

В.Є. Воротін, д-р держ. упр., проф.
Р.Є. Демчак, канд. держ. упр.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

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.

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.

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

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

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 населення 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 населення, 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 – зчислені групи, охоплені бідністю (83,6 % незаможних, бідних і злидених), в інших – невеликий соціальний прошарок (0,05% населення), який володіє надбагатствами.

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.

Критичний погляд на ступінь теоретичної та практичної проробки проблем соціального захисту населення та наукова розробка 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.

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.

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. Відповідні дані щодо вказаної оцінки понять наведені у табл. 1. По визначенню 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].

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 і стають інвалідами. Останнє у терміні не знайшло свого відбиття.

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 (РДР) їх розвитку. Наприклад, у Нідерландах індивідуальний ризик відносно факторів, що не мають порогу дії і приводять до небезпечних для здоров'я наслідків, прийнятий на рівні законодавчих органів цієї країни і становить 10^{-8} на рік. Аналіз свідчить, що необхідною основою для запровадження заходів у галузі соціального захисту є Конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці (МОП), 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].

Таблиця 1. Оцінка деяких існуючих понять "Соціальний захист населення"

Поняття	Зміст даного поняття	Автор поняття, рік	Системо утворюючий фактор соціального захисту
1	2	3	4
Соціальний захист	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	Абакумова Н.Н.	Право на безпечну працю, збереження здоров'я у процесі праці, економічний захист і підтримка робітників та їх сімей
Соціальний захист населення	Сукупність соціально-економічних відносин, що включає у себе комплекс соціальних гарантій законодавчо-закріплених прав і забезпечуючих підсистем	Антипов А.Г.	Визначення не містить системоутворюючого фактору соціального захисту
Соціальний захист	Процес (дія) по досягненню соціальної безпеки	Новікова О.Ф.	Системо утворюючим фактором є соціальна безпека
Соціальний захист населення	Комплекс заходів з виявлення чинників, що обумовлюють 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	Новікова О.Ф.	Соціальні гарантії на рівні допустимого ризику для даних економічних умов суспільного розвитку
Соціальний захист населення	Захист людей, їх життя, здоров'я тощо у ситуаціях, які мають різне походження	Концепція (основи державної політики) національної безпеки України	Життя та здоров'я людей у різних ситуаціях. Не визначений вид захисту, не дається розшифровка ситуацій та їх природа

Прожовження табл. 1

1	2	3	4
Соціальний захист	Сукупність всіх форм, які застосовує суспільство для забезпечення захисту від ризиків захворювань, старості, для гарантування у випадку зменшення або втрати доходу	Шклярський Ю.	Забезпечення захисту від ризиків захворювань, старості, а також у випадку зменшення або втрати доходу
Соціальний захист	Система та механізм реалізації соціально-економічних і правових гарантій, що забезпечують суспільно нормальний рівень розвитку особистості і суспільства	Новікова О.Ф.	Суспільно нормальний рівень розвитку особистості і суспільства
Соціальний захист	Діяльність щодо попередження, пом'якшення та скасування факторів соціального ризику	Новікова О.Ф.	Попередження, пом'якшення та скасування факторів соціального ризику
Соціальний захист	У широкому значенні – це діяльність держави по втіленню у життя мети та пріоритетних завдань соціальної політики, реалізації сукупності законодавчо закріплених економічних, правових і соціальних гарантій, які забезпечують кожному члену суспільства додержання найважливіших соціальних прав, у т.ч. на гідний для людини рівень життя, необхідний для нормального відновлення і розвитку особистості. Перехід до ринкових відносин потребує кардинальної зміни діючого механізму соціального захисту. У вузькому значенні – це комплекс цілеспрямованих конкретних заходів економічного, правового та організаційного характеру для підтримки найбільш незахищених верств населення, у т.ч. і перш за все від негативних проявів (наслідків) процесів перехідного періоду у здійсненні реформ та руху до ринку	Валовий Д.В. та співавтори	Соціальні права, у т.ч. на гідний для людини рівень життя, необхідний для нормального відновлення і розвитку особистості. Негативні прояви (наслідки) процесів перехідного періоду у здійсненні реформ та руху до ринку
Соціальний захист населення	Системне поняття, що передбачає використання різних форм та методів соціального захисту з дотриманням диференційованого підходу до кожної людини або соціальної групи	Борецька Н.П.	Різноманітні форми та методи соціального захисту, що побудовані на основі диференційованого підходу до кожної людини або соціальної групи
Система соціального захисту населення	Сукупність заходів, що здійснюються в суспільстві для забезпечення суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя всіх членів суспільства, насамперед тих, хто не здатний самостійно забезпечити собі такі умови	Лагутін В.Д.	Суспільно нормальні умови матеріального і духовного життя всіх членів суспільства

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. Лагутінім, 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.

Н.П. Борецькою соціальний захист розглядається як системне поняття, що передбачає використання різних форм та методів соціального захисту з дотриманням диференційованого підходу до кожної людини або соціальної групи [10].

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".

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. 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 [11].

Література:

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 защищенности 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 ІЗП НАН України. – Донецьк: ІЗП НАН України. 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 економіки пром-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 /Економические проблемы и перспективы стабилизации экономики Украины. – Донецьк: ІЗП НАН України, 1999. – С. 25.
11. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. Аналітична доповідь. – НІСД, 2012. www.niss.gov.ua