

*О.О. Комарова**О.О. Komarova*

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Abstract. The author makes attempt to define the functional role of social transfers under a transformation of the society and to clarify the reasons which make their realization impossible for the population during the allocation in the modern democratic society.

Останнім часом вивченню проблем соціального захисту населення та соціально-захисних механізмів присвячується чимало досліджень. Відомі вітчизняні науковці в галузі соціології, економіки, права, такі як В. Бідак, Н. Борецька, О. Єрмолавська, Р. Куницький, І. Ярошенко, П. Шевчук, І. Сирота, Е. Лібанова, Л. Слюсар, В. Скура-тівський, О. Палій, ґрунтовно вивчають цю проблему. Ми поділяємо думку науковців, що соціальні трансферти є інструментом соціального державного забезпечення надаються населенню в натуральному та грошовому вигляді, на безготівковій основі та як пільги або послуги соціально-побутового характеру. Однак, поза увагою названих авторів залишаються недостатність та неоднозначність визначення функцій соціальних трансфертів і причин, що унеможливають їх реалізацію в період суспільних трансформацій.

Метою даної статті є спроба з'ясувати функціональне призначення соціальних трансфертів в умовах трансформації суспільства. При цьому слід проаналізувати функції су-міжних соціальних категорій та визначити сутність та зміст соціальних трансфертів.

Так, у широкому розумінні соціальні трансферти покликані захищати всі верстви населення в разі настання певних обставин, підтримувати умови для реалізації соціального потенціалу особистості, обмежити соціальне розшарування населення за рівнем доходів тощо.

Законодавство України передбачає захист таких соціальних груп:

- ветерани праці та громадяни похилого віку;
- військовослужбовці;
- матері з дітьми;
- громадяни, які постраждали від Чорнобильської катастрофи;
- учасники бойових дій та ветерани Великої Вітчизняної війни;
- сім'ї з низькими доходами;
- молоді сім'ї.

Так, до **грошових форм соціальних трансфертів** відносять: пенсії, допомоги, стипендії, що становлять частину доходів громадян.

У **натуральній формі** це: отримання продуктів харчування, технічних засобів пересування, протезування, працевлаштування громадян, які частково втратили працездатність, утримання непрацездатних у будинках для престарілих та інвалідів.

Єдиною виплатою, що надається в **безготівковій формі**, є житлові субсидії.

Законодавство України передбачає також **послуги соціально-побутового характеру**: оплата житлово-комунальних послуг, проїзд у громадському транспорті, санаторно-курортне, медичне обслуговування та лікування, соціально-трудова реабілітація інвалідів тощо.

Водночас, аналіз літератури свідчить, що більшість науковців виділяють функції таких соціальних категорій, як: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальне страхування.

Так, П. Шевчук, В. Скуратівський, О. Палій поділяють функції соціального захисту на такі види:

- реабілітаційні, тобто такі, що пом'якшують наслідки бідності шляхом надання короткострокової адресної допомоги бідним;

- превентивні, тобто покликані запобігати бідності, що досягається створенням умов для участі громадян у соціальному страхуванні під час свого активного періоду життя [1, 109].

Враховуючи, що соціальна допомога є пасивним засобом соціального захисту, а соціальне страхування – активним, слід зауважити, що функції соціального захисту реалізуються безпосередньо за допомогою соціальних трансфертів як інструменту, отже ми можемо зробити висновок, що функції обох категорій ідентичні.

І.М. Сирота зазначає, що термін "соціальний захист" відноситься до функції держави, та виділяє такі функції соціального забезпечення: економічну, політичну, демографічну, соціально-реабілітаційну та захисну.

Науковці також вважають, що соціальне забезпечення тісно пов'язане з суспільним виробництвом. Це обумовлено тим, що право на багато видів соціального забезпечення обумовлено трудовою діяльністю людини, а рівень забезпеченості залежить від характеру роботи та розміру винагороди за працю. В сучасних умовах – ще й від тривалості страхового стажу та розміру страхових внесків у соціальні фонди. Тому соціальне забезпечення виконує ще й своєрідну виробничу функцію [2].

А. Колодій виділяє такі функції, які виконує держава, проводячи соціальну політику:

- функція соціального відтворення населення;
- регулятивна функція;
- соціально-захисна;
- стабілізаційно-адаптивна [3, 544].

Ми вважаємо, що означені вище функції частково притаманні безпосередньо соціальним трансфертам, які є важелем соціальної політики держави та за допомогою яких соціальне забезпечення як явище втілюється в життя. Але ж соціальні тран-

сфери теж спрямовані як на відтворення населення, так і на захист незахищених верств. При цьому ми розглядаємо соціальні трансферти як гарантовану державою, безоплатну допомогу (у натуральній та грошовій формах) малозабезпеченим верствам населення, (що вже/або ще не працюють), яка надається та регулюється законодавчими документами з метою підтримки на належному рівні особистісного (фізіологічного, соціально-психологічного та морального) відтворення, враховуючи соціальні стандарти та нормативи.

Проаналізувавши наукову літературу, виходячи зі змісту та сутності соціальних трансфертів та спираючись на діюче законодавство України, ми пропонуємо виділити низку функцій, які виконують (чи повинні виконувати) соціальні трансферти із соціально-економічної точки зору, а саме:

Функція відтворення населення – полягає в тому, що соціальні трансферти сприяють особистісному відтворенню людського потенціалу. Як зазначалося вище, людина після виходу на пенсію або досягнення певної вікової межі та закінчення трудової діяльності впевнена, що держава принаймні частково компенсує той вклад, який ця людина внесла в працездатному віці. Враховуючи, що відбувається інтенсивне старіння населення країни, навантаження на працюючу частину населення збільшиться. Працюючі громадяни утримують непрацездатних і тим самим здобувають право отримувати пенсію в майбутньому – адекватну трудовому стажу та розміру заробітної платні, з якої відраховують страхові внески. Як зазначалося вище, розмір пенсії, згідно з чинним законодавством, залежить від розміру страхових внесків, а останні – від розміру заробітної плати. Відрахування від зарплати є головним джерелом поповнення бюджету Пенсійного фонду. Тінізація заробітної платні, ухилення від податків призводять до неможливості повноцінного відтворення і забезпечення добробуту особистості. Тому соціальні трансферти повинні виконувати **стимулюючу функцію**, що виражається в діях держави, які заохочують працездатних членів суспільства до трудової діяльності. Але якщо допомоги по безробіттю суттєво не відрізнятимуться від мінімальної зарплати по регіону, то зникають мотиваційні функції зарплати. Людині немає сенсу працювати, адже вона впевнена, що буде отримувати соціальну допомогу чи допомогу по безробіттю. Розмір цієї допомоги, як і пенсія, залежить від розміру заробітної плати, яку отримувала людина раніше. Більшість громадян, які звертаються до служби зайнятості, надають довідки про мізерну або мінімальну офіційну зарплату, а отже й отримують незначну допомогу по безробіттю. З огляду на цей фактор тенденція "отримувати і не працювати" послаблюється. Так, за період з 2006 – 2007 рр. рівень зареєстрованого безробіття по Україні скоротився з показника 2,7 до 2,3, або майже на 120 тис. осіб менше зареєструвалося у центрах зайнятості у 2007 р. в порівнянні з 2006 р. Роботодавці ж пропонують змінити розмір зарплат і навантаження на фонд оплати праці на паритетних засадах. Вони готові підвищити заробітну плату найманим працівникам, вивести її з "тіні", але за це добиваються зменшення розміру податків. Відомо, що через економічні негаразди чимало українських громадян працює за кордоном. За оцінками Міністерства праці та соціальної політики України, їх від 2,2 до 2,5 млн. Та лише 5% із

них їдуть за направленнями підприємств і організацій, які мають ліцензії Мінпраці й надають офіційні договори із закордонними роботодавцями, необхідні шукачам роботи для захисту соціальних прав [4].

На сучасному етапі розвитку суспільства, соціальна політика намагається перейти від принципу права до принципу необхідності, тому цілком логічно, що соціальні трансферти повинні виконувати **функцію адресності**. Загалом, адресна соціальна допомога становить основу соціального забезпечення громадян України. Реалізація цієї функції передбачає виділення адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Право на таку форму соціального забезпечення мають сім'ї, рівень забезпечення яких нижче прожиткового мінімуму. Згідно із Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" 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 [5, 983]. На нашу думку, ефективність реалізації цієї функції залежить від ретельного моніторингу добробуту категорій громадян, які отримують різного роду виплати. Адже в соціальній сфері, як зазначають Н. Яқуненко та Н. Кривенко, обертаються великі кошти, які населення і взагалі суспільство не в змозі контролювати [6]. О. Василик, К. Павлюк, аналізуючи бюджетну систему України, відмітили, що перевірка засобів існування, хоча б у сфері формальних доходів, допоможе не тільки забезпечити категорійність цільових грошових виплат, а й допоможе зменшити вплив коштів до небажаних користувачів [1, 277]. Послуги соціально-побутового характеру як різновид соціальних трансфертів, по суті, можна вважати пільгами населенню, основною рисою яких є їх безоплатність або надання за зниженою вартістю. Пільгами, відповідно до чинного законодавства, користуються сьогодні, за різними даними, понад 40% населення. Показовим є те, що на кожного громадянина України за законодавством припадає більш ніж одна пільга (1,35) середньою вартістю понад 376 грн. в розрахунку на рік.

Найбільш численною категорією пільговиків є пенсіонери, на яких припадає майже 33% загальної кількості пільг (з пільгами ветеранів праці та інших громадян похилого віку включно), або 1,2 – пільги на пенсіонера-пільговика, середньою вартістю 34 грн. на рік. Менш численною, але більш ваговою за кількістю пільг в розрахунку на одного пільговика та середньою вартістю однієї передбаченої законодавством пільги є категорія громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: більше 22% загальної чисельності пільговиків, на кожного з яких припадає в середньому по 4,4 пільги середньою вартістю 469 грн. на рік. У цьому контексті слід відмітити категорію ветеранів війни. На цю категорію пільговиків припадає 11,44% загальної кількості пільг, або 2,2 на одну особу середньою вартістю трохи більше 611 грн. в розрахунку на рік. Надання решти пільг (33,56% загальної кількості) регламентується майже 40 законами і нормативно-правовими актами. [6, 21]. Як доводить практика, чималу частину соціальних трансфертів (без врахуван-

ня пенсій) отримують не найуразливіші верстви населення. Значною мірою саме цим було зумовлено прийняття Кабінетом Міністрів України у березні 2002 р. Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. Згідно з цієї Стратегією адресна допомога не залежить від розмірів колишніх доходів, а враховує конкретні потреби особи. Третій етап реалізації Стратегії (2006 рік), який передбачав завершення переходу від системи надання пільг за соціальною ознакою, передбачених законодавством, до системи надання адресної грошової допомоги населенню [7, 9], на наш погляд, призвів до головного передбаченого негативного економічного наслідку, а саме: відшкодування населенню вартості пільг готівкою спричинив зростання темпів інфляції (у 2007 р., згідно з даними Держкомстату, рівень інфляції становив 8,3%). Адресність соціальної допомоги розглядається у двох аспектах: горизонтальна (допомога тим, хто її потребує) та вертикальна (унеможливлення доступу до коштів тим, для кого вони не призначені). Як зазначили В. Скуратівський, О. Палій, при наданні адресної допомоги існують помилки "включення", тобто марне витрачання коштів на осіб, які не належать до найуразливіших верств, та помилка "невключення" – ненадання допомоги особам, котрі її справді потребують [8, 148–149].

Соціальні трансферти у всіх формах спрямовані на те, щоб пом'якшити наслідки економічної кризи 90-х рр., яка стала однією з причин масової бідності в країні. За період 1991–1999 рр. обсяги ВВП скоротилися на 59,2%, реальна заробітна плата зменшилася в 3,8 разу [цит. за: 9, 23]. Результатом цих змін стало зубожіння суспільства, що вимагало соціального оздоровлення за рахунок чітко скоординованих дій, інструментів та стратегій держави. У такому разі повинна набувати пріоритетності **реабілітаційна функція**.

Як зазначає О.Ф. Новикова, показник бідності населення визначає і рівень його соціально-економічної захищеності. Україна до 2015 р. узяла зобов'язання наповнину зменшити число тих, хто живе за межею бідності. У 2003 р. частка бідних в Україні становила 27,8 %, в тому числі в крайніх формах 14,5%. Але за самооцінкою населення, до бідних в Україні себе відносили у 2003 р. 37% [10, 9, 12].

Звичайно повністю бідність подолати неможливо. 15 серпня 2001 р. Указом Президента України було затверджено Стратегію [11] подолання бідності, яку передбачено реалізувати в три етапи. Третій етап Стратегії (2005–2009 рр.) передбачає проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня зайнятості, вдосконалення адресної соціальної допомоги, соціальну підтримку сімей з дітьми та дітей, що позбавлені батьківської опіки. Стратегія також передбачає завершити формування житлового фонду соціального призначення, реструктуризацію підприємств житлового господарства, їх приватизацію з метою розвитку конкурентного обслуговування та утримання житла, зменшення витрат у житлово-комунальному господарстві, проведення ефективної енергозберігаючої політики [12]. Таким чином, соціальні трансферти покликані допомогти адаптуватися та реабілітуватися соціально вразливим верствам населення. На жаль, реалізація означеної вище функції не виконується повною мірою. Сучасний стан речей показує, що розміри соціальних тран-

сфертів не підвищуються у відповідності з динамікою цін та тарифів, а процес відбувається навпаки.

Держава, як один із суб'єктів соціальної політики, у разі настання певних обставин повинна підтримувати населення, тому соціальні трансферти виконують **підтримуючу, або соціально-захисну функцію**. Її реалізація полягає в тому, що держава забезпечує дотримання соціальних прав населення у разі втрати роботи, працездатності, старіння та інших соціальних ризиків. Ми погоджуємося з тим, що розміри соціальних виплат по окремих випадках (наприклад, втрата роботи) можуть призвести до того, що людина втрачатиме стимули та зацікавленість у подальшому пошуку роботи або буде працевлаштовуватися на підприємствах, де заробітна плата у "конвертах". Заробітна плата має взагалі важливе соціально-економічне значення, оскільки впливає на: рівень бідності; рівень життя населення; конкуренцію між суб'єктами господарювання. Як зазначає В. Брич, неформальна зайнятість є "амортизатором" офіційного безробіття та вагомим чинником впливу на рівень життя населення [13, 40]. Але наявність роботи, як показує життя, не є гарантією хоча б мінімального достатку. Близько 80% усіх бідних становлять сім'ї, де хоча б одна особа працює. Дослідник Л.Є. Братченко пояснює це тим, що упродовж тривалого часу в країні відбувався процес постійного знецінення робочої сили, що є типовою ознакою бідного суспільства [14, 161]. З часом працівники починають розуміти, що якщо вони не сплачуватимуть внески до Пенсійного фонду, то пенсія в майбутньому нарахована буде мінімальна.

На наш погляд, необхідно враховувати і склад сім'ї, а саме: кількість працездатних та непрацездатних членів сім'ї, працюючих, утриманців, пільговиків тощо.

Реабілітаційна та підтримуюча, або соціально-захисна, функція може реалізуватися в аспектах морального та психологічного захисту та матеріальної підтримки. Ми вважаємо, що соціальні трансферти у вигляді соціальних послуг, а саме: психологічних (згідно із Законом "Про соціальні послуги", це надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з оточуючим соціальним середовищем, застосування психодіагностики тощо), соціально-педагогічних (виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах), соціально-медичних, соціально-економічних, юридичних, послуг з працевлаштування, інформаційних послуг тощо [15], допоможуть подолати або зменшити наслідки соціальних ризиків.

Функція диференціального врівноваження – полягає в тому, що соціальні трансферти не повинні призводити до подальшого розшарування населення за матеріальним становищем та поглиблення соціальної нерівності серед окремих категорій. Але з усіх видів соціальних трансфертів, на наш погляд, тільки система допомог у грошовій формі реально може зменшити нерівність.

Урядом України та Міністерством праці і соціальної політики України приймаються заходи щодо наближення соціальних гарантій до прожиткового мінімуму. Адже соціальні гарантії сучасної української держави враховують наявність різних форм власності; вони націлені не стільки на повне піклування про всіх громадян не-

залежно від їх матеріального становища, скільки на забезпечення мінімуму, необхідного для того, щоб малозабезпечені верстви отримали доступ до соціальних послуг та інших життєвих благ [3, 553].

Виконання цієї функції має свої особливості, які потребують врахування. Зокрема, це стосується місцевої природоресурсної бази, специфіки окремих регіонів, рівнем безробіття в них, сучасним станом пріоритетних галузей економіки. Як зазначає П. Шевчук, існує певна територіальна залежність рівня бідності мешканців, зумовлена кліматичними особливостями, наявністю ресурсів, інфраструктур тощо [1, 75]. Найбільше число тих, хто вважає себе бідними, в Луганській (50%), Черкаській (45%), Закарпатській, Рівненській, Тернопільській, Чернігівській областях (по 44%), Житомирській області й у Криму (по 42%), найменше – в Миколаївській (29%), Чернівецькій областях (по 24%) і в м. Києві (26%) [10, 9,12]. Як вірно зазначають В. Медведєв, Ю. Красін, вплив нерівності на суспільство є неоднозначним. Так, за певних умов важливо знайти таке поєднання рівності–нерівності, коли б досягалася стабільність суспільства [16, 23].

На нашу думку, соціальні трансферти повинні виконувати також **функцію персоніфікації**. Виконання цієї функції є доповнюючим і необхідним джерелом для реалізації адресності допомоги та пенсії, а також прогресивним моментом при впровадженні у практику нової моделі соціального страхування та запровадженні системи недержавного пенсійного страхування. Персоніфікація осіб зумовлена сучасними вимогами держави та необхідною умовою дотримання принципів справедливості та демократичності суспільства. Постійно поновлюваний реєстр осіб, що потребують допомоги, сприятиме ефективному розвитку відносин у сфері соціального забезпечення населення. Так, наприклад, родинам, які занесені до Єдиного державного реєстру отримувачів субсидій, взагалі не треба звертатись до управлінь праці та соцзахисту. Адже в разі підвищення тарифів субсидію їм призначають автоматично.

За станом на 2007 р. в органах Пенсійного фонду впроваджені такі базові інформаційні технології: система персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб, система обліку страхових внесків, автоматизована система обробки пенсійної документації, система облікових карток [17, 51].

З урахуванням особливостей кожної з означених вище функцій, які виконуються (або повинні виконуватися) в результаті розподілу (перерозподілу) соціальних трансфертів населенню, ми вважаємо, що ефективна їх реалізація можлива за створення суб'єктивних та об'єктивних умов в суспільстві, а саме: економічної та соціальної зацікавленості держави в процесі розподілу та перерозподілу соціальних трансфертів населенню; вдосконалення законодавчої та нормативної бази у сфері соціального захисту населення; державного регулювання діяльності відповідних органів, що надають безпосередню підтримку найвразливішим верствам населення; врахування регіональної специфіки та місця проживання отримувачів соціальних трансфертів; здійснення регіонального моніторингу добробуту та складу сім'ї отримувачів соціальних трансфертів; покращення персоніфікованого обліку та інформаційних технологій у системі соціального забезпечення.

1. *Шевчук І.П.* Соціальна політика : 2-е вид. / І.П. Шевчук – Львів : Світ, 2005. – 400 с.
2. *Черенько Л.* Бідність пенсіонерів в Україні / Л. Черенько // – Україна: аспекти праці. – 2003. – № 8. – С. 3–9.
3. Основи демократії : навч. посіб. / за ред. А. Колодій ; Мін-во освіти і науки, Ін-т вищ. освіти. – К. : Вид. Ай бі, 2002. – 684 с.
4. www.nisp.gov.ua
5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – С. 983–990.
6. *Якуненко Н.* Заміна пільг населенню на адресну грошову допомогу / Н. Якуненко, Н. Кривенко // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 21–25.
7. Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 берез. 2002 р. № 253 // Праця і зарплата. – 2002. – № 13. – С. 8–9.
8. *Скуратівський В.А.* Основи соціальної політики : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
9. *Кухарська Н.О.* Економічне зростання як основа економічного розвитку України / Н.О. Кухарська // Регіон. економіка. – 2007. – № 2. – С. 22–31.
10. *Новикова О.Ф.* Соціально-економічна захищеність населення / Новикова О.Ф., НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк, 2006. – 20 с.
11. Про стратегію подолання бідності : Указ Президента України від 15 серп. 2001 р. № 637/2001 // Уряд. кур'єр. – 2001. – № 149. – С. 10–11.
12. *Швец Т.* Как обуздаты бедность по-украински / Т. Швец // Зеркало недели. – 2006. – № 42. – С. 15.
13. *Брич В.* Підходи до моделювання трансформаційних перетворень у сфері зайнятості та рівня життя населення України / В. Брич // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 40–42.
14. *Братченко Л.Є.* Система соціальних гарантій для населення України. / Л.Є. Братченко // Громадянське суспільство та проблеми становлення особистості : зб. наук. пр. / відп. ред. А.С. Лобанова. – Кривий Ріг; Забже : Видавн. дім, 2006. – Вип.1. – 272 с.
15. Про соціальні послуги : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – С. 1458–1464.
16. *Медведев В.А.* Гордиев узел социальной политики / В.А. Медведев, Ю.А. Красин // Социол. исследования. – 2007. – № 11. – С. 23–29.
17. *Динь І.М.* Шляхи покращання персоналізованого обліку та інформаційних технологій у системі Пенсійного фонду України / І.М. Динь // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 10. – С. 46–52.