

В. І. Коломий, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДИФЕРЕНЦІЙОВАНOSTІ ТА АДРЕСНОСТІ ПРИ НАДАННІ ПОСЛУГ З ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті встановлено, що одним з найважливіших завдань соціальної держави є забезпечення соціальної захищеності та підвищення рівня життя громадян, особливо тих верств населення, які в силу віку, стану здоров'я або інших життєвих обставин не в змозі самі забезпечити собі гідне існування і потребують підтримки держави. Основними засадами соціальної допомоги є її правова основа, інформування громадян про можливість її одержання, фінансова система соціальної допомоги. Фінансування вказаної допомоги із коштів відповідних бюджетів, до основних принципів слід відносити також принцип адресності, який у сучасних умовах набуває особливого значення.

Актуалізовано, що державна соціальна допомога це один із заходів підтримки державою своїх громадян, яка надається широкому колу одержувачів на основі категоріальної власності, що не сприяє зміцненню механізмів боротьби з бідністю та ефективному розподілу коштів державного бюджету. Передбачається, що наслідком реалізації принципу адресності при наданні соціальної допомоги має стати посилення мотивації громадян до трудової діяльності з метою забезпечення особистого добробуту, що безпосередньо впливає на підвищення якості їхнього життя.

Доведено, що внаслідок законотворчої трансформуючої діяльності з'явилося багато нових та видозмінених правових принципів, що регламентують правову регламентацію соціальної сфери та позначають основні напрями реалізації соціальних прав. У зв'язку з цим виникає як теоретична, так і практична необхідність з'ясування їх змісту і впорядкування у межах усієї системи принципів права соціального забезпечення населення України. У трактуванні значення адресна соціальна допомога – це соціальна допомога в грошах, натуральна допомога у вигляді послуг, надані малозабезпеченим громадянам, що самотньо проживають, які опинилися у важкій життєвій ситуації з незалежних від них причин і мають середньодушовий дохід нижче за величину прожиткового мінімуму.

Обгрунтовано, що адресна соціальна допомога, як особливий вид державної соціальної допомоги цікава з наукової та практичної точки зору, особливо в контексті осмислення вітчизняного та зарубіжного досвіду. Такий інтерес обумовлений, з одного боку, масштабністю та інтенсивністю останнім часом відбулися зміни у правовому регулюванні соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам, з іншого – гострою необхідністю посилення боротьби з бідністю. Особливо, якщо взяти до уваги та обставина, що нині зниження рівня бідності на територіальному та місцевому рівнях багато в чому визначається ефективністю механізму адресної соціальної допомоги.

Ключові слова: суспільство, реалізація, адресність, управлінські підходи, державна політика, сучасний етап, диференціація, соціальна підтримка.

V. I. Kolomyj. Management approaches in the field of implementation of the principles of differentiation and targeting in the provision of state social support services at the current stage

The article establishes that one of the most important tasks of the welfare state is to ensure social security and raise the standard of living of citizens, especially those strata of the population who, due to age, health or other life circumstances, are unable to provide themselves with a decent existence and need support state. The main principles of social assistance are its legal basis, informing citizens about the possibility of receiving it, and the financial system of social assistance. Funding of the specified aid from the funds of the relevant budgets, the principle of targeting should also be attributed to the main principles, which in modern conditions acquires special importance.

It has been updated that state social assistance is one of the measures the state supports its citizens, which is provided to a wide range of recipients on the basis of categorical ownership, which does not contribute to strengthening the mechanisms of fighting poverty and effective distribution of state budget funds. It is assumed that the consequence of the implementation of the principle of targeting in the provision of social assistance should be the strengthening of the motivation of citizens to work in order to ensure personal well-being, which directly affects the improvement of their quality of life. It is proved that as a result of law-making and transformative activity, many new and modified legal principles have appeared, which regulate the legal regulation of the social sphere and indicate the main directions of the realization of social rights.

With this, there is both a theoretical and a practical need to clarify their content and organize within the framework of the entire system of principles of the law of social security of the population of Ukraine. In the interpretation of the meaning, targeted social assistance is social assistance in money, in-kind assistance in the form of services provided to low-income citizens who live alone, who have found themselves in a difficult life situation for reasons beyond their control and whose average per capita income is below the subsistence minimum.

It is justified that targeted social assistance as a special type of state social assistance is interesting from a scientific and practical point of view, especially in the context of understanding domestic and foreign experience. Such interest is due, on the one hand, to the scale and intensity of recent changes in the legal regulation of social assistance to low-income citizens, and on the other hand, to the urgent need to strengthen the fight against poverty. Especially if we take into account the fact that currently the reduction of the poverty level at the territorial and local levels is largely determined by the effectiveness of the targeted social assistance mechanism.

Key words: society, implementation, targeting, management approaches, state policy, modern stage, differentiation, social support.

Постановка проблеми. Нестабільність соціально-економічної ситуації, що сприяє погіршенню матеріального становища громадян, а, головне, обмеженість державних коштів змушують державу шукати нові можливості для модернізації чинної нині системи надання соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам, яких прийнято відносити до бідних. Основною формою забезпечення найбільш уразливих категорій населення в даний час є адресне надання соціальної допомоги, яка поширюється лише на тих громадян, фактичне споживання яких знаходиться нижче прожиткового мінімуму, тобто її одержувачами можуть бути не лише непрацездатні громадяни, але й і цілком працездатні, але малозабезпечені особи. Ціль соціальної підтримки полягає у покращенні матеріального становища незаможних сімей або громадян, які проживають самотньо, у яких є певний трудовий або майновий потенціал.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відповідно до тверджень сучасних дослідників проблема пошуку та розвитку нових форм надання соціальної допомоги в нашій країні аж ніяк не нова. З їх створенням справи догляду та благодійності фактично перейшли до рук місцевого самоврядування, що, безумовно, сприяло помітному підвищенню участі громадськості організації соціальної роботи [3]. Підтримка та захист громадян, які опинилися у складних життєвих обставинах, є однією з найважливіших завдань органів державної влади. Проаналізувавши думки науковців щодо порушеної проблематики, вважаємо адресність соціального захисту в цілому спрямована на визначення реального рівня життя осіб, які звертаються за соціальною допомогою, реальної необхідності їх у отриманні соціальної допомоги. Вона є характерним інструментом соціальних програм боротьби з бідністю, що дозволяє досягти значного ефекту шляхом якісного трансформування та виявлення характеристик отримувачів допомоги.

Метою статті є обґрунтувати управлінські підходи у сфері реалізації принципів диференційованості та адресності при наданні послуг з державної соціальної підтримки на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Головним заходом підтримки громадян, способом захисту їх у разі настання соціального ризику є надання державної соціальної допомоги. До принципів, згідно з якими надається соціальна забезпечена допомога, можна віднести соціальну справедливість, а також її правову законодавчу основу, інформування громадськості про можливість отримання посібників, адресність її надання. Державна соціальна допомога на підставі соціального контракту призначається на строк від трьох місяців до одного року виходячи із змісту програми соціальної адаптації. Цей термін може бути продовжено органом соціального захисту населення на підставах, встановлених нормативним правовим актом суб'єкта.

Характеризуючи принципи сучасного соціального забезпечення, слід звернути увагу на те що сьогодні існує безліч класифікацій галузевих принципів, які були покладені в основу ще за радянських часів, які не є орієнтованими на специфіку та виклики сьогодення. Одні принципи втратили свою актуальність та переставали впливати на всі соціально-забезпечувальні фактори, інші з'явилися у оновленому соціальному законодавстві, займають усе впевненіші позиції у системі галузевих принципів.

Слід зазначити, що попри великий дослідницький інтерес по даному питанню і здійснена кількість досліджень з розглядуваної тематики, в сучасній науковій літературі не вироблено єдиного підходу до визначення суті адресної соціальної допомоги, відповідно, не розроблено єдиного механізму реалізації адресний підхід зважаючи на негативні наслідки що створила пандемія а тепер і війна з рф. Причина криється в складності аналізованої проблеми та відсутності єдиного механізму з боку органів публічної влади. Саме з урахуванням принципу адресності після принципу соціальної справедливості має будуватися нова модель державної соціальної підтримки населення нашої держави.

Значна частина дослідників отожднює адресну соціальну допомогу з посібниками з бідності та пов'язують адресність виключно з перевіркою потреби, тобто наданням допомоги виключно тим заявникам, які змогли довести, що їхні доходи не перевищують визначеної встановленої на законодавчому рівні. Інші автори пропонують рахувати адресною такою допомогою, яка надається у грошовому вираженні, а також у вигляді послуг незаможним самотньо мешканцям, які опинилися у важкій життєвій ситуації пов'язані з різними негативними чинниками у їхньому житті [4]. Адресну соціальну допомогу слід визначити як систему заходів, спрямованих на надання матеріальної підтримки окремим дійсно нужденним громадянам з метою подолання останніми важких життєвих обставин, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності.

Ми говоримо про зміні категоріального підходу при визначенні права отримання державної соціальної допомоги, тобто принципу допомоги всім, згідно з яким на чільне місце ставляться принципи універсалістської соціальної політики, коли соціальна допомога надається громадянам за їхньою формальною приналежністю до тієї чи іншої категорії – соціальній групі без урахування фактора потреби. Реалізація цього принципу на практиці має на меті не охоплення всіх і кожного системою заходів соціальної підтримки, а, навпаки, виняток з списку одержувачів тих, хто не належить до категорії нужденних та у стані мати власне джерело коштів до існування.

Саме з метою попередження формування таких настроїв у суспільстві, а також через нестабільність соціально-економічної ситуації в регіоні, яка сприяє погіршенню матеріального становища громадян, та за явної обмеженості державного бюджету доцільно провести кардинальні реформи в системі державного соціального забезпечення, націлені на підвищення якості життя громадян та посилення їх мотивації до трудової діяльності з метою самостійного забезпечення особистого добробуту. Таким чином, до теперішнього часу склався і діє досить складний, і, здавалося б, налагоджений механізм надання соціальної допомоги потребуючих громадян.

Однак необхідно визнати, що при закладеному в ньому, здавалося б, позитивному потенціалі такий механізм залишається недостатньо гнучким і продуманим, щоб бути ефективним з різних причин. Закони суб'єктів передбачають лише мінімальний гарантований дохід надання соціальної допомоги, виходячи з прожиткового мінімуму кожного регіону. Таким чином, визначення рівня бідності, що офіційно вважається підставою отримання соціальної підтримки, є важливим, але недостатнім елементом адресної соціальної допомоги. Адресна соціальна підтримка потребують громадян у тому вигляді, у якому вона опиняється час, слабкою мірою відбиває принцип адресності, оскільки надається великому колу одержувачів. Це не сприяє ні зміцненню механізму боротьби з бідністю шляхом надання державної соціальної допомоги, ні ефективного витрачання матеріальних ресурсів.

Доцільно використовувати та намагатися реалізувати в вітчизняній практиці досвід зарубіжних країн щодо підходів до соціальної допомоги мало заможним громадянам. У більшості регіонів державна соціальна допомога надається великому колу одержувачів. Така практика не сприяє зміцненню механізму боротьби з бідністю та ефективного витрачання матеріальних ресурсів і свідчить про необхідність застосування більш активних заходів з боку органів державної влади щодо вибудовування громадянської правосвідомості та підвищення соціальної відповідальності громадян. Як аргумент розглянемо окремі аспекти надання соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам у деяких європейських державах.

Їх підтримка в більшості розвинених країн будується за принципом визначення соціального мінімуму та допомоги тим, хто має доходи нижче цього гарантованого мінімуму. Існує велика різноманітність підходів як до видів соціальної допомоги, що надається бідним, так до визначення соціального мінімуму. У європейських країнах поняття соціального мінімуму використовується для визначення тих осіб або сімей, які перебувають у стан бідності і може претендувати на соціальну підтримку. Мінімальний рівень доходів розраховується неоднаково в кожній із країн. Він може бути єдиним для всього населення, приклад Скандинавських країн, а може варіювати в залежності від соціально-демографічної категорії сім'ї або індивіда, літніх, осіб, працездатного віку, інвалідів тощо.

Відмінності існує й у визначенні об'єкта підтримки – індивіда чи сім'ї, в останньому випадку виділяються рівні соціального мінімуму для окремих типів домогосподарств: самотньо проживаючих, подружжя без дітей, з одним, двома, трьома дітьми, неповній сім'ї з одним, двома, трьома дітьми тощо. Крім цього, не можна ігнорувати і той факт, що сформований у нашій країні пасивний характер надання адресної соціальної допомоги в системі соціального захисту населення, яким вважаються соціальні виплати, не передбачає економічної чи соціальної активності одержувачів допомоги. Тут важливо наголосити, що у сучасному законодавстві передбачено заявний характер отримання соціальної допомоги. Іншими словами, соціальну допомогу може отримати той, хто за нею звернеться у відповідну соціальну службу чи соціальне відомство. на практиці багато хто гостро зацікавлені в цьому громадян та навіть не знають про існування таких організацій через свою непоінформованість.

Таким чином, можна з повною підставою стверджувати назрілу необхідність формування єдиної персоніфікованої електронної бази в режимі одного вікна з метою виявлення, інформування, обліку та забезпечення громадян, які найбільше потребують соціальної допомоги. Маємо на увазі, що важливим етапом у вирішенні даної проблеми послужить введення єдиного реєстру одержувачів заходів соціальної підтримки [1]. Одним із ключових завдань практично вже розпочатої реформи соціальної підтримки є систематизація даних про заходи соціальної допомоги та їх одержувачів по всій державі, що дозволить не тільки виключити дублювання та навмисні чи ненавмисні помилки, а й оптимізувати надання заходів соціальної підтримки шляхом посилення їхньої адресності.

На сьогодні розміри виплат допомоги бідним та небідним не різняться між собою. При цьому частка осіб, які отримують соціальну допомогу, серед тих хто не належить до бідних за критерієм середньодушових грошових доходів, може виявлятися вищою, ніж частка одержувачів серед істинно бідних. Останнє означає, що порушується фундаментальний принцип соціальної політики – принцип соціальної справедливості. У таких умовах принцип адресності стає протиположним категорійному підходу, припускаючи, що соціальну допомогу від держави отримують виключно ті особи, які істинно її потребують. Крім того, можна говорити про часткове впровадження цього принципу при реалізації прав громадян на соціальне забезпечення на всій території.

Паралельно було введено в дію систему виплат державної соціальної допомоги – соціальних посібників, соціальних пенсій, компенсацій громадянам, які потребують підтримки держави, чітко сформульовані та обмежені категорії одержувачів. При цьому аналіз поточної ситуації у соціальній сфері показує, що за факту не завжди отримувачами допомоги стають особи з низьким рівнем доходів. Тобто адресність соціальної допомоги, яка заявляється як основна характеристики надання державної забезпечувальної підтримки нашій країні, насправді носить скоріше декларативний характер. Як показує практика, ще до кінця невирішеної залишається проблема визначення осіб, які істинно потребують за допомогою держави.

Незважаючи на те, що у світі накопичено достатню кількість методик оцінки потреби, сучасної практики в переважній більшості використовуються лише два підходу – це прямі методи оцінки доходу та категоріальний підхід. При цьому категоріальний підхід на ділі досконало не носить адресного характеру, оскільки передбачає включення до числа одержувачів допомоги громадян, що належать до певної категорії населення, які мають певні заслуги перед суспільством, але без урахування їх поточного доходу.

Ще однією серйозною вадою в існуючій системі державної соціальної підтримки громадян є відсутність диференційованого підходу до визначення розміру наданої персональної допомоги. Система, що склалася і функціонує на даний момент градація виплат соціальної допомоги заснована на наступному принципі: всі особи, які мають право на отримання матеріальної допомоги від держави, одержують її в однаковому обсязі, інші ж не отримують нічого. Даний принцип надання підтримки є несправедливим та неефективним.

Куди більш справедливим, за нашу думку, буде застосування принципу диференціації розміру допомоги залежно від рівня доходів одержувачів, тобто ніж нижче у заявника дохід, тим вищою має бути сума компенсації для покриття різниці між ним і вартісною оцінкою по споживчому кошику. При застосуванні на практиці такого підходу компенсації у найбільшому розмірі отримуватимуть найбідніші сім'ї, при цьому принцип адресності соціальної допомоги буде реалізовано в повною мірою.

Для оптимізації розподілу ресурсів соціальної підтримки населення та забезпечення справедливості соціальної політики держави необхідно виробити напрямки щодо вдосконалення даного процесу. У зв'язку з цим видається цілком відповідним наступне, необхідно застосовувати на практиці максимально індивідуалізований підхід до одержувачів соціальної допомоги [2]. Для окремих категорій громадян одержують виплати від держави, наприклад, допомога малозабезпеченим сім'ям, державна допомога на дитину до досягнення нею трирічного віку, якщо дитина старша за два роки її віку, самотня мати, якщо дитина також старша за дворічний вік, у перелік документів, що подаються для оформлення відповідного виду виплати, обов'язково має входити довідка з центру зайнятості про постановку на облік як особа, яка шукає роботу.

Можна вважати, що таке рішення сприятиме підвищенню соціальної відповідальності громадян держави, послабленню утриманських настроїв. З метою вдосконалення організаційних питань надання послуг населенню, оптимізації роботи фахівців установ соціальної сфери, відповідальних за призначення та виплату соціальної допомоги, уніфікації розрахунків сукупного доходу сім'ї доцільна розробка єдиного програмного забезпечення та впровадження його для використання у роботі управлінь праці та соціального захисту населення місцевих адміністрацій.

Також, створення платформи електронних особових справ дозволить мінімізувати кількість документів, що подаються у паперовому вигляді – буде підвищено якість обслуговування громадян. На окрему увагу заслуговує оцінка ефективності наданої соціальної допомоги на основі системи зворотного зв'язку. Для досягнення принципу фінансування, орієнтованого на результат, необхідно порушувати питання про надання фахівцям установ соціального захисту права на систематичну оцінку ефекту від отримання державної соціальної допомоги громадянами.

В цьому ключі першочерговим завданням є визначення механізмів моніторингу результатів надання матеріальної допомоги населенню з використанням показників поліпшення матеріального становища окремих сімей, тривалості періоду виходу окремих сімей з важкої життєвої ситуації. Кількість і якість соціальних програм, які покликана обслуговувати єдина інформаційна система, також відіграють важливу роль. Між рідний досвід показує, що єдиний соціальний реєстр приносить користь тоді, коли він дозволяє заощаджувати кошти за рахунок консолідації функцій, здійснюваних у різних програмах, таких як реєстрація одержувачів заходів соціальної підтримки, застосування критеріїв потреби.

Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Принцип адресності соціальних виплат через матеріальне становище конкретної особи у конкретній життєвій ситуації, що визнана державотворюючими суспільством соціально поважною, сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, оскільки дозволить ураховувати конкретну життєву ситуацію одержувача соціальних допомог. З іншої сторони буде не обмежуватися обсяг та види вже передбачених чинним законодавством соціальних виплат, сприятиме раціональнішому розподілу коштів із фондів суспільного споживання. Існує необхідність застосування більш активних заходів з боку органів державної влади щодо вибудовування багаторівневої правосвідомості та підвищення соціальної відповідальності громадян.

Як один із заходів на шляху до досягнення поставленої мети в роботі запропоновано використати адресний підхід при надання виплат державної забезпечувальної допомоги, що передбачає відхід від принципу універсальності соціальної допомоги – всім потребуючим верствам населення у бік її надання виключно потребуючим особам. Передбачається, що надання виплат державної соціальної допомоги з урахуванням принципу адресності стане важелем мотивації громадян до трудової діяльності з метою самостійного забезпечення особистого добробуту, що безпосередньо вплине на підвищення якості життя.

Список використаних джерел:

1. Батиргареева В.С. Основні напрями протидії поширенню дезінформації. *Інформація і право*. № 2 (33). 2020. С. 121–131.
2. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7 (дата звернення: 11.05.2021).
3. Дегтяр О.А. Державне регулювання розвитку соціальної сфери: концептуальні засади та практика: монографія. Харків: С.А.М., 2014. 508 с.
4. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монографія. Київ: Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.

References:

1. Batoryhareieva, V.S. (2020). Osnovni napriamy protydii poshyrenniu dezinformatsii (na prykladi pandemii COVID-19) [The main directions of counteracting the spread of misinformation (on the example of the pandemic COVID-19)]. *Informatsiia i pravo – Information and law*, 2(33), 121–131 [in Ukrainian].
2. Vasyl'iev, O. S. (2014). Kontseptualizatsiia poniattia «derzhavna polityka»: suchasne rozuminnia [Conceptualization of the concept of "public policy": modern understanding]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7 [in Ukrainian].
3. Diehtiar, O.A. (2014). Derzhavne rehulivannia rozvytku sotsial'noi sfery: kontseptual'ni zasady ta praktyka [State regulation of social sphere development: conceptual principles and practice]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
4. Kravchenko M.V. (2012), *Systema sotsial'noho zakhystu naseleण्या yak ob'yekt derzhavnoyi polityky: metodolohiya ta praktyka* [The system of social protection as an object of state policy: methodology and practice], Monograph, Press Inform.-analit. ahentstvo, Kyiv, 451 p. [in Ukrainian].