

УДК: 351:911.372.7

Помаза-Пономаренко Алина Леонидовна, кандидат наук по государственному управлению, ведущий научный сотрудник научного отдела по проблемам управления в сфере гражданской защиты Национального университета гражданской защиты Украины

Pomaza-Ponomarenko Alina, PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems of regulation in the field of civil protection of the National university of civil protection of Ukraine

**ОЦЕНКА УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ И ЕЕ РЕГИОНОВ:
ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА
(ЧАСТЬ 1)
THE ESTIMATION OF LEVEL OF THE SOCIAL
SECURITY OF UKRAINE AND ITS REGIONS:
THEORY, METHODOLOGY AND PRACTICE
(PART 1)**

В современной науке до сих пор нет единой критериальной основы для измерения социальной безопасности. В основном это объясняется тем, что одни исследователи изучают явление в целом (традиционный подход), а другие – его отдельные части (альтернативный подход). Сторонники традиционного подхода определяют социальную безопасность как отсутствие угроз для социума, социальной группы и личности, а альтернативного – как отсутствие угроз со стороны социума. Однако угрозы здоровью, жизни вызывают протестные настроения в обществе, которые порождают угрозу национальной безопасности. Собственно, угрозы для социума являются первичными по отношению к угрозам со стороны социума. Оба вида социальных угроз непосредственно связаны друг с другом, поэтому их следует рассматривать в комплексе, акцентируя внимание, прежде всего, на «первичной» социальной безопасности, то есть для социума. Масштаб и уровень обеспечения его безопасности является тем признаком, по которому следует разграничивать указанные подходы. Согласно с альтернативным подходом, существует только один уровень такой безопасности – общество в целом,

ответственность за которую несет государство, а согласно с традиционным – существует три уровня безопасности (личности, социальной группы, общества в целом), а также несколько видов ответственности (государства, общества, социальной группы, личности).

Сложность выбора и измерения объективных показателей социальной безопасности определяется еще и следующими особенностями:

- определенными сложностями формализованного описания социально-экономических процессов, происходящих в обществе;
- сложностью получения достоверной исходной информации;
- трудностями измерения отдельных показателей, имеющих, в частности обобщенный характер.

Все это указывает на актуальность темы, а также важность ее комплексного исследования.

Анализ последних исследований и публикаций. Определению основ и механизмов государственной социальной и региональной политики посвящены научные наработки значительного количества ученых, а именно: С. Белой, С. Варналия, А. Васильевой, В. Воротина, И. Дегтяревой, А. Дегтяря, О. Дегтяря,

С. Домбровской, Н. Нижник, Я. Жалило, О. Иляш, В. Ковальчук, Е. Коротич, В. Скуративского, А. Халецкой и др. Вместе с тем, для науки «Государственное управление» важным является осуществление основательного анализа, систематизации и уточнения методологических подходов к оценке уровня социальной безопасности государства и регионов. Все это составляет цель нашего исследования.

Изложение основного материала. Согласно Закона Украины «Об основах государственной региональной политики» [6, ст. 23] мониторинг реализации такой политики проводится путем установления перечня соответствующих индикаторов, отслеживания их динамики, подготовки и обнародования результатов такого мониторинга. Перечень таких индикаторов определяется методикой проведения мониторинга реализации государственной региональной политики, утверждается Кабинетом Министров Украины. В его Постановлении «Об утверждении Порядка и Методики проведения мониторинга и оценки результативности реализации государственной региональной политики» [7] утвержден перечень индикаторов, используемых при

ежегодном и ежеквартальном оценивании такой результативности. Следует, однако, отметить, что индикаторы ежегодного и ежеквартального оценивания разнятся между собой (см. Дополнение 1 и 2 [7]). Это противоречит положениям вышеуказанного закона и делает невозможным отслеживание динамики проявления тех или иных индикаторов как по регионам, так и по стране в целом. Тем самым нивелируется цель проведения мониторинга результативности государственной региональной политики – наблюдение за процессом ее реализации, выявление проблем развития регионов и причин их возникновения, повышение эффективности управленческих решений центральных органов исполнительной власти, Совета министров АРК, областных, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций в сфере регионального развития [7, п. 2]. Как следствие, результаты мониторинга социально-экономического развития регионов могут с легкостью поддаваться сомнению и стать предметом для дальнейших дискуссий как в теории, так в практике государственного управления, т. к. такой мониторинг предполагает проведение расчетов рейтинговой оценки

регионов по каждому направлению и расчета общей рейтинговой оценки в целом по всем направлениям [7, п. 6].

Не смотря на то, что данная Методика [7, п. 6] предусматривает составление общей рейтинговой оценки регионального развития в целом по всем направлениям, такое понятие, как «интегральный показатель», «комплексный анализ» и др. в ней не используется.

Вместе с тем, 2-мя годами ранее в Украине были утверждены методические рекомендации по расчету уровня экономической безопасности Украины [3]. По нашему мнению, они были «пророческие», и закрепили на нормативно-правовом уровне такие понятия: комплексный анализ индикаторов экономической безопасности, интегральный индекс ее безопасности, интегральная оценка уровня такой безопасности и др. (см. пункты 3, 6, 9, 29, 30 и т. д.). Интегральный индекс экономической безопасности Украины состоит из средневзвешенных субиндексов. Одним из них является субиндекс социальной безопасности, который содержит 15 индикаторов [3, п. 8.1–8.15 Приложения 1]. Следует сразу отметить, что, по мнению Министерства

экономического развития и торговли Украины, социальная безопасность – это состояние развития государства, при котором оно способно обеспечить достойный и качественный уровень жизни населения независимо от возраста, пола, уровня доходов, способствовать развитию человеческого капитала как важнейшей составляющей экономического потенциала страны [3, абз. 10 п. 5].

На основании вышеизложенного считаем, что положения Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка и Методики проведения мониторинга и оценки результативности реализации государственной региональной политики» от 21.10.2015 № 856 требуют основательной доработки [7]. По нашему убеждению, в неё могут быть включены положения Приказа Министерства экономического развития и торговли Украины «Об утверждении Методических рекомендаций по расчету уровня экономической безопасности Украины» от 29.10.2013 № 1277 [3].

В продолжение также отметим, что избежать громоздкости описания индикаторов социальной безопасности и сложностей во время их оценивания

можно, если *объединить* эти индикаторы в четыре группы под такими условными названиями: «индикаторы социальной безопасности», «индикаторы качества жизни», «индикаторы гуманитарной безопасности» и «другие индикаторы». В контексте нашего исследования за основу для такой группировки индикаторов социальной безопасности регионов Украины и страны в целом мы берем те, что уже были предложены Министерством экономического развития и торговли Украины [3], но с некоторыми уточнениями, учитывая имеющиеся подходы к определению социальной безопасности – традиционный и альтернативный.

1. Индикаторы социальной безопасности:

- отношение среднемесячной номинальной заработной платы и прожиточного минимума;
- отношение среднего размера пенсии по возрасту к прожиточному минимуму лиц, утративших трудоспособность;
- численность ВИЧ-инфицированных с диагнозом, установленным впервые в жизни;
- численность больных активным туберкулезом с диагнозом, установленным впервые в жизни;

– объем расходов сводного бюджета на здравоохранение, процент ВВП;

– уровень преступности (количество совершенных преступлений на 100 тыс. чел.).

Приведенные шесть индикаторов в контексте данного исследования с некоторой условностью можно отнести к индикаторам собственно социальной безопасности в традиционном понимании. Однако это можно сделать оставив за пределами исследования их информативность, возможность практического использования.

2. Индикаторы качества жизни:

1. Доля населения со среднедушевыми эквивалентными общими доходами в месяц ниже 75 процентов медианного уровня общих доходов.

2. Соотношение общих доходов 10 процентов наиболее и наименее обеспеченного населения (децильный коэффициент фондов).

3. Доля расходов на продовольственные товары в потребительских денежных расходах.

4. Отношение среднемесячной заработной платы, начисленной в среднем за час, в странах ЕС-28 и в Украине.

5. Отношение средней стоимости 1 кв. метра общей площади жилья к среднемесячной заработной платы.

По нашему мнению, эту группу индикаторов нельзя однозначно отнести к индикаторам социальной безопасности как в традиционном, так и в альтернативном смысле. Поскольку первые два из них характеризуют не уровень жизни населения, а степень имущественного расслоения общества. Оно присуще любому обществу. В контексте же социальной безопасности нас интересует, прежде всего, не имущественное расслоение общества, а его благосостояние.

3. Индикаторы гуманитарной безопасности:

– объем расходов сводного бюджета на образование;

– общая численность учащихся дневных общеобразовательных учебных заведений (процент соотношения к общей численности постоянного населения в возрасте 6–17 лет).

По нашему мнению, эту группу индикаторов можно с уверенностью отнести к социальной безопасности в альтернативном понимании, т.к. они

непосредственно не связаны со здоровьем и жизнью человека, но потенциально с уровнем его благосостояния, и, как следствие, со стабильным развитием общества.

4. Другие индикаторы:

– сумма невыплаченной заработной платы на 1 января (1 июля) в фонд оплаты труда за декабрь (июнь) отчетного года;

– уровень занятости населения в возрасте 15–70 лет (процентное соотношение населения соответствующей возрастной группы).

Считаем, что эта группа индикаторов определенным образом выпадает из общего контекста. Сумма невыплаченной заработной платы без дополнительных уточнений может свидетельствовать о многом, поэтому необходима дополнительная информация о структуре предприятий (экономически активные, неактивные, в стадии санации, ликвидации), платежного календаря и тому подобное. Уровень занятости является важным и общепризнанным показателем состояния здоровья национальной экономики. Однако его влияние на социальную безопасность в любой трактовке невозможно оценить

без анализа состояния социального страхования (в частности от безработицы) и социальной помощи в стране в целом. Итак, эта группа индикаторов также недостаточно подходит для определения уровня социальной безопасности как исходя из традиционного, так и альтернативного подхода.

Как видно из анализа всего множества индикаторов, утвержденных Минэкономразвития [3], только три пригодны для реального оценивания уровня социальной безопасности в альтернативном понимании и только один в традиционном. По нашему убеждению, это может быть связано с нечетким пониманием сущности, детерминант и сущности социальной безопасности, поскольку Минэкономразвития определяет ее как состояние развития государства, при котором государство способно обеспечить достойный и качественный уровень жизни населения независимо от возраста, пола, уровня доходов, способствовать развитию человеческого капитала как важнейшей составляющей экономического потенциала страны. Достойный, качественный уровень жизни в значительной степени являются размытыми, неопределенными и субъективными категориями, то

есть такими, которые не пригодны для практического использования в государственном управлении [4]. Однако интересы украинского общества нуждаются именно в максимально транспарентной оценке с целью принятия конкретных управленческих решений в области социальной политики, поскольку сильная социальная политика государства формирует предпосылки для социальной стабильности.

Отметим, что Ю. Харацишвили и Е. Дронь [5] в дополнение предлагают следующий набор индикаторов:

- уровень оплаты труда;
- уровень теневой заработной платы и занятости;
- уровень расходов на образование, здравоохранение в ВВП;
- отношение средней заработной платы к прожиточному минимуму;
- удельный вес заработной платы в структуре доходов населения;
- уровень дефицита ПФ к ВВП и др.

При этом авторы исходят из собственной трактовки социальной безопасности как «состояния социальной сферы, при котором обеспечивается высокий и качественный уровень жизни населения

независимо от влияния внутренних и внешних угроз». Характерно, что Ю. Харазшвили и Е. Дронь, так же как и Минэкономразвития, настаивают на том, что главным критерием является уровень жизни населения. Однако при такой трактовке социальной безопасности предложена система индикаторов соответствует своему назначению, то есть действительно отражает уровень жизни населения.

Несколько похожую точку зрения отстаивает Л. Ильчук [2], который трактует социальную безопасность как «состояние защищенности социальных интересов и социальных потребностей личности, общества, государства от воздействия на них внутренних и внешних угроз в пределах определенных предельных (пороговых или критических) значений, которые могут представлять угрозу национальной безопасности страны». Соответственно, он предлагает собственный набор из 19 индикаторов, сгруппированных в пять блоков: социально-трудовые отношения, демографическая ситуация, социальное расслоение, социальная защита, безопасность жизни.

Анализ предлагаемых в науке (теории и практике) «Государственное управление» индикаторов

социальной безопасности позволяет сделать вывод, что их набор зависит, прежде всего, от авторского видения, трактовки и обоснования. Мы согласны с Е. Гринченко и М. Гринченко [1], что последний процесс на практике происходит без надлежащей научной базы и прогнозирования последствий, реальных и потенциальных угроз социальной безопасности Украины и ее регионов.

По нашему мнению, это крайне весомый аспект в отечественной теории и практике госуправления исследования социальной безопасности имеет индикативный анализ. Это связано с тем, что качество социальных отношений характеризует предоставление любому члену общества возможности реализовать свой внутренний потенциал, находясь вне угрозы социальной и физической деградации, даже при снижении уровня и качества жизни. Выступая сложной многоуровневой социальной системой, социальная безопасность формируется как под прямым, так и косвенным влиянием значительного количества факторов (внешних и внутренних), поэтому в основе объективной её оценки следует применять процедуру индикативного анализа.

Исходя из методологии научного анализа,

наиболее приемлемыми принципами построения системы индикаторов социальной безопасности государства и ее регионов представляются следующие: объективность; практичность; комплексность, то есть возможность сочетать и отражать все аспекты социальной безопасности; необходимость определения состояния социальной безопасности на всех уровнях (государственном и региональном); однозначность интерпретации для принятия управленческих решений по обезвреживанию (минимизации воздействия) угроз на нее; прозрачность, простота и понятность; возможность количественного отражения и ориентации на систему показателей национальной статистики; репрезентативность для проведения международных и межрегиональных сравнений. Учитывая принципиальную разницу между традиционной и альтернативной трактовкой социальной безопасности, группы индикаторов для нее должны быть разными, один и тот же индикатор не может входить в состав другой группы.

В качестве вывода отметим, что набор индикаторов социальной безопасности, предлагаемые в науке (теории и практике) «Государственное

управление» зависит от авторской трактовки ее сущности. Их анализ позволил утверждать, что пока отсутствует система индикаторов, которые могли бы использоваться для адекватной и эффективной оценки уровня социальной безопасности как в традиционном, так и в альтернативном смысле этого слова. Вместе с тем, потребность в них очевидна и бесспорна, учитывая важность обеспечения стабильного социально-экономического развития украинского общества. С позиций системного подхода, считаем, что социальная безопасность государства и регионов должна быть активной, непрерывной, универсальной и целенаправленной, а также оцениваться комплексно с помощью индикативного анализа, что станет предметом наших следующих научных исследований.

Резюме

С позиций системного подхода, доказано, что социальная безопасность государства и регионов должна быть активной, универсальной и целенаправленной, оцениваться непрерывно, комплексно и с помощью индикативного анализа.

Summary

The social security of the state and regions must be active, universal and goal-oriented, as well as continuously evaluation with the help of indicative analysis is proved from the positions of the system approach.

Ключевые слова: государство, государственное управление, мониторинг, социальные факторы, риски, устойчивое развитие, регионы.

Keywords: state, public administration, monitoring, social factors, risks, sustainable development, regions.

Рецензент:

Домбровская Светлана Николаевна, доктор наук по государственному управлению, профессор, начальник Учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины.

Reviewer:

Dombrovska Svitlana, doctor of sciences of public administration, professor, Head of Educational research and production center of the National university of civil protection Ukraine.

Литература

References:

1. Грінченко Є. М. Технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі / Є. М. Грінченко, М. А. Гринченко // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. – № 1 (6). – С. 271–280.

2. Ільчук Л. Методологія розрахунків показників соціальної безпеки [Електронний ресурс] / Л. Ільчук. – К. : НІСД, 2014. – Режим доступу: <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Metodologiya-rozrahunkiv-sotsialnoyi-bezpeky.pdf>.

3. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.

4. Помаза-Пономаренко А. Л. Методологія

дослідження проблеми забезпечення державою гідного рівня життя в регіонах і їх безпеки [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. – 2016. – № 2. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/24.pdf.

5. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі: аналіт. доп. / Ю. М. Харазішвілі, Є. В. Дронь. – К. : НІСД, 2014. – 117 с.

6. Об основах государственной региональной политики [Электронный ресурс] : Закон Украины от 05.02.2015 № 156-VIII. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

7. Об утверждении Порядка и Методики проведения мониторинга и оценки результативности реализации государственной региональной политики [Электронный ресурс] : Постановление Кабинета Министров Украины от 21.10.2015 № 856. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.