

УДК 316.3(477)

Воротін В.Є., д. держ. упр., професор
Демчак Р.Є., к. держ. упр., докторант
«Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України»

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Воротін В. Є., Демчак Р. Є. Стратегічні напрями вдосконалення соціального захисту населення як об'єкту державного управління в Україні: методологічні підходи. В статті соціальний захист розглядається у контексті соціальної політики та державного управління в цій сфері, що дозволяє розробляти пропозиції та конкретні заходи стосовно удосконалення як складових підсистем і окремих їх елементів, так і самої системи в цілому. Розглядаються різні поняття, терміни і визначеність соціального захисту, провідні його принципи та їх класифікація.

Воротин В. Е., Демчак Р. Е. Стратегические направления усовершенствования социальной защиты населения как объекта государственного управления в Украине: методологические подходы. В статье социальная защита рассматривается в контексте социальной политики и государственного управления в этой сфере. Это позволило разработать предложения и конкретные меры по усовершенствованию составляющих подсистем и отдельных их элементов, так и всей системы в целом. Рассматриваются различные понятия, термины и определения социальной защиты, ведущие принципы и их классификация.

Vorotin V. E. Demchak R.E. Strategic direction for improving the social protection of population as the as object public administration in Ukraine: methodological approaches. Article-social protection in the context of social policy and public administration in this area, which allows the development of proposals and action to improve both their subsystems and individual components and the system as a whole. Covers different concepts, timing and certainty of social protection, leading to his principles and their classification.

Постановка проблеми. Формування соціально орієнтованої державної політики є пріоритетним завданням реформ і модернізації державного управління, що відбуваються у сучасний період глибоких ринкових перетворень в економіці України. Досягнення соціальної злагоди та стабільного миру неможливо без узгодження інтересів держави і громадян, одночасного врахування національних інтересів і прав людини, розробки стратегічних соціально-економічних програм, спрямованих на людський розвиток.

Як зазначено у виступі Президента України із щорічним Посланням до Верховної Ради України, що сучасний світ швидко змінюється. Він становиться багатополярним, більш складним і динамічним, з новими можливостями і викликами для розвитку кожної країни, кожної спільноти. Ускладнюється ситуація у світовій економіці [1].

Підкреслюючи актуальність теми, необхідно звернути увагу на зв'язок соціально-економічного захисту з довгостроковими пріоритетами розвитку Української держави, стратегіями реформ, важливішими державними програмами у сфері безпеки.

Запровадження соціально орієнтованої державної політики безпеки обумовлює оптимістичний сценарій розвитку України, її інтеграцію до Європейської спільноти. У зв'язку з цим гостро постає проблема створення механізмів завчасного попередження радикалізації соціальних конфліктів, стержнем яких повинно бути повне виконання державою прав людини.

Тому вкрай нагальними є дослідження змістовної характеристики процесів радикалізації соціальних конфліктів як загрози безпеці держави, визначення структурних економічних й інституціональних чинників конфліктів та розробки на цій основі прямих і структурних попереджальних механізмів. Головним завданням на цьому шляху є створення науково обґрунтованої основи формування методології розробки механізмів попередження конфліктів.

Наведене свідчить про високу актуальність дослідження цього напрямку в науці державного управління, який не лише підіймає гострі суспільно-важливі проблеми, а й відповідає потребі подальшого розвитку наукових підходів до формування системи безпеки держави, зокрема соціально-економічного захисту населення України.

Аналіз досліджень і публікацій. Більш ніж два століття до того, як Адам Сміт надрукував «Багатство націй», Західна Європа керувалась віруваннями та практиками, відомими як меркантилізм. Меркантилізм був філософією влади та управління. Війна була логічною складовою меркантилістської системи, як і будь-якої системи, в якій влада – це результат боротьби, а економічне життя країни підкорено досягненню політичних цілей. Меркантилістська логіка спричинила тривалі, майже безперервні конфлікти в Європі, квінтесенцією яких були наполеонівські війни, перша та друга світові війни.

Адам Сміт, один із засновників ліберальної економічної теорії, є не менш відомим завдяки своїм дослідженням війни та миру. «Багатство націй» побачило світ у 1776 р., у час, зручний для переосмислення теорії та практики меркантилізму. Вигравши семирічну війну (1756–1763 рр.), Велика Британія не мала серйозних конкурентів ні з позицій економічної, ні з позицій військової сили. Беззаперечне лідерство Великої Британії стало причиною впровадження більш ліберального мислення.

XIX сторіччя привнесло людству проблеми, які воно не змогло ігнорувати. Наполеонівські війни, революції підвищили рівень насилля в Європі. Масштабні демографічні дислокації, бідність, розшарування суспільства супроводжували індустріалізацію, яка розпочалась у другій половині XIX сторіччя. К. Маркс та Ф. Енгельс започаткували класову теорію революційних війн. Класова теорія перетворилась в ідеологію, яку використовували революціонери для радикальних змін, реструктуризації економічних та соціальних відносин, що, як вони сподівались, будуть сприяти зникненню соціальних конфліктів.

Наприкінці XIX сторіччя етнічність потрапляє у фокус дослідження соціального захисту. Етнічний націоналізм, етнічна ідентичність, міфи про расову вищість виштовхнули представників колоніальних імперій до інших континентів. На початку XX сторіччя величезні території світу були захоплені та контролювались колоніальними імперіями походженням з Європи. За цих умов наукові дослідження соціального захисту розвивались навколо визвольних рухів корінних народів проти колоніальних режимів.

XX сторіччя характеризується комбінацією всіх вищезгаданих підходів. У той час, як «супердержави» продовжують сповідувати меркантилізм, утворюються впливові міжнародні організації для сприяння взаємовигідній торгівлі та миру. В країнах, що розвиваються процеси модернізації та державотворення супроводжуються кровопролитними внутрішніми конфліктами і громадянськими війнами.

В цьому зв'язку на основі детального вивчення деяких вітчизняних та зарубіжних джерел наукової інформації нами здійснена оцінка існуючих понять «соціальний захист населення». При аналізі термінів увага приділялась складовим змісту даного поняття та системоутворюючому фактору соціального захисту. Так нам імпонує визначення Н.Н. Абакумової «соціальний захист розглядається як комплекс правових, економічних та соціальних гарантій, що забезпечують кожному працюючому право на безпечну працю, збереження здоров'я у процесі труда, економічний захист і підтримку робітників та їх сімей у випадку тимчасової втрати працездатності на виробництві, медичну, соціальну і професійну реабілітацію» [1]. Більш широкий зміст і системний характер поняття «соціальний захист» знаходить своє втілення у терміні «соціальний захист», який

пропонує А.Г. Антипов [2]. Звертає увагу той факт, що термін не містить системоутворюючого фактору соціального захисту. Не має в ньому місця для об'єкту соціального захисту – людини, або соціально незахищених верств населення.

Розділяємо позицію О.Ф. Новікової, яка соціальний захист досліджує з позицій забезпечення соціальної безпеки, яка одночасно є системоутворюючим фактором соціального захисту: «це процес (дія) по досягненню соціальної безпеки» [3]. В інших дослідженнях О.Ф. Новікової соціальний захист розглядається як «система та механізм соціально-економічних, правових гарантій, що забезпечують суспільно нормальний рівень розвитку особистості і суспільства».

Групою авторів за участю О.Ф. Новікової соціальний захист населення наданий як «комплекс заходів з виявлення чинників, обумовлюючих соціальний ризик, оцінки і реалізації можливостей впливу на ці чинники на різних етапах їх виникнення і розвитку та по забезпеченню соціальних гарантій на рівні допустимого ризику для даних економічних умов суспільного розвитку». Отже системоутворюючим фактором соціального захисту є соціальні гарантії на рівні допустимого ризику для даних економічних умов суспільного розвитку. Людина як мета та головний чинник суспільного розвитку визначається в більшості країн світу як об'єкт соціально-економічної політики. Цьому сприяли концепція «базових потреб» та можливостей розвитку людини як критерію добробуту населення та ефективності соціально-економічної політики. Розвиток людини передбачає розширення свободи вибору, створення умов для довготривалого, здорового, наповненого творчістю життя населення. Сама ж Концепція людського розвитку конкретизує започаткований нею зміст базових можливостей людини та її вибору. З цього витікає необхідність законодавчого закріплення державою величин (показників) допустимого ризику, що відповідають даним економічним умовам розвитку суспільства [4]. Міжнародний досвід профілактики порушень здоров'я свідчить про необхідність законодавчої регламентації рівнів допустимого ризику їх розвитку. Аналіз свідчить, що необхідною основою для запровадження заходів у галузі соціального захисту є Конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці, які містять найбільш оптимальні положення та нормативи трудових прав і соціальних гарантій працюючих, що діють у багатьох державах світу і розповсюджуються шляхом їх прийняття (ратифікації) у інших країнах [5].

З позиції практики, необхідність підвищення соціального захисту має місце у ситуаціях, коли прибутки держави зменшуються внаслідок падіння економіки, легітимність державної влади зменшується, поширюється злочинність, корупція, право на насилля ефективно приватизується організованими злочинними групами, які з метою власного збагачення апелюють до ідентичності ображених і знедолених мас, мобілізуючи їх до участі в різних формах протестів.

Основний матеріал. Глобалізована економіка соціального захисту містить, з одного боку, транснаціональні корпорації, які розробляють і постачають на ринок зброю, впливають на зовнішню політику держав, а з іншого – тіньовий, нелегальний та злочинний світ. На нашу думку, причиною сплеску наукового інтересу західних вчених до розробки теорій сучасного захисту є не лише необхідність запровадження підходів, які б допомогли пояснити причини сучасних проблемних ситуацій. Феномен соціального захисту має бути переосмислений у контексті переформатування світової економічної та політичної системи за умов глобалізації.

Незважаючи на створення в Україні певних інституційних механізмів функціонування системи соціального захисту населення та спроб глибокого реформування економіки України протягом останнього періоду, означена система потребує модернізації та оновлення. Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 років висвітлила нову роль системи соціального захисту, зокрема як об'єкту ефективного державного управління. Соціальне спрямування державного управління та його складової державного регулювання виконує стимулюючу роль у забезпеченні розвитку національної господарчої

системи та створює механізм захисту та стимулювання економічної активності працездатних верств населена для забезпечення гідного життя всього суспільства.

Протягом періоду формування ринкової економіки в Україні соціальна політика так і не сформована як цілісна та комплексна стратегія. Вона фактично зведена до різноманітних пільг, субсидій тощо, не підкріплених можливостями бюджетного фінансування. На думку фахівців НІСД, що економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства і доходів населена, безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на масштаби бідності в Україні. Навпаки, виникли глибокі деформації механізму державного управління та регулювання процесів перерозподілу коштів між багатими і бідними, відбулась поляризація суспільства, яке розкололося на дві нерівні частини: в одній – численні групи, охоплені бідністю (83,6 % незаможних, бідних і злиденних), в інших – невеликий соціальний прошарок (0,05% населення), який володіє надбагатствами.

Означимо, що негативні наслідки соціально-економічних перетворень, які відбувається без необхідних запобіжних механізмів, призвели до різкого падіння життєвого рівня більшості населення України. Але ж існуюча система соціального захисту, створена за радянських часів, більш не відповідає вимогам сьогодення. З іншого боку, особливості сучасного соціально-економічного стану України не дозволяють автоматично перенести ті чи інші заходи у сфері соціального захисту населення, які з успіхом функціонують в розвинених країнах Західної Європи та Америки.

Незважаючи на те, що останнім часом проблеми соціального захисту населення привертають увагу різних фахівців і експертів з різних галузей науки, на сьогодні системний аналіз у науці державне управління цієї сфери відсутній. Причиною цього виступають чинники як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Негативну роль відіграє і відсутність доступного банку відповідної соціальної та соціально-економічної і соціологічної інформації та оновленої теоретичної бази проблеми.

На нашу думку сьогодні необхідний критичний погляд на ступінь теоретичної та практичної проробки проблем соціального захисту населення та наукової розробки конструктивних пропозицій щодо їх подолання. Закласти концептуальні основи соціального захисту населення, визначити категорії, апарат, поняття, терміни, основні складові та принципи формування системи державного управління соціальним захистом населення України – одне із завдань галузі науки управління, зокрема на –макрорівні.

Необхідність дослідження та наукового оновлення понятійного апарату «соціальний захист населення» обумовлена, перш за все, зростанням уваги вчених і фахівців-дослідників до пріоритетних проблем соціальної політики, що дозволяє розробляти пропозиції з удосконалення як самої підсистеми, так і системи соціального захисту в цілому. Слід зазначити, що специфічною особливістю вирішення окремих проблем соціального захисту населення України є їх тісний взаємозв'язок з пріоритетними напрямками удосконалення соціальної політики, що потребує відповідного відпрацювання як теоретичних (уточнення поняття, термінів, розробка принципів, встановлення визначеності системи тощо), так і практичних проблем щодо впровадження ефективних заходів соціального захисту, визначення принципів їх взаємодії, скоординованості та забезпечення реалізації.

Визначення змісту понять є вкрай необхідним для формування системи забезпечення соціально-економічної захищеності особи. Разом з цим потребують розкриття і поняття, що пов'язані з кількісними та якісними показниками захищеності.

Системоутворюючим фактором соціального захисту є право на безпечну працю, збереження здоров'я у процесі праці, економічний захист і підтримка робітників та їх сімей. Отже в цьому терміні знайшла відображення сутність соціального захисту людини праці у відповідності з законодавством, що діє у Росії в галузі охорони праці. В наведеному понятті соціального захисту працюючого населення немає відображення ролі держави та її гарантій, обов'язків власника підприємства, фінансових аспектів різних

видів реабілітації здоров'я та працездатності робітників (реабілітація повинна бути безкоштовною з точки зору соціального захисту працівника). У терміні визначається лише необхідність економічного захисту у випадку тимчасової втрати працездатності. Але нерідко у виробництві наслідком невідповідності умов праці системі стандартів безпеки праці робітники втрачають працездатність і здоров'я на більш тривалий період та стають інвалідами.

Зазначимо, що поширена позиція дослідників, коли у науковій літературі «соціальний захист» ототожнюється з поняттям «соціальна безпека». Але якщо більш докладно проаналізувати співвідношення їх змісту, то стає очевидним, що «соціальний захист» – це процес по досягненню соціальної безпеки. Поняттю «соціальна безпека» за змістом більш відповідає термін «соціальна захищеність». Соціальна безпека і соціальна захищеність – це стан, який характеризує результативність та ефективність діяльності щодо їх забезпечення. При низькому рівні соціальної захищеності виникає соціальна небезпека функціонування та розвитку особи, суспільства та його окремих соціальних груп [6]. Законодавче та нормативно-правове визначення та закріплення високого рівня прав, свобод і гарантій особи із забезпеченням їх практичного втілення свідчать про високий рівень її соціальної захищеності.

За думкою Ю. Шклярського соціальний захист – це «сукупність всіх форм, які застосовує суспільство для забезпечення захисту від ризиків захворювань, старості, для гарантування у випадку зменшення або втрати доходу». Системоутворюючим фактором соціального захисту є забезпечення захисту від ризиків захворювань, у старості, а також у випадку зменшення або втрати доходу[7].

У визначенні соціального захисту, розробленим В.Д. Лагутіним, цей термін розглядається як «сукупність заходів, що здійснюються у суспільстві для забезпечення суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя всіх членів суспільства, насамперед тих, хто не здатний самостійно забезпечити такі умови» [8]. Тобто системоутворюючим фактором є суспільно нормальні умови матеріального і духовного життя всіх без винятку членів суспільства. Виходячи з цього терміну, необхідно розробити на державному рівні нормативи (стандарти) суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя.

Одним з теоретиків, відомим лауреатом Нобелівської премії Гунаром Мюрдалем розроблено таке визначення поняття «соціальний захист населення», під яким він розумів систему законодавчих, економічних, соціальних та соціально-психологічних гарантій, рівні умови для підвищення свого добробуту за рахунок необхідного трудового внеску, економічної самостійності і підприємництва – для працездатного населення та створення певного рівня життєзабезпечення для непрацездатних громадян. Але в наведеному терміні не відображена роль соціальної держави у наданні відповідних гарантій.

З точки зору соціальної політики Д.В. Валовим та іншими авторами з Росії соціальний захист розглядається як у широкому, так і у вузькому значенні[9]. У першому випадку системоутворюючим фактором соціального захисту є соціальні права, у т.ч. на гідний для людини рівень життя, необхідний для нормального відновлення і розвитку особистості, у другому – негативні прояви (наслідки) процесів перехідного періоду у здійсненні реформ та руху до ринку. У вузькому значенні цей термін орієнтує до заходів від попередження негативних проявів у критичний (перехідний) період здійснення ринкових реформ. Але у передових країнах світу соціальний захист населення існує і по теперішній час, тобто і тоді, коли ринкові перетворення успішно здійснені. І навіть у сучасний період система соціального захисту у розвинених країнах Європи та Америки постійно удосконалюється на базі досягнень соціально-орієнтованої економіки.

Погоджуємось із позицією Н.П. Борецькою, яка соціальний захист розглядає як системне поняття, що передбачає використання різних форм і методів соціального захисту з дотриманням диференційованого підходу до кожної людини або соціальної групи [10].

Висновки. 1. Узагальнюючи існуючі в науковій літературі поняття та терміни системи соціального захисту, за нашою думкою, можна дати таке його визначення: “Соціальний захист – це система соціальних, економічних, управлінських, законодавчих прав і гарантій, що забезпечуються та контролюються соціальною державою та її відповідними соціальними інститутами на підставі концепції, державних (нормативів), механізмів і інструментів соціального захисту населення для практичного втілення стосовно кожного громадянина суспільства пріоритетних завдань соціальної політики, які створюють гідний рівень життя, необхідний для відновлення та розвитку особистості на всіх етапах життєдіяльності людини».

2. Для підвищення ефективності системи соціального захисту населення дуже важливе значення мають принципи соціального захисту, які дозволяють окремим її елементам та підсистемам гнучко та динамічно адаптуватися до будь-яких змін соціально-орієнтованої економіки.

3. Основними викликами щодо оптимізації механізму державного управління соціальним захистом є наступні: неоптимальна структура доходів населення, проблема реалізації додаткових пільг і соціальних виплат, суперечність між широким розумінням соціальних послуг і невизначеність стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту в конкурентоспроможній економіці України [Більш детально див. 11].

Список використаних джерел:

1. Абакумова Н.Н. К вопросу о социальной защите человека труда в России // Проблемы праці, економіки та моделювання: Збірник наукових праць. – Частина 1. – Хмельницький: НВП Евріка ТОВ, 1998. – С. 3.

2. Антипов А.Г. Проблемы социальной защищённости населения при переходе к рынку // Соц.полит.науки, 1991. - № 10. – С.94.

3. Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. – С.19

4. Новікова О.Ф. Социальная защита шахтеров: потребности и возможности / Препринт доклада ИЭП НАН Украины. – Донецк: ИЭП НАН Украины. 1993. – С.4.

5. Новікова О.Ф., Амоша О.І., Шаульська та ін. Управління людським та соціальним розвитком у регіонах України. – НАН України, Ін-т ек. проми-сті. – Донецьк, 2010. – С.70.

6. Новікова О.Ф. Соціально-економічна захищеність особи в Україні: проблеми виміру та шляхи розв’язання: Доповідь на національній конференції “Соціально-економічна захищеність населення України”, м. Київ, 31 травня – 1 червня 2001 року. – Київ, 2001. – С. 71.

7. Шклярський Ю. Соціальний захист в економічній структурі суспільства // Соціальний захист, 1998. - № 8. – С. 33

8. Лагутін В.Д. Людина та економіка: соціоекономіка: Навчальний посібник для вузів. – К.: Просвіта, 1996. – С. 318.

9. Социальный менеджмент: Учебник /Под ред. Д.В.Валового. – М.: ЗАО «Бизнес школа «Интел-Синтез», Академия труда и социальных отношений, 1999. – С. 372.

10. Борецька Н.П. Концептуальні основи соціального захисту населення /Экономические проблемы и перспективы стабилизации экономики Украины. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 1999. – С. 25.

11. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. Аналітична доповідь. – НІСД, 2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.niss.gov.ua

Ключові слова: соціальний захист населення, соціальна політика, право, праця.

Ключевые слова: социальная защита населения, социальная политика, право, труд.

Keywords: social protection, social policy, law, labour.