

**ЕКОНОМІКА ПРАЦІ ТА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ,
РОЗВИТОК ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ**

УДК 364(477)

А. Ю. СТОПЧАК
Хмельницький національний університет

**ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ВИНИКНЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО
ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Виділено етапи становлення соціального захисту в Україні залежно від цілей соціального захисту, методів та інституційного забезпечення. Окреслено проблеми сучасної системи соціального захисту в Україні та основні напрями розвитку.

In the article allocated stage of development of social protection in Ukraine according to the objectives of social protection, methods and institutional support. Outlined the problems of the modern system of social protection in Ukraine and the main directions of development.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, еволюція, формування, розвиток.

Вступ. Проблемам становлення та розвитку соціального забезпечення присвячено велику кількість праць вітчизняних та зарубіжних авторів. Зокрема, історичні аспекти виникнення та розвитку соціального захисту досліджували такі вчені, як Лібанова Е.М., Болотна Н. Б. Трансформацію ролі держави у забезпеченні добробуту громадян відображено у працях Іванової О. Л., Макарова О.В., Злупко С. М., Радецький Й. І., які також у своїх дослідженнях приділяли увагу дослідженню теоретичних засад та історичним витокам соціального захисту населення. Але у більшості праць об'єктом дослідження були процеси формування системи соціального захисту в світі в цілому. Натомість недостатньо висвітленими залишаються питання щодо становлення та розвитку соціального забезпечення на теренах України, яким і присвячена стаття.

Мета. Метою написання статті є дослідження процесу формування та розвитку соціального захисту саме в Україні залежно від ступеню охоплення соціальним захистом населення, інструментів, які використовуються, діючих інституцій та виділення окремих етапів цього процесу.

Результати дослідження. Еволюція соціального захисту проходила протягом тривалого часу від неорганізованих заходів до сучасних налагоджених систем на рівні держави. Вважається, що один з перших документів, який спрямований на захист вдів та сиріт, був виданий Вавилонським царем Хаммурапі ще у 8 сторіччя до н.е. система соціального захисту, яка існує в Україні, виникла не одразу і не у такому вигляді, як в теперішній час. Процес формування та розвитку системи соціального захисту розпочався ще у II сторіччі до н.е., коли на території України проживали племена Сарматів, та триває й досі. На нашу думку, цей процес залежно від ступеня розвитку об'єктів, інституцій, заходів соціального захисту можна умовно поділити на ряд етапів, які обмежені певними часовими рамками (табл. 1).

I етап. Фахівці стверджують, що історія соціального захисту розпочиналась з добродійності окремих громадян, проявів співчуття. Довгий час утримання непрацездатних членів сім'ї було моральним обов'язком її працездатної частини. Сироти та інші особи, які не мали сім'ї, або нужденні сім'ї могли отримати підтримку з боку громади, яка, як правило, не носила системного характеру. В Україні одними з перших "законодавчих актів", які запроваджували соціальну допомогу полоненим, були договори з греками, укладені у 911 і 945 роках князями київськими Олегом та Ігорем "Про порятунок полонених", де передбачалось зобов'язання сторін про викуп полонених та повернення їх на батьківщину [1].

II етап. Соціальний захист набуває чіткіших форм, формується специфічна організаційна структура, основою якої можна вважати церкви. У 996 році князь Володимир видав Устав, яким доручив церковним структурам та духовенству здійснювати опікування і нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких та встановив для благодійних закладів "десятину". Володимиром засновано училища для навчання убогих, богадільні, запроваджено народні свята, на яких годували нужденних та подавали їм милостиню. Князь Ярослав Володимирович заснував сирітське училище, у якому навчалось та утримувалось близько 300 юнаків.

Першим соціальним законом, в якому пропонувалась соціальна програма, була "Руська Правда", що датується IX – поч. X століття. Однак більшість дослідників пов'язують "Найдавнішу правду" з ім'ям Ярослава Мудрого (роки правління 1019 – 1054).

Отже, ініціатива щодо впровадження певних видів соціальної допомоги належала князям.

Пізніше зростає роль церкви у соціальному захисті громадян. Оскільки основним правилом у християнстві проголошувалась любов до ближнього, воно позитивно впливало на формування моралі у суспільстві, підтримувало прояви співчуття до нужденних. По суті, церква була благодійницькою організацією та своєрідною виконавчою інституцією держави. Об'єктами "соціального захисту" на цьому етапі були сироти, жебраки, інваліди. Єпископ Переяславський Єфрем у 1091 побудував для бідних і сиріт лікарні, призначив для них медиків. У цих закладах надавалась безкоштовна допомога. Також він

постановив, щоб подібні заклади були створені і в інших містах [2].

Таблиця 1

Етапи розвитку системи соціального захисту населення в Україні

№	Часові рамки	Коротка характеристика стану соціального захисту населення
I	II ст. до н.е. – до кінця X ст.	Характеризується відсутністю законодавчо оформлених механізмів та форм надання соціального забезпечення. Утримання непрацездатних членів сім'ї здійснювалось за рахунок інших членів. Особам без сім'ї громадою могла надаватися допомога у натуральній формі, яка не носила системного характеру.
II	кінець X ст. – XVII ст.	Об'єктами соціального захисту були сироти, жебраки, інваліди. Ініціаторами соціальних заходів були князі. Посилення ролі церкви як благодійної організації. Створення на базі церков і монастирів благодійних закладів для немічних та сиріт. У Запорізькій республіці створені благодійні заклади для поранених і старих воїнів. Посилилась організаційна діяльність різних установ та організацій щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Допомога (милостиня) надавалась здебільшого у натуральній формі.
III	Друга половина XVII ст. – початок XVIII ст.	Розвиток грошового обігу спричиняє виникнення професійного жебрацтва. Петром I законодавчо закріплюються допустимі заходи соціальної допомоги. Замість милостинь пропонуються благодійні внески. Зростає роль держави у регулюванні зайнятості працездатних жебраків (робітничі будинки), медичного обслуговування та утримання сиріт та безпритульних. Закладено основи державного регулювання соціальної безпеки.
IV	друга половина XVIII – початок XIX ст.	Сформувалась державна структура соціальної допомоги населенню. За рахунок державних коштів та благодійних внесків заснуються сирітські виховні заклади, народні школи, аптеки, лікарні, богадільні, лепрозорії, божевільні, робітничі будинки. Вперше було введено норми забезпечення богадільень ліжками. Вперше запроваджується пенсійне забезпечення деяких категорій державних службовців, яке носить характер привілею.
V	XIX ст. – 1917 р.	Розвиток промислового виробництва став передумовою для виникнення принципово нової концепції соціального захисту, основою якої є колективна відповідальність суспільства за утримання безробітних, удів, сиріт та престарілих. Запроваджені пенсії (допомога) у зв'язку з каліцтвом спочатку працівникам державних гірничих заводів та рудників, а згодом й всім робітникам. Пізніше зароджується державне соціальне страхування у вигляді страхування робітників від нещасних випадків на виробництві, забезпечення на випадок хвороби, та з'являється інституційне забезпечення соціального страхування.
VI	1917 р. – 1990 р.	Фінансування заходів соціального забезпечення повністю закріплено за державою. Пізніше джерелом фінансування державного соціального забезпечення стали внески роботодавців. Соціальними гарантіями держави були мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія, норми споживання в інтернатах для дітей і дорослих. Заходи соціального захисту того часу носили пасивний характер. Внаслідок того, що соціальним захистом було охоплене все населення країни, незалежно від потреби в ньому і доходів, а обрані методи виявились неефективними та високовартісними, система соціального захисту СРСР не досягла мети, заради якої була створена.
VII	з 1990	Зі здобуттям Україною незалежності процес демократизації соціального захисту набув значного розвитку. Створено законодавчу базу, яка визначає соціальні гарантії та нормативи, забезпечує отримання певного рівня доходів окремими категоріями громадян. Подальший розвиток системи соціального захисту проявляється через реформи (наприклад, системи пенсійного забезпечення) та нововведення. Система соціального захисту України поступово наближається до Європейських країн. Ратифіковано Європейську соціальну хартію. Розглядається можливість прийняття законів: "Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування", "Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.77 р."

Володимир Мономах (роки правління 1113 – 1125) заповідав турбуватися про убогих та надавати їм сильну допомогу.

У Запорізькій вольній республіці у цей період були створені благодійні заклади для поранених і старих воїнів. При монастирях (Печерському, Чернігівському, Лебединському (Чигирин) та ін.) засновувались благодійні заклади для немічних та сиріт. Посилилась організаційна діяльність різних установ та організацій щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. У XIV столітті відкрито 4 лікарні у передмістях Львова, Київське братство опікувалося школою та шпиталями для убогих. У Кам'янці-Подільському був створений вірменський шпиталь, який функціонував за кошти місцевої громади.

На цьому етапі допомога (милостиня) надавалась здебільшого у натуральній формі. Незважаючи на те, що жебраків не розпитували про нужду, мета допомоги, як правило, досягалась.

III етап. У середині XVII ст. значна частина території України входить до складу Росії. На цей час грошовий обіг набув розвитку, що сприяло перетворенню жебрацтва на професійну справу. Крім того, внаслідок посилення тиску поміщиків, збільшилась кількість біглих кріпаків. З метою зменшення таких явищ Петро I у 1712 році видав указ, яким заборонив надавати милостиню жебракам. Невиконання цього указу каралося штрафом до 5 крб. Натомість Петро I закликав робити благодійні внески у шпиталі та інших благодійних закладах. На Священний Синод та державні адміністрації покладено обов'язки щодо облаштування шпиталів, богадільень, притулків для сиріт та безпритульних. Здорових працездатних жебраків відправляли або в робітничі будинки, або до господарів. Для хворих та старих функціонували богадільні. Покинутих немовлят виховували у богадільнях та потім віддавали у солдати.

Вважається, що саме за Петра I закладено основи державного регулювання соціальної безпеки.

IV етап. У другій половині XVIII сторіччя сформувалась державна структура соціальної допомоги населенню. Катерина II у вересні 1763 р. видала Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а у

1775 році видала наказ "Приказ общественного призрения", яким створено народні школи, аптеки, лікарні, богадільні, лепрозорії, божевільні, робітничі будинки. Для цього виділялися кошти та приймалися благодійні внески. Особиста пожертва Катерини II складала 150 тис. крб, крім того, вельможі додали ще близько 350 тис. крб. У цей період створювалась велика кількість благодійних закладів по всій території Російської держави.

В Україні у 1812 році створено Харківське товариство благодійництва. Вперше було запроваджено норми забезпечення богаділень ліжками. Протириччям, притаманним даному етапу, було те, що на той час кріпаки були позбавлені соціального захисту в будь-яких формах.

З'явилась така форма соціального захисту, як пенсійне забезпечення, але пенсії надавались тільки окремим категоріям державних службовців у якості привілею за довготривалу службу, вірність та відданість монарху. Тобто державна пенсія була скоріше виключенням, ніж правилом. У законодавстві Росії того часу зазначалось, що пенсія надавалась "не з поваги тільки до років служби і хворобливих випадків, спричинених нею, а з поваги до особливої старанності у виконанні посад" [2].

В цілому соціальний захист до появи капіталізму існував у формах:

- 1) благодійності через опіку та піклування;
- 2) утримання непрацездатних сім'єю;
- 3) державної допомоги для найвразливіших верств населення;
- 4) взаємодопомоги громади;
- 5) пенсії державним чиновникам за бездоганну службу;
- 6) утримання військових чинів при виході на пенсію за віком або з каліцтвом, отриманим на війні.

V етап розпочався у XIX ст. з розвитком промислового виробництва, коли у зв'язку з виїздом сільського населення у місто руйнувалась сім'я, яка включала три покоління, з появою підприємств, де використовувалась наймана праця, змінилась економічна роль сім'ї. Саме тоді зародилась нова концепція соціального захисту, яка базувалась на колективній відповідальності суспільства за утримання безробітних, удів, сиріт та престарілих.

Принципи соціального захисту працівників гірничих заводів закріплені законом 1861 року щодо створення "допоміжних товариств" та положенням 1901 року, яке стосувалось правил надання (призначення) пенсій працівникам державних гірничих заводів та рудників, які втратили працездатність на виробництві.

Законом про винагороду потерпілих робітників на всіх промислових підприємствах внаслідок нещасних випадків, прийнятим у 1903 році у Росії, призначалась компенсація у зв'язку із каліцтвом, яка називалась пенсією. Але на той час ще не встановлювались пенсії за віком, у разі втрати годувальника, у разі інвалідності за загальним захворюванням. Законом здебільшого встановлювалось не право робітника на матеріальне утримання, а відповідальність роботодавців (роботодавець звільнявся від виплат, якщо робітник отримував травму навмисне або з причини власної недбалості, необережності). Пізніше з'явилося державне соціальне страхування, законодавче забезпечення якого реалізовувалось через низку законів, прийнятих Третьою Державною Думою у 1912 році. Ці закони передбачали страхування робітників від нещасних випадків на виробництві, забезпечення на випадок хвороби, появу інституційного забезпечення (Ради та заклади у справах страхування робітників).

VI етап. "Радянський" етап розвитку соціального забезпечення розпочався у 1917 році з Великої Жовтневої Революції. У листопаді опубліковано "Урядове повідомлення про соціальне страхування", після чого видано низку декретів про повне соціальне страхування як найманих робітників, так і малозабезпечених верств міського та сільського населення (СУ РСФСР ст. 17). Прийняте у 1918 р. Положення про соціальне забезпечення трудящих стосувалось матеріального забезпечення тимчасово непрацездатних, безробітних, інвалідів, допомоги по вагітності і пологах, у зв'язку з народженням дитини, на поховання, медичної допомоги тощо. Держава перебрала на себе зобов'язання щодо фінансування соціального забезпечення (крім приватних роботодавців) у 1919 р., а у 1921 р. державне соціальне забезпечення здійснювалось вже за рахунок внесків роботодавців (підприємств).

Система соціального захисту У СРСР гарантувала мінімальну заробітну плату, мінімальну пенсію, норми споживання в інтернатах для дітей і дорослих. Держава брала на себе повну адміністративну і фінансову відповідальність за виплатами соціального страхування, що робило працівника пасивним учасником системи соціального захисту. Система пільг охоплює все населення держави, а не вразливі верстви, в той же час виділяються привілейовані категорії.

Така соціальна підтримка обходилася державі дуже дорого і врешті-решт виявилася їй просто не по кишені. Бажання дбати про всіх і кожного, незалежно від рівня забезпеченості, прискорило фінансове банкрутство уряду. Контроль над цінами призвів до небаченого дефіциту, а продовольчі субсидії – до жорсткої інфляції. Надмірна щедрість радянської "загальної" системи соціального забезпечення призвела до прямо протилежних результатів в порівнянні з первісним задумом.

VII етап. "Сучасний" етап розпочався з 1990 року з набуття Україною незалежності. Хоча демократизація соціального захисту розпочалась ще у 80-і роки, тобто за часів Радянського Союзу (матерям гарантувалась відпустка по догляду за дитиною до двох років, пізніше – закон про пенсійне забезпечення,

яким впроваджувався єдиний порядок нарахування пенсій усім громадянам, запроваджувались соціальні пенсії), цей процес набув розвитку лише після отримання Україною статусу незалежної держави.

На даний час існує значна кількість законів, які визначають соціальні гарантії та нормативи, забезпечують певний рівень доходів окремим категоріям громадян.

Оскільки процес розвитку системи соціального захисту є динамічним, останнім часом з'явилась ціла низка реформ та нововведень. Наприклад, реформа системи пенсійного забезпечення, спрямована на заміну діючої системи на сучасну страхову трирівневу, почала здійснюватись у 2004 році [4]. Метою здійснення реформи є підвищення рівня доходів пенсіонерів, забезпечення зв'язку між розмірами пенсійних виплат та внесків, зміна балансу економічних і соціальних інтересів у державі, заохочення працівників до тривалого трудоактивного періоду та легалізації заробітної плати, стимулювання здійснення заощаджень застрахованими особами, диверсифікація джерел фінансування пенсій (загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, обов'язкові та добровільні заощадження).

Позитивним моментом у реформуванні системи соціального захисту є введення адресної допомоги, страхової медицини, однак у зв'язку з суттєвою розгалуженістю системи не вдається суттєво знизити бідність. Масове розповсюдження права на пільги призвело до включення у групу пільговиків тих категорій населення, які внаслідок свого матеріального становища використовують пільги як привілеї. Такий стан речей спричиняє негативне ставлення до пільг не тільки серед населення, яке не допущене до пільг.

Розширення контингенту пільговиків знецінило ідею надання державних соціальних гарантій учасникам бойових дій та інвалідам Великої Вітчизняної війни, ліквідаторам наслідків Чорнобильської катастрофи. Право на пільги прямо чи опосередковано мають майже 43 % населення, загальний обсяг пільг потребує щороку понад 29 млрд гривень, що дорівнює річним видаткам усіх місцевих бюджетів України. Найбільш чисельними категоріями серед них є пенсіонери за віком (10,5 млн осіб), діти війни (6,2 млн осіб), ветерани праці (4,6 млн осіб), ветерани війни (2,9 млн осіб), постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (1,9 млн осіб)[4].

Система надання пільг, що ґрунтується на принципі відшкодування витрат підприємствам, які надають послуги (житлово-комунальні, транспортні, зв'язку тощо), залежить від тарифної політики надавачів послуг, а не від державного регулювання. Це створює можливості для різноманітних зловживань під час використання бюджетних коштів. До того ж, через обмеженість бюджетних ресурсів значна частка витрат, пов'язаних з наданням пільгових послуг, фінансувалась за рахунок підприємств, що надають ці послуги, що, у свою чергу, стало одним з чинників їх збитковості.

На сьогодні немає можливості визначити, який саме обсяг соціальної допомоги отримав кожен громадянин чи соціальна група. Внаслідок неможливості оцінити сукупний рівень допомоги, окремі громадяни можуть отримувати більшу вигоду за рахунок суміщення різних видів виплат, таким чином виникають певні маніпуляції і, як наслідок, дисбаланс між різними категоріями пільговиків. Це питання є дуже актуальним і механізми його вирішення передбачають перегляд порядку надання пільг тим, хто працює, отримуючи високу заробітну плату.

Слід відмітити як позитивне значне зростання протягом останніх років допомог та мінімальних гарантій:

1) у 2008 році на 44 % (з 90 грн до 130 грн) розміру допомоги для 660 тисяч сімей, які виховують дітей до трирічного віку;

2) на 60 % (з 463 грн до 759 грн) розміру допомоги понад 50 тисячам малозабезпечених багатодітних сімей;

3) для безробітних з числа застрахованих осіб, у яких розмір виплат залежить від страхового стажу, та незастрахованих осіб з числа військовослужбовців, звільнених за скороченням чисельності без права на пенсію, в 2,1 рази (з 235 до 500 грн), або з 41,4 до 74,7% прожиткового мінімуму для працездатних осіб; Наближення до прожиткового мінімуму відбулося за рік майже в чотири рази швидше ніж за останні три роки;

4) для інших застрахованих та незастрахованих осіб – в 2,3 рази (з 160 до 360 грн), або з 28,2 до 53,8% прожиткового мінімуму для працездатних осіб; наближення мінімальних розмірів виплат до прожиткового мінімуму для цієї категорії безробітних відбувалось за рік в 5 разів швидше ніж за останні три роки;

5) підвищено на 12,5% розмір щомісячних страхових виплат потерпілим на виробництві.

Забезпечено виплату допомоги у розмірі двох прожиткових мінімумів 6,5 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються у прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу.

Вперше в Україні з 1 квітня 2008 року виконано в повному обсязі норми статті 46 Конституції України і встановлено мінімальну пенсійну виплату на рівні не нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, а з 1 жовтня 2009 року мінімальний розмір пенсійних виплат становив 572,4 грн, тобто вище встановленого (498 грн) прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб.

Також у 2008 році запроваджено диференційований підхід до обчислення пенсії залежно від статусу особи, що дозволило підвищити пенсійні виплати, які не збільшувались з 2002 року, зокрема:

- 1) надбавки на неповнолітніх дітей, які перебувають на утриманні пенсіонера;
- 2) надбавки на догляд за інвалідами та особами, що досягли пенсійного віку і потребують постійного стороннього догляду;
- 3) підвищення до пенсій особам, які необгрунтовано зазнали політичних репресій і згодом були реабілітовані та членам їх сімей.

У 2009 році збережений рівень соціальних допомог, та, крім того, у 2 рази збільшено розміри допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування: для дітей до 6 років – з 557 грн до 1114 грн, для дітей від 6 до 18 років – з 701 грн до 1402 гривень. У 1,5 рази збільшено максимальний розмір допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку: з 50% (або 334,5 грн) до 75% (або 501,75 грн) прожиткового мінімуму. Запроваджується новий вид допомоги у разі усиновлення дитини. Така допомога надається у розмірі 12 240 гривень незалежно від віку дитини (виплата здійснюється одноразово в сумі 4 800 грн та щомісячно протягом року в сумі 620 гривень).

З одного боку, збільшення соціальних допомог, пенсії, мінімальних соціальних гарантій та стандартів можна вважати позитивними змінами у системі соціального захисту населення. На користь цього свідчить і те, що за підсумками 2008 року завдяки цим діям підвищилися доходи населення, що, в свою чергу, призвело до зменшення в 1,3 рази одержувачів допомоги по малозабезпеченості та в 1,2 рази одержувачів житлових субсидій.

Однак, під впливом фінансової кризи на наповнення Державного бюджету та бюджетів фондів соціального страхування, значно зменшились можливості держави щодо забезпечення прийнятих зобов'язань. Внаслідок зниження обсягів виробництва активізувались процеси на ринку праці. Зокрема, збільшилась кількість вивільнених працівників та тих, які відправлено в неоплачувані відпустки з ініціативи роботодавців, поширилось переведення працівників на роботу в умовах неповного робочого часу. Загострилась проблема безробіття, знизився рівень заробітної плати, збільшилась заборгованість з неї. Відбулось зменшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, відрахувань до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування. Тому необхідно продовжити реформування системи соціального захисту населення, здійснюючи акцент на використанні активних заходів соціальної політики.

Висновки. Таким чином, процес розвитку системи соціального забезпечення в Україні можна поділити на сім етапів. Кожен з цих етапів має характерні риси, свої особливості, методи та інструменти соціального захисту.

Хоча процес формування системи соціального захисту на території України триває вже більше двох тисячоліть, не можна стверджувати, що вона сформувалась остаточно. Дослідження вітчизняного та світового досвіду формування систем соціального захисту доводить, що ця система є динамічною та потребує постійного вдосконалення залежно від впливу різних макроекономічних умов. Найбільш актуальними є питання реформування системи пільг та посилення адресності допомог, системи пенсійного страхування.

Література

1. Злупко С.М., Радецький Й.І. Людський потенціал, зайнятість і соціальний захист населення в Україні. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І Франка, 2001. – 192 с.
2. Иванова Р.И. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): Автореф. дис. доктора юрид. наук. – М., 1987. – 20 с.
3. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення в Україні. – К.: Атіка, 2006. – 380 с.
4. Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України // <http://www.mlsp.gov.ua>
5. In the article allocated stage of development of social protection in Ukraine according to the objectives of social protection, methods and institutional support. Outlined the problems of the modern system of social protection in Ukraine and the main directions of development.

Надійшла 10.11.2009