

УДК 342.97:35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.14>

О. В. Побережний

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті наведено сутність поняття «соціальна держава» у вузькому та широкому розумінні. Розкрито процес формування соціальної політики країн Європейського Союзу. Визначено першочергові заходи, які необхідно реалізувати у контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Досліджуючи зміст принципів, що мають чинні вітчизняні стратегічні документи (Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.), встановлено, що більша їх частина є непов'язаними елементами. Розкрито головні системні проблеми у сфері соціального захисту України, які в ході виконання Угоди мають пріоритетне значення. З'ясовано, що, щоб співпрацювати та забезпечувати координацію у галузі соцзахисту, насамперед треба провести заходи з формування задач та настанов на наднаціональному рівні Євросоюзу; обґрунтувати стратегічний національний план дій із взаємоузгодженням реформи економічного та соціального характеру на національному рівні; досягти визначення характеристик кількісного та якісного результату запропонованих перетворень, провести моніторинг досягнутого результату; налагоджувати взаємне навчання, що було б безперервним, координацію та співпрацю України та держав-учасниць Євросоюзу. Наведено два ключові завдання, які має вирішити державне управління для переходу до політики соціальної якості, зокрема розширити макроекономічне «вікно можливостей», яке залежить від структурної оптимізації та підвищення продуктивності національного економічного сегмента; створити інституційне середовище, необхідне для втілення концептуальної моделі соціальної якості. Встановлено, що в Україні у зв'язку з тривалою економічною кризою актуалізувалися численні соціальні проблеми, і якщо не боротися з цими негативними процесами, то це ще більше сприятиме руйнації родин та депопуляції населення, що зрештою спричинить появу непереборної перешкоди для економічних реформ і соціального розвитку. Розглянуто негативні фактори євроінтеграції, які у процесі зближення України з ЄС неминуче діятимуть.

Ключові слова: соціальна держава, соціальна політика, соціальний захист, соціальна якість, соціальні проблеми, фактори євроінтеграції.

Постановка проблеми. Соціальну політику варто вважати державною діяльністю, що орієнтована на формування та регулювання соціально-економічного суспільного становища задля того, щоб підвищити добробут населення, усунути негативні наслідки, які зумовлюють своєю діяльністю ринкові процеси, забезпечити соціальну справедливість та соціально-політичну стабільність у державі; заходи у соціально-економічній сфері, здійснювані державою, підприємствами, місцевими владними органами, що мають захистити громадян від незабезпеченості

роботою, інфляційних процесів, знецінювання такого ресурсу, як трудові заощадження. Базою, на яку спирається соціальна політика як концепція, є задоволені рівноправні основні потреби людини, що виражаються у здоров'ї, доході, освіті, роботі, житловій забезпеченості та особистій безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику державної соціальної політики України досліджували чимало науковців, серед яких – Д. Горелов [1], І. Гринчишин [2], Є. Єгорова [3], М. Каргалова [3], М. Окладна [4], К. Піскун [5], О. Сімкіна [6], І. Стеблянка [7], Т. Токарський [8], І. Яковюк [4] та інші.

Мета статті – дослідити проблеми реалізації державної соціальної політики України у контексті євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Проблемні питання, пов'язані із соціальною політикою, було досліджено світовою соціологічною наукою у межах концепції країни, що має загальний добробут, або «соціальної держави». Згідно з вузьким розумінням, «соціальна держава» належить до структури соцзабезпечення, а згідно з широким – визначає систему державних проєктів і обслуговування державою, що сприяють задоволенню соціальних, економічних, освітніх та медичних потреб людей, що фундаментальні для можливості підтримувати суспільну стабільність.

Не менш важливим для прийняття євроінтеграційного курсу є прийняття до уваги досвіду інших країн. Однак кожна держава є індивідуальною і неповторною, тому й інтеграційні процеси кожної держави мають свої особливості. Застосування певної моделі інтеграції, яка ефективно використовувалась однією країною, може згубно вплинути на іншу. Україна має виважено вивчати досвід інших країн та на цій основі формувати власну адекватну та оптимальну модель європейської інтеграції, передбачивши всі можливі наслідки. Оскільки, як стверджують деякі аналітики, зі вступом у систему світогосподарських зв'язків до України буде переміщено низку шкідливих підприємств, в тому числі і для утилізації радіоактивних відходів [5].

Початок формування соціальної політики країн Європейського Союзу пов'язаний із набуттям чинності Маастрихтського договору щодо його заснування, який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання», а також його додатків – Угоди про соціальну політику й Протоколу про соціальну політику, що передбачали певні зміни інституціонального характеру й визначили правові основи для здійснення комунітарної соціальної політики. Зазначимо, що процес розробки Маастрихтського договору супроводжував дослідження проблем, пов'язаних із запровадженням європейської соціальної політики, за

результатами яких було підготовлено Білу книгу про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи для вступу в XXI ст. (Growth, competitiveness, employment, 1993 p.), Зелену книгу (Green Paper – European Social Policy, 1993 p.) і Білу книгу (European Social Policy – A Way Forward for the Union, 1994 p.) [4, с. 16].

Насамперед у контексті інтеграції України до Європейського Союзу необхідно: вдосконалити законодавчу базу, привести її у відповідність до міжнародних норм та стандартів; розробити виважену та чітку зовнішньо-економічну політику та поетапний план реалізації її у життя. Однак не потрібно очікувати миттєвого та одномоментного досягнення бажаних результатів, оскільки економічна інтеграція є тривалим та складним процесом [5].

Досліджуючи зміст принципів, що мають чинні вітчизняні стратегічні документи, можна зробити висновок, що більша їх частина є непов'язаними елементами. Так, Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» серед основних стратегічних пріоритетів визначає: підвищити життєвий рівень; забезпечити якісний безперервний освітній процес; подолати високу чисельність безробітних; реформувати систему охорони здоров'я; покращити демографічну ситуацію; забезпечити ґендерну рівність та ін. Водночас у межах Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., попри те, що був виокремлений пріоритетний напрям, що полягає у забезпеченні розвитку людського потенціалу, фактично не йдеться про реформи у системі охорони здоров'я (і це за умови, що «основне джерело інвестицій цієї сфери, як і раніше, є коштами місцевого бюджету, абсолютна величина яких щороку збільшується», як і частка, яка становить у межах структури видатків для охорони здоров'я Зведеного бюджету України майже 80%), про поліпшення демографічної кризи та про забезпечену ґендерну рівність.

Нинішній соціальний захист на території України теж потерпає від негативних ознак, які є типовими для держав із минулим, що пов'язане із соціалізмом. Урядом зазвичай надається допомога

багатьом бенефіціарам, що визначається як діяльність, що істотно виходить за його фінансові можливості. Водночас соціальні виплати є дуже низькими і не вирішують проблему низького фінансового рівня населення. Окрім цього, інколи на тлі малого розміру заробітної плати в середньому обсяг виплат, що забезпечується соціальною допомогою, не сприяє заохоченню громадян до активної діяльності у сфері економіки, що веде до закріплення залежності від грошової допомоги. Внаслідок цього, аналізуючи загальні тенденції життєвого рівня громадян, можна почасти послуговуватися Індексом розвитку людини як основним інтегральним кількісним показником, що є прийнятним в Організації Об'єднаних Націй та часто застосовується для визначення того, який життєвий рівень має суспільство.

Разом із тим поза увагою у сфері соціального захисту України залишилися системні проблеми, які в ході виконання Угоди мають пріоритетне значення, зокрема: відсутність уніфікованих норм нормативно-правового забезпечення; низький рівень доступності та відкритості інформації; неефективна структура управління та організаційного забезпечення; відсутність запропонованих профільним міністерством змін у сфері соціального захисту, пов'язаних з іншими складниками реформ у країні та інші [2].

За євроінтеграційних умов надважливою є уніфікація принципів соцзахисту в межах України до вимог Європи. Щоб співпрацювати та забезпечувати координацію у галузі соцзахисту, насамперед треба провести заходи з формування задач та настанов на наднаціональному рівні Євросоюзу; обґрунтувати стратегічний національний план дій із взаємоузгодженням реформи економічного та соціального характеру на національному рівні; досягти визначення характеристик кількісного та якісного результату запропонованих перетворень, провести моніторинг досягнутого результату; налагоджувати взаємне навчання, що було б безперервним, координацію та співпрацю України та держав-учасниць Євросоюзу.

Враховуючи, що питання належного фінансування видатків на соціальний

захист та соціальне забезпечення населення лежить як у площині достатнього обсягу фінансових ресурсів, спрямованих у галузь, так і в механізмах їх розподілу, першочерговими заходами в контексті реформування галузі є виявлення неефективних видатків місцевих бюджетів та спрямування вивільнених коштів для підвищення матеріального забезпечення соціально вразливих осіб та осіб, що опинились у складних життєвих обставинах [2].

Досвід останніх років доводить не раптове погіршення соціальних умов життя населення в Україні. Для цих процесів властиве попереднє тривале занепадницьке створення кризових процесів життєдіяльності держави. Водночас населення й покладає надії на те, що мають бути зрушення щодо зупинення цього тривалого занепаду економічних, фінансових взаємин у державі, а соціальна політика має врешті-решт постати пріоритетним ключовим взаємозв'язком економіки і політики із просуванням до ціннісних засад європейського способу життя і рівня розвитку [8].

Євроатлантична інтеграція України передбачає сутнісні зміни у законодавстві. Ця сфера поки що не врегульована у зв'язку з розколом коаліції, парламентськими суперечностями та складністю прийняття рішень через розбіжності в політичних поглядах парламентарів, залишену невикорінену корупційну складову частину та лобістські інтереси [8]:

1. Досі для подолання цієї кризи непроголосованою залишається процедура зняття недоторканності з депутатського корпусу. Тобто ще й дотепер декларування прагнення до змін натикається на небажання робити реальні зміни, які популістськи анонсують народні обранці. Це перша політична перешкода на шляху до змін у соціальній галузі натепер.

2. Друга бар'єрна перешкода – небажання творення відповідних умов для досягнення рівня соціальних стандартів у процесі європеїзації. Йдеться про перестороги зовнішніх інвесторів у зв'язку з нестабільністю державної політики у сфері оподаткування, створення засад істинної політики забезпечення і підтримання стабільності національної валюти.

3. Третім фактором бар'єрних огріхів є незбалансованість державного бюджету. Ця незбалансованість ґрунтується на податкових надходженнях і бюджетних видатках. На жаль, у справі забезпечення балансу першого з другим проглядається непрофесійність і непрозорість складання держбюджету. Це теж уже усталений державний анахронізм, який не зазнає змін і, звісно ж, суттєво впливає на низький рівень соціального забезпечення.

Соціальна відповідальність не приваблює європейців. Вважається і активно характеризується, що всі спроби нововведень у соціально-економічне життя країни є беззаперечним посяганням на особисті права людини і громадянина. Можна сміливо стверджувати, що соціальна захищеність вважається громадянами ЄС як щось стале і гарантоване. Проте жодних змін, іноді таких складних на початку становлення, суспільство ЄС не сприймає [6].

Практикою, на жаль, засвідчується, що реалізація політики соціального характеру в межах України не щоразу забезпечує можливість для дотримання країною своїх обов'язків. Ясно, що за системної економічної кризи соціальну політику не можна вважати досить забезпеченою, адже для втілення проєктів соціального характеру потрібно досягти залучення значних ресурсів [6]:

1. Перша значна вада – наявність суто теоретичного недоліку, а саме завеликий обсяг та термінологічна неузгодженість чинного соціального законодавства. Нормативні документи у сфері надання соціальних послуг відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних органів і служб.

2. Друга значна вада – неадекватність застосування понять «норма», «норматив» та «стандарт» у сфері надання соціальних послуг. Чинне законодавство дає суперечливі (а в низці випадків і неадекватні) визначення базових для соціальної сфери понять «норма», «норматив» та «стандарт», що унеможлиблює як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, так і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

3. Третя значна вада – недосконалість системи подальшого розвитку та фінансування закладів соціального обслуговування осіб, які перебувають на утриманні держави, ненадання низки послуг суто психологічного характеру утриманцям таких закладів, які їх потребують.

4. Четверта значна вада – слабкість застосування технології замовлення на соціальне обслуговування.

Варто зазначити, що для більшості постсоціалістичних країн Євросоюзу процес їхньої євроінтеграції та упровадження ЄСМ на початковому етапі (який мав різну тривалість для різних країн) супроводжувався низкою соціальних ризиків і загроз: загостренням демографічних проблем, зростанням безробіття, поширенням бідності, поглибленням соціальної диференціації суспільства за рівнем доходів населення та ін. [9]. Усі перелічені ризики соціального характеру у наш час актуальні і в Україні, їх зумовили трансформаційні зрушення, що викликала реалізація Угоди, та глибока соціально-економічна криза в Україні, що відбувається в останні 1,5 року. Зведення зазначених соціальних викликів до мінімуму – одна з головних задач політики держави, виконання якої великим чином впливає на рівень успішності у євроінтеграції нашої держави.

Очевидно, що досягнення соціальних цілей, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Євросоюзом, мінімізація соціальних ризиків, які супроводжують її виконання, а також забезпечення реальної євроінтеграції нашої держави у соціальній сфері через упровадження ключових елементів ЄСМ вимагає застосування адекватних інструментів державного регулювання. За їх основу доцільно взяти сучасні підходи соціальної політики ЄС, які базуються на концепціях соціального миру, соціального вирівнювання, соціальної справедливості, а також соціального добробуту та якості життя [3].

Беручи до уваги відповідний європейський досвід та вказані в Угоді цілі, зауважимо, що нашій державі необхідні новий формат та сучасні підходи в соціальній політиці, а саме поетапний перехід у держуправлінні до політики соціальної якості. І насамперед для цього необхідний

відповідний макроекономічний фундамент, який мають характеризувати високорівнева продуктивність праці та структурні економічні пропорції, властиві для розвинених країн. Варто усвідомлювати, що зараз в Україні є доступ лише до доволі малого макроекономічного «вікна можливостей», щоб формувалося суспільство, в основі функціонування якого лежатиме «соціальна якість». Тому для переходу до політики соціальної якості її державне управління має вирішити два ключові завдання одночасно:

1) розширити макроекономічне «вікно можливостей», яке залежить від структурної оптимізації та підвищення продуктивності національного економічного сегмента;

2) створити інституційне середовище, необхідне для втілення концептуальної моделі соціальної якості.

У нашій країні у зв'язку з тривалою економічною кризою актуалізувалися численні соціальні проблеми, які є реальною небезпекою для стабільних відносин соціального характеру і загрожують граничною майновою поляризацією людей, поширенням бідності. Якщо не боротися з цими негативними процесами, то це ще більше сприятиме руйнації родин та депопуляції населення, що зрештою спричинить появу непереборної перешкоди для економічних реформ і соціального розвитку.

Водночас у процесі зближення України з ЄС неминуче діятимуть і негативні фактори євроінтеграції. Серед них – неспроможність нести фінансовий тягар внесків до ЄС; зростання конкуренції з боку фірм країн-членів ЄС у процесі лібералізації і збільшення відкритості національної економіки, що супроводжуватиметься ліквідацією неконкурентоспроможних підприємств із негативними соціальними наслідками [7].

У країнах Євросоюзу з метою оптимізації системи надання соціальних послуг використовується соціальне контрактування, сутність якого полягає у реалізації широкого соціального замовлення між народом та владою, основний принцип якого полягає у передачі або делегуванні владою неурядовим структурам виконання тих функцій, які можуть бути ними краще здійснені. Соціальний контракт – це механізм реалізації програм, орієнтованих на вирішення

основних проблем у соціальній сфері, що належать до компетенції держави (або місцевої влади), за підтримки бюджетних коштів, шляхом грантів, субсидій чи договорів, укладених на відкритій конкурентній основі (через тендери). Головна ідея соціального контракту – угода між місцевими органами самоврядування та громадянським суспільством. Тобто центральні або місцеві органи самоврядування наймають тих постачальників послуг, які можуть зробити певний вид діяльності краще чи надати певні послуги якісніше [1].

Проте ефективна система соціального обслуговування також потребує кваліфікованих кадрів, яких нині в нашій країні не готують. Отже, немає стандартів профпідготовки таких спеціалістів, а можливість забезпечити соціальні послуги достатньої якості для громадян можна оцінити як невизначену. Зрозуміло, що визначені проблемні питання не можна вирішити тільки завдяки нормотворчим процесам у законодавчій сфері. Щоб прийняті рішення пройшли імплементацію, щоб сформувалося реальне конкурентне середовище, а люди були поінформованими щодо можливих шляхів здійснення соціального обслуговування і альтернативних його видів, потрібен певний час.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши те, як формується і реалізується соціальна політика в нашій країні, доходимо висновку, що Україна має низку системних деформацій: соціальний складник є неусвідомленим на концептуальному рівні; державні соціальні гарантії, сучасний інструментарій вибору пріоритетних напрямів у соціальній політиці і способів її втілення формуються безсистемно; повільно просуваються соціальні реформи; різко погіршилися умови на ринку праці; недосконале нормативно-правове забезпечення у галузі соцзахисту; система соціального обслуговування та охорони здоров'я влаштована нерационально.

Список використаної літератури:

1. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.

2. Гринчишин І.М. Забезпечення фінансової стабільності системи соціального захисту України в умовах євроінтеграції. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 5. С. 35-38.
3. Каргалова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. Москва : Изд-во «Аксиом», 2010. 288 с.
4. Окладна М.Г., Яковюк І.В. Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток. URL: <http://dbms.institute/files/nd/19.pdf>.
5. Піскун К.В. Соціальна складова частина євроінтеграції України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 113(2). С. 293-295.
6. Сімкіна О.В. Соціальна політика європейського зразка: пріоритетний досвід для реформ в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 98-105.
7. Стебляк І.О. Євроінтеграційні прагнення України: проблеми та (соціальні) перспективи. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Світове господарство і міжнародні економічні відносини»*. 2014. Т. 22, Вип. 6. С. 85-93.
8. Токарський Т.Б. Соціальні орієнтири України в євроінтеграційному процесі. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Економічні науки*. 2017. Вип. 52. С. 54-57.
9. Neesham C., Tache I. Is there an East-European social model? *International Journal of Social Economics*. 2010. Vol. 37(5), No. 4. Pp. 344-360.

Poberezhnyj O. Problems of implementation of state social policy of Ukraine in the context of European integration

The article describes the essence of the concept of social state in a narrow and broad sense. The process of shaping the social policy of the European Union countries is revealed. The priority measures to be taken in the context of Ukraine's integration with the European Union are identified. Investigating the content of the principles that have valid domestic strategic documents (Strategy for Economic and Social Development of Ukraine (2004-2015 yy.) "Towards European Integration" and the National Strategy for Regional Development for the period up to 2015 p.), It is found that most of them are incomplete elements. The main systemic problems in the sphere of social protection of Ukraine are revealed, which in the course of implementation of the Agreement are of priority importance. It has been clarified that in order to cooperate and ensure coordination in the field of social protection, measures should be taken first of all to formulate tasks and guidelines at the supranational level of the European Union; substantiate the strategic national action plan with the harmonization of economic and social reform at national level; to achieve the definition of quantitative and qualitative result of the proposed transformations, to monitor the achieved result; establishing continuous, mutual learning, coordination and cooperation between Ukraine and the EU Member States. There are two key tasks that public administration should address in order to move to social quality policy, in particular to expand the macroeconomic "window of opportunity", which depends on structural optimization and increased productivity of the national economic segment; create the institutional environment necessary to embody a conceptual model of social quality. It has been found that in the context of the prolonged economic crisis, numerous social problems have been actualized, and if not to deal with these negative processes, it will further contribute to the destruction of families and depopulation of the population, which will eventually lead to an insurmountable obstacle to economic reforms and social development. The negative factors of European integration that will inevitably act in the process of Ukraine's rapprochement with the EU are considered.

Key words: social state, social policy, social protection, social quality, social problems, factors of European integration.