

УДК 37.014.53

УПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Кочубасва М.Г.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article deals with the problem of introduction of international social care of citizens into Ukrainian public administration. The analyses of social policy as a specific function of state and society on European and recent Ukrainian levels was done in the article. Special attention is devoted to the priorities of social policy in Ukraine in the sphere of people's employment.

Анотація

У статті висвітлено питання щодо впровадження міжнародної практики в державне регулювання сфери соціального захисту населення України. Здійснено аналіз соціальної політики як специфічної функції держави й суспільства на європейському рівні та на сучасному етапі української історії. Особливу увагу зосереджено на пріоритетах соціальної політики України у сфері зайнятості населення.

Ключові слова

Соціальна політика, соціальний захист населення, безробіття, зайнятість населення, модель політики зайнятості, соціальні послуги.

I. Вступ

Соціальна політика, що проводиться сьогодні в Україні, будується за таким принципом: держава, визнаючи ринкові відносини, лише доповнює та корегує ринкові механізми перерозподілу ВВП, орієнтуючись при цьому на гарантоване задоволення лише мінімальних базових потреб і надання соціальної допомоги найбільш уразливим категоріям населення. І ось результат: Україна входить у нове століття з безліччю проблем, пов'язаних з безробіттям, неререформованими системами заробітної плати й пенсійного забезпечення, невирішеними питаннями щодо запобігання та подолання бідності, запровадження соціального страхування, адресної допомоги. На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли можна без перебільшення стверджувати: негативні наслідки соціально-економічних перетворень відчула значна частина населення нашої країни. Це 15 млн пенсіонерів, 3,5 млн інвалідів, люди похилого віку, робітники, що потребують

вирішення питань, пов'язаних з безробіттям, охороною праці, заборгованістю по заробітній платі, пенсіях тощо. Вирішення саме цих проблем має стати пріоритетним у соціальній політиці України в XXI ст.

Таким чином, в умовах переходу нашої країни до ринкових відносин соціальна політика має відігравати важливу роль в успішному здійсненні перетворень. Уряд вживає явно недостатніх заходів щодо пом'якшення ситуації в соціальній сфері. Як справедливо зауважують дослідники, кризова ситуація, у якій перебуває нині населення України, багато в чому пов'язана з тим, що вже протягом багатьох років у процесі здійснення реформ ігнорується соціальний фактор. Через це назріла необхідність розроблення нової соціальної концепції та шляхів її реалізації.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження впровадження досвіду зарубіжних країн у галузі соціального захисту населення України.

III. Результати

Соціальна політика – це механізм реалізації соціальної функції. У політичній науці функції держави визначаються як головні напрями її діяльності, зумовлені основними суспільними цілями й завданнями на конкретно-історичному етапі її розвитку. Отже, функції держави формуються в процесі її становлення, зміцнення й розвитку.

Закріплення соціального принципу державного ладу в законодавстві багатьох країн означає, що держава покликана служити суспільству, а не навпаки. Зокрема, в італійській Конституції 1947 р. зафіксовано таке положення: "Завдання Республіки – усунути перешкоди економічного й соціального характеру, які, обмежуючи свободу та рівність громадян, заважають всебічному розвитку людської особистості й реальній ефективній участі всіх трудящих у політичній, економічній і соціальній організації країни" [16, с. 221].

Закріплення в Конституції України соціального принципу державного устрою підтверджує той факт, що соціальна функція проголошена пріоритетною функцією держави. Слід зазначити, що зміст соціальної функції не залишався незмінним на різних

етапах розвитку суспільства й держави. Він залежить від багатьох чинників, передусім від типу політичного режиму, політичної ідеології. У принципі, зміст соціальної функції вказує на те, що і як робить держава в соціальній сфері. Так, наприклад, якщо соціальна політика сучасної демократичної держави з високим економічним рівнем розвитку спрямована на підтримку суспільного добробуту, створення умов його досягнення, то для держави, яка здійснює перехід від однієї суспільної системи до іншої, актуальною є інша мета, а саме: ліквідація або пом'якшення негативних соціальних наслідків, спричинених гострою суперечністю між необхідністю проведення жорсткої економічної політики й соціальною незахищеністю населення. Зважаючи на це, особливого значення набуває соціальна політика, спрямована на перерозподіл доходів з метою знизити соціальну напруженість у суспільстві. Таким чином, виникає нагальна потреба визначити пріоритети соціального розвитку в перехідний період.

Чимало дослідників минулого були згодні з О. Хеффе, який писав: "Щоб забезпечити легітимність людського співжиття, необхідно: по-перше, надати йому правового характеру; по-друге, право має базуватися на справедливості і, по-третє, справедливе право має бути захищене громадським порядком, а отже, набути вигляду справедливої держави" [17, с. 12].

Вивчення соціальної політики як специфічної функції держави й суспільства розпочалося при виробленні засад соціальної держави. Наприкінці XIX ст. група німецьких учених заснувала "Гурток соціальної політики", метою якого стало вивчення політики й економіки в контексті соціології.

Проте поняття "соціальна політика" було запроваджено в науковий обіг не в Німеччині, а у Франції Ш. Фур'є – видатним теоретиком утопічного соціалізму. Саме завдяки йому на порядок денний було винесено питання про обов'язок держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Для цього держава мала монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків. На думку Ш. Фур'є, саме завдяки державній монополії могла бути реалізована соціальна політика. Водночас німцям ми зобов'язані тим, що їх держава першою почала займатися соціальною сферою життєдіяльності суспільства, піклуватися про німецьких робітників і їх сім'ї. Саме там уперше було введено систему соціального забезпечення, не тільки контролювану державою, а й керовану нею. Розпочалося це наприкінці XIX ст. (1883 р.) з указів О. Бісмарка про державну допомогу сім'ям німецьких робітників.

Російський дослідник В.І. Лаврененко зазначає: "Соціальна політика – це діяльність з управління соціальною сферою суспільства, покликана забезпечити життя й відтворення нових поколінь, створити передумови для стабільності й розвитку суспільної системи й гідного життя людей" [10, с. 14].

Отже, з одного боку, соціальна політика – це мистецтво поєднання людських інтересів, інтересів індивідів і держави, різного рівня людських спільнот, груп у сфері соціальних відносин. З іншого – це система взаємодії державної влади, що постійно оновлюється, недержавних структур, самої особистості з питань життєзабезпечення та розвитку людини.

У сучасному розумінні соціальна політика – це один з методів державного регулювання, що має назву "держава загального добробуту". Серед авторів такого підходу чимало відомих дослідників, зокрема К. Еспін-Андерсен і Дж.Е. Кольберг. Як вважає К. Еспін-Андерсен, "соціальна політика є засобом як зменшення залежності від ринку у важливих сферах споживання, так і зміни самого статусу робітника: держава повинна надавати соціальні гарантії заробітної плати, що адекватно замінює ринкові прибутки" [15, с. 75]. Комісія європейських товариств у 1993 р. зазначила, що в різних країнах у поняття "соціальна політика" вкладається неоднаковий зміст. З огляду на це вона запропонувала визнати, що соціальною політикою є всі заходи, здійснювані в соціальній сфері.

Соціальна політика сучасної держави має бути зорієнтована не лише на підтримку наявного рівня соціальних гарантій і створення механізмів соціального захисту окремих найбільш уразливих соціальних груп, а й на реалізацію довгострокових програм щодо кардинальної зміни основ системи соціального захисту, підвищення її ефективності. Основними цілями соціальної політики на сучасному етапі є: максимальне збереження фізичного, інтелектуального, духовно-етичного потенціалу країни; формування міцного стимулу трудової мотивації, що відповідає вимогам легального ринку, орієнтованого на позитивне розширене відтворення "людського капіталу" країни; створення інституціональних і соціально-економічних передумов для реалізації громадянами, різними суспільними прошарками і групами населення своїх потреб і інтересів, виявлення своєї активності й розкриття особистості; без цього неможливо створити передумови для розвитку громадянського суспільства, особистої свободи, реальної демократії [18, с. 23].

Можна сказати, що соціальна політика, яка сьогодні проводиться в нашій країні, концептуально не опрацьована і вкрай суперечлива. Так, наприклад, одним з варіантів системи пенсійного забезпечення передбачається створення недержавних пенсійних фондів, що є явним атрибутом неоконсервативної соціальної політики. Як відомо, йдеться про накопичення робітником коштів на своєму індивідуальному пенсійному рахунку. Водночас працівники бюджетного сектора економіки одержують заробітну плату навіть меншу за ту, що їм виплачувалася в умовах соціалістичної системи господарювання, і явно недостатню для створення індивідуальних пенсійних накопичень.

Характерними рисами сучасної соціальної політики в Україні стали відмова від патерналістської моделі (через обмежені фінансові можливості держави) і відсутність чітких орієнтацій щодо вибору іншої оптимальної моделі (через залишковий принцип фінансування соціальних програм). В Україні держава виступає в ролі пожежника для запобігання й вирішення можливих соціальних конфліктів.

За рівнем безробіття Україна вже перевищила не тільки середньоєвропейські показники, а й показники окремих країн з перших економікою [9, с. 20].

Безробіття – це важкий іспит не тільки для людини, що залишилася без роботи, а й для членів її сім'ї. Безробітні втрачають почуття власної гідності, почуваються винними перед своїми близькими, впадають у стан дезадаптації, що призводить до психічних розладів, самогубств, інших видів девіантної поведінки. Усі ці чинники підштовхують безробітних до політичної активності: участі в демонстраціях і мітингах, інших акціях протесту. Проблема безробіття в Україні виникла й загострилась під час переходу економіки на ринкові рейки. У процесі переважно неефективного розпродажу державних підприємств уряд самоусунувся від ролі головного суб'єкта системи соціального захисту, зокрема від надання гарантій зайнятості населенню.

На початку ХХ ст. у європейських країнах почали створюватися спеціальні фонди допомоги безробітним. У 1905–1908 рр. у Франції, Данії й Бельгії програми з надання допомоги безробітним стали розробляти на державному рівні. У Великій Британії У. Черчилль, на той час міністр торгівлі, з метою підвищення ефективності допомоги безробітним домігся від законодавчих органів права для Міністерства торгівлі відкрити біржу праці. Створена на той момент британська система страхування запропонувала такі методи допомоги безробітним, що й

досі застосовуються в структурах страхування від безробіття.

У Німеччині система обов'язкового страхування від безробіття була запроваджена в період найбільш високого безробіття у 1927 р., у Швеції – у 1932 р. у період правління соціал-демократів.

Після інфляційної кризи 1973 р. безробіття стало типовим явищем для всіх промислово розвинутих країн. Якщо наприкінці 1960-х рр. у Великій Британії дестабілізуючим фактором, що призвів до зміни політичного курсу й відставки Кабінету Міністрів, був рівень безробіття, який дорівнював 2,5% працюючого населення (0,5 млн безробітних), то на початку 1970-х рр. мова йшла вже про 1 млн, а наприкінці 1970-х рр. – 1,5 млн. На початку 1990 р. кількість безробітних коливалася на рівні 10% (близько 3 млн осіб). І така ситуація стала характерною для всіх промислово розвинутих країн. З 1978 до 1998 р. кількість безробітних у країнах, що належать до Організації економічного співробітництва і розвитку, збільшилася з 10 млн до майже 35 млн осіб [4, с. 180].

Подібні обставини сприяли тому, що європейські країни нагромадили досвід у боротьбі з безробіттям і пом'якшенням його наслідків.

Наприклад, у сучасній Швеції держава проводить активну політику у сфері зайнятості, спрямовану на зниження безробіття. Характерною рисою цієї політики є запобігання безробіттю, а не боротьба з його наслідками. Уряд Швеції в соціальній політиці особливу увагу приділяє розробці заходів, спрямованих на забезпечення професійної підготовки й перенавчання осіб, що стали безробітними, і створення нових робочих місць, в основному в державному секторі економіки; координує міграцію населення й робочої сили шляхом надання субсидій і кредитів на переїзд сімей з районів з надлишком робочої сили до районів, де є вакантні місця; забезпечує доступ населення до інформації про наявні вакантні місця тощо.

Як свідчить практика, у 1998 р. майже всі нові робочі місця в країнах ОЕСР були створені в приватному секторі. Водночас державний сектор продовжує забезпечувати робочі місця для значної частини населення промислово розвинутих країн. У середині 1990-х рр. збільшення зайнятості відбувалося за рахунок створення нових робочих місць з неповним робочим днем, а в деяких країнах – за рахунок скорочення тих, хто працював повний робочий тиждень. Так, наприклад, відповідно до програми, розробленої в Данії, робітники мають право на одержання повністю або частково оплачуваної відпустки терміном до одного року для

здобуття додаткової освіти, по догляду за дитиною, через особисті обставини. Вивільнені таким чином робочі місця тимчасово надаються безробітним.

Важливу роль у захисті безробітних відіграє ефективна система допомоги по безробіттю. Відповідно до законодавства Іспанії, безробітний у перші 180 днів одержує допомогу, що дорівнює 80–100% мінімальної міжгалузевої заробітної плати, у подальшому протягом 181–360 днів розмір допомоги скорочується до 70% і після 360 днів – до 60%. Новий Основний закон про зайнятість від 1994 р. передбачає також виплату 75% міжгалузевої заробітної плати сімейним робітникам, зареєстрованим на біржі праці. Допомога по безробіттю фінансується за рахунок надходження до системи соціального страхування внесків від підприємців і трудящих (відповідно 60 і 40%) [1, с. 153].

Якщо порівнювати власне скандинавську і європейську моделі політики зайнятості, то можна зробити висновок, що перша спрямована на забезпечення працею всіх трудящих, для чого створюються робочі місця в державному секторі із середньою оплатою праці; друга орієнтована на скорочення кількості зайнятих при підвищенні продуктивності праці й зростанні доходів працюючих. Така політика передбачає дорогу систему допомоги для більшої кількості безробітних.

Чималий інтерес для нас становить японська модель політики зайнятості. Згідно з цією моделлю кожна людина може знайти для себе роботу, навіть якщо вона не дуже цікава й корисна. У цьому полягає причина низького безробіття в Японії й економії коштів на соціальні витрати. Природно, така політика не могла б сприяти підвищенню ефективності економіки, якби не такі відомі експортні галузі Японії, як автомобілебудування, сталеливарна промисловість, виробництво автомобільних запчастин і машинобудування. Д.Дж. Розенберг зазначає: “У цьому специфічному співвідношенні відображається сутність успішної економічної стратегії Японії останніх 30 років і головний спосіб широкого розподілу добробуту і доходів” [12, с. 57].

Американська політика зайнятості також спрямована на залучення до процесу виробництва якомога ширших верств активного населення. Її результатом є збільшення кількості людей з низьким рівнем доходу, який, проте, перевищує допомогу по безробіттю.

У нашій країні реалізації програм громадських робіт поки що не приділяється належна увага. Так, наприклад, у Вінницькій області у громадських роботах бере участь близько 12% зареєстрованих безробітних

громадян, а у Дніпропетровській, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській областях і м. Севастополі – менше ніж 2% [14, с. 22]. З метою залучення до громадських робіт якомога більшої кількості безробітних Міністерство праці і соціальної політики підготувало пропозиції щодо збільшення обсягів фінансування громадських робіт за рахунок коштів державного фонду сприяння зайнятості населення.

Аналізуючи ситуацію на ринку праці України, можна зробити висновок, що для вирішення проблем безробіття сьогодні перевага віддається активній соціальній політиці. Як підтверджує досвід економічно розвинутих країн, цей підхід виправданий. Чималу користь суспільству могло б принести залучення молоді до надання соціальних послуг.

Сьогодні з метою сприяння працевлаштуванню молоді створюються спеціальні фонди за рахунок коштів зацікавлених сторін. Основним недоліком громадських робіт є те, що вони, як правило, не забезпечують підвищення кваліфікації безробітних, що ускладнює їм пошуки постійної роботи.

Так, українська дослідниця Е. Лібанова зазначає, що, незважаючи на економічні проблеми країни, випуск спеціалістів з вищою освітою протягом 2000–2006 рр. зріс на 35%. Структурні зміни в підготовці фахівців з вищою освітою в напрямі збільшення кількості економістів, юристів, менеджерів при стабільних масштабах підготовки спеціалістів технічних фахів створюють істотну загрозу в майбутньому. Не випадково серед основних показників розвитку освіти ООН виділяє питому вагу студентів, що вивчають природничі й технічні науки, математику, обчислювальну техніку [11, с. 8–9].

Підсумовуючи, можна виділити такі пріоритети соціальної політики України у сфері зайнятості населення:

- підвищення ролі держави у вирішенні проблем зайнятості й створення робочих місць;
- залучення до вирішення цього питання комерційних структур;
- державна підтримка малого й середнього бізнесу;
- організація системи підготовки й перепідготовки кадрів;
- створення системи громадських робіт;
- удосконалення системи соціального захисту безробітних.

Не слід ігнорувати досвід організації соціальної політики в сучасних “державоохоронних державах”, а також аналіз поглядів західних соціологів і політологів на сутність соціальної політики. Варто було б зве-

рнути увагу на французький варіант соціальної політики "welfare pluralism", що має змішаний характер. У ній поєднуються риси різних систем – як тих, у яких одержання соціальних прав чітко пов'язане зі сплатою внесків, так і тих, у яких соціальне забезпечення є універсальним і безумовним.

IV. Висновки

Узагальнивши викладене, можна виділити чотири типи політики соціального захисту у світі:

1) скандинавська модель, спрямована на забезпечення працею всіх трудящих, для чого створюються робочі місця в державному секторі із середньою оплатою праці;

2) європейська модель, орієнтована на скорочення кількості зайнятих при підвищенні продуктивності праці й зростанні доходів працюючих. Така політика передбачає дорогу систему допомоги для більшої кількості безробітних;

3) японська модель: згідно із цією моделлю кожна людина може знайти для себе роботу, навіть якщо вона не дуже цікава й корисна. У цьому полягає причина низького безробіття в Японії й економії коштів на соціальні витрати. Природно, така політика не могла б сприяти підвищенню ефективності економіки, якби не такі відомі експортні галузі Японії, як автомобілебудування, сталеливарна промисловість, виробництво автомобільних запчастин і машинобудування;

4) американська політика зайнятості також спрямована на залучення до процесу виробництва якомога ширших верств активного населення. Її результатом є збільшення кількості людей з низьким рівнем доходу, який, проте, перевищує допомогу по безробіттю.

Однак, обираючи свій шлях, свою соціальну політику, Україна не повинна сліпо копіювати зарубіжні моделі, але водночас не слід й ігнорувати досвід організації соціальної політики в сучасних "державках загального добробуту", а також аналіз поглядів західних соціологів і політологів на сутність соціальної політики.

Література

- Баранова Т.И. Социальная защита испанских трудящихся / Т.И. Баранова // Полис. – 2001. – № 6. – С. 152–158.
- Білик Л.С. Економіка праці : навч. посіб. / Л.С. Білик. – Чернівці : Рута, 2001. – 75 с.
- Бондаренко О.О. Наочний посібник з курсу "Економіка та соціологія праці" / О.О. Бондаренко. – К., 1995. – 32 с.
- Бриттан С. Капитализм с человеческим лицом / С. Бриттан. – СПб., 1998. – С. 179–189.
- Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Теренс М. Ганслі. – К. : Либідь, 1996. – 210 с.
- Єганов О.Ю. Економіка праці : навч. посіб. / О.Ю. Єганов, П.М. Карась, К.В. Красночубенко. – Миколаїв : УДМУ, 2001. – 48 с.
- Завіновська Г.Т. Економіка праці : навч. посіб. / Г.Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2003. – 299 с.
- Економіка праці : навч. посіб. для студ. екон. спец. / [О.І. Карпіщенко, О.В. Прокопенко, І.М. Сотник, Т.О. Карпіщенко]. – Суми : СумДУ, 2002. – 132 с.
- Костицький В. Економічний патріотизм як соціально-економічне і правове явище / В. Костицький // Право України. – 2001. – № 6. – С. 18–25.
- Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия) : дис... д-ра ист. наук. / И.М. Лаврененко. – М., 2000. – 158 с.
- Лібанова Е. Соціальна стратифікація українського суспільства і передумови становлення середнього класу / Е. Лібанова // Нова політика. – 2006. – № 1. – С. 8–9.
- Макеев С. Процессы социальной структуризации в современной Украине / С. Макеев // Полис. – 2003. – № 3. – С. 57–58.
- Осадчая И. Бюджетная политика государства на переломных этапах: опыт индустриально развитых стран / И. Осадчая // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 8. – С. 25–29.
- Польовий Л. Стан ринку праці і підвищення розміру допомоги по безробіттю / Л. Польовий // Соціальний захист. – 2001. – № 5. – С. 21–32.
- Создавая социальную демократию. Сто лет социал-демократической рабочей партии Швеции. – М., 2001. – С. 75–87.
- Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4-х т. / Б.А. Страшун. – М., 1996. – Т. 1–2.
- Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М. : Человек и Закон, 1994. – 145 с.
- Холостова Е.М. Социальная политика / Е.М. Холостова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 213 с.