

УДК 351.84

О. П. Кайда,
аспірант, НАДУ при Президентіві України, м. Київ

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

A. Kaida,
postgraduate NAPA under the President of Ukraine, Kyiv

INNOVATIVE APPROACHES TO THE FORMATION OF TOOLS SOCIAL POLICY

У статті досліджено інноваційний підхід до формування інструментарію реалізації соціальної політики; систематизовано загальноприйняті в світовій практиці інструменти забезпечення адресності, виявлено їх переваги та недоліки; доведено необхідність впровадження інноваційного підходу у розподілі інституційних функцій з метою забезпечення адресності при реалізації державної соціальної політики; сформульовано комплекс пропозицій щодо підвищення результативності процесу забезпечення адресності при реалізації державної соціальної політики.

In the article the formation of an innovative approach to implementing social policy instruments; systematized generally accepted world practice software tools targeting, revealed their strengths and weaknesses; the necessity of implementing an innovative approach in the distribution of institutional capacity to ensure the implementation of targeted state social policy; formulated a set of proposals to improve the efficiency of the process of ensuring the implementation of targeted social policies.

Ключові слова: інноваційні підходи, інструментарій реалізації соціальної політики держави, соціальний захист, адресна соціальна допомога.

Key words: innovative approaches, tools, implementation of social policy, social protection, targeted social assistance.

ВСТУП

Чим більше загострюється криза в нашій державі, то актуальнішими стають питання ефективності соціальної політики. На сьогодні в Україні розробка інноваційного інструментарію реалізації соціальної політики держави є пріоритетним напрямком, оскільки в умовах бюджетних обмежень і досить високого рівня

бідності держава повинна зосередитися на соціальному захисті населення, особливо на піклуванні держави про малозабезпечені сім'ї. У той же час інноваційний підхід до реалізації соціальної політики до сих пір остаточно не апробований, хоча необхідність його використання визнається як дослідниками, так і практиками.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити інноваційний підхід до формування інструментарію реалізації соціальної політики та сформулювати комплекс пропозиції щодо підвищення результативності процесу забезпечення адресності при реалізації державної соціальної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Наприкінці ХХ — на початку ХХІ ст. перед пострадянськими країнами постали два комплекси інноваційних викликів: перший обумовлюється особливостями сучасного етапу світового розвитку і пов'язаний з переходом до нового інноваційного типу економічного розвитку. Другий породжується особливостями внутрішнього розвитку: ринкова трансформація українського суспільства сама вже є масштабною соціальною інновацією [3].

Це вимагає модернізаційних реформ на основі активного впровадження управлінських інновацій які є вирішальними, оскільки без них неможливе виконання органами державної влади своєї функції щодо оптимального управління інноваційними процесами у суспільстві, що модернізується.

Метою впровадження інноваційного підходу у діяльність органів державної влади є забезпечення нового рівня взаємодії суб'єктів та факторів державного управління на основі використання нових знань, переусім світового управлінського досвіду.

Впровадження інноваційного підходу починається з усвідомлення суперечності "суб'єкт — зовнішнє середовище" і з формування мети діяльності, здатної вирішити виявлену суперечність з урахуванням конкретних соціально-економічних, культурно-етнічних і інших умов, що опосередковують життєдіяльність соціального суб'єкта і процес створення новини, що забезпечує вирішення протиріч [2, с. 60].

Про власне інноваційну діяльність у сфері державного управління можна вести мову, коли діяльність суб'єкта інновацій має цілеспрямований, усвідомлений характер, тобто нова якість виникає у процесі цільового перетворення системи державного управління [6, с. 12].

У процесі впровадження управлінських інновацій у системі органів державної влади при реалізації соціальної політики вирішальним є оптимізація управління інноваційними процесами при застосуванні інструментарію соціального захисту населення, узгодження інтересів різних груп і верств населення, захисті прав і законних інтересів громадян, забезпечення умов їх легальної самореалізації, взаємного підсилення і солідаризації державних інтересів з суспільними.

Зі світової практики відомі такі складові соціального захисту населення: соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальна допомога, соціальні послуги. Більш детально зосередимо увагу на соціальній допомозі.

Соціальна допомога — це система заходів, що призначені для покращення матеріального стану окремих соціальних прошарків населення шляхом виконання відповідних соціальних програм та забезпечення діяльності мережі відповідних соціальних закладів.

Соціальна допомога надається у грошовій або натуральній формах (безплатні товари та послуги), фінансується з державного та місцевих бюджетів, добровільних пожертвувань та надається малозабезпеченим верствам населення як на підставі перевірки їхніх доходів і засобів існування, так і без таких перевірок [6].

Одним з основних принципів, закладених в соціальні ініціативи Президента, є адресність допомоги, підвищення виплат переважно для тих категорій населення, які потребують першочергової підтримки — пенсіонерів, інвалідів дитинства, праці та війни, сімей із дітьми.

Як відомо, адресність, у найзагальнішому вигляді, означає спрямованість на кого-небудь або на що-небудь — конкретних людей або певні соціальні одиниці. При цьому може бути прийнятий різний ступінь адресності (індивідуалізації) достатній для правового опосередкування різних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками. Зокрема, Світовий банк відстоює ідею "індикаторів адресності", які означають регіони, вікові групи, стать або інші види загальних характеристик для окремих індивідів та їх груп [5].

Адресність передбачає, що держава здійснює надання соціальної допомоги найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, що підтверджується відповідними документами і перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів. Це, відповідно, дозволяє збільшити розмір допомоги найбільш нужденним верствам населення в межах наявного бюджету програми соціальної допомоги та досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів.

Адресність є характерним інструментом соціальних програм боротьби з бідністю, що дозволяє досягти значного ефекту шляхом якісного ідентифікування критеріальних характеристик. "отримувачів допомоги".

Впровадження інноваційного підходу до процесу ідентифікування "отримувачів допомоги" дозволить підвищити результативність адресності соціальної допомоги. У світовій практиці існує наступний поділ методів адресності: прямого оцінювання; бальний метод оцінки нужденності; метод забезпечення адресності за категоріальним принципом; метод самовідбору; — метод забезпечення адресності за географічним принципом; метод забезпечення адресності силами громадськості.

Існує два типи помилок, що зустрічаються в процесі надання населенню адресної соціальної допомоги:

— Помилки "включення". Якщо допомогу отримує особа, котра насправді її не потребує, то це — помилка "включення", що призводить до перевитрат соціальних коштів, а відтак, і до зменшення коштів на допомогу дійсно тим, хто її потребує.

— Помилки "не включення" або неповного охоплення. Даний вид помилки виникає тоді, коли допомогу не отримують ті, кому вона дійсно потрібна. У тако-

му випадку треба констатувати неефективність соціальної програми. Зменшуючи ймовірність появи одного виду помилок, збільшують ймовірність прояву іншої помилки, (виникає певна взаємокомпенсуюча залежність). Адресність допоміг ніколи не повинна бути самоціллю, а лише засобом ефективного використання коштів [1].

Враховуючи прогресуючу диференціації доходів населення, найважливішим завданням соціальної політики у напрямі впровадження інноваційного підходу є підвищення рівня гарантованого захисту від бідності та нужденності кожного хто з об'єктивних причин потребує матеріальної підтримки. Однак на сучасному етапі суспільно-економічного розвитку розмір соціальної допомоги в більшості випадків не забезпечує громадянам достатнього життєвого рівня оскільки прожитковий мінімум визначений відповідно до законодавства України не враховує всіх нормальних життєвих потреб людини. Пропонуємо комплекс інституційних функцій що орієнтований забезпечення адресності при реалізації державної соціальної політики на основі інноваційного підходу.

На державному рівні:

- встановлення основ державної соціальної політики;
- правове регулювання відносин у соціальній сфері;
- розробка державних програм соціального розвитку країни;
- розробка та затвердження державних мінімальних соціальних стандартів державного рівня,
- забезпечення державних гарантій їх реалізації;
- розробка системи, встановлення критеріїв права на допомогу;
- розробка спільного/єдиного програмного забезпечення (шляхом консультування з різними програмами допомоги і рівнями влади);
- перехресна перевірка даних;
- вибіркові перевірки, контроль якості, виявлення зловживань/обману;
- консолідація даних на державному рівні: створення і супровід головної бази даних;
- визначення категорій громадян-одержувачів допомоги за державними програмами;
- виплата допомоги (через банківську систему);
- створення національного реєстру одержувачів допомоги за державними, регіональними і місцевими програмами.

На регіональному рівні:

- розробляють основи регіональної соціальної політики з урахуванням історичних та культурних традицій території;
- встановлюють регіональні соціальні стандарти і норми, що враховують державні мінімальні соціальні стандарти;
- дбають про збереження та зміцнення соціальної інфраструктури;
- організують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників у галузі освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення;
- забезпечують дотримання законодавства країни у всіх сферах соціальної політики;

- здійснюють технічну допомогу, навчання, підтримку у питаннях інформаційних технологій;
- вибіркові перевірки, контроль якості, виявлення зловживань/обману;
- консолідація даних на регіональному рівні: створення і супровід головної регіональної бази даних;
- очищення даних, перехресні перевірки даних;
- визначення категорій громадян — одержувачів допомоги за регіональними програмами;
- організація спільного з місцевими і державними органами доступу до реєстру одержувачів допомоги за державними і регіональними програмами.

На місцевому рівні:

- конкретизація методів, способів і механізмів досягнення цілей, визначених у рамках державної та регіональної соціальної політики, в прив'язці до особливостей конкретних територій;
- надання комплексу соціальних послуг, що забезпечують умови життя людини і його відтворення;
- розробка місцевих соціальних норм і нормативів, що враховують специфіку конкретного регіону;
- надання фактичного обсягу соціальних послуг (комплексні центри соціального обслуговування ветеранів та інших соціальних груп; соціально-реабілітаційні центри та соціальні притулки для неповнолітніх; будинку інвалідів та людей похилого віку; дитячі будинки; центри психолого-педагогічної допомоги населенню; установи по боротьбі з наркоманією та з дитячою безпритульністю;
- збирання даних методом заповнення заяв чи проведеної обстежень за державними правилами і процедурами;
- введення, перевірка, обробка, чищення і звірення даних;
- регулярне оновлення і виправлення даних;
- консолідація даних на муніципальному рівні: створення і супровід головної муніципальної бази даних;
- визначення категорій громадян-одержувачів допомоги за місцевими програмами;
- організація спільного з регіональними і державними органами доступу до реєстру одержувачів допомоги за державними і місцевими програмами.

Однак в даний час процес забезпечення адресності при реалізації державної соціальної політики спрямований лише на соціальну підтримку населення, без урахування економічного зростання (економічної свідомості людей, їх матеріальної зацікавленості в результатах своєї виробничої діяльності, їх творчі здібності). Тому інноваційний підхід до виділення адресних груп при реалізації державної соціальної політики покликаний усунути виявлений недолік.

Для цього необхідно дотримуватися наступних методичних підходів:

1. Кошти, що виділяються у вигляді соціальної допомоги, повинні діставатися лише адресно: оскільки соціальна політика держави спрямована на зниження рівня бідності, то саме адресні програми дозволяють направити допомогу виключно тим, хто її потребує, і не витратити ресурси на відносно забезпечені групи.

2. Важливо дотримуватися основних етапів здійснення адресної програми: постановка цілей програми, визначення цільової групи; відбір одержувачів (вибір процедури відбору, організація відбору); надання допомоги (вибір засобів і форми надання допомоги, організація процесу надання та отримання допомоги); моніторинг результатів.

3. Необхідно дотримувати баланс інтересів адресних груп з різним рівнем доходів — тих, хто потребує адресної допомоги, і тих, хто платить податки і робить відрахування від свого доходу в соціальні фонди.

4. При розробці процедур відбору одержувачів і надання допомоги необхідно вибрати такі процедури, які дозволять виділити саме тих, хто найбільшою мірою відповідає цільовій групі.

5. Важливо співвідносити витрати на відбір і організацію процесу надання допомоги з розмірами самої допомоги.

6. При розробці адресної програми необхідно пам'ятати про те, що вона не повинна сприяти виникненню ситуацій, коли її учасникам стає економічно вигідно підлаштовувати свою поведінку під діючі інститути соціальної допомоги.

7. Адресні програми повинні заохочувати зустрічні зобов'язання одержувачів, коли бідні сім'ї, щоб отримати допомогу, зобов'язуються відправити дітей на навчання, або знайти роботу тощо.

8. Вигоди і витрати адресності в істотному ступені залежать від того, який інструмент здійснення адресності буде використаний в конкретній програмі (метод оцінки доходів; метод оцінки доходів і майнового стану; непрямий метод визначення доходів; категоріальний метод; самоадресація; метод забезпечення адресності силами місцевої громади або громадськості).

9. Для оцінки результатів тих чи інших адресних програм необхідно обчислювати і порівнювати показники "витоку" коштів на користь небідних і не потрапляння реально нужденних громадян.

10. Кількість помилок виключення адресних груп з соціальних програм можна зменшити, наприклад, шляхом створення наглядових рад, які можуть розглядати випадки відмови в призначенні допомоги, якщо сім'я вважає таку відмову необґрунтованою.

11. Найважливішим завданням при розробці програм адресної соціальної допомоги є оптимізація витрат на перевірку нужденності.

ВИСНОВКИ

Інноваційний підхід при модернізації державно-управлінських процесів в сегменті реалізації державної соціальної політики дає можливість забезпечення комплексного розвитку інноваційного потенціалу профільної управлінської системи. Він дозволяє визначити найбільш оптимальні параметри кожної структурної компоненти системи соціального захисту та створює передумови обмеження негативного впливу стихійного адаптування органів державної влади до нових соціальних умов свого функціонування, яке часто пов'язане з удоскона-

ленням застарілих форм та методів державного управління та підпорядкуванням процесу реформ потребам виживання адміністративно-бюрократичної системи.

Література:

1. Кудлаєнко С.В. Адресна допомога як складова соціальної політики [Електронний ресурс] / С.В. Кудлаєнко, В.В. Онофрійчук // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2015. — № 5. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>

2. Набатова О.О. Соціальні інновації: поняття, види, суб'єкти / О.О. Набатова // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. — 2011. — № 6. — С. 58—66.

3. Окара А.Н. Новая идея для новой Украины [Электронный ресурс] / А.Н. Окара // День. — 2010. — № 98 (102). — Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/299529>

4. Пискун К. Адресність соціальної допомоги як напрям покращення методики планування видатків соціального призначення [Електронний ресурс] / К. Пискун // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2013. — Вип. 1 (8). — С. 212—221. — Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13pkvvsp.pdf>

5. Чутчева О.Г. Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення [Електронний ресурс]. / О.Г. Чутчева // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 1096—1101 — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11hogpcz.pdf>

6. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: монографія / Х.В. Хачатурян. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 252 с.

References:

1. Kudlaenko, S. V. and Onofriyukh, V. V. (2015), "Targeted assistance as a component of of social policy", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitok*, [Online], vol. 5, available at: <http://www.dy.nauka.com.ua>

2. Nabatova, O. O. (2011), "Social Innovation: concept, types, subjects", *Visnik Natsionalnoyi yuridichnoyi akademiyi Ukrainy imeni Yaroslava Mudrogo*, vol. 6, pp. 58—66.

3. Okara, A. N. (2010), "The new idea for New Ukraine", *Den.*, [Online], vol. 98 (102), available at: <http://www.day.kiev.ua/299529>

4. Piskun, K. (2013), "Targeting of social assistance as the direction of improvement methods of planning costs social purpose", *Sotsialno-ekonomichni problemi derzhava*, [Online], vol. 1 (8), available at: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13pkvvsp.pdf>

5. Chutcheva, O. G. (2011), "Targeting as a sectoral principle of social security law", *Forum prava*, [Online], vol. 1, available at: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11hogpcz.pdf>

6. Khachaturian, Kh.V. (2005), *Innovatsiyi v derzhavnomu upravlinni* [Innovation in the Public Administration], Vid-vo NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2016 р.