

УДК 351.84

Євтухов Олександр Володимирович,

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано прояв соціальних ризиків в умовах проведення соціально-економічних реформ в Україні. Оцінено рівень результативності державно-управлінського впливу щодо попередження та мінімізації проявів соціальних ризиків у країні. Визначено концептуальні підходи до розробки стратегії державного управління соціальними ризиками.

Ключові слова: соціальний ризик, державне управління, результативність, стратегія державного управління соціальними ризиками.

Постановка проблеми. Поглиблення соціально-економічних протиріч спричиняє зростання обсягів та динаміки ризикогенних процесів у суспільстві. Своєчасна оцінка ступеня ризику в процесі державного управління, заснованого на вивченні факторів виникнення ризиків і їх розвитку, знижує вірогідність поширення деструкції та хаосу в соціальних зв'язках, мінімізуючи ступінь кризовості соціуму. При цьому важливим моментом є не тільки безпосередньо стан кризової ситуації, але й динаміка її зміни в результаті реалізації державно-управлінських рішень. Велику роль в отриманні соціологічної і статистичної інформації про соціально-економічні проблеми, на основі яких виробляються ефективні заходи державного управління, відіграють методологічні підходи до оцінки результативності державного управління соціальними ризиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми оцінки результативності державного управління соціальними ризиками та визначення пріоритетних напрямків її підвищення є предметом дослідження багатьох провідних вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких У. Бек, Н. Власенко, І. Калачева, А. Колот, Е. Лібанова, В. Надрага, О. Новікова, О. Осауленко, Н. Романюк, У. Садова, Л. Семів та ін. Оскільки переважна більшість досліджень в цій сфері має спеціалізований характер, розглядаючи управлінські аспекти діяльності за окремими напрямами впливу соціальних ризиків, існує

необхідність в обґрунтуванні комплексного підходу до оцінки результативності управлінського впливу з боку держави.

Метою статті є аналіз прояву соціальних ризиків в умовах проведення соціально-економічних реформ в Україні та оцінка рівня результативності державно-управлінського впливу щодо їх попередження та мінімізації.

Виклад основного матеріалу. Соціальні ризики обумовлені багатозначністю соціальних процесів і надзвичайно різноманітні за своїми проявами. Їх поділяють, як правило, на соціально-економічні, політичні та соціокультурні. Належність ризиків до певної соціальної сфери впливає насамперед на характер наслідків, викликаних тим чи іншим ризиком, що тягне за собою розробку відповідних державно-управлінських механізмів, наявність яких може свідчити про існування дієвої соціальної політики.

Сучасна Україна опинилась у стані довготривалої кризи, що характеризується цілою низкою соціальних ризиків, пов'язаних з диференціацією населення, поширенням соціальної ексклюзії, втратою життєвих перспектив, зникненням багатьох соціальних благ, знеціненням духовних і моральних основ суспільства внаслідок відходу від існуючої системи цінностей, загостренням міжетнічних відносин, неспроможністю державних інститутів влади розв'язувати завдання щодо усунення конфліктних ситуацій, що призводять до соціальних вибухів, розширення зони конфлікту, розколу суспільства, яке стає все більш некерованим. Наявність перелічених вище ознак соціальних ризиків в українському суспільстві дозволяє розглядати його як ризикогенне або, в загальноприйнятому розумінні, як «суспільство ризику» [6].

Численні моніторинги, проведені в Україні за останній час, показали найбільш деструктивні тенденції в сфері економіки, які призвели до диференціації єдиного економічного простору, його неоднорідності, поглиблення економічної кризи і, як наслідок, до різкого зниження рівня життя, соціальної дезорганізації, індивідуальної, групової девіантності і т. п. У той же час дестабілізація системи відбувається не тільки внаслідок нерівності, а

скоріше за рахунок різких коливань, які виводять систему зі стану динамічної рівноваги і призводять до втрати соціальних важелів управління. Виходячи з цього, вирішення проблеми державного управління соціальними ризиками слід розглядати як одне з найважливіших завдань державно-управлінської науки [3].

Результативність державного управління базується насамперед на обліку і узгодженості інтересів населення, держави і суспільства. Відокремленість інтересів чиновництва від інтересів соціуму провокує взаємне відчуження органів влади і народу. Соціальна дезінтеграція і відрив населення від влади створює соціально-політичний розрив, втрачається довіра до влади з боку суспільства, все частіше звучать вимоги забезпечити громадський контроль над органами влади і управління, обмежити чиновницькі зловживання на рівні країни і регіонів, боротися з корупцією як одним з найнебезпечніших суспільних явищ. Тільки спільними зусиллями народу і влади в атмосфері взаєморозуміння і відкритості можна мінімізувати соціальні ризики, що виникають в наслідок корупції [4].

Соціально-економічна політика, що здійснюється в даний час в країні, не відповідає очікуванням більшості громадян, оскільки здійснювані реформи не забезпечують якісних змін життя народу, нерідко призводять до втрати соціальної мотивації до масштабних перетворень. Наростаюче відчуження соціуму від влади, яка в очах суспільства стає неефективною, бюрократичною, що призводить до поширення корумпованих нелегітимних відносин, підвищує ступінь невдоволеності суспільства. До того ж влада часто-густо далека від потреб простих людей і не захищає їх від чиновницького свавілля.

В умовах ускладнення економічної ситуації в країні на перший план виходять соціальні ризики у трудовій сфері. Поділяючи позицію В. Надраги, є необхідність виділення їх в окрему групу, оскільки саме даний вид ризиків виступає іманентною властивістю економічної діяльності людини [3]. Як основну критеріальну характеристику соціальних ризиків у трудовій сфері він пропонує виділяти їх нероздільний взаємозв'язок з економічними ризиками, оскільки в сучасному суспільстві трудова діяльність людини у більшості

випадків асоціюється з економічною діяльністю. У свою чергу економічна поведінка людини в ринкових умовах базується на тій чи іншій обраній стратегії, яка не має чітко та однозначно заданих параметрів і завжди носить ризиковий характер. Результатом реалізації цієї стратегії можуть стати як економічні або нематеріальні збитки (негативні наслідки), так і отримання додаткових доходів або переваг неекономічного характеру (позитивні наслідки), чим і зумовлюється ризикова економічна поведінка людини.

Ці висновки підтверджуються даним Держстату України. Рівень зайнятості населення віком 15–70 років у першому півріччі 2017 р. зменшився з 56,2 до 56,0 %, а у населення працездатного віку збільшився з 64,0 до 64,2 %. Найвищий рівень цього показника спостерігався серед осіб віком 30–49 років, а найнижчий – у молоді віком 15–24 років та осіб віком 60–70 років. Скорочення рівня зайнятості порівняно з відповідним періодом минулого року відбулося серед населення віком 25–49 років та віком 60–70 років [5].

Рівень безробіття населення (за методологією МОП) віком 15–70 років у цілому по Україні, порівняно з I півріччям 2016 р., збільшився на 0,2 в.п. та становив 9,6 % економічно активного населення зазначеного віку, а серед населення працездатного віку – 10,0 %. Цей показник був вищим серед населення сільської місцевості (10,4 %) порівняно з мешканцями міських поселень (9,2 %) [5].

Слід зазначити ще один фактор, що становить загрозу стабільності суспільства, – міграцію. Масштабні міграційні процеси, що відбуваються в даний час в світі, не обійшли стороною і Україну. Після запровадження демократичних свобод, зокрема й свободи пересування, транскордонна мобільність населення України стрімко зростала передовсім за рахунок перетинів західного кордону. У 2013 р., тобто ще до анексії Криму та початку конфлікту на Сході України, вперше чисельність поїздок українців до Польщі перевищила кількість виїздів до Росії, яка традиційно найбільше відвідувалася громадянами України і з якою зберігався безвізовий режим. Постійно зростає чисельність українців, які проживають на території ЄС. У 2015 р. їх

нараховувалось 905,2 тис. Вони становили понад 6 % іноземці з третіх країн на території Євросоюзу. Найбільше українців проживали в Італії (238 тис.), Польщі (336 тис.), Німеччині (112 тис.), Чеській Республіці (113 тис.) та Іспанії (84 тис.). Відповідно до даних дослідження, проведеного в рамках проекту МОМ у 2014–2015 рр., за кордоном перебувають для здійснення трудової діяльності близько 700 тис. громадян України. Серед трудових мігрантів переважають чоловіки, найчисленнішими серед них є особи 30–44 років (понад 40 %), більшість мігрантів походить із областей заходу країни. 41 % трудових мігрантів мають середню або середню спеціальну освіту, 36% – вищу освіту [2].

Оцінюючи ситуацію, що склалася, не можна не погодитись із тим, що такі міграційні потоки створюють велику напруженість і ризикогенну ситуацію для всього суспільства, що може мати непередбачувані наслідки. Глобальний характер міграційних процесів може стати незворотним. Зараз в Європі очікується наплив до 1 млн біженців, і це вже сприймається як катастрофа.

Умовно можна виділити основні ризики міграції:

- безконтрольна міграція, здатна змінити життя всієї держави;
- відсутність контролю за використанням праці мігрантів і додержанням їх трудових прав у іноземних країнах;
- відсутність засобів спрямування міграційних потоків в русло державних інтересів;
- погіршення соціальної структури суспільства у зв'язку з тривалим розривом сімейних зв'язків, відстороненням батьків від виховання дітей тощо;
- потенційна нестача трудових ресурсів у випадку економічного підйому в країні.

З урахуванням перерахованих вище факторів перед державою стоїть складне завдання щодо систематизації міграційних процесів, постійного контролю за виконанням міграційного законодавства і можливого їх коригування залежно від мінливої ситуації, розробки та оновлення заходів щодо соціального захисту суспільства в цих умовах.

Важливим фактором зростання соціальної напруженості в суспільстві є послаблення духовно-моральних і культурних засад, що характеризується психологічною нестійкістю, розвитком різного роду соціальних відхилень, девіації і десоціалізації. Недооцінка значущості культурних і моральних орієнтирів, руйнування системи культурних цінностей, зменшення впливу держави на розвиток культурних процесів призводять до засилля низькопробної контркультури, породжує бездуховність, поширення псевдокультури, позбавлення суспільства потреби в справжній, високій культурі, високих духовних орієнтирах і, як наслідок, до втрати моральних, ідеологічних регуляторів, що значно знижує можливість соціального управління суспільством [1].

Останнім часом відзначаються деякі позитивні зміни в галузі культури, але їх недостатньо, і ефект від епізодичних позитивних результатів в кінцевому підсумку зводиться нанівець. Основними причинами такої ситуації є:

- неефективна соціально-культурна політика і недостатня узгодженість проголошених цілей реформ, що проводяться в країні;
- недоступність багатьох культурних благ через низький рівень добробуту більшості громадян;
- слабкий вплив держави на формування культурного рівня населення засобами театрального мистецтва, кіно, телебачення, літератури, ЗМІ.

Соціальні ризики створюють умови для поширення девіантних форм поведінки, що вимагають особливої уваги, оскільки вони стають типовою ознакою суспільства ризику. Така поведінка є наслідком деструктивності людської особистості у відповідь на негативний вплив на індивіда економічних, політичних, культурних чинників [4]. До основних причин девіантності слід віднести:

- значне падіння рівня життя населення;
- зростання агресії, нетерпимості, жорстокості, що породжується неблагополучним, нестабільним станом суспільства;
- посилення впливу негативних соціально-економічних чинників на особистість, що призводять до соціальної деформації людини;

– комерціалізація соціальних структур, що мають першочергове значення для суспільства (медицина, освіта, культура і т. п.), що розширює сферу соціальних ризиків;

– значне збільшення чисельності соціальної групи населення, яка опинилася на найнижчому рівні існування (до неї входять не тільки некваліфіковані кадри, а й люди з вищою освітою, представники мистецтва, культури і т. п., які опинилися з різних причин незатребуваними в сучасному суспільстві).

Основним гарантом соціального захисту населення є держава. В умовах ризикогенної ситуації державна соціальна політика повинна забезпечувати захист насамперед тих верств населення, які є найбільш вразливими до соціальних ризиків і не здатні самостійно подолати їх негативні наслідки [3]. Розвиток ринкової економіки є однією з причин зростання соціальної напруженості в суспільстві, що потребує підвищення рівня його соціальної захищеності і є головним орієнтиром діяльності органів державного управління. Забезпечення належного рівня ефективності державного управління соціальними ризиками можливе лише за наявності відповідних механізмів управління, що відповідають запитам сучасного ризикогенного суспільства.

Основу діяльності державних органів соціального управління ризиками становить соціальна політика, яку можна охарактеризувати як систему заходів, що сприяють оптимальному соціальному розвитку населення, поліпшують взаємини окремих соціальних верств суспільства, створюють умови для підвищення їх добробуту. Одними напрямками соціальної політики є політика доходів, соціальний захист малозабезпеченої частини населення, непрацездатних громадян, розширення і розвиток соціальної сфери в галузі медицини, освіти, культури, екології, міграційних процесів.

Слід зазначити, що протягом періоду становлення незалежності система соціального захисту населення в Україні мала патерналістський характер, тобто була заснована на переважній ролі держави у її формуванні та реалізації. Це сприймалося населенням як належне, відзначалися його низька активність,

відсутність ініціативи, орієнтація на зрівнялівку. Особливо помітно патерналізм проявлявся у сферах охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальній сфері, культивуючи в громадянах утриманські настрої.

В умовах ринкової економіки ситуація докорінно змінилася. Сучасна патерналістська складова соціальної політики стала диференційованою, спрямованою на найбільш незахищені верстви населення, і є благом, яке потрібно заслужити. Державна соціальна політика формується відповідно до нових соціально-економічних відносин і проблем, пов'язаних з соціальними ризиками. Вона спрямована на захист тієї частини громадян, яка найбільш схильна до цих ризиків.

Така ситуація вимагає від державних органів розробки і прийняття соціально орієнтованих управлінських рішень, які будуть відповідати цілому ряду умов. До таких умов перш за все відносяться:

- диференціація і облік груп населення за їх соціальним станом, рівнем вразливості та схильності до соціальних ризиків;
- облік і виконання всіх економічних, юридичних, соціальних ініціатив, що закріплені у законодавстві, і забезпечують кожному громадянину соціальний захист;
- необхідність узгоджених дій у всіх структурах влади як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, що реалізують покладені на них повноваження з державного управління соціальними ризиками.

Слід зазначити, що політика держави з управління соціальними ризиками має передбачати розробку довгострокової програми соціального розвитку та її реалізацію, що гарантує соціальний захист певним групам населення, які перебувають в зоні ризику. В цьому процесі важливим є тісний контакт законодавчих і виконавчих органів влади: перші розробляють стратегію, що передбачає цілу низку державно-управлінських рішень в сфері соціального розвитку, другі здійснюють реалізацію законодавчо затверджених завдань.

В умовах здійснення масштабних реформ одночасно в багатьох сферах суспільного життя відбуваються кардинальні зміни соціального середовища, що

приводить до зростання нестабільності, невизначеності в суспільстві, ускладнення ризикогенної ситуації, яка потребує нового підходу до системи державного управління ризиками, що відповідає принципам соціальної орієнтації державної політики. Ця політика повинна бути спрямована не тільки на забезпечення відповідних соціально-нормативних критеріїв рівня життя громадян, а й, що не менш важливо, на якісне поліпшення цих показників. Виходячи з цього, стратегія державного управління соціальними ризиками повинна включати в себе:

- визначення соціальних нормативів, що забезпечуватимуть гідне існування громадян;
- необхідну державну відповідальність за результати управління соціальними ризиками;
- участь комерційних, недержавних структур в системі управління соціальними ризиками, координованій державою;
- спільну участь державних і комерційних структур в розробці і реалізації основних напрямків соціальної політики з управління ризиками, що передбачатиме солідарну соціальну відповідальність учасників програми;
- залучення населення до участі обговоренні соціальних проблем з управління ризиками з метою врахування громадської думки та отримання підтримки соціальної політики з боку суспільства.

Державна стратегія з управління соціальними ризиками покликана забезпечити достатній рівень матеріального благополуччя суспільства, його стабільність і впевненість у завтрашньому дні, сприяти розвитку духовно-культурних основ населення нашої країни.

При цьому важливим аспектом соціальної політики держави є ефективні профілактичні заходи в системі соціального захисту, які є надзвичайно актуальними в період реалізації соціально-економічних реформ і можуть розглядатися як частина державної стратегії, спрямованої на оцінку наслідків і компенсацію соціальних ризиків.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В результаті проведеного аналізу ризикогенних процесів сучасного українського суспільства дана характеристика найбільш істотних соціальних ризиків, що проявилися внаслідок внутрішніх соціальних протиріч та зовнішніх загальносвітових процесів, які мають істотний вплив на Україну. Реалізація соціальних ризиків проявляється в їх негативному впливі на поведінку людей, підвищенні соціальної ексклюзії, девіантності, відчутті небезпеки, наростаючої зовнішньої загрози, соціальної нестабільності суспільства. Багатоаспектність соціальних ризиків, складність їх природи вимагають від владних структур кардинального підвищення результативності державного управління, більш глибоких оцінок соціальних наслідків ризиків і розробки продуманих стратегій з їх локалізації і подальшого попередження. У зв'язку з цим антикризова соціальна політика як основа національної безпеки повинна стати одним з пріоритетних напрямків діяльності держави.

Список використаних джерел:

1. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління: монографія / О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко, І. В. Калачова та ін. / НАН України, Ін-т економіки пром-сті; Держкомстат України. Київ; Донецьк, 2004. 656 с.
2. Міграція в Україні: факти і цифри / Міжнародна організація з міграції (МОМ). Представництво в Україні, 2016. 31 с.
3. Надрага В. І. Концептуальні основи управління соціальними ризиками. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 10 (173). С. 43–48.
4. Новікова О. Ф. Оцінка соціальних ризиків в регіонах України як підстава для прийняття управлінських рішень щодо їх подолання URL: <http://old.niss.gov.ua> (дата звернення: 01.06.2018).
5. Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у 2017 році / Державна служба статистики України, 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 01.06.2018).
6. Beck U. *World at Risk*. Cambridge: Polity Press, 2010. 310 p.

Yevtukhov O. V. Effectiveness of Public Management of Social Risks in Ukraine.

The article analyzes social risks manifestation in the context of social and economic reforms in Ukraine. The level of effectiveness of the public-management impact on prevention and minimization of social risks manifestations in the country is estimated. The conceptual approaches to developing a strategy of public management of social risks are defined.

Key words: social risk, public management, effectiveness, strategy of public management of social risks

Надійшла до редколегії 22.06.2018 р.