потенциала страны.

Реформирование системы социальной защиты должно проходить в направлении введения системы раннего выявления семей, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах; модернизации системы их социального обслуживания; повышения адресности и качества предоставления социальных услуг по месту жительства. Для этого следует повысить эффективность межведомственной координации соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо также разработать перечень мероприятий по преодолению бедности семей с детьми и внести его в Общегосударственную программу преодоления и предотвращения бедности на период до 2015 года [5].

Следует также четко определить перечень условий, при которых семья может рассчитывать на бесплатную государственную помощь. Такая помощь должна предоставляться в полном объеме, достаточном для обеспечения нормальной жизнедеятельности семьи. Во всех других случаях необходимо содействовать семье в ее самообеспечении и создать гибкую и справедливую систему, способную объединить налогообложение зарплаты с социальным страхованием. Конкретные предложения по созданию такой системы разработаны автором ранее [3]. Следует поддерживать социально-трудовую активность трудоспособных членов семьи. Для этого необходимо: расширить инфраструктуру социальных услуг для семей с детьми, в том числе и с детьми-инвалидами, в частности увеличить финансирование общеобразовательных учреждений и

обеспечить их доступность (по стоимости и месторасположению); изучить опыт введения проекта «Дневные мамы» Германии, Болгарии, России, позволяющего родителям совмещать работу и семейные обязанности.

Важным направлением усовершенствования системы социальной защиты украинских семей является реформирование законодательства, которое регулирует вопросы социальной защиты. Поддерживаем мнение украинских ученых Л. Кулачок, В. Макаренко, О. Пищулиной, Б. Сташкова, О. Яременко и др., которые считают необходимым проведение кодификации социального законодательства и разработку Социального кодекса на основе концепции социальной стандартизации. Такая концепция должна охватывать социальную стандартизацию в сфере получения доходов граждан и социальную стандартизацию в сфере распределения фондов общественного потребления, поскольку это обеспечит доступ к благам и услугам, необходимым для воспроизводства соответствующего уровня и качества жизни семьи [6, с. 35].

Целесообразным является внесение изменений в законодательство, регулирующее предоставление социальных услуг. Следует определить и закрепить перечень минимального объема социальных услуг, которые будут предоставляться на бесплатной основе семьям, пребывающим в сложных жизненных обстоятельствах, независимо от экономической ситуации в государстве и места проживания семьи. Акты, которые определяют социальную политику государства, необходимо сгруппировать в единую систему, где основные направления должны определяться на уровне законодательства, а развиваться и конкретизироваться в нормативно-правовых актах органов исполнительной власти.

С целью уточнения и согласований дефиниций, которые применяются в различных нормативно-правовых актах, регулирующих социальную политику государства, следует унифицировать терминологию социального законодательства, которая применяется в законах и нормативно-правовых актах. Это касается, прежде всего, таких базовых дефиниций, как: «социальное сопровождение», «социальные услуги», «социальная поддержка», «социальная помощь», «социальное обеспечение», «социальная защита», «социальная защищенность». Кроме этого, необходимо четко определить содержание дефиниции «сложные жизненные обстоятельства» и «семьи, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах».

Определенные в Законе Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях» [7] дефиниции «социальные гарантии» и их минимальные размеры следует пересмотреть и четко определить суть самих терминов «социальные нормативы», «социальные стандарты». Необходимо внести изменения в данный Закон, отказавшись от законодательно закрепленного термина «социальная норма» и четко разграничить понятия «социальные нормативы» и «социальные стандарты».

Также необходимо в одном законодательном акте закрепить исчерпывающий перечень оснований и критериев, дающих право на социальную защиту со стороны государства, а также характеристики всех форм и видов социальной защиты, которые государство гарантирует различным категориям семей. Основанием для формирования такого перечня должны быть конституционные гарантии социальных прав, международные обязательства Украины, а также законодательно определенные приоритеты социального развития государства. Следует оптимизировать социальные обязательства государства и его финансовые возможности на нормативном уровне.

С целью усовершенствования законодательной базы и усиления семейной составляющей социальной защиты: определить на уровне закона дефиниции «государственная семейная политика», «социальная защита семьи», «категории семей» («семья, нуждающаяся в материальной помощи», «семья, которая имеет право на получение бесплатных государственных социальных услуг»), «объем социальной защиты по отношению к конкретной категории семьи»; разработать и утвердить на уровне закона стратегию реализации Государственной семейной политики Украины на основе Концепции государственной семейной политики Украины [8]. Согласовать ее основные направления с положениями: Программы экономических реформ на 2010-2014 года [9], Программы преодоления и предотвращения бедности на период до 2015 года [5], Национального плана действий по реализации Конвенции ООН о правах ребенка до 2016 года [10], государственных программ занятости; с целью унификации порядка реализации семей-

ной политики и усиления взаимодействия между учреждениями, предоставляющими социальную помощь и социальные услуги различным категориям семей, согласовать функции и порядок взаимодействия органов и служб в соответствии с Положением о Министерстве социальной политики Украины [11].

Особое внимание следует уделить реформированию действующей системы льгот. Для этого необходимо определиться с дефиницией «льгота» и внести соответствующие изменения в законодательство. Следует четко разграничить льготы предоставляемые семьям при наступлении определенных жизненных обстоятельств и льготы, связанные со служебным статусом или видом трудовой деятельности. Далее провести аудит действующей системы льгот, социальных и компенсационных выплат и получателей таких льгот для определения суммы бюджетных средств, необходимых для финансирования системы льгот. Необходимо также разработать предложения, касающиеся внесения изменений в законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие предоставление льгот нуждающимся в них семьям, исходя из единых принципов и критериев закрепленных законодательством норм и нормативов потребления. Трансформировать социальные льготы, такие, как субсидия за пользование жилищно-коммунальными услугами, в условные трансферты (прямые денежные выплаты семьям или ваучеры на приобретение определенных услуг коммунальных предприятий).

Целесообразным является обеспечение внутренней целостности и прозрачности процедур оценивания материального положения семей, четкость определения терминологии, которая используется в процедурах оценивания материального положения и минимизация субъективности в принятии социальными инспекторами решений, касающихся заказчиков социальных услуг. Следует также унифицировать все виды социальной помощи, применять единый подход к оцениванию материального положения домохозяйств при назначении социальной помощи, в том числе: усовершенствовать Методику определения бедности и Методику расчета совокупного дохода семьи для всех видов социальной помощи с целью более полного учета причин так называемого «экономического потенциала семьи». Ввести единые критерии оценки имущественного положения семьи при определении ее права

на получение всех видов социальной помощи. Такими критериями могут быть: более низкий от установленной нормы средний размер дохода на члена семьи; отсутствие недвижимости, сбережений, земельного участка или имущества, которое может быть источником дополнительного дохода; наличие в семье детей-инвалидов, детей-сирот, беременных женщин и т. д. Следует также дифференцировать границу бедности для больших, маленьких городов, сельской местности учитывая разницу объемов и структуру затрат (на питание, оплату жилищно-коммунальных услуг и транспорта).

Считаем необходимым проведение работы по социальной стандартизации с целью систематизации всех социальных выплат. Для этого необходимо: завершить разработку комплекса государственных социальных стандартов, предусмотренных Государственным классификатором социальных стандартов и нормативов [12]; разработать систему государственных стандартов социальных услуг и классификатор социальных услуг для четкого определения составляющих каждой социальной услуги и расчета ее стоимости; рассчитать объем затрат на сферу социальной защиты и социального обеспечения, исходя из стоимости социальных услуг и количества семей – получателей таких услуг; перейти к расчету государственных социальных гарантий на основе системы нормативов, это приведет к обеспечению адресности их направления и обоснованности форм поддержки семей, нуждающихся в социальной защите.

С целью усиления эффективности и адресности социальной защиты ввести подведомственную Государственной агенции социальной инспекции систему местных интегрированных социальных служб для предоставления адресных мероприятий комплексной социальной защиты нуждающимся в них семьям. Интегрированные социальные службы смогут предоставлять социальные услуги в соответствии с разработанным стандартом и осуществлять межведомственную координацию работы с клиентами. В рамках создания системы интегрированных социальных служб инициировать создание Единого социального окна обращений граждан (ЕСО) на базе местных управлений социальной политики. Это поможет выявлять на раннем этапе семьи, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах, и упреждать возникновение неблаго-

гополучия; переориентировать систему на профилактику, а не на экстренное вмешательство при возникновении кризисной ситуации; более качественно оценивать потребителей услуг и сократить время для принятия решения относительно содержания социальной услуги, форм и объемов ее предоставления; расширит возможности комплексной адресной помощи семьям, нуждающимся в нескольких видах помощи и услуг одновременно; усовершенствует межведомственное взаимодействие и уменьшит уровень дублирования функций различных учреждений и организаций; оптимизировать финансирование затрат на предоставление социальных услуг посредством проведения мониторинга о поставщиках, качестве услуг и потребителях услуг.

Применение на практике, изложенных нами выше, приоритетных направлений системы социальной защиты семей в Украине будет способствовать эффективному ее реформированию.

Литература

- 1 Давидюк О.О. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні [Електронний документ]. – К.: Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010. – URL: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=133:2010-12-08-15-45-36&catid=29:2010-06-15-18-48-34&Itemid=35 (дата обращения: 19.11.2012).
- 2 Чеховская И. Проблемы организационно-правового и финансового обеспечения системы социальной защиты семей в Украине /И.В. Чеховская /Труд. Профсоюзы. Общество. – 2013. – № 1. – С. 123-127.
- 3 Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України / за заг. ред. Л.Л. Тарагнул – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2012. – С. 364-384.
- 4 Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: монографія / за заг. ред. Ільчука Л.І., Давидюк О.О., Кривобок Ю.В. – Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2010 – 376 с.
- 5 Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року: постанова КМУ від 31.08.2011 № 1057. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-p> (дата обращения: 11.11.2012).
- 6 Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. Аналітична доповідь. К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – 54 с.
- 7 Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (дата обращения: 16.11.2012).
- 8 Про Концепцію державної сімейної політики: постанова ВРУ від 17.09.1999 № 1063-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063-14> (дата обращения: 16.11.2012).
- 9 Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». URL: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. (дата обращения: 15.11.2012).
- 10 Про затвердження Загальнонаціональної програми» Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини: закон України від 05.03.2009 № 1065-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T091065.html. (дата обращения: 15.11.2012).
- 11 Про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента від 06.04.2011 року № 389/201. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>. (дата обращения: 16.11.2012).
- 12 Про затвердження Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів: Наказ Міністерства праці і соціальної політики України від 17 червня 2002 р. N 293. URL: <http://legalexpert.in.ua/standarty-i-normativi/ministerstva-i-vedomstva/klassifikatory/raznoe/7740-dk-293-02-erzhavnij-klasifikator-socialnix-standartv--normativv-dkssn.html>. (дата обращения: 16.11.2012).

References

- 1 Davidyuk OO Sotsialna politika in mentibus, in pogliblennya sotsialnoї nerivnosti in Ukraїni [E-Document]. – K.: Centrum pro Provectus sotsialnih doslidzhen Ministerstva sotsialnoї politiki de Ucraina, MMX. – URL: (Date of access: 11.19.2012).
- 2 Cech I. quaestiones de organicas, legum, financial suscipio pro societatis tutela familiarum

Ucraina / IV Chekhov / Labor. Unionem. Societatis. – MMXIII. – № I. – S. 123-127.

3 Budget pro illo pidtrimka podatkovе stimulyuvannya natsionalnoï ekonomiki Ukrainy / a zag. Ed. LL Taragnul – Irpin: Natsionalny universitet DPS Ukrainy, MMXII. – S. 364-384.

4 Sotsialna politika in mentibus, in pogliblennya sotsialnoï nerivnosti in Ukraïni: monografiya / a zag. Ed. Ilchuka L.I., Davidyuk OO, Krivobok Y. – Kherson et memores Vishemirsky VS, MMX – CCCLXXVI p.

5 About zatverdzhennya Derzhavnoï tsilovoï sotsialnoï progr podolannya qui zapobigannya

bidnosti in period MMXV petram: CMU decreto videndo 31.08.2011 № MLVII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-p> (accessed date: 11/11/2012).

6 Osnovni eg optimizatsii Sistemi sotsialnogo Zahist in Ukraïni. Analitichna dopovid. K.: Natsionalny institut strategichnih doslidzhen, MMXII. – LIV secundis.

7 About derzhavni sotsialni standardization qui derzhavni sotsialni garantii: videndo legis Ucraina 05.10.2000 № MMXVII-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (accessed date: 11/16/2012).

И. В. Чеховская

Украинадағы отбасыларды әлеуметтік қорғаудың өкілдігінің бағыттары

Украинадағы отбасыларды әлеуметтік қорғаудың қолданыстағы жүйесіне өзгерістер енгізудің мақсаттылығы дәлелденді. Украинада отбасыларды әлеуметтік қамтамасыз ету жүйесіне әрекет ететін жүйелі деформациялар анықталды. Отбасыларды әлеуметтік қорғау оптимизациялауының өкілдік бағыттары ұсынылды: отбасылардың мүддесін қорғаумен байланысты әлеуметтік заңнаманы реформалау, әлеуметтік және өтем төлемдерін тағайынау; әлеуметтік қызметтерді ұсыну ұйымы; әлеуметтік жұмысты және әлеуметтік қызметтерді ұсынуды жүзеге асыру тәтібін реттеу; әлеуметтік мемлекеттік бағдарламаларды қабылдау; мемлекеттік әлеуметтік шаралар өткізу.

Түйін сөздер: отбасы, мемлекет, отбасын қорғау, әлеуметтік қорғау жүйесі.

I. V. Chehovska

Priority directions of family social protection system optimization in Ukraine

There is proved the expediency of making changes to the current system of social protection of families in Ukraine. There are defined systematic deformations of existing in Ukraine system of social maintenance of families. Proposed priority directions of its optimization: reforming of social legislation in the interests of families, the organization of provision of social services, appointment of social and compensatory payments, regulation of the implementation of social work and the provision of social services; adoption of state social programs; approval of state social standards, guarantees and regulations; the introduction of various measures of social protection.

Keywords: family, state, protection of the family, the social security system.