

Вишневський О.С.,

*к.е.н., м.н.с. відділу економічних проблем соціальної політики
Інституту економіки промисловості НАН України,
м. Київ*

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ КРИЗИ ЯК ФАКТОР ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

В роботі проведено систематизацію соціальних груп як об'єктів державної соціальної політики в Україні. Встановлено відсутність інклюзивності окремих соціальних груп громадян під час реалізації соціальної політики в умовах системної кризи та військового конфлікту. Визначено напрями удосконалення державної соціальної політики та переходу до пріоритетної орієнтації на довгостроковий позитивний ефект щодо формування та використання людського капіталу країни.

Ключові слова: людський капітал, соціальна політика, об'єкти соціальної політики, Україна.

Постановка проблеми. Людський капітал є ключовим фактором розвитку держави. В економічно розвинутих країнах його частка в національному багатстві складає близько 3/4 [1, 82]. Інструментом впливу на формування, збереження та нагромадження людського капіталу є державна соціально-економічна політика, пріоритети якої обумовлюються циклічністю економічних процесів. Економічна політика заохочує примноження людського капіталу під час економічного зростання, а соціальна політика його збереження на тлі стагнації.

Державна соціальна політика в умовах системної кризи (падіння ВВП, зростання рівня безробіття, споживчих цін, кількості внутрішньо перемішених осіб тощо) та воєнних дій має свою специфіку, яка полягає з одного боку в необхідності швидко реагувати на наявну ситуацію, яка постійно змінюється, а з іншого – враховувати довгострокові наслідки сучасних управлінських рішень.

В стабільних умовах основним об'єктом соціальної політики були громадяни, які безпосередньо проживали на території України. Чинна складність та нестабільність ситуації сформувала нові умови, нові соціальні групи та прискорила перетоки громадян між ними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Системне дослідження процесів пов'язаних з реалізацією соціальної політики та використанням людського капіталу в Україні проводить низка відомих вчених, які акцентують увагу на гармонізації соціального та економічного розвитку (Е. Лібанова [2]), використанні соціальних ресурсів для забезпечення сталого розвитку (О. Амоша, О. Новікова [3]), узгодженні соціальних та інноваційних процесів (І. Ящишина [4]) та нагромадженні людського капіталу (В.Антонюк [5]). Але проблема максимальної інклюзивності всіх соціальних груп в умовах системної соціально-економічної кризи та військового конфлікту при проведенні соціальної політики залишається не вирішеною.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення державної соціальної політики в умовах системної кризи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Чинна соціальна політика формується за географічним принципом, що дозволяє визначити три відокремлені території та відповідні їм соціальні групи. Перша – це територія України підконтрольна центральним органам виконавчої влади (далі ЦОВ). Друга – територія України не підконтрольна

центральною влади. Третя – територія іноземних держав. На цих територіях розташовуються щонайменш по дві значні за кількістю соціальні групи громадян України (табл. 1), чисельність яких коливається від 0,6 до 3 млн. осіб. Ці групи доцільно розглядати як чинні та потенційні об'єкти соціальної політики держави.

Таблиця 1

Основні соціальні групи – об'єкти соціальної політики³

№	Територія	Основні соціальні групи, об'єкти соціальної політики	Приблизна кількість, млн. осіб
1	Територія України підконтрольна центральним органам виконавчої влади	1.1 Наявне населення 1.2 Внутрішньо переміщені особи	1.1 – ≈36,3 1.2 – ≈1,2
2	Територія України не підконтрольна центральним органам влади	2.1 Наявне населення Криму та м. Севастополь (надалі Криму) 2.2 Наявне населення частини Донецької та Луганської областей	2.1 – ≈2,2 2.2 – ≈3
3	Територія іноземних держав	3.1 Трудові мігранти 3.2 Біженці	3.1. – ≈1,8 ² 3.2. – ≈0,6

Для уникнення протиріч необхідно навести тлумачення визначень вказаних соціальних груп.

Наявне населення – це громадяни України, які перебувають на території певного населеного пункту, незалежно від місця їх постійного проживання⁵ (соціальні групи 1.1, 2.1, 2.2).

Внутрішньо переміщені особи – це громадяни України, які постійно проживають в Україні, яких змусила або які самостійно покинули своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (соціальна група 1.2) [10, ст.1].

Трудові мігранти – це громадяни України, які будуть займатися, займаються або займалися оплачуваною діяльністю в іноземних державах, громадянами яких вони не є [11, ст.2]. Біженці – це громадяни України, які постійно проживають за межами України, яких змусили або які самостійно покинули своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Соціальні групи, на які зараз спрямована державна соціальна політика, розташовані на території підконтрольних центральним органам влади. Це наявне населення (соціальна група 1.1) та внутрішньо переміщені особи (соціальна група 1.2). Інші соціальні групи, які налічують близько 7,6 млн. осіб, що складає 17% від населення країни, не потрапляють під системний вплив соціальної політики держави. І якщо соціальна група трудових мігрантів, сформувалась досить давно, виникнення у 2014 р. соціальних груп 1.2, 2.1, 2.2 та 3.2 є для України принципово новим явищем, та потребує більш детального аналізу для формування відповідної соціально-економічної політики, яка досить не сформована. Так, незважаючи на те що Стратегія

³ Таблицю складено з використанням наступних джерел: [6; 7; 8; 9]

² Розраховано як середнє значення між інтервалу 1,5-2 млн. [8, с.1002]

⁵ За аналогією з тлумаченням, яке використовується Державною службою статистика України

сталого розвитку «Україна – 2020», була затверджена указом Президента України на початку 2015, визначені проблеми та відповідно напрями їх вирішення жодним чином не знайшли своє відображення [12].

Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб (група 1.2) є неоднозначною. З одного боку прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який гарантує певні права та обов'язки, а з іншого – відсутня будь-яка стратегія щодо подальшої долі цієї частини населення країни. За умови збереження чинного підходу ця група з часом перерозподілиться між групами 1.1, 2 та 3. Поповнення групи 1.1. буде проходити за рахунок осіб, які або мають власний капітал для придбання житла, або стабільно високі доходи. Частина населення, яка мешкає лише за рахунок власних заощаджень, буде повертатися на непідконтрольну територію, де залишилося житло, чи приєднуватися до групи трудових мігрантів.

Окремих питань є біженці (група 3.2). Враховуючи, що системна робота з ними також не проводиться, то залишається питанням, чи має на меті держава сприяти переведенню цієї соціальної групи у якусь іншу. Якщо ситуацію не буде врегульовано, частина цієї групи буде безповоротно втрачена як потенціал формування людського капіталу, та перерозподілиться між групами 3.1, 2.2 та 1.2.

Непідконтрольні ЦОВ території, де мешкають представники групи 2.2 знаходяться в економічній блокаді. Це в свою чергу спонукатиме їх часткове переміщення до груп 1.2 чи 3. Одночасно на тлі економічної рецесії скорочуються ресурси для переведення категорії 1.2 у 1.1. та відповідно збільшаться поточні соціальні видатки.

Соціальна група 2. Враховуючи родинні зв'язки, наявність нерухомого майна, бізнесу тощо знаходження громадян України на непідконтрольній території є об'єктивною реальністю зараз та в майбутньому. Але замість того, щоб продовжувати їх соціальне забезпечення та залучати цих громадян для збереження територіальної цілісності країни, вони виключаються з поля зору держави.

Наприклад, політика країн Європи після другої світової війни щодо Німеччина ґрунтувалася на максимальній економічній кооперації та інтеграції задля уникнення військових конфліктів у майбутньому через економічну недоцільність військової експансії. Схожу політику під назвою «Східне партнерство» в 60-70-ті роки ХХ століття ФРН розпочала проводити відносно НДР, що в певній мірі сприяло поваленню Берлінського муру.

Таким чином державна соціальна політика не охоплює увагою не лише значну кількість населення, а також майже не впливає на перетоки населення між визначеними групами (рис.1). На цей час змістовна політика має місце лише відносно тимчасової адаптації населення групи 1.2 серед групи 1.1. Натомість довгострокових стратегій не має. Про це свідчить відсутність програми сприяння забезпеченню постійним житлом внутрішньо переміщених осіб.

Виходячи з того що буде зберігатися статус-кво (базовий сценарій), можливо описати наслідки такої політики в коротко- та довгостроковій перспективі на формування, збереження, використання та примноження людського капіталу.

До короткострокових позитивних ефектів відносяться:

- створення умов для збереження людського капіталу на підконтрольній ЦОВ території.

До короткострокових негативних ефектів відносяться:

- непродуктивне використання людського капіталу через виключення значної кількості населення із складу працюючих, яке обумовлено неможливістю перенесення переважної більшості робочих місць з непідконтрольної території;
- збільшення кількості трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб.

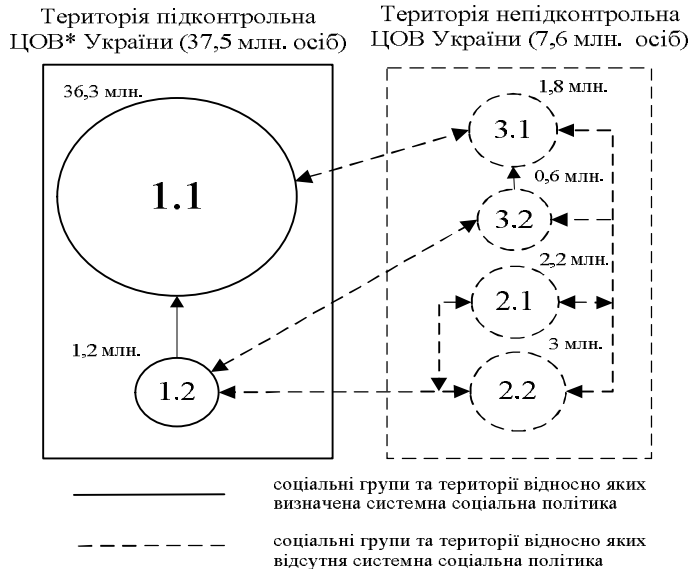


Рис. 1. Основні напрями перетоків населення між соціальними групами, наведеними в Табл. 1

До довгострокових позитивних ефектів відносяться:

- збільшення обсягів грошових переказів від трудових мігрантів.

До довгострокових негативних ефектів відносяться:

- втрата значної кількості економічно активного населення та нестача людського капіталу для забезпечення майбутнього економічного зростання;
- формування негативного фону з точки зору територіального маркетингу, що заохочує трудову міграцію з України та унеможливорює масове залучення висококваліфікованих іноземних фахівців;
- втрата майже всіх соціально-економічних зв'язків з невідконтрольними територіями та розташованим там населенням.

Висновки та рекомендації:

1. Оперативна реакція на зміну ситуації, з урахуванням майбутніх довгострокових наслідків, можлива лише за умов наявності попередньо опрацьованих планів дій. Це потребує аналізу можливих сценаріїв розвитку подій. Чинна соціальна політика здебільше спрямована на короткострокову локалізацію наявних викликів та загроз. В перспективі необхідно враховувати, що військове протистояння в будь-якому разі завершиться миром в тому, чи іншому форматі. Тому позитивний короткостроковий ефект може бути невідомо незворотними втратами людського капіталу у довгостроковій перспективі.

2. Необхідним є розробка концептуальних положень проведення державної соціально-економічної політики щонайменш за трьома сценаріями. Перший сценарій передбачає збереження діючого статус-кво на внутрішній та зовнішній арені. Другий сценарій – повернення невідконтрольних територій під контроль ЦОВ, а третій – розширення невідконтрольних територій. Розробка та обчислення цих сценаріїв дозволяє пришвидшити реакцію на випадок зміни ситуації, а також буде базисом для актуалізації діючих стратегічних документів на державному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел

1. Бобух І.М. Пропорції та перспективи формування національного багатства України: монографія / І.М. Бобух; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 372 с.
2. Libanova E. Harmonization of Social and Economic Development and Aging. Which Approaches Work in Ukraine? / E. M. Libanova // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – №2. – Р. 5-22.
3. Соціальний потенціал сталого розвитку: інноваційні механізми формування та використання: монографія / О.І.Амоша, О.Ф.Новікова, В.П.Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2014. –478с.
4. Яцишина І.В. Соціальне спрямування інноваційної економіки: досвід, тенденції, наслідки: монографія / Ірина Яцишина. – Кам'янець-Подільський: ФОП Сисин Я.І., 2012. – 368 с.
5. Антонюк В.П. Людський капітал регіонів України в контексті інноваційного розвитку: моногр. / В.П. Антонюк, О.І. Амоша, Л.Г. Мельцер та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2011. – 308 с.
6. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 лютого 2015 року та середня чисельність за січень 2015 року [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
7. Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=172724&cat_id=36392
8. Решетова Г.І. Сутність категорій «трудова міграція» й «міграційний рух населення» / Г.І. Решетова // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2014. – Вип.2 – С. 999-1003. (с.1002)
9. Ukraine situation report No.24 as of 23 January 2014 [Electronic resource] / United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs . – Mode of access: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Situation%20Report%20-%20final.pdf>
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України № № 1706-VII від 20.10.2014 / Офіційний вісник України. – 2014. – №94. – Ст.2709. (Зі змін. та допов.).
11. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU90310.html
12. Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 / Офіційний вісник Президента України. – 2015. – №2. – Ст. 154.

Summary. *In this work was made the systematization of social groups as subjects of state social policy in Ukraine. Established lack of inclusiveness of social groups in the implementation of social policy in the systemic crisis and military conflict. There were defined the ways of improving social policies and the transition to a priority focus on long-term positive effect on the formation and use of human capital of the country.*

Key words: *human capital, social policy, objects of social policy, Ukraine.*