

УДК 67.99(2)76

С. Л. ПРОЦЮК

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
ЕКОНОМІЧНО АКТИВНОГО НАСЕЛЕННЯ  
В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

*Досліджено напрямки реалізації державної політики соціального захисту економічно активного населення в умовах світової фінансово-економічної кризи. Обґрунтовано пропозиції щодо шляхів удосконалення механізму підтримки населення та підвищення рівня його захисту в сучасних умовах.*

*In clause the directions of realization of state politics of social protection of the economically active population in conditions of global financial and economic crisis are investigated. The offers concerning ways of improvement of the mechanism of support of the population and increase of a level of its protection in modern conditions are proved.*

**Ключові слова:** соціальний захист; економічно активне населення; державна політика; ринок праці; безробіття; фінансово-економічна криза.

В умовах світової фінансово-економічної кризи широкомасштабна національна політика у сфері соціального захисту населення повинна істотно пом'якшити негативні соціальні наслідки цього процесу. Кризові явища у світовій економіці негативно відбуваються на населенні України. Зараз більшість людей суспільства стикається з матеріальними проблемами, низьким рівнем і несвоєчасною виплатою заробітної плати, безробіттям, бідністю. У цих реаліях на перший план виходить соціальний захист населення як інструмент стабілізації економіки, зменшення суспільної напруги.

Ніхто, крім держави, не може законодавчо захищати життя людей від можливого безробіття, фінансової скруті, зубожіння. На жаль, механізми такого захисту в Україні недосконалі. Напружена ситуація з державним бюджетом призводить до падіння загального рівня доходів і диференціації різних верств суспільства за доходами, дедалі більша частина людей потребує державного соціального захисту, що й обумовлює актуальність дослідження.

Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких вчених як Л. Головко, Л. Дідківська, О. Іванова, В. Скуратівський та ін. На їхню думку, сучасна державна соціальна політика є недосконалою і вимагає удосконалення [6; 7; 9]. При цьому чимало питань стосовно трансформації системи соціального захисту населення, в тому числі активної його частини в умовах глобальної фінансово-економічної кризи залишаються малодослідженими.

Метою дослідження є визначення сутності державної політики соціального захисту економічно активного населення в умовах світової фінансово-економічної кризи.

За даними компанії GfK Ukraine та Міжнародного центру перспективних досліджень, споживчі настрої в Україні під час світової фінансово-економічної кризи різко погіршилися. Так, у жовтні 2008 р., порівняно із серпнем 2008 р., індекс споживчих настроїв (інструмент оцінки й прогнозування поводження споживачів) упав на 26,6 пункти, до оцінки 69,3 (табл. 1) [10].

Таблиця 1  
Динаміка індексу споживчих настроїв в Україні

<i>Період</i>	<i>Індекс споживчих настроїв</i>	<i>Індекс поточного стану</i>	<i>Індекс економічних очікувань</i>	<i>Індекс очікуваної динаміки безробіття</i>	<i>Індекс інфляційних очікувань</i>	<i>Індекс схильності до споживання</i>
Жовтень 2008 р.	69,3	72,6	67,2	143,4	186,5	79,6
Жовтень 2007 р.	95,0	96,6	93,9	117,1	185,6	105,2
Жовтень 2006 р.	91,2	96,6	87,5	116,9	187,5	106,3
Жовтень 2005 р.	95,5	95,5	95,5	117,7	187,2	107,9
Жовтень 2004 р.	100,3	102,2	99,0	116,2	182,5	105,8

Таке значення цього показника (вимірюється в діапазоні від 0 (min) до 200 (max) пунктів) свідчить про надзвичайно пессимістичні настрої більшості українців. Причому, уперше за всю історію спостережень (які почалися більше восьми років тому) опитування зафіксувало таке значне погіршення споживчих настроїв.

Найбільш суттєва негативна динаміка спостерігається щодо індексу очікуваної динаміки безробіття, який за останні п'ять років значно зрос і склав в умовах кризи – 143,4. І це зрозуміло, тому що супутником економічної кризи є зростання безробіття.

Хоча за даними Держкомстату України в останній час спостерігається зворотня тенденція. Так, кількість зареєстрованих безробітних у цілому по країні на 1 червня 2009 р. склала 736,3 тис. чоловік, що на 18 % менше, ніж на 1 січня 2009 р. (900,6 тис. чол.) [13].

У свою чергу, В. Хара, керівник Федерації профспілок України, упевнений, що офіційна статистика не відображає реальної картини на ринку праці. За його даними, зараз у країні непрацевлаштовано 1,5 млн чоловік. Профспілковий лідер також акцентує, що багато людей сьогодні відправлено у відпустки за власний рахунок. До того ж багато хто просто не реєструється в центрах зайнятості [8].

На наш погляд, проблема в наявності таких різних оцінок полягає в тому, що методика оцінки рівня безробіття, що застосовується в Україні, недосконала: збираються й аналізуються тільки дані по безробітним, що звернулись і зареєструвались у центрах зайнятості. Тому термін “зареєстроване безробіття” в Україні – винятково адміністративний показник, що відображає роботу Державної служби зайнятості. Офіційна методика не враховує прихованого безробіття, тобто кількості фактично безробітних людей.

Як наслідок, офіційна статистика безробіття в Україні зазнає критики з боку науковців і незалежних дослідницьких компаній. Так, протягом лютого 2009 р. компанія GP Group (HR-Аутсорсинг) разом з компанією “МИР” (маркетингові дослідження) проводила опитування українських роботодавців з метою з’ясування реальних масштабів скорочення персоналу в різних сферах бізнесу. Крім того, дослідники спрогнозували, скільки працюючих буде скорочено до кінця 2009 р.

Компанії-дослідники взяли за основу класифікацію безробітних за методологією, що розроблена Міжнародною організацією праці (МОП) і яку використовують у США і Європі. Так, відповідно до критеріїв МОП, безробітним вважається той, хто відповів “ні” на питання: чи є у вас робота? і “так” на питання: чи шукаєте ви роботу? і чи готові ви приступити до роботи?

Тому в якості “безробітних” були також визначені: особи, які знаходяться у відпустці за власний рахунок на невизначений строк; особи, у кого введено скорочений більш ніж на одну третину робочий день, або затримано заробітну плату більш, як на три тижні.

Після проведення опитування, що дозволив визначити середній коефіцієнт скорочень по галузях, були взяті офіційні дані про кількість зайнятих у галузях і кількість економічно активного населення країни і визначено фактичний і прогнозований масштаб скорочення персоналу в Україні в 2008 – 2009 рр. (табл. 2) [5].

Таблиця 2  
Масштаб скорочення персоналу в Україні

Галузь	Проведені скорочення в 2008 р.			Очікувані скорочення в 2009 р.			Частка зайнятих в галузі, %	Всього тис. чол.
	Іноземні компанії, % зайнятих	Українські компанії, % зайнятих	Всього, тис. чол.	Іноземні компанії, % зайнятих	Українські компанії, % зайнятих	Всього, тис. чол.		
Сільське господарство	13	14	810	10	15	649	34,3	1459
Банківська справа	8	14	26	15	16	32	25,2	58
Будівництво	30	45	563	5	15	94	43,8	657
Промисловість	18	36	675	5	0	46	28,8	721
Транспорт	8	14	33	4	10	19	17,3	52
Маркетинг / PR	15	23	21	15	15	14	31,8	35
Ритейл	28	36	160	5	10	26	37,2	186
Страхування	11	21	40	5	15	21	24,4	61
Телекомунікації	6	8	21	10	15	35	18,7	56
Інвестиції	50	54	94	10	15	11	58,3	105
Всього			2443			947		3390

Так, очікуваний рівень скорочених працівників на кінець 2009 р. може досягти 3,4 млн чол., що становить 15 % працездатного населення України. Наведені дані в

черговий раз доводять, що проблем на ринку праці значно більше, ніж наводить офіційна статистика.

Однак навіть наведені цифри є дещо заниженими, тому що не враховують усього переліку громадян, які, за методологією МОП, є безробітними (самозанятих, пенсіонерів, що шукають роботу, студентів, що бажають підробити та ін.).

Наприклад, більш як 700 тис. випускників українських ВНЗ у червні – липні 2009 р. можуть поповнити армію безробітних, з яких 549 700 випускників одержать вищу освіту за державним замовленням [14].

Економічна криза лише загострила проблему працевлаштування випускників ВНЗ і в черговий раз довела, що держава не має системного підходу до рішення цієї самої актуальної проблеми для більшості молодих громадян. Очевидно, що основним завданням держави у сфері вищої освіти є забезпечення потреб суспільства у кваліфікованих кадрах. І це завдання держава сьогодні виконує не належним чином.

Головна проблема ринку праці в Україні полягає в тому, що не відомо, які професії та спеціальності користуються попитом. Тому визначення оптимальної кількості та пропорцій підготовки спеціалістів (перш за все за рахунок державного замовлення) є одним з державних механізмів соціального захисту економічно активного населення (студентів) у перспективі (після закінчення вищого навчального закладу).

В умовах кризи на поширене явище перетворилося банкрутство підприємств, що призводить до втрати роботи й засобів до існування великої кількості людей. З огляду на те, що банкрутство (санація, реструктуризація) підприємства безпосередньо зачіпає інтереси працівників підприємств, соціальних груп, які належать до сфери їх функціонування, ця проблема потребує постійної уваги профспілок, вжиття ними заходів впливу, спрямованих на послаблення негативних наслідків цих процесів.

Основними соціально-економічними наслідками банкрутства (санації, реструктуризації) негативного характеру є такі: ліквідація робочих місць; робота не в повному режимі; невиплата заробітної плати; скорочення чисельності працівників; втрата об'єктів соціально-культурного призначення; порушення норм трудового законодавства; ущемлення прав та інтересів профспілок [11].

Володіючи необхідною інформацією, профспілковий комітет повинен об'єднати зусилля з адміністрацією підприємства в пошуку найбільш прийнятних рішень, а також докласти певних зусиль для створення психологічних умов адаптації персоналу до майбутніх змін, зокрема шляхом проведення в колективі широкої роз'яснювальної роботи.

З метою дотримання законодавства з питань праці та заробітної плати профспілкові комітети в процесі реструктуризації (санації) можуть ініціювати створення робочих груп, спільних з держадміністрацією, інспекцією праці, регіональним відділенням ФДМУ тощо.

Серйозною проблемою, яка потребує уваги профспілок у зв'язку з неплатоспроможністю підприємств, є проблема задоволення вимог працівників підприємства-боржника, насамперед у виплаті заробітної плати.

Як відомо, зобов'язання банкрута перед працівниками задоволяються у другу чергу після задоволення вимог, забезпечених заставою, виплати вихідної допомоги звільненим працівникам і витрат, пов'язаних з упровадженням у справі про банкрутство (ст. 31 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”). Невирішено залишається й проблема захисту прав працівників у випадках, коли сума майнових активів банкрута є недостатньою для задоволення вимог працівників. Відповідно до Закону про банкрутство, вимоги, не задоволені за недостатністю майна, вважаються погашеними (ст. 31, п. 6) [2].

Досвід країн з розвиненою економікою свідчить, що права трудящих при банкрутстві або ліквідації підприємства законодавчо захищаються в такий спосіб [11]:

– по-перше, фінансова заборгованість по фонду заробітної плати має пріоритет у черговості погашення боргу збанкрутілого підприємства;

– по-друге, створюються гарантійні фонди для задоволення претензій працівників до роботодавців у разі, коли останні зробити цього не в змозі.

Така практика відповідає Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) № 173 і Рекомендації МОП № 180 “Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця” (прийнята в 1992 р., але поки що ратифікована Україною часково).

Так, Верховна Рада України ратифікувала вищеною Конвенцією МОП з таким формулюванням: “Україна бере на себе зобов'язання, які випливають із частини II цієї Конвенції, що передбачає захист вимог працівників за допомогою надання привілею [1]”, чого недостатньо. Потрібно ратифікувати також III частину цієї Конвенції.

Тому з метою захисту трудових прав працівників на своєчасне одержання винагороди за працю, гарантованих ст. 43 Конституції України, потрібно внести зміни до законодавства України для забезпечення виплати компенсації втраченої заробітної плати працівникам у випадку неплатоспроможності підприємства-банкрута фінансова заборгованість у першу чергу і (за необхідності) за допомогою гарантійної установи – Фонду гарантованих трудових виплат України – державного цільового фонду, який потрібно створити як механізм виплати компенсацій працівникам нездоволених грошових вимог, що визнані господарським судом погашеними за недостатністю майна ліквідованого підприємства-банкрута.

Указані зміни в законодавстві сприятимуть забезпеченню конституційних прав працівників на отримання належних їм коштів з оплати праці та відповідатиме частині III Конвенції Міжнародної організації праці № 173 “Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця”, відповідно до якої працівники повинні мати гарантії щодо виплати заробітної плати, нарахованої їм за послуги та роботи, виконані ними в період, що передував банкрутству чи ліквідації.

Інструментом для подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи в соціальній сфері може бути вироблення спільних дій і конкретних зобов'язань сторін соціального партнерства, яке полягає в укладанні виступаючими як рівноправні партнери, державою, роботодавцями і профспілками “сусільного договору” у сфері економічної і соціальної політики.

Головним у цьому процесі є підтримка відповідного балансу в трудових відносинах, що сприятиме уникненню не тільки класових конфліктів, але й важких наслідків “кризи платежів”, що вразила Україну.

Так, на думку Поля де Грова, професора Лейденського університету (Нідерланди), значно легше долають кризу країни, що не піддалися загальному захопленню “гнучкістю” ринків праці й товарів і держави, що зберегли контроль над ними [4].

Пояснюється це тим, що фінансово-економічна криза запускає механізм дефляції боргу, описаний ще 80 років тому економістом І. Фішером: неспроможні боржники змушені продавати активи, унаслідок чого ціни на ці активи падають, і розплатитися за боргами стає ще суттєвіше. Починається хвиля звільнень і зниження зарплат, у результаті більшість домогосподарств втрачають можливості обслуговувати свої борги [Там же].

Тобто, найбільш “гнучкі” країни, де легше всього звільнити працівника або знизити йому зарплату, найбільше страждають від кризи. Якщо ж є в наявності ефективна система соціальної допомоги й стимулування попиту, то спад економіки може сповільнитися. Тому у країнах, де держава вживає активних заходів щодо стимулування попиту серед населення (у тому числі за рахунок створення й збереження робочих місць), значно більше шансів подолати кризу.

Відзначимо, що подолати Велику депресію в 1930-і рр. США вдалося саме тому, що держава забезпечувала широку зайнятість і зростання доходів населення, незважаючи ні на що, а підприємці (наприклад, як Г. Форд) підвищували своїм робітникам заробітну плату й поліпшували умови праці. Так, Г. Форд вважав: “Не можна боротися за місце на ринку шляхом зниження заробітків робітників. Єдиний шлях одержати продукт дешевше – платити більшу ціну за більш високу якість праці й шляхом кращого управління домогтися поліпшення праці [4]”. Тобто, стимулування державою партнерських відносин між працею й капіталом допоможе перебороти сучасну економічну депресію в Україні.

У контексті використання вищепереліченого досвіду для подолання соціально-економічної кризи в Україні в жовтні 2008 р. було створено Стабілізаційний фонд, доходи якого формуються за рахунок коштів від приватизації, фінансової допомоги міжнародних організацій, зовнішніх запозичень.

Кошти Стабілізаційного фонду (надаються під відсоток, який дорівнює обліковій ставці НБУ) повинні витрачатись на підвищення внутрішнього попиту на продукцію вітчизняної промисловості та збереження робочих місць. Плановий розмір Стабілізаційного фонду в 2009 р. складає 21 млрд грн. [3].

На жаль, надходження коштів з основного джерела наповнення – доходів від приватизації – під великим питанням через падіння вартості об'єктів приватизації в умовах глобальної кризи та відсутність політичного порозуміння.

В умовах сучасної світової фінансово-економічної кризи багато хто вважає, що система соціальної допомоги – гальмо економічного зростання. Посилаючись на кризу, обґрунтуються вимоги щодо необхідності скорочення соціальних програм (наприклад, уряд Литви в умовах кризи (червень 2009 р.)

заявив про значне скорочення соціальної підтримки населення: зниження базової заробітної плати держслужбовцям з 138 до 125 євро, підвищення пенсійного віку, скорочення соціальної допомоги матерям тощо [12]). Але, на наш погляд, якщо щось і потрібно робити із системою соціальної допомоги під час економічної кризи, так це не зменшувати, а навіть збільшувати її масштаби. Тому що бідні, як правило, найбільше страждають від кризи. Ідея, що можна просто скоротити всі соціальні витрати через те, що прийшли важкі часи – невірна. Навіть у кризові часи потрібно реалізовувати ефективну соціальну політику. Крім того, найефективніше, що може зробити держава для людей в умовах кризи, – це навчити їх і дати їм все необхідне для започаткування власної справи.

Тому що, якщо в Україні не стабілізується ситуація зі створенням робочих місць або не намітиться тенденція до активного перетікання скороченого персоналу в підприємницьку діяльність, варто очікувати істотної напруги в соціальній сфері.

Звідси, на наш погляд, в умовах кризи доцільно максимально спростити процедуру реєстрації фізичних осіб – підприємців. Адже склалася ситуація, коли фізособа-підприємець заноситься відразу у два автоматизованих державних реєстри: до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків (ДРФО, який ведеться в ДПАУ, і куди вносять всіх фізосіб – платників податків, у тому числі й тих, що не є підприємцями) і до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців (ведеться в Держкомпідприємництві і куди вносяться всі підприємства, організації, а також фізичні особи – підприємці). Хоча очевидно, що для визначення підприємницького статусу фізичної особи досить було б привласнити їйому відповідну ознаку в одному з реєстрів, що було б і дешевше й зайняло б значно менше часу.

Тому, враховуючи той факт, що зараз так зване “єдине вікно” державної реєстрації працює неефективно, доцільно спростити систему реєстрації фізичних осіб – підприємців, передавши її податковим органам.

При цьому фізична особа, користуючись заявним принципом, повідомляє, що хоче займатися певним видом підприємницької діяльності, одночасно вибирає систему сплати податків і одержує книгу обліку доходів і видатків. Одержані заявку від фізичної особи, податкові органи повідомляють різні державні органи (пенсійний і соціальні фонди тощо) про реєстрацію його підприємцем.

Це не тільки спростить реєстраційні процедури (завдяки скасуванню етапів державної реєстрації в державних реєстраторах), але й створить умови для практичної реалізації механізму безперешкодної прискореної самоорганізації громадян України в умовах світової фінансово-економічної кризи.

Таким чином, найбільш масштабною задачею соціально орієнтованої економіки, що формується в Україні є дієвість соціального захисту населення, в тому числі економічно активної його частини та вироблення стратегії ефективної соціальної політики. Формою її реалізації виступає фактичний зміст дій держави, втілених в соціальну політику, що охоплює всі сфери економічних відносин в Україні, що й буде предметом наших подальших досліджень.

Література:

1. Закон України “Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 року про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця” : станом на 19 жовтня 2005 р. № 2996-IV // ВВР України. – 2006. – № 2–3. – С. 39.
2. Закон України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” : станом на 14 травня 1992 р. № 2344-XII // ВВР України. – 1992. – № 31. – С. 440.
3. В фонде – стабільність дефіцита // Бізнес. – 2009. – № 22 (853). – С. 14–15. – (1 іюня).
4. *Горбач Д.* Как государство богатеет / Д. Горбач // Бізнес. – 2009. – № 17 (848). – С. 44–46. – (27 апр.).
5. *Демченко Д.* Резервисты / Д. Демченко // Бізнес. – 2009. – № 24 (855). – С. 33–35. – (15 іюня).
6. *Дідківська Л. І.* Державне регулювання економіки / Л. І. Дідківська, Л. С. Головко. – К. : Знання. – Прес, 2002. – 214 с.
7. *Іванова О. Л.* Соціальна політика: теоретичні аспекти. / О. Л. Іванова. – К. : Академія, 2003. – 107 с.
8. *Кононенко И.* Безработица взяла первый миллион. – Режим доступу : <http://delo.ua/news/102922>
9. *Скуратівський В. А.* Основи соціальної політики : [навчальний посібник] / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
10. *Силивончик А.* Под настроение / А. Силивончик // Бізнес. – 2009. – № 47 (826). – С. 90–91. – (24 нояб.).
11. *Стирник І.* Дії профспілок в умовах неплатоспроможності підприємств / І. Стирник. – К. : “ПРОФІНФОРМ” ФПУ, 2003. – 48 с.
12. Стоит ли воспользоваться литовским опытом и “порезать” социальные выплаты? / Бізнес. – 2009. – № 25 (856). – С. 7. – (22 июня).
13. Украина достигла “дна кризиса”. – Режим доступу : <http://www.apk-inform.com/showart.php?id=77727>
14. *Черних А.* Летом в Украине резко возрастет безработица. – Режим доступу : <http://job.ukr.net/news/letom-v-ukraine-rezko-voraset-bezrabortica>

*Надійшла до редколегії 15.06.2009 р.*