

З теорії потреб випливає, що соціальна напруженість це стан населення або окремих соціальних груп (у нашому випадку сімей), який залежить від рівня задоволення потреб і проявляється в девіантній поведінці, зміні місця проживання та трансформації сім'ї.

**ІV. Висновки.** Дослідження теоретичних основ формування напруженості загалом та в сімейному середовищі, зокрема дає змогу окреслити роль найбільш поширених теорій та концепцій у вивченні цього явища. На основі проведеного дослідження нами було виділено найбільш загальні теорії та концепції, порушення яких спричиняє зростання рівня напруженості серед сімей. Для отримання ґрунтовніших висновків важливо продовжити дослідження, використавши анкету соціологічного опитування, яка дозволить більш детально визначити і проаналізувати рівні напруженості у сімейному середовищі та виявити фактори, які сприяють їх підвищенню або зниженню.

1. Дюркгейм Э. О. О разделении общественного труда. Э. О. Дюркгейм. Одесса, 1900. – С.190

2. Интернет ресурси Режим доступу: <http://ua.textreferat.com/referat-9012-2.html>

3. Кизим Н. А., Узунов В. В. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны: Монография. Н. А. Кизим, В. В. Узунов. – Х.: ИД «ИНЖЭК», 2007. 204 с. – с. 57 ISBN 978-966-392-234-8.

4. Кирхлер Э., Майер-Пести К., Хофман Е. Психологические теории организации Э. Кирхлер, К. Майер-Пести, Е. Хофман. Психология труда и организационная психология. – Т. 5. Х.: Изд-во Гуманитарный центр, 2005. – 321 с.

5. Клюенко Е. О. Диагностика социальной напряженности: автореферат диссертации на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук: спеціальність 22.00.03 «Соціальна структура, соціальні інститути та соціальні відносини» Е. О. Клюенко; Інститут соціології. – К., 1998. 16 с.

6. Мертон Р. Социальная структура и аномия: Социология преступности. – М., 1965, с.26.

7. Небоженко В.С. Соціальна напруженість і конфліктність в українському суспільстві. В. С. Небоженко. К.: Абрис, 1994. – 64 с.

8. Чернявська О. В. Механізм впливу соціальних змін на соціальну напруженість в сучасній Україні (на прикладі мегаполісу): автореф. дис. на здобуття канд. наук: 22.00.07. / О. В. Чернявська – 2002 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/333669.html>

9. Dohrenmend B.A. Stressful Life events and their context. - N.Y., 1992 С.82

*In the article theoretical subsoil of influencing of family is analysed on social tension in society. Outlined position of separate theories and conceptions violation of which draws growth of level of tension among families. Attention is accented on the necessity of continuation of such researches by the use of questionnaire of the sociological questioning and other methods.*

УДК 364:343.848(477)

Рейт А. Г.

## ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто проблемні питання щодо організації та функціонування системи державної соціальної допомоги в Україні, а також заходи її модернізації та вдосконалення на шляху до підвищення її ефективності в посткризовий період.*

**Ключові слова:** адресність, вразливі верстви населення, ефективність, соціальна допомога, рівень життя населення, реформування.

**І. Вступ.** Не викликає сумнівів той факт, що основною рисою сучасної України є політична та економічна нестабільність, які здебільшого негативно позначаються на рівні та якості жит-

тя українців. В свою чергу це призводить до підвищення ризику потрапити до груп населення, які потребують на соціальну підтримку. Враховуючи те, що соціальна політика в Україні характеризується постійним зростанням видатків на її реалізацію при незначному покращенні основних соціальних та економічних показників напрошується висновок щодо необхідності модернізації системи соціальної допомоги. Крім того, соціально-економічний курс держави щодо подолання та пом'якшення наслідків нещодавньої фінансово-економічної кризи дещо витіснен з головних позицій реалізації деяких соціальних програм, а тим більше програм з вдосконалення функціонування системи соціальної допомоги.

Сьогодні намагаючись керівництва держави оптимізувати видатки на соціальні потреби, зокрема соціальну допомогу, здійснити перегляд системи соціальних виплат та компенсацій, хоча й знизили навантаження на бюджет, проте майже не позначилися на порядку організації та якості функціонування системи соціальної підтримки, а тим більше не позначилися на зростанні рівня добробуту та зниженні рівня бідності.

Дослідженням проблем побудови соціальної політики в цілому та соціального захисту зокрема, їх ефективної реалізації та можливим шляхам вдосконалення системи соціальної допомоги присвячені роботи таких вітчизняних та закордонних вчених як Аткинсона Т., Борецької Н., Волгіна М., Геєця В., Грішної О., Заславської Т., Кір'ян Т., Колота А., Лібанової Е., Макарової О., Новікова В., Черенко Л., Яременка О. та інших. Однак попри глибоке вивчення теоретичних питань функціонування системи соціальної допомоги, напрацювань та рекомендацій щодо оптимізації та підвищення її ефективності на сьогодні все ще мають місце проблеми, пов'язані із діяльністю системи в період трансформаційних процесів соціально-економічного розвитку держави. Отже, враховуючи нещодавно започатковану в Україні низку реформ, зокрема, і в соціальній сфері, спрямованих на широкий спектр питань (одержання державної соціальної допомоги, гідної оплати праці, питання страхування, соціального захисту дітей, молоді, пенсіонерів тощо), які так чи інакше позначаються на рівні життя кожної окремої людини, проблема організації та функціонування системи соціальної допомоги не стає меншою, а навпаки тільки набирає ваги та актуальності.

**II. Постановка завдання.** Метою даної статті є висвітлення основних проблем в організації та функціонуванні системи соціальної допомоги в Україні в посткризовий період та пріоритетних напрямів реформування системи соціальної допомоги.

Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати наступні завдання: по-перше, вивчити проблеми, які мають місце в організації та процесі функціонування системи соціальної допомоги; по-друге, на базі виявлених проблемних моментів визначити найбільш пріоритетні напрями щодо вдосконалення та модернізації системи соціальної допомоги в Україні. Дослідження поставлених завдань передбачало застосування таких методів дослідження як критич-

ний синтез, абстрагування, узагальнення, системний аналіз, порівняльний підхід.

**III. Результати дослідження.** Перш ніж перейти до розв'язання першого завдання доцільно коротко нагадати як влаштована система соціальної допомоги та з яких саме елементів вона складається. Отже, разом із двома іншими системами – соціального страхування та соціальними гарантіями – система соціальних допомог є складовою системи соціального захисту населення України [1]. Вона функціонує у трьох площинах: по-перше, допомога тим, хто вже опинився у скрутному становищі; по-друге, попередження виникнення скрутних становищ та, по-третє, створення оптимальних умов для вирішення життєвих проблем самостійно.

Діяльність системи державної соціальної допомоги організовано у двох формах: 1) матеріальна допомога (у готівковій та безготівковій формах) як економічний захід для підвищення рівня доходів населення та рівня життя і 2) соціальне обслуговування (надання послуг психологічного, реабілітаційного, консультаційного, правового та іншого характеру).

В Україні починаючи із 2005 р. має місце постійне зростання видатків держави на соціальну допомогу, розмір яких у 2011 р. за даними Міністерства соціальної політики України (далі – МСП) склав майже 35,5 млн. грн. або 2,7% ВВП<sup>1</sup>, тоді як у 2005 р. питома вага витрат тільки на соціальну допомогу, субсидії та пільги в структурі ВВП становили 1,35%, тобто витрати збільшилися вдвічі. За даними обстежень умов життя домогосподарств, яке проводиться Державною службою статистики України в 2011 р. реципієнтами хоча б однієї соціальної виплати (без урахування субсидій та пільг) були понад 12,5 млн. осіб або 28,4% населення проти майже 11,3 млн. осіб або 24,6% у 2005 р.

Однак, попри вагомий обсяг видатків державного бюджету на соціальні допомоги та зростання кількості її користувачів, рівень бідності зменшується доволі поступово: з 27,1% у 2005 р. до 24,3% у 2011 р. Також, незважаючи на те, що при визначенні права на допомогу враховується або приналежність претендента до певної категорії (наприклад, сім'ї з дітьми – категорійний відбір претендентів) або визначається рівень доходу та майнового стану (наприклад, малоза-

<sup>1</sup> За даними Державної служби статистики України ВВП у 2011 р. дорівнював 1 316 600 млн. грн.; ВВП у 2005 р. дорівнював 441 452 млн. грн.

безпечені сім'ї – адресний відбір претендентів)<sup>2</sup>, то нині діючі програми соціальної допомоги повністю не охоплюють бідніші верстви населення, їх дієвість та ефективність є низькою. В цілому це свідчить про те, що наявні фінансові ресурси використовуються незадовільно, невиправдано у порівнянні із наявними результатами, і майже не сприяють зменшенню масштабів та рівня бідності [2].

Отже, ключовою (особливо в умовах значного дефіциту бюджетних коштів) і водночас багатогранною проблемою функціонування системи соціальної допомоги є її низька ефективність при перевантаженні соціальними зобов'язаннями національної економіки.

Нажаль, причина цієї проблеми полягає не тільки у низькому рівні адресності програм соціальної допомоги чи їх низькій дієвості<sup>3</sup>, а насамперед у певній «законсервованості» розвитку соціальної сфери, її недоторканості для реформування, пристосуванні керівництва держави до електоральної думки щодо напрямку соціальної політики, а також страх чи небажання, які мали місце до недавнього часу, наважитися на непопулярні в суспільстві заходи.

В Україні лише у 2010 р. було не тільки задекларовано програму глибоких економічних реформ, а й безпосередньо розпочато їх реалізацію, в тому числі і в соціальній сфері. Курс трансформації системи соціальної допомоги пролягає через вирішення низки питань щодо отримання державної соціальної допомоги, насамперед: підвищення адресності, зниження помилки включення, підвищення рівня охоплення нужденних системою соціальної допомоги, ефективності та дієвості соціальних виплат.

За два неповних роки реформування системи соціальної допомоги можна робити тільки попередні оцінки щодо відповідності наявних результатів очікуваним, тим більше, що необхідно достеменно знати якого рівня має досягти кожен індикатор. На думку авторів цих змін необхідна ефективність системи соціальної допомоги буде досягнута шляхом посилення адресності соціальних програм.

За даними МСП України у 2010 р. нараховувалося майже 3 млн. сімей-реципієнтів державної соціальної допомоги, 13 млн. пільговиків, але майже половина з них при зверненні за допомогою до держави не декларують свої доходи [3]. Саме тому підвищення адресності кожної окремо взятої програми соціальної підтримки та усієї системи соціальної допомоги є актуальним питанням, що передбачає цілу низку заходів, спрямованих на модернізацію механізму визначення нужденності та права претендентів на соціальні виплати й підтримку.

Для цього при наданні всіх без виключення видів допомоги, в тому числі й пільг має враховуватися дохід претендента на допомогу<sup>4</sup>. Так, МСП України разом із Міжнародним банком реконструкції та розвитку за сприяння Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) починаючи із 2008 р. плідно працювало над проектом щодо вдосконалення системи соціальної допомоги в Україні. Однією із ключових рекомендацій фахівців в рамках підвищення ефективності використання бюджетних коштів при підвищенні адресності соціальних виплат була рекомендація щодо використання методу непрямих оцінок доходів заявників [4].

Ще одним напрямком реформування організації та функціонування системи соціальної допомоги з метою підвищення її ефективності, адресності та ефективності використання державних коштів є заходи з удосконалення інституту соціальної інспекції [5]. Досягнення цієї мети передбачає насамперед розширення повноважень, функцій та завдань соціальних інспекторів. Наприклад, розширення функцій соціальних інспекторів може бути здійснено у напрямку проведення інформаційно-просвітницької роботи серед потенційних реципієнтів щодо наявних в Україні видів соціальної допомоги, а також умов та прав щодо їх отримання. Так, за даними МСП України спеціалісти управління праці та соціального захисту Сосновської райдержадміністрації Черкас постійно навідуються до місцевого полового будинку, де проводять консультації щодо отримання молодими матусями відповідних видів соціальної допомоги [5].

<sup>2</sup> Зауважимо, що в Україні нещодавно почав діяти змішаний принцип, який є синтезом категорійності та адресності, щодо визначення права на участь в соціальній програмі та отримання соціальної виплати. Наприклад, за змішаним принципом надаються допомога по догляду за дитиною до досягненню нею трирічного віку чи допомога на дітей одиноким матерям.

<sup>3</sup> Питома вага допомоги у загальному сукупному доході домогосподарства.

<sup>4</sup> За винятком пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною – ветерани війни, Герої, ліквідатори аварії на ЧАЕС.

Зауважимо, що від таких заходів відчувається подвійний ефект: збільшується рівень охоплення нужденних програмою. Звісно цей приклад не зовсім вдалий, оскільки за результатами інших досліджень, зокрема щодо ефективності системи соціальної допомоги рівень охоплення сімей з дітьми однойменною допомогою є майже стовідсотковим. Більшої уваги з цих позицій необхідно приділяти малозабезпеченим сім'ям та претендентам на отримання субсидій, де за даними останніх років спостерігалось понад 90% виключень потенційних реципієнтів з відповідних програм.

Наступний крок щодо вдосконалення функціонування системи соціальної допомоги – запровадження «єдиного вікна» – також має подвійний, і навіть, потрійний ефект. По-перше, відбувається підвищення поінформованості населення щодо їх участі у програмах соціальної допомоги. Як показує досвід МСП України населення не завжди знає на яку допомогу і підтримку від держави має право, а завдяки нещодавньому реформуванню системи соціальної допомоги, що дало можливість оформити документи за єдиною заявою і єдиним пакетом, претендуючи на один із видів допомоги, потенційний реципієнт дізнається, що має право і на іншу підтримку. По-друге, така організація роботи системи соціальної допомоги дозволяє раціоналізувати розподіл обов'язків між спеціалістами соціальної служби, оптимізувати витрати їх робочого часу (прийоми без обідніх перерв), а для претендента на допомогу зекономити час на відвідування місцевого управління праці та соціального захисту населення та спрощує процедуру звернення за допомогою [5]. Так, за даними МСП України кількість справ, опрацьованих одним спеціалістом завдяки запровадженню «єдиного вікна» вже у 2009 р. становила 370 проти 260 у 2005 р., а час опрацювання однієї заяви впродовж цього ж періоду скоротився з 4,5 годин до 1,7.

По-третє, робота управлінь за єдиною технологією прийому звернень знижує можливість шахрайств та зловживань як з боку претендента (внаслідок підвищення контролю за достовірністю даних заявників щодо їх майнового стану та доходів для декількох видів допомоги), так і з боку соціальних інспекторів (внаслідок зменшення ймовірності використання «особливих» стосунків зі спеціалістами, що може вплинути на рішення відносно того, чи іншого заявника). Так, за результатами проведеного пілоту кіль-

кість проведених перевірок достовірності наданої заявниками інформації за останні два роки зросла в 1,6 рази [5].

Підвищення якості надаваних населенню соціальних послуг неможливе без вдосконалення та оновлення матеріально-технічної бази управлінь соціального захисту на регіональному рівні, підвищенні їх «мобільності»<sup>5</sup>. Так, для ефективного функціонування системи соціальної допомоги за принципом «єдиного вікна» (також в рамках проекту з вдосконалення системи соціальної допомоги в Україні) було проведено відповідне облаштування та оснащення приміщень місцевих органів праці та соціального захисту населення, а також здійснено комп'ютеризацію процесу призначення допомоги. За даними проведеного на замовлення МСП України моніторингу, з урахуванням стану проведення ремонтних робіт місцеві управління праці та соціального захисту населення станом на 01.04.2010 р. перейшли на єдину технологію прийому громадян на 72 відсотки [5].

Вже у 2010 р. в МСП України було створено комп'ютеризовану інформаційну систему «Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» (ЄДАРП), яка підтримується в актуальному стані і забезпечує фактичний облік наданих пільг з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку, на придбання твердого палива і скрапленого газу. Також на стадії завершення запровадження в експлуатацію є Інформаційно-аналітична система соціального захисту населення, яка покликана забезпечити роботу управлінь в єдиному програмно-аналітичному просторі.

Наступний крок із підвищення ефективності використання бюджетних коштів та підвищення адресності системи соціальної допомоги найбільш резонансне та неприйнятне українським суспільством реформування системи пільг, особливо з оплати житлово-комунальних послуг, транспортних послуг та послуг зв'язку. З одного боку особливої уваги це питання заслуговує з огляду на те, що за даними МСП України близько третини населення користуються пільгами, понад 7 млн. отримують пільги з оплати житлово-комунальних послуг, і майже для 200 тис. (пенсіонери з числа працівників міліції, слідчих прокуратури, медичних працівників сільської місцевості) надання пільг не обмежується нор-

<sup>5</sup> Питома вага допомоги у загальному сукупному доході домогосподарства.

мами [5]. З іншого, функціонування системи пільг за принципом категорійності при відсутності декларування доходів, лягає неабияким тягарем на економіку країни, водночас суттєво підвищує помилку включення і майже «анулює» їх адресність. Нажаль, ще до сьогодні в Україні користування пільговим статусом відбувається незалежно від рівня доходу, відсутня будь-яка різниця між пільговиком, який має доходи у вигляді заробітної плати чи пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів, і пільговиком, розмір доходів якого ледве вищий за прожитковий мінімум.

Основна трансформація системи пільг стосуватиметься врахування норми їх споживання при нарахуванні, а також створення системи адресного надання пільг саме тим категоріям населення, які найбільше їх потребують. Задля досягнення поставлених цілей й в цьому напрямку планується використати міжнародний досвід та запровадити електронні соціальні картки (далі – ЕСК). З урахуванням проведеного пілотного дослідження у Дніпропетровській області в 2010 р. введення ЕСК є найбільш раціональною альтернативою монетизації пільг. Ефектом від запровадження на основі сучасних інформаційних технологій ЕСК має стати по-перше, забезпечення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, що виділяються на соціальні потреби, по-друге, облік пільговиків.

Також з метою вдосконалення функціонування системи соціальної допомоги, підвищення її адресності, зниження зловживань при отриманні соціальної допомоги через надання ними неправдивої інформації щодо рівня доходів та майна, а також з метою стимулювання до зайнятості (як один із заходів щодо попередження бідності та нужденності) та повернення до трудової діяльності працездатних осіб, що не працюють і отримують соціальну допомогу планується використати знов таки міжнародний досвід – виконання корисних для громади робіт чи послуг. Запровадження такого механізму надання соціальної допомоги населенню зможе більш ефективно впливати на підвищення рівня доходів та життя населення і з часом, можливо, стане альтернативою допомоги малозабезпеченим сім'ям, особливо враховуючи її низьку дієвість для реципієнтів, велику помилку включення та виключення [2].

**IV. Висновки.** Таким чином, зі стабілізацією економіки, грошової, кредитної та інших сфер в Україні відбувається подальше становлення і розвиток соціальної політики держави. В цілому можна говорити про те, що на сьогодні в Україні створено необхідні умови для нормального функціонування системи соціального захисту, зокрема системи соціальної допомоги. Але все ще виявляються риси недосконалості в її організації, про що свідчить низька адресність при значних державних витратах, а також невідповідності сучасним потребам людей (це стосується співвідношення між мінімальною заробітною платою, розміром пенсій, стипендій та прожитковим мінімумом). Проте вже чіткої форми набули пріоритетні напрями її реформування та вдосконалення з урахуванням економічних можливостей та потреб вразливих верств населення.

За умов послідовного та рішучого виконання поставлених завдань із реорганізації та модернізації системи соціальної допомоги та прискорення темпів економічного розвитку є усі підстави для того, щоб у найближчі роки значно покращити ситуацію із бідністю в країні та підвищити рівень доходів і життя громадян. Також, подальше дослідження пріоритетних напрямів реформування системи соціальної допомоги дасть змогу оцінити зміни щодо її ефективності та рівня життя населення внаслідок реалізації зазначених заходів.

1. Закон України «Про соціальні послуги». Електронне джерело: Інтернет ресурс – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

2. *Рейт А. Г.* Сучасний стан та ефективність системи соціальної допомоги в Україні // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – 4 Т. - С. 292.

3. Система надання соціальної допомоги: перспективи удосконалення. Електронне джерело: Інтернет ресурс – [http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=F47DC3BD56E90197856D1983EA75DA99?art\\_id=118043&cat\\_id=107177](http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=F47DC3BD56E90197856D1983EA75DA99?art_id=118043&cat_id=107177)

4. Проект «Удосконалення системи соціальної допомоги». Електронне джерело: Інтернет ресурс [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=47161](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=47161)

*In the article problem questions of organization and functioning of the system of state social help in Ukraine are considered. Also measures of its modernisation and improvement to the increase of its efficiency in a post-crisis period.*