

УДК 351.84:364.044.24(477)

М. Кравченко

УМОВИ ТА ЧИННИКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Визначено умови та чинники успішного проведення модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України. Зазначено, що основними серед умов та чинників успішного проведення модернізації є: провідна роль держави з одночасним узгодженням участі суспільства та держави в модернізаційних процесах; модернізація економіки; систематичний діалог, довіра і взаємодія між державою, роботодавцями, громадськими організаціями та окремими громадянами; роз'яснювальна робота; орієнтація на тенденції соціальної політики європейських держав; системність заходів модернізації; оперативність здійснення проголошених заходів. Здійснено аналіз окреслених умов і чинників.

Ключові слова: умови та чинники модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України.

Концептуалізація та реалізація нової моделі соціального захисту населення – це складний і тривалий процес, який визначається сукупністю інституційних, поведінкових, соціально-економічних та соціокультурних факторів. У сучасних умовах розвитку українського суспільства цей процес ускладнюється нестійкістю економічної та політичної систем, їх значними ризиками, розбалансованістю і поляризацією соціальної структури суспільства, відсутністю цілісності системи цінностей і фундаментальних основ та основоположних принципів розвитку правової, соціальної держави. Важливою ознакою розвитку українського соціуму є моделі, стандарти та стилі поведінки, які наслідувані або запозичені з різних історичних політико-економічних систем, різних культур і світоглядів, а тому слабо сумісні між собою. Зауважимо, що паралельно існують дві парадигми: парадигма розвитку, тобто проведення прогресивних соціальних реформ, і парадигма виживання.

Серед провідних ознак і тенденцій, які свідчать про трансформаційні процеси в соціальній сфері, доцільно відзначити спробу задекларувати та реалізувати достатньо ефективні реформи в окремих напрямках національної системи соціального захисту на основі апробації тих варіантів соціальних реформ, які накопичені досвідом світової спільноти і демонструють найбільшу соціально-економічну результативність, а також підвищення значення та ролі недержавного сектора – громадських організацій, експертного середовища, окремих громадян у формуванні та реалізації державної політики, перетворення їх в активних суб'єктів соціальної політики. Одночасно відбувається масштабна реалізація заходів компенсаторського спрямування, пасивної соціальної політики, яка здійснюється через постійне зростання переліку видів державної соціальної допомоги, пільг, що закріплює патерналістські настрої в масовій свідомості, сприяє формуванню антистимулів до самозабезпечення і до продуктивної праці, стримує розвиток індивідуальної та суспільної соціальної відповідальності. Завищені очікування певних соціальних груп населення повертають їх до державного патерналізму, до соціальної інфантильності,

знижуючи ініціативність і відповідальність людей щодо власного життя. Такий стан зберігає традиційне ставлення до соціальної політики як до вторинної і затратної сфери, яка забезпечується ресурсами за залишковим принципом.

На нашу думку, саме з неможливістю реалізації цих протилежних парадигм пов'язана суперечливість і неефективність соціальної політики та функціонування системи соціального захисту населення, що демонструється на сьогодні на практиці. Отже, існуюча система соціального захисту та соціальної безпеки не відповідає новітнім викликам розвитку українського суспільства та сучасного світу, не дозволяє створити ефективну систему стимулів раціональної поведінки всіх суб'єктів процесу, їх адаптивність до змін. Тому модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення є вкрай необхідною. Здійснення заходів модернізації потребує аналізу умов і чинників, які сприятимуть успішному досягненню цілей.

Аналіз теоретико-методологічних і прикладних питань соціального захисту населення, що досліджуються такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Антропов, Н. Борецька, В. Бульба, Н. Волгін, Т. Ганслі, Є. Гонтмахер, В. Гошовська, І. Гнибіденко, Б. Дікон, Г. Еспін-Андерсен, Т. Заяць, С. Кадомцева, А. Колот, В. Куценко, Х. Ламперт, Е. Лібанова, Б. Надточій, А. Нечай, В. Новіков, О. Новікова, О. Пищуліна, В. Скуратівський, П. Спікер, Д. Ролз, П. Шевчук, В. Яценко та інші, виявив недостатню розробку окресленої проблеми. Незважаючи на значну кількість досліджень різних стратегічних і тактичних аспектів реформування системи соціального захисту, сутність і процес модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення не набув належного розгляду у вітчизняному науковому дискурсі. Важливим, але малодослідженим залишається питання аналізу умов і чинників успішного проведення модернізації у зазначеній сфері.

Мета статті – поглиблення розуміння процесу модернізації державної політики у сфері соціального захисту шляхом систематизації умов і чинників, що сприятимуть успішності її проведення.

Досліджуючи сутність процесу модернізації українського суспільства, пріоритетних сфер реформування та оновлення, погоджуємося з вітчизняними науковцями, що модернізація системи соціального захисту населення має бути у трійці пріоритетів модернізації України [1]. Вивчення зарубіжного досвіду підтвердило актуальність здійснення модернізації системи соціального захисту, яка ще в 2000 р. стала одним із напрямів нової Соціальної програми Європейського Союзу. Новий документ “Європа-2020” також приділяє значну увагу модернізаційним змінам у соціальній сфері.

Пропонуємо трактувати модернізацію державної політики у сфері соціального захисту населення України як комплексний процес реформування існуючих і створення нових політичних, правових, економічних, соціальних і суспільних механізмів та інституцій у сфері соціального захисту населення на принципах соціальної справедливості та соціальної відповідальності держави, підприємців і громадян, а також верховенства права та прав людини, соціальної держави, соціальної ринкової економіки, усталених міжнародних норм співіснування громадян і країн на основі цінностей та норм розвинутих демократичних держав.

На нашу думку, заявлені владою модернізаційні реформи неможливо здійснити без провідної ролі держави. Доцільно зауважити, що роль держави у сфері соціального захисту значно нівелювалася, її функції зводяться до пасивної

підтримки населення, тобто держава фактично перетворилася у відділ соціального забезпечення з виплати різних видів соціальної допомоги. При цьому навіть така функція не виконується належним чином, оскільки держава перманентно бере на себе нові зобов'язання у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, не маючи необхідних ресурсів, що не призводить до очікуваного соціального та економічного ефекту.

Потужним фактором, що сприяє проведенню реформ у сфері соціального захисту, є структура і стан національної економіки загалом. У цьому контексті основна функція держави полягає у проведенні активної політики, спрямованої на структурну перебудову та підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки, її модернізації, оскільки вона є основою зростання рівня оплати праці працюючого населення та джерелом підвищення рівня соціальної допомоги непрацездатним громадянам. Очевидно, що здійснення системної модернізації економіки на інноваційних засадах, зниження рівня тіньової економіки призведуть до створення робочих місць із гідними умовами праці та заробітної плати, до продуктивності праці, підвищення економічних можливостей розвитку людського потенціалу, досягнення високих стандартів рівня добробуту та якості життя громадян, зниження рівня бідності, зміцнення позицій середнього класу, скорочення відставання України за рівнем ВВП на душу населення від розвинутих країн. Також модернізація економіки позитивно впливатиме на реформування системи відносин власності і підвищення рівня інвестицій та сприятиме формуванню оптимальної податкової, бюджетної, монетарної політики.

Як наслідок, має бути досягнуто послідовне та стійке зростання соціально-економічних показників, що характеризують рівень споживання та добробуту населення, проведене реформування найважливіших секторів соціальної сфери і на основі цього створені сприятливі умови для поліпшення демографічної ситуації, підвищення якості людського потенціалу тощо.

У системі соціального захисту необхідно особливо виділити роль держави в регулюванні соціально-трудових відносин, посилення їх "соціалізації", гармонізації взаємозв'язків соціальних партнерів, оскільки в умовах ринкової економіки не існує гарантій надання робочого місця, однак повинні існувати захист від незаконних, свавільних звільнень, забезпечення належного соціального захисту, надання адекватної державної допомоги з безробіття і створення відповідних умов праці. Важливість підтримки працездатного населення обумовлена їх роллю в забезпеченні гідного рівня та якості життя соціально вразливих верств суспільства.

В умовах постійного оновлення у світі теоретичних і практичних знань актуальною залишається роль держави у мотивації громадян до підвищення кваліфікації робочої сили та продуктивної праці, у формуванні передумов до висхідної професійної мобільності, до неперервної освіти як одного з чинників стимулювання розвитку інтелекту працівника. Відомо, що в економічно розвинутих країнах кваліфікаційна робоча сила є важливим чинником створення умов для випереджального розвитку всіх сфер життєдіяльності і, насамперед, виробничо-господарської діяльності. Високооплачувана робоча сила забезпечить належну якість продукції і конкурентну продуктивність праці та стимулюватиме вітчизняного виробника до збільшення обсягів виробництва і створення нових робочих місць, що призведе у підсумку до зростання ВВП.

Водночас модернізація та розвиток системи соціального захисту має стати не лише прерогативою держави, а справою всього суспільства. Необхідно подолати

стереотип суспільної свідомості, що система соціального захисту населення – це тільки фінансові витрати, економічний тягар. Важливо сформуванню усвідомлення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами, що система соціального захисту є соціальним інститутом, що формує передумови стабільності, стійкості та потенційного економічного зростання країни, роблячи суттєвий внесок у збільшення національного доходу послугами, що надаються населенню. Ефективна система соціального захисту в період нестабільності повинна стати головною передумовою для суспільного поступу.

Важливою умовою формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту, її модернізації та ефективності є активна участь громадськості як рівноправного суб'єкта управлінської діяльності. Розвиток громадянського суспільства в Україні детермінував формування нових тенденцій у співпраці влади та громадськості. У сучасних умовах посилюється значення людини у суспільних процесах, відбувається наростання впливу на здійснення державної політики, формування активної громадянської позиції. Дієвішими у контексті донесення до влади власних вимог виявилися не традиційні політичні партії, а позапартійні громадські ініціативи, громадські рухи у соціальних мережах Інтернет-простору. На провідні позиції в політичній сфері претендують нові сили, які складаються з громадських рухів і активних, небайдужих людей, що може стати найважливішим інструментом поновлення довіри громадян до влади та підґрунтям ефективних реформ. Поява та стрімке зростання значення інформаційно-комунікаційних технологій дали людям доступ до великих масивів інформації та сприяли об'єднанню громадян. Відбувається формування культури електронної демократії, що створює мотивацію до громадянської ініціативи.

Попри позитивні зрушення нині залишається недосконалим механізм зворотного зв'язку між владою та суспільством, зумовлений високим рівнем закритості державних структур, що суттєво знижує ефективність як самої влади, так і дієвість громадянського суспільства. Соціальна невдоволеність і протест людей все активніше акумулюються у соціальних мережах та знаходять вихід емоціям на мітингах як прихильників, так і противників політики активних перетворень. Саме тому систематичний діалог і взаємодія між державою, роботодавцями та громадянами є пріоритетною умовою модернізації державної політики у сфері соціального захисту. На нашу думку, стратегія партнерства між владою і громадянським суспільством щодо підвищення добробуту та соціальної безпеки людей повинна передбачати, що влада буде інформаційно відкритою і прозорою, пояснюватиме свою політику та рішення, забезпечуватиме відкритість і доступність органів влади для громадян, буде консультиватися з громадськістю та вести діалог від підготовки до прийняття управлінських рішень.

На нашу думку, співпраця влади та громадськості у вирішенні соціальних проблем полягає у широкому залученні людей до висловлювання своєї аргументованої позиції щодо реформування соціальної сфери (зокрема з наданням обґрунтованих пропозицій через дискусійні форуми та голосування в Інтернеті), а також у запровадженні в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування системного моніторингу громадської думки з соціальних питань. Це сприятиме підвищенню рівня поінформованості людей щодо проблем у сфері соціального захисту та участі у їх вирішенні, посилюватиме орієнтованість діяльності держави на кінцевий результат, дасть змогу забезпечувати широку соціальну підтримку запропонованим реформам, зможе прискорювати процес

легітимації основних рішень влади, презентувати інтереси всіх соціальних груп, знижуватиме конфліктний потенціал, що допоможе подолати кризу довіри до органів державної влади та підвищить соціальну захищеність громадян.

Урахування безпосередніх інтересів громад і окремих громадян має втілюватися в нормативно-правових документах, у конкретних соціальних програмах, у покращенні якості підготовки управлінських рішень. Такий підхід підвищить роль кожної конкретної особистості і громадських організацій та об'єднаних в управлінні соціальним розвитком – від окреслених перспектив співпраці до визначення оптимальних методів і засобів досягнення цілей із зазначенням строків виконання, необхідних ресурсів та відповідальних осіб, механізмів фінансування й контролю.

Специфіка проведення заходів модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення детермінує ще один важливий чинник – готовність людей до реформ. Як відомо, поширення та поглиблення проблем у всіх сферах життя українського суспільства є причиною скептичного, упередженого та негативного ставлення до будь-яких змін у державній політиці, до соціально-економічних реформ. Громадяни мало і погано обізнані з сутністю реформ у сфері соціального захисту. Реформування системи пенсійного забезпечення, створення нової системи соціальних послуг, адресність надання соціальної допомоги, програми підтримки громадян, які потребують сторонньої допомоги, – ці та інші соціальні програми в свідомості громадян є або декларативними, або різко негативними.

Погоджуємося з вітчизняними науковцями, що неготовність громадян до змін, які необхідно здійснити в суспільстві та у сфері соціального захисту зокрема, може призвести до зриву процесу модернізації, а відтак і до цивілізаційного відставання України в своєму розвитку [2]. Тільки тоді люди будуть сприймати реформи, коли усвідомлять їх сенс, вигоди та переваги, а також будуть знати, як подолати негативні наслідки проведених реформ, оскільки зворотній бік будь-яких трансформацій – певні втрати. Тому створення сприятливих умов для усвідомлення громадянами необхідності змін буде рушійною силою модернізаційних перетворень.

Вважаємо, що позитивна реакція на дії влади та реальний соціальний успіх досягатимуться за умови відповідності поставлених цілей і завдань інтересам та сподіванням широких верств населення, суспільному консенсусу щодо базових засад стратегії розвитку та механізмів їх реалізації, досягнутому на основі консолідації всього суспільства. Доцільно зазначити, що суттєвих успіхів у модернізаційних процесах досягли тільки ті держави, в яких результати реформ відповідали сподіванням і життєвим інтересам більшості членів суспільства, реально сприяли їхньому економічному та культурному збагаченню, значно розширювали можливості вибору тощо.

Отже, пропонуємо проводити постійну роз'яснювальну роботу про необхідність модернізаційних змін, підвищувати поінформованість громадян про сутність і зміст запланованих реформ, залучати соціальні, професійні групи територіальних громад до процесів вироблення та реалізації реформ у сфері соціального захисту з метою врахування інтересів усіх верств населення.

Аналізуючи умови та чинники успішної модернізації системи соціального захисту населення, потрібно виходити з розуміння, що модернізація неможлива без забезпечення системності і реалізму заходів, важливо уникати попুলізму та політиканства. Зокрема, необхідно ліквідувати практику впровадження нових пільг і соціальних виплат виключно із політичних мотивів (як “обіцянка” певній групі

електорату напередодні виборів), з використанням традиційних для радянських часів підходів і без належного фінансового забезпечення.

Для того, аби модернізація державної політики у сфері соціального захисту не стала модернізаційною утопією, важливим чинником є оперативність здійснення проголошених заходів із метою своєчасного проведення необхідних реформ. Очевидно, що дуже важко одразу втілити декларовані принципи в реальні результати політики. Водночас слабе втілення сучасних підходів до системи соціального захисту в основну державну стратегію призведе до слабого впливу на соціальні зміни в суспільстві. Модернізація має бути динамічною.

При розробці заходів програми модернізації необхідно орієнтуватися на загальні тенденції соціальної політики європейських держав, а саме: створення умов для реалізації економічної ініціативи громадян, поширення мотивації до праці та підвищення мобільності працівників, сприяння продуктивній зайнятості; здійснення стратегії зниження рівня безробіття шляхом переходу від пасивної до активної політики в галузі зайнятості; збільшення інвестицій у людський розвиток; реалізація програм боротьби з бідністю та соціальною ізоляцією; проведення пенсійної реформи; посилення адресності надання соціальної допомоги та підвищення рівня моніторингу перевірки нужденності об'єктів соціальної допомоги; здійснення збалансованого розподілу відповідальності між державою, роботодавцями та громадянами за формування надходжень до системи соціального захисту; підвищення ролі органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, соціального партнерства, розвиток державно-приватного партнерства у наданні соціального захисту; децентралізація і монетизація надання соціальних послуг; забезпечення рівності між статями.

Попри дівість соціальних реформ, здійснених у багатьох країнах, важливим видається критичне сприйняття та виважене запозичення зарубіжного досвіду, насамперед радикальних методів реформування, оскільки закордонні методики та рекомендації, отримані в інших політико-правових, соціально-економічних, гуманітарно-ідеологічних та інституційних умовах і традиціях, не дають очікуваних результатів, особливо в найближчій перспективі, на що схильні розраховувати пересічні громадяни. Як відомо, країни Латинської Америки запозичили Конституцію США, а країни “третього світу” – багато законів про право власності передових держав, однак результати несхожі, оскільки механізми запровадження та використання інші, а також іншими є норми поведінки і менталітет. Запозичувати та запроваджувати соціально-економічні досягнення інших держав можна за умови оцінки їх ефективності та діагностики, розробки всіх необхідних заходів, зокрема проведення локальних експериментів і різнобічного аналізу результатів. Інакше реформи призведуть до невдоволення владою та соціального вибуху, до перерозподілу політичного впливу партій і громадських рухів. Важливо не забувати, що Україна на сучасному етапі є найбільш уразливою та найменш захищеною з погляду на негативні наслідки швидкого реформування.

Висновки

Модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України – це тривалий і послідовний процес змін, а не тимчасова компанія щодо створення позитивного політичного іміджу та отримання електоральної підтримки. Модернізація має проводитися з урахуванням перешкод (корупція; низькі соціальні видатки держави, які не компенсують індивідуальний внесок у людській розвиток; ресурсний дефіцит відтворення людського капіталу; незначна частка середнього

класу як базису і головного двигуна модернізації) та вироблення шляхів щодо їх мінімізації, а також із врахуванням глобальних тенденцій.

Встановлено, що забезпечення успішної модернізації державної політики у сфері соціального захисту повинно базуватися на сукупності умов і чинників, серед яких визначено такі: провідна роль держави з одночасним узгодженням участі громадянського суспільства в модернізаційних процесах, зокрема прогресивні зрушення у сфері зайнятості за участю держави, побудова цивілізаційних відносин між роботодавцем і найманими працівниками; модернізація економіки; систематичний діалог і взаємодія між державою, органами місцевого самоврядування, підприємцями, громадськими організаціями та окремими громадянами щодо прийняття важливих рішень; роз'яснювальна робота; орієнтація на тенденції соціальної політики європейських держав; системність заходів модернізації; оперативність реалізації окреслених заходів.

На нашу думку, запропоновані чинники та умови сприятимуть раціональному та ефективному використанню комплексу фінансових, економічних, організаційних і кадрових ресурсів. Проведена модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення забезпечить якісно новий рівень соціального розвитку українського суспільства, істотне зростання добробуту громадян, підвищення соціальної справедливості та соціальної відповідальності всіх суб'єктів цього процесу, посилення впливу особи, громадських організацій на формування та реалізацію державної політики, максимально враховуючи потреби всіх людей.

Перспективи подальших досліджень державного управління системою соціального захисту лежать у площині розробки науково обґрунтованих моделей та управлінських технологій, інноваційних методів діяльності, які можуть забезпечити конкретні та результативні заходи з реалізації політики модернізації у сфері соціального захисту населення.

Література

1. Модернізація країни – наш стратегічний вибір [Електронний ресурс] : Послання Президента до Верховної Ради України від 07.04.2011 р. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/19738.html>.

2. Економіка України: модернізація та стратегія у післякризовий період [Електронний ресурс] : матер. кругл. стол. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/439>.

М. Kravchenko

THE CONDITIONS AND FACTORS OF MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION OF UKRAINE

The conditions and factors of successful performance of modernization of the state policy in the sphere of social security of the population of Ukraine are defined. It is mentioned that the main conditions and factors of the successful modernization are: the leading role of the state while determination of participation of society and the state in modernization processes; the modernization of the economy; the systematic dialogue, trust and cooperation between the government, employers, public organizations and individual citizens; the outreach work; the focus on the

tendencies of the social policy of European countries; the systemic measures of modernization; the efficiency of the implementation of the announced measures. The analysis of the defined conditions and factors is conducted.

Key words: the conditions and factors of modernization of the state policy in the sphere of social security of the population of Ukraine.