

УДК 338.242.42

Сергій БУРЛУЦЬКИЙ

СИСТЕМНА ДЕКОМПОЗИЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО БАЗИСУ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА КОНЦЕПЦІЯ ТАРГЕТУВАННЯ ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ

Резюме. Соціальна політика як цілеспрямована діяльність держави спрямована на розв'язання протиріч між суб'єктами ринкової економіки та запобігання соціальних конфліктів. Складність і неоднорідність об'єктів соціальної політики, різноманітність соціальних проблем зумовлює необхідність поглибленого системного аналізу відповідного нормативно-законодавчого базису.

Інституційний базис запропоновано розмежовувати за трьома групами: загальна група нормативних актів, що створює комплекс пріоритетів розвитку людського капіталу; нормативні акти, пов'язані з компенсаціями альтернативних втрат при реалізації недостатньо конкурентного людського капіталу; нормативні акти, що регулюють питання, пов'язані з компенсацією особливих умов відтворення людського капіталу. Систему соціальних допомог слід формувати на концепції таргетування прожиткового мінімуму. Концепція базується на динамічному коригуванні обсягів надання соціальної допомоги для забезпечення прожиткового мінімуму.

Отримані результати забезпечують теоретичним підґрунтям механізм підвищення соціальної справедливості та ліквідацію недоліків існуючого категоріального принципу надання соціальних допомог.

Ключові слова: соціальна політика, інституційний базис, гомеостаз, домогосподарство, таргетування прожиткового мінімуму.

Serhiy BURLUTSKIY

SYSTEM DECOUPLING OF SOCIAL POLICY INSTITUTIONAL BASE AND TARGETING CONCEPT OF A LIVING WAGE

Summary. A social policy as purposeful state activity is sent to the decision of contradictions between the subjects of market economy and prevention of social conflicts. Complication and heterogeneity of social policy objects, social problems variety determine the necessity of deep systems analysis with corresponding statute-book.

The purpose of the article is a system decoupling of a social policy institutional base and development on this basis of targeting concept of household's living wage.

The research is based on methodology of contradictions homoeostatic decision between the social policy subjects with the aim of it's system descriptions identification.

It is suggested to delimitate an institutional base according to three groups: general group of normative legal acts, which creates the complex of priorities of human capital development; normative legal acts related with alternative losses indemnifications during realization deficient competition human capital; normative legal acts which regulate questions related to indemnification of the special terms of human capital recreation. The social benefit system must be formed on targeting concept of living wage. The conception is based on dynamic adjustment of social benefit volumes for providing a living wage.

The results provide theoretical base for mechanism of social justice increase and deficiencies of already existent categorical principle of social assistance.

Key words: social policy, institutional base, homoeostat, household, targeting concept of a living wage.

Постановка проблеми. Соціальна політика як цілеспрямована діяльність держави спрямована на розв'язання протиріч між суб'єктами ринкової економіки та запобігання соціальних конфліктів, що базується на сукупності формальних правил. Вона реалізована у формі соціального захисту населення та передбачає поєднання трьох сфер діяльності: соціального страхування, соціальної допомоги та пенсійного забезпечення. Складність та неоднорідність об'єктів соціальної політики, різноманітність соціальних проблем не дозволяє створити єдину внутрішньо несуперечливу структуру законів та нормативних актів, які забезпечують правове поле соціального захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових розробок, присвячених дослідженню законодавчого підґрунтя соціальної роботи, необхідно виділити праці О. Гафурової [1], А. Бабенка [2], Т. Кір'ян [3] та багатьох інших вчених і фахівців. Окремо слід відзначити аналітичні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [4, 5]. Не зважаючи на досить вагоме наукове дослідження сформульованої проблеми, недостатньо вивченими залишаються системні зв'язки між окремими складовими законодавчого базису соціального захисту в Україні.

Мета статті – системна декомпозиція інституційного базису соціальної політики та розроблення на цьому підґрунті концепції таргетування прожиткового мінімуму домогосподарств.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічна система України не функціонує ізольовано, а пов'язана численними зв'язками з іншими національними та світовими системами. Це накладає певні обмеження та умови здійснення соціально-економічної політики як в аспекті практичної реалізації, так і в законодавчо-нормативному сенсі. Така теза не свідчить про обмеження суверенітету незалежної держави в формуванні соціальної політики, а тільки вказує на примат загальноприйнятих у світі принципів та пріоритетів соціального захисту та підтримки. Основу роль тут відграють договори з прав людини ООН, конвенції, пакти та системний підхід до рекомендацій міжнародних правових норм: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія, Тристороння декларація принципів щодо багатонаціональних корпорацій та соціальної політики, Хартія соціальних прав та гарантій громадян Незалежних Держав та ін.

Декларація МОП «Щодо соціальної справедливості в цілях справедливої глобалізації» (2008 рік) декларує стержневий орієнтир соціальної політики [6, с.12–13]:

сприяння зайнятості шляхом формування стабільного інституціонального та економічного середовища;

розширення заходів соціального захисту, соціального забезпечення та захисту робітників, які б носили сталий характер та відповідали національним умовам;

сприяння соціальному діалогу та трипартизму як способу переведення економічного розвитку в русло соціального прогресу, а соціального прогресу – в русло економічного розвитку.

Приєднання України до міжнародних договорів та ратифікація конвенцій МОП передбачає приведення норм національного законодавства до міжнародно-правових вимог. А ще складніше – фактична реалізація цих норм. Підґрунтя формування нормативно-правових норм закладено у Концепції соціального забезпечення населення та Конституції України.

Конституція України як основний Закон країни встановлює право громадян на соціальний захист. Відповідно до статті 46 Конституції України це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, створенням мережі закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [7].

Кількісною оцінкою реалізації соціального захисту є забезпечення рівня життя на рівні прожиткового мінімуму. Відповідно Закону України «Про прожитковий мінімум», це – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Одночасно стаття 48 Конституції України декларує, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Існування цієї норми зумовлено статтею 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [8].

Слід зауважити, що ця стаття не вказує на механізм забезпечення та реалізацію цього права. Л.Тарасенко, експерт програми підтримки неурядових організацій та голова центру громадської адвокатури, коментуючи позицію Конституційного суду, вказує, що пільги, компенсації, гарантії слугують певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень [9]. Але це суперечить статті 46 Конституції України, згідно з якою розмір соціальної допомоги забезпечує рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Фактично держава повинна тільки створити належні умови для досягнення достатнього життєвого рівня. Крім цього, достатність життєвого рівня зумовлена сукупністю соціально-економічних, соціокультурних чинників, притаманних певному часу та певній національній спільноті.

Конституція України встановлює право громадянина на житло. Але безкоштовне або за доступну плату забезпечення житлом державою чи органами місцевого самоврядування, згідно з статтею 47, можливе тільки для громадян, які потребують соціального захисту.

Важливою для формування вітчизняної соціальної політики є стаття 51 Конституції України про зобов'язання батьків утримувати дітей до їх повноліття. А відповідно повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків. Ця норма є певною

світоглядною спадщиною православної концепції слов'янофільства, ядром якої є модель колективної праці та панування громади над особистістю. Тобто на відміну від соціал-демократичної моделі, де рівень дефамілізації є одним з критеріїв ефективності державної політики, вітчизняна концепція наполягає на пріоритеті фамілізації та значущості сім'ї (домогосподарства) в реалізації соціального захисту та існуванні суспільства взагалі.

Отже, соціальний захист населення передбачається шляхом реалізації соціального забезпечення та соціальної допомоги. У межах теоретичних досліджень проблем реалізації соціальної політики дискутується проблема про співвідношення понять «соціального захисту» та «соціального забезпечення». Вважаємо за доцільне приєднатися до позиції більшості дослідників щодо визнання їх еквівалентними, хоча формально «соціальне забезпечення» позиціонується як складова «соціального захисту».

Відповідно до методології попереднього підрозділу соціальний захист та соціальне забезпечення повинно бути спрямоване на підтримку гомеостазу домогосподарства та повноцінне відтворення людського капіталу. З цієї точки зору законодавчо-нормативні акти можуть бути умовно розмежовані за трьома групами (рис.1).

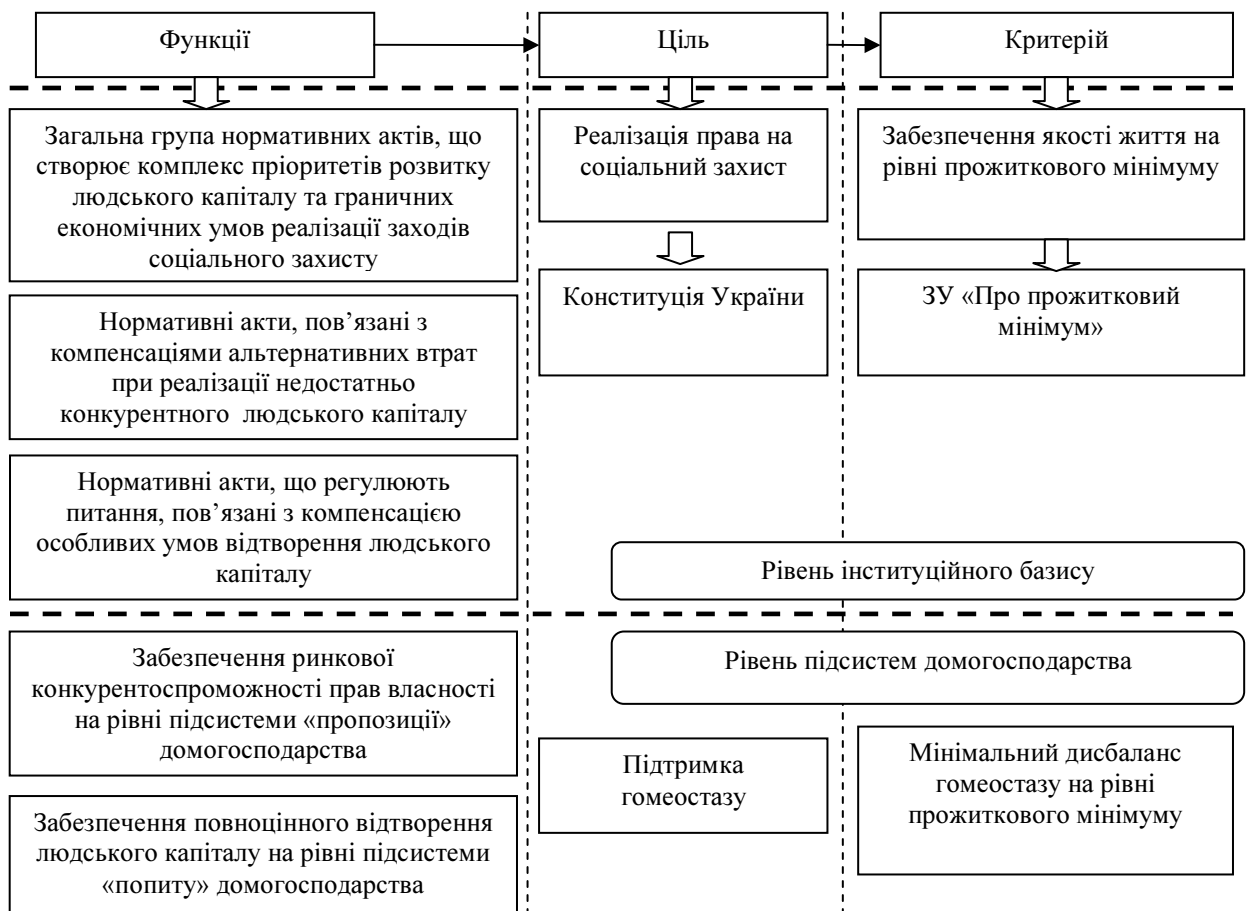


Рисунок 1. Системна декомпозиція інституційного базису соціального захисту домогосподарств

Figure 1. System decoupling of social security institutional base of households

1. Загальна група нормативних актів, що створює комплекс пріоритетів розвитку людського капіталу та граничних економічних умов реалізації заходів соціального захисту (Конституція України, Концепція соціального забезпечення населення України, Закон України «Про державний бюджет України», Закон України «Про прожитковий мінімум», постанова КМУ «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги» та ін.

2. Нормативні акти, пов'язані з компенсаціями альтернативних втрат (постійних чи тимчасових) при реалізації недостатньо конкурентного людського капіталу (Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування») та ін.

3. Нормативні акти, що регулюють питання, пов'язані з компенсацією особливих умов відтворення людського капіталу (постанова КМУ «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», Закон України «Про психіатричну допомогу») та ін.

Особливістю функціонування економічних систем є наявність внутрішніх суперечливих процесів разом із загальною цілісністю, упорядкованістю та стабільністю.

Будь-яка економічна система характеризується суперечливістю разом з цілісністю, упорядкованістю та стабільністю. Саме альтернативні тенденції в розвитку системи зумовлені її протиріччями. З філософських позицій протиріччя являє собою визначений тип взаємодії різних та протилежних сторін, властивостей, тенденцій у складі тієї або іншої системи або між системами, процес зіткнення протилежних прагнень та сил. Домогосподарства є носіями історично визначених економічних відносин та відповідних їм інтересів. Місце домогосподарства в системі економічних відносин визначається його відношенням до засобів виробництва, механізмом отримання доходів, роллю в системі суспільного розподілу праці. Економічний інтерес домогосподарства є формою вираження економічних відносин щодо виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ.

Розглядаючи систему інтересів домогосподарства, доцільне виділення різних груп інтересів, кожна з яких характеризує ті або інші зв'язки між домогосподарствами та системами вищого рівня, які виникають у межах домогосподарства. Певні групи інтересів знаходяться в стані протиріччя й зумовлюють динаміку існування домогосподарства. Можуть бути виділені дві протилежності – домогосподарство як виробник та постачальник ресурсів (праці та капіталу) та домогосподарство як споживач. Під протилежністю йдеться про те, що надходження від реалізації ресурсів домогосподарства мають позитивне значення, а розподіл отриманих ресурсів у процесі споживання – від'ємне. У межах домогосподарства поєднуються протилежні функції формування пропозиції та попиту. Аналогічно у межах розподілу можна визначити протилежність споживання – заощадження, а у межах виробництва – ринкова реалізація ресурсів або їх використання у межах домогосподарства. Протилежність виникає і між холічними та індивідуальними чинниками, що зумовлюють мотивацію домогосподарства.

Взаємодію визначених підсистем можливо ідентифікувати за допомогою гомеостазу – функціонального стану системи, при якому за рахунок дії спеціальних систем управління (гомеостатів) забезпечується підтримка динамічної сталості життєво важливих функцій та параметрів системи при різноманітних змінах внутрішнього та зовнішнього середовища.

Вплив держави на гомеостатичну систему домогосподарства повинен забезпечувати підтримку гомеостазу, але ця підтримка повинна носити стимулюючий характер та не порушувати дію основних гомеостатичних підсистем. Основна проблема сучасної соціальної політики й полягає у тому, що соціальна підтримка підміняє дію гомеостату, а, отже, призводить до неспроможності його відновлення. Єдино ефективним напрямком є адаптація домогосподарства, вплив на підсистему «пропозиції» та відновлення конкурентоспроможності належних домогосподарству ресурсів.

Розглянуті складові соціального захисту спрямовані перш за все на захист

домогосподарств від негативних соціально-економічних наслідків перехідного періоду. Проте не зважаючи на наявність різноманітних механізмів соціального захисту, загальна система є недостатньо ефективною. Основним недоліком є недостатній ступінь адресності, а в деяких випадках – необґрунтованість надання соціальних допомог. Завдання державної системи соціальної допомоги спрямоване на реалізацію конституційних гарантій із забезпечення рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму.

Інституційна спадщина радянського періоду передбачає переважний розподіл соціальних допомог на категоріальному принципі. Основою є розподіл отримувачів за категоріями, сформованими на підґрунті причин виникнення бідності (втрата або недостатня працездатність, старість, склад сім'ї та ін.). Результатом, особливо сучасного перехідного періоду, стали значні помилки – як надання допомог особам, які не є бідними, так і навпаки, відмова у наданні допомоги дійсно бідним. Підвищення соціальної справедливості може бути забезпечене за рахунок адресності – врахування індивідуальної ситуації конкретної особи. Приматом адресного некатегорійного підходу є результат бідності, а не причини. Отже, критерієм надання допомоги є загострення нужденності. За своєю суттю принцип адресність ближче до категорії «таргетування» – надання допомоги цільовим категоріям населення, які підтвердили, що їх доходи не перевищують граничного значення (життєвого мінімуму). Пропонується будувати систему соціальних допомог на концепції таргетування життєвого мінімуму – динамічної зміни обсягів надання соціальних допомог для забезпечення життєвого мінімуму відповідно до безпосередніх умов протікання гомеостатичних процесів у домогосподарстві (рис.2).

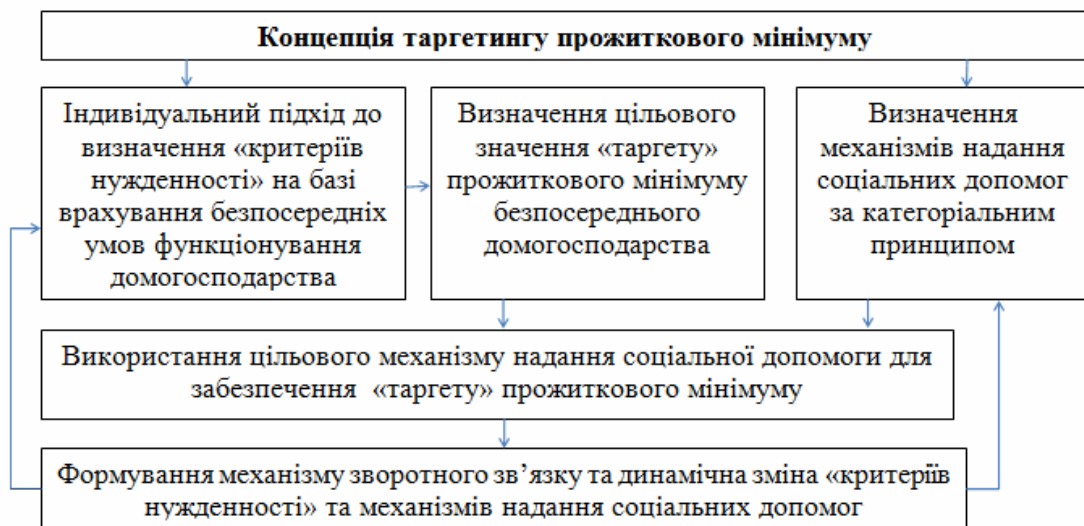


Рисунок 2. Концепція таргетування прожиткового мінімуму
Figure 2. Targeting concept of living wage

Дослідження нормативної методики визначення прожиткового мінімуму призвели до висновку про його певну невідповідність концепції таргетування. На нашу думку, доречнішим методом є метод визначення мінімального споживчого кошика та прожиткового мінімуму методом споживчого оптимуму, згідно з яким мінімальний споживчий кошик є сформованим, коли менш якісні товари та послуги починають замінюватися більш якісними.

Висновки. Соціальний захист та соціальне забезпечення повинні бути спрямовані на підтримку гомеостазу домогосподарства та повноцінне відтворення людського капіталу. Інституційний базис пропонується розмежовувати за трьома групами: загальна група нормативних актів, що створює комплекс пріоритетів розвитку людського капіталу та граничних економічних умов реалізації заходів соціального захисту; нормативні акти, пов'язані з компенсаціями альтернативних втрат (постійних чи тимчасових) при реалізації недостатньо конкурентного людського капіталу; нормативні акти, що регулюють питання, пов'язані з компенсацією особливих умов відтворення людського капіталу.

Підвищення соціальної справедливості та ліквідація недоліків існуючого категоріального механізму можуть бути забезпечені за рахунок адресності – врахування індивідуальної ситуації конкретної особи. Систему соціальних допомог слід формувати на концепції таргетування прожиткового мінімуму. Концепція базується на динамічному коригуванні обсягів надання соціальної допомоги для забезпечення прожиткового мінімуму.

Conclusions. Social security and social welfare have to be directed on support of the household's homeostasis and a fully paid-up human capital recreation. It is suggested to delimitate an institutional base according to three groups: general group of normative legal acts, which creates the complex of priorities of human capital development; normative legal acts related with alternative losses (permanent or temporal) indemnifications during realization deficient competition human capital; normative legal acts which regulate questions related to indemnification of the special terms of human capital recreation.

Social equity increasing and lacks liquidation of existent category mechanism can be provided by addressing – taking into account of individual personal situation. The social benefit system must be formed on targeting concept of living wage. Conception is based on dynamic adjustment of social benefit volumes for providing a living wage.

Використана література

1. Гафурова, О.В. Проблеми реалізації селянами прав на достатній життєвий рівень [Текст] / О.В. Гафурова // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Частина друга / Ред.кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – 2011. – Вип.165. – Ч.2. – С.90–95.
2. Бабенко, А.Г. Актуальні проблеми соціальної політики України [Текст] / А.Г. Бабенко // Проблеми и перспективы развития сотрудничества между странами Юго- Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ. – 2011. – С.55–59
3. Кір'ян, Т.М. Соціальна політика в умовах фінансово-економічної кризи [Текст] / Т.М. Кір'ян // Вісник економічної науки України. – 2009. – № 2. – С.176–186.
4. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні [Текст]. – К.: НІСД, 2012. – 54 с.
5. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації [Текст]. – К.: НІСД, 2011. – 66 с.
6. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации: принята Международной конференцией труда на ее 97-й сессии (Женева, 10 июня 2008 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/fair_globalization.pdf.
7. Конституція України [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.]: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141. – (Зі змін.).
8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: прийнято Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. / ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
9. Тарасенко, Л. Життя без пільг – чи можливе це? [Електронний ресурс] / Л. Тарасенко // Інформаційний вісник №9 [Сайт Центру громадської адвокатури]. – С.2–4. – Режим доступу: <http://www.cga.in.ua/fckfiles/v9.pdf>.