

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-1-2

УДК 351.82:342.571

*Маїстро С.В., д.держ.упр., проф., ННБЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-3035-4304*

*Maistro S., Doctor of Sciences (Public Administration), Professor, Head of the department of public administration for civil defence of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ЕТАПИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ У СВІТІ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ**

### **CONCEPTUAL PRINCIPLES AND STAGES OF EVOLUTION OF STATE POLICY OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN THE WORLD AS A COMPONENT SYSTEM OF MANAGEMENT OF LABOR POTENTIAL**

*У статті розглядаються концептуальні засади формування та реалізації державної політики соціального захисту населення у світі, як складової системи управління трудовим потенціалом. Виокремлено етапи еволюції державної політики соціального захисту населення у світі. Визначено особливості різних концепцій та етапів формування та реалізації державної політики соціального захисту населення у світі. Обґрунтовано шляхи удосконалення державної політики соціального захисту населення України в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, державна політика, соціальний захист, державна політика соціального захисту населення, трудовий потенціал.*

*The article considers the conceptual principles of formation and implementation of state policy of social protection in the world as a component system of management of labor potential. The stages of evolution of the state policy of social protection of the population in the world are singled out. The peculiarities of different concepts and stages of formation and implementation of the state policy of social protection of the population in the world are determined. Ways to improve the state policy of social protection of the population of Ukraine in modern conditions are substantiated.*

**Key words:** *public management and administration, state policy, social protection, state policy of social protection of the population, labor potential.*

**Постановка проблеми.** У комплексі кардинальних проблем розвитку української держави, пов'язаних з пошуком шляхів розбудови та трансформації її економіки на ринкових засадах особливого значення набуває вирішення завдань відтворення та розвитку людського потенціалу, що передбачає формування надійної системи соціального захисту населення. В сучасних умовах посилюється соціальна напруга в суспільстві. Подальша трансформація національної економіки, поглиблення соціального розширення населення вимагає подальшого теоретичного осмислення діючої політики соціального захисту, як складової системи управління трудовим потенціалом та пошуку напрямків її вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні, методичні та прикладні питання багатоаспектної проблеми соціального захисту населення залишаються в центрі постійного наукового інтересу. Різні фундаментальні підходи до цієї проблеми досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими, серед яких: Й. Дрешер, Е. Енгель, Ф. Кене, А. Маршалл, О. Палій, В. Парето, У. Петті, А. Пігу, Д. Рікардо, В. Скуратівський, А. Сміт, Л. Черенько та інші.

Разом з тим, сучасні реалії глобального розвитку потребують значного переосмислення напрямків реалізації соціальної політики, а, відповідно, постановки нових завдань та формування нових механізмів формування та реалізації соціального захисту населення, що мають відповідати сучасним потребам держави.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення системного аналізу теоретичних концепцій та етапів формування системи соціального захисту населення та обґрунтування шляхів удосконалення державної політики соціального захисту населення, як складової системи управління трудовим потенціалом в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Історія становлення державної системи соціального захисту населення свідчить про те, що спочатку соціальним забезпеченням немічних, хворих і старих людей займались економічно активні члени сім'ї, а також інституції, до якої належав індивід (церква, цех, селянська громада, чернечий орден тощо). В той же час соціальний захист населення з боку держави був відсутній.

Аналіз наукових праць з проблем соціального захисту населення, як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, їх систематизація у часовому та просторовому аспекті дозволяє виділити три етапи в історії досліджень за цією проблематикою.

I етап – зародження термінології в період становлення класичної політекономії (до першої половини XIX століття). В цей час відбувається формування капіталістичних відносин на Заході. Актуальними суспільними проблемами раннього етапу дослідження проблеми соціального захисту населення стосувались розгляду таких питань, як достатність розміру от-

римуваної заробітної плати, державної допомоги малозабезпеченим сім'ям, чинники зростання добробуту нації тощо.

Такі вчені, як У. Петті, Ф. Кене, А. Сміт, Д. Рікардо та інші намагалися встановити залежність між рівнем отримуваної заробітної плати і задоволенням потреб працівника; пояснити причини відмінностей у рівні отриманого доходу та чинники, що впливають на зростання заробітної плати найманого працівника.

А. Сміт вважав, що «...людина завжди повинна мати можливість існувати своєю працею, і її заробітна платня мусить щонайменше бути достатньою для її існування. У більшості випадків вона має навіть дещо перевищувати цей рівень: в іншому разі робітник не мав би можливості утримувати сім'ю...» [9].

Він також досліджував залежність між заробітною платою та продуктивністю праці: «Не розміри національного багатства, а його постійне зростання спричиняє збільшення заробітної плати» [9].

У. Петті у «Трактаті про податки та збори» з'ясував ефективність системи соціального забезпечення та її вплив на рівень життя населення. Він визначив роль держави за ринкової економіки та необхідність адресної допомоги, щоб виключити зловживання з боку населення й утриманство: «...коли всі безпорадні та немічні люди будуть ... забезпечені, а ледарі та злодії приборкані та покарані..., ми знайдемо зрештою певне постійне заняття для решти людей, що цього потребують, які, працюючи відповідно до існуючих правил, можуть вимагати достатньої кількості їжі та одягу» [1].

Д. Рікардо в праці «Початки політичної економії та оподаткування» розглядав питання розміру заробітної плати та її достатності для задоволення потреб робітників. «Природною ціною праці є та, яка необхідна, щоб робітники мали можливість існувати та продовжувати свій рід без збільшення чи зменшення його кількості» [1].

Були підняті питання реальної та номінальної заробітної плати: «Здатність робітника утримувати себе та сім'ю ... залежить не від кількості грошей, які він отримує у вигляді заробітної плати, а від кількості їжі, предметів життєвої необхідності та комфорту, що стали для нього вкрай необхідними в силу звикання, які можна придбати за ці гроші» [1].

В XVIII – першій половині XIX ст. система соціального захисту формувалась на принципах індивідуалізму, свободи індивідууму й відповідальності за свої вчинки - панівної філософії того часу. Система соціального захисту на той час не запобігала нужді й не виводила з неї, надаючи лише мінімальну підтримку людям, які перебували у важкій життєвій ситуації.

II етап формування системи соціального захисту населення (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) пов'язаний з бурхливим розвитком

промисловості і створенням великих підприємств найманої праці. В цей період соціальне забезпечення поступово переходить до держави, яка заходами соціального законодавства втручається в економічні відносини й вимагає від роботодавців соціальної охорони робітників і службовців на випадок хвороби, інвалідності, старості тощо.

За нових економічних умов на зміну старій доктрині соціального захисту, що ґрунтувалася на принципах самопомоги, сімейного забезпечення та добродійності, почала формуватися нова, що декларувала відповідальність суспільства загалом за добробут його членів. Наприкінці ХІХ ст. у багатьох європейських країнах існували добровільні системи колективного захисту безробітних, престарілих, удів і сиріт. Роль державної влади, яка ще дотримувалася переважно принципів лібералізму та індивідуалізму, полягала в законодавчому оформленні існуючих організацій і наданні певних видів гарантій та допомоги державним службовцям і окремим групам робітників, професії яких пов'язані з підвищеним ризиком.

Засновником системи державного соціального забезпечення вважається німецький канцлер Отто фон Бісмарк. Саме в Німеччині, з одного боку, найбільше розвинулись ідеї соціал-демократії, а з іншого боку, згідно з політикою канцлера Бісмарка, вперше було запроваджено певні соціальні амортизатори на протигагу робітничому рухові. Саме за часів Бісмарка було запроваджено систему соціального страхування для працівників промисловості до якої входили допомога по хворобі (1883 р.), у зв'язку з нещасним випадком на виробництві (1884 р.), по інвалідності та старості (1889 р.) [8].

Елементи соціального забезпечення поступово почали впроваджувати у себе й інші європейські держави, впроваджуючи соціальне законодавство, прагнучи заспокоїти пролетаріат і уникнути революційних катаклізмів. Метою вказаних новацій було також збільшення продуктивності праці.

Перші закони для захисту промислових робітників на українських землях (які на той час перебували під владою Австрії) були застосовані у 1854 р. в гірничій промисловості. В 1902 р. подібний захист було введено для залізничників. Для цього були створені так звані промислові інспекторати (1883 р.). В 1867 р. була вперше створена «організація для представництва професійних інтересів робітників і службовців» (профспілки). Законом від 1887 р. введено обов'язкове страхування робітників від нещасних випадків на роботі (внески сплачували працедавці); з 1888 р. – від випадкових хвороб, а з 1906 р. – обов'язкове страхування службовців (пенсійне й інвалідне). Перші закони для організації посередництва у влаштуванні на роботу були ухвалені в 1907 р. [8].

До визначних дослідників другого етапу формування системи соціального захисту населення можна віднести Е. Енгеля, В. Парето, А. Маршалла, А. Пігу та інших. Ще у ХІХ ст. Е. Енгель знайшов низку залежностей між доходами й витратами населення, які згодом були названі «законами Енгеля». Він вважав, що зі збільшенням доходу в бюджеті сім'ї частка витрат на харчування зменшується (І закон Енгеля); частка витрат на одяг не змінюється (ІІ закон); частка витрат на житло, у тому числі опалення й освітлення, залишається постійною (ІІІ закон); частка витрат на освіту й лікування збільшується (ІV закон) [6].

У праці «Підручник політичної економії» (видання 1906 р.) В. Парето на основі аналізу статистичних даних вивів закон розподілу доходів («закон Парето»), який виражає залежність між величиною доходу та кількістю його отримувачів, засновану на розподілі здібностей людей. Проблему бідності він вбачав передусім у недостатності виробництва. Найкращий спосіб поліпшити становище бідних верств населення – зробити так, щоб багатство зростало швидшими темпами, ніж кількість населення [4].

Маршалл А. аналізував поведінку працівника, як раціонального суб'єкта, який оцінює свою участь у виробництві через зіставлення доходів і витрат. Пропозицію праці дослідник пояснював як демографічними факторами, так і суб'єктивними оцінками важкості праці, а попит на робочу силу - законами спадної корисності та спадної продуктивності [3].

Пігу А. розвинув неокласичні ідеї та створив економічну теорію добробуту. Учений наголошував на тому, що поняття індивідуального добробуту включає такі показники якості життя, як умови довкілля, праці та відпочинку, доступність освіти, громадський порядок, медичне обслуговування тощо. Економічний добробут суспільства дослідник обумовлював розміром національного дивіденду (частка матеріального доходу, що може бути виражена в грошах) і способом його розподілу між членами суспільства [5].

ІІІ етап формування системи соціального захисту населення (початок ХХ ст. – до теперішнього часу) характеризується пом'якшенням антагонізмів та гармонізації інтересів різних суспільних верств населення, практичній реалізації механізмів обмеження невинуватого рівня диференціації доходів та подолання бідності.

Глибока економічна криза 30-х років ХХ ст. у країнах Заходу, яка засвідчила недосконалість тогочасних соціальних програм, прискорила процес усвідомлення суспільством відповідальності за своїх членів.

Держава відповідними законодавчими актами створила гарантії соціального захисту працівників та їхніх сімей. Крім того, вона взяла на себе не лише управління охороною здоров'я та освітою, контроль за соціальним страхуванням і соціальним забезпеченням, а й певні фінансові зобов'язання щодо соціального забезпечення інвалідів, безробітних і людей

похилого віку.

Після Першої світової війни було створено першу міжнародну організацію - Міжнародну організацію праці (МОП) (1919 р.), основне завдання якої полягало в забезпеченні соціальних гарантій працівників в європейському, а згодом і у всесвітньому масштабі [8].

У 20-30-ті рр. ХХ ст. було прийнято низку конвенцій, які врегулювали питання соціального страхування. Особливу увагу було приділено нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням. У роки Другої світової війни розширилося міжнародне співробітництво з питань забезпечення соціальних гарантій трудящим. Зокрема, було опубліковано такі документи, як Атлантична хартія (1941 р.) і Філадельфійська декларація МОП (1944 р.). Атлантична хартія закликала до міжнародного співробітництва з метою досягнення вищого рівня економічного розвитку, життя й соціального забезпечення. У Декларації про цілі й завдання МОП (Філадельфійській), яка визначила магістральні шляхи не лише діяльності МОП, а й світової соціальної політики загалом на другу половину ХХ ст., проголошено завдання МОП сприяти запровадженню країнами світу програм, які, зокрема, мають на меті:

- повну зайнятість і підвищення життєвого рівня населення;
- зайнятість працівників на роботах, де вони можуть отримати задоволення, виявляючи повною мірою свою майстерність і вміння та зробити найбільший внесок у загальний добробут;
- забезпечення (як засіб досягнення цієї мети і за відповідних гарантій усім зацікавленим) можливостей навчання й просування на вищі посади працівників, включаючи міграцію та поселення;
- забезпечення рівних можливостей щодо освіти.

Філадельфійська декларація МОП закликала уряди запровадити гарантовану мінімальну заробітну плату, досягти повної зайнятості, реалізувати програми соціального забезпечення, поліпшити умови праці, підвищити життєвий рівень населення. Було прийнято два важливих міжнародних документи - "Про забезпечення доходу" і "Про медичне обслуговування", які визначили нову доктрину соціального захисту. Ці рекомендації націлюють держави й уряди на надання соціальних гарантій населенню в усіх непередбачених ситуаціях, що загрожують здоров'ю людей та їх матеріальному добробуту [8].

До визначних дослідників третього етапу формування системи соціального захисту населення можна віднести М. Фрідмана, Дугласа М. Кліффорд Хью, Й. Дрешера та інших.

Дрешер Й., філософ і письменник, впевнений, що грамотний розподіл ресурсів у сучасній економіці може позбавити людство від бідності й забезпечити йому можливості для відпочинку, творчості й підприємництва. Цей розподіл, на його думку, може забезпечити базовий основний дохід

(БОД), тобто певна сума, що регулярно повинна видаватися кожному жителю даної країни. Мова йде про суму, якої буде вистачати тільки на задоволення основних потреб людини, без яких він не може вижити й, природно, при цьому ніхто не заважає людям самостійно заробляти стільки грошей, скільки їм необхідно.

Значний імпульс новому осмисленню й обговоренню ідеї БОД дали соціальні й економічні катастрофи першої половини ХХ в.

Так, британський мислитель Дуглас М. Кліффорд Хью відкрив закономірність, що суперечила постулатам класичної економіки Д. Рікардо: загальна вартість товарів і послуг, вироблених підприємством за певний період, завжди перевищує загальну суму виплачених за цей час зарплат працівникам і дивідендів власникам. До речі, з тією ж проблемою зштовхнувся капіталізм під час Великої депресії, а саме, криза була викликана надвиробництвом і недоспоживанням: тобто в людей недостатньо коштів для споживання всіх вироблених товарів. Тому ще Г. Форд говорив: «Я платитиму своїм працівникам стільки, щоб вони могли купувати мої автомобілі» [2].

Тобто, всупереч працям класиків, вироблена вартість не розподіляється відразу ж повністю у вигляді купівельної спроможності. виправити положення теоретик запропонував за допомогою системи «національного дивіденду»: між всіма громадянами порівну розподіляти певну суму, при цьому регулюючи ціни за допомогою спеціального механізму, що виключить можливість інфляції [2].

В 1960-х рр. у США обговорення ідеї БОД ініціював М. Фрідман. Він запропонував ввести «негативний прибутковий податок», тобто доходи, що перевищують певну суму, обкладали б спеціальним податком, а отримані в такий спосіб кошти розподілялися між тими, чий дохід невеликий. В 1970-х рр. у порядку експерименту цю систему впроваджували в деяких штатах, вона одержала назву «*mincome*» (мінімальний дохід). Наприклад, на Алясці ця система функціонує й зараз: там створений спеціальний фонд, у якому акумулюється певна частка доходів від видобутку нафти. Із цього фонду й фінансується програма мінімального доходу для всіх жителів штату: кожний громадянин одержує біля \$1 тис. на рік. Тобто реалізована ідея, що кожна людина має право на певну (хоч і невелику) частку в національному доході.

З 1980-х рр. активні дискусії відносно БОД відновилися в Європі, а у середині 1980-х рр. була заснована Всесвітня мережа основного доходу (Basic Income Earth Network, BIEN), що займається науковим дослідженням питань, пов'язаних з БОД [2].

Зараз у багатих країнах функціонує широко розгалужена система соціальної допомоги. Але принципова різниця полягає в тому, що допомогу з безробіття одержують безробітні, а БОД гарантований кожній людині,

незалежно від того, скільки в нього грошей. Це стартовий капітал, за допомогою якого людина може, наприклад, відкрити свою справу. Система перерозподілу національних благ за допомогою механізму базового основного доходу є кращою, ніж діюча, але й у ній є недоліки: при такій «зрівнялівці» наймані робітники можуть втратити мотивацію до праці.

Отже, дослідження теоретичних концепцій державної соціальної політики засвідчило, що впродовж становлення та зміни економічних формацій йде активний процес пошуку найбільш адекватних й ефективних методів соціального захисту населення. Загалом, в сучасних умовах спостерігається зближення, конвергенція двох протилежних концепцій соціальної політики - ліберальної та держави соціального добробуту - в різних країнах. Тому необхідною для України є розробка власної інтегральної моделі соціальної політики, яка поєднувала б у собі елементи і ліберальної, і соціально орієнтованої соціальної політики. В рамках цієї інтегральної моделі вважаємо, що вирішальним первинним елементом суспільного відтворення є економіка, ефективний розвиток якої залежить від становища та рівня соціальної захищеності населення. Привабливість цієї моделі соціальної політики обумовлюється можливістю синтезу індивідуальної активності населення та регулюючої ролі держави.

**Висновки.** Таким чином, необхідною умовою розв'язання проблем соціального захисту населення є послідовне здійснення стратегії економічного зростання та реалізація адекватної державної соціальної політики. Тому першочерговим стає вдосконалення механізму соціального захисту населення та його ефективне поєднання з активізацією самозахисних спроможностей населення в умовах сучасних глобальних трансформацій, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Антология экономической классики. За ред. И.А. Столярова. М.: МП ЭКОНОВ, КЛЮЧ, 1993. 475с.
2. Дрешер Й. Базовый основной доход: утопия или реальность? / Бизнес. 2009. № 39 (870). С. 8-9. (28 сен.).
3. Маршалл А. Принципы экономической науки: В 3 т. М.: Прогресс, 1993. Т. 2. С. 219.
4. Парето В. Учебник политической экономии / Урал LTD, 1999. С. 273.
5. Пигу А. Экономическая теория благосостояния: Пер. с англ.: В 2 т. А. Пигу. М.: Прогресс, 1985. Т. 1. С. 73–74.
6. Рабкина Н.Е., Римашевская Н.М. Основы дифференциации заработной платы и доходов населения. Методы экономико-математического прогнозирования. М.: Экономика, 1972. 288 с.
7. Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та



соц. дослідж., Держ. ком. статистики України; За ред. Л.М. Черенко. К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. 428 с.

8. Скуратівський В.А., Палій О.М. Основи соціальної політики: Навч. посіб. К.: МАУП, 2002. 200 с.

9. Сміт А. Добробут націй / Дослідження про природу та причини добробуту націй. К.: Port–Royal, 2001. 594 с.

10. Тер-Тумасов А. Мы можем достичь уровня жизни, как минимум, Польши / Бизнес. 2009. № 45 (876). С. 12-13. (9 нояб.).

### References:

1. Anthology of economic classics. [Antologiya ekonomicheskoy klassiki]. For red. I. A. Stolyarova. M.: МР EKONOV, KEY, 1993. 475s. [in Russian].

2. Drescher J. Basic basic income: utopia or reality? [Bazovyy osnovnoy dokhod: utopiya ili real'nost'?). Business. 2009. No. 39 (870). pp. 8-9. (Sep 28). [in Russian].

3. Marshall A. Principles of economic science. [Printsiipy ekonomicheskoy nauki]: In 3 volumes. M.: Progress, 1993. T. 2. S. 219. [in Russian].

4. Pareto V. Textbook of political economy. [Uchebnik politicheskoy ekonomii]. Ural LTD, 1999. P. 273. [in Russian].

5. Pigou A. Economic theory of welfare. [Ekonomicheskaya teoriya blagosostoyaniya]: TRANS. from English: In 2 vols. A. Pigou. M.: Progress, 1985. T. 1. S. 73–74. [in Russian].

6. Rabkina N.E., Rimashevskaya N.M. Fundamentals of differentiation of wages and incomes of the population. Methods of economic and mathematical forecasting. [Osnovy differentsiatsii zarabotnoy platy i dokhodov naseleniya. Metody ekonomiko-matematicheskogo prognozirovaniya]. M.: Economics, 1972. 288 p. [in Russian].

7. The standard of living of the population of Ukraine. [Riven' zhyttya naselennya Ukrayiny]. NAS of Ukraine. Inst. Of Demography and Soc. research., Gos. com. statistics of Ukraine; For the order. LM Cherenko. K.: LLC "Publishing House" Consultant ", 2006. 428 p. [in Ukrainian].

8. Skuratovsky V.A., Paliy O.M. Fundamentals of social policy. [Osnovy sotsial'noyi polityky]: Textbook. way. K.: MAUP, 2002. 200 p. [in Ukrainian].

9. Smith A. Welfare of Nations. [Dobrobut natsiy]. Research on the nature and causes of welfare of nations. K.: Port – Royal, 2001. 594 s. [in Ukrainian].

10. Ter-Tumasov A. We can achieve a standard of living, at least, in Poland. [My mozhem dostich' urovnya zhizni, kak minimum, Pol'shi]. Business. 2009. No. 45 (876). pp. 12-13. (Nov 9). [in Russian].