

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 3, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 353:364.35

*Л. А. Величко,*  
здобувач Академії муніципального управління

## СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*В статті наводиться загальна характеристика особливостей формування елементів соціальної політики в Україні. Пенсійне забезпечення в статті розглянуто, як необхідний елемент системи соціального захисту, важлива умова економічної та соціальної стабільності держави.*

**Ключові слова:** держава, ефективність, захист, пенсійне забезпечення, соціальна політика, стабільність.

*The paper provides a general description of the features of formation of elements of social policy in Ukraine. Pensions in the article the, as a necessary element of social protection, an essential condition for economic and social stability of the state.*

**Ключові слова:** State, efficiency, security, pensions, social policy stability.

### Вступ

Однією з найбільш складних та соціально гострих проблем трансформаційного процесу є пенсійне забезпечення. Суспільство в тій чи іншій формі повинно задовольняти потреби людей, якщо вони не спроможні забезпечити своє існування. Рівень пенсійного забезпечення по суті є показником економічного та соціального стану країни. Зниження ефективності господарювання і системна криза, висока інфляція та зменшення чисельності працездатного й працюючого населення у трансформаційному суспільстві обумовили кризовий стан пенсійного забезпечення. Вихід з цієї кризи за допомогою повернених, косметичних заходів неможливий. Потрібні довгострокові глибинні перетворення економічного змісту всієї системи пенсійного забезпечення. Пенсійне реформування потребує поступового поетапного переходу від розподільних до накопичувальних пенсійних програм та методів пенсійного страхування. Такий перехід повинен базуватися на індивідуалізації страхових пенсійних внесків, створенні умов для успішного інвестування пенсійних заощаджень громадян, відносинах довіри та взаємодопомоги між різними поколіннями суспільства.

Соціальна стабільність суспільства є результатом відрегульованості відносин між елементами соціально-економічної системи суспільства. Порушення збалансованості у взаємодії елементів системи приводить до погрози цілісності й стабільності її функціонування. Соціальна система постійно піддається впливу «елементів економічно активного середовища», що впливають на її зміну. Доти поки соціально - економічна система дієздатна, вона забезпечує певний рівень стабільності й протидіє процесам, спрямованим на її зміну.

Методологічні та прикладні питання багатопланової проблеми соціального захисту та соціального забезпечення завжди були предметом досліджень української наукової економічної школи. Значний внесок у формування національної концепції пенсійного забезпечення зробили І. Басанцев, С. Березіна, Д. Богиня, І. Бондар, Н. Борецька, М. Віннер, В. Гець, В. Гордієнко, Ю. Дробкіна, Ю. Діденко, Б. Зайчук, М. Кім, Е. Лібанова, Б. Надточій, В. Новіков, Ю. Палкін, С. Сивак, Б. Сташків, Н. Тихоненко, О. Хмелевська, А. Чернова, Л. Яковенко, В. Яценко та інші.

**Метою статті є** дослідження особливостей формування елементів соціальної політики.

### Результати

Порушення стійких відносин у соціально-економічній системі означає зниження суспільної стабільності й можливість виникнення кризового рівня. Як правило, криза приводить до встановлення нової рівноваги у соціальній системі й іншій якості організації її зв'язків. Серед процесів, що визначають рівень і ступінь соціальної стабільності суспільства, тільки деяка частина пов'язана з природними явищами, що протікають поза сферою організованої діяльності людей. Основне ж значення мають керовані процеси, у яких джерелом активних впливів виступають певні органи державного керування й виконавчої влади. Об'єктом цих управлінських впливів виступає комплекс умов і факторів, які у тім або іншому ступені впливають на рівень соціальної стабільності суспільства. Роль держави в рішенні соціальних проблем, реалізована за допомогою проведення тої або іншої моделі соціальної політики має особливе значення в умовах трансформації суспільно-політичної системи.

Соціальна політика, як і вся система суспільних відносин, перетерпіла за роки реформ досить значні зміни. У СРСР вона трактувалася як система організаційних мір, спрямованих на конкретні перетворення в соціальній сфері. При цьому система соціального захисту як найважливіша частина соціальної політики містила в собі, перш за все, право на працю, гарантоване державою пенсійне забезпечення, адміністративно регульовані ціни, що забезпечують «цінову» доступність основних товарів і послуг, безкоштовність освіти, охорони здоров'я, занять фізкультурою й багатьох інших форм активності, а також безкоштовність надання житла. Все це дозволяло вважати соціальну політику в СРСР своєрідним варіантом політики держави загального добробуту на Заході.

Однак це був принципово інший тип держави загального добробуту, ніж західні аналоги. На Заході громадянин міг домагатися покладених йому за законом благ через інститути цивільного суспільства. У СРСР через відсутність цивільного суспільства він був позбавлений такої можливості й виступав як «державно - залежний працівник», що сприймає, тим не менш, будь-які соціальні блага як зміст діяльності держави, її невід'ємну і обов'язкову функцію, що реалізується незалежно від наявних економічних можливостей. У значній мірі це уявлення розділялося й політичними елітами, які, не забуваючи про власний інтерес, все-таки декларували «ріст добробуту радянського народу» як одне з найважливіших завдань держави.

Разом з тим, соціальна політика при соціалізмі носила всеосяжний характер. Не випадково В.І. Куценко з колегами підкреслювали, що соціальна політика охоплює весь комплекс потреб і інтересів людини [4]. Її об'єкт - «...положення класів і соціальних груп, націй і народностей, соціально-класові й національні відносини, положення особистості в суспільстві і її зв'язок ним, всі аспекти народного добробуту, властиві суспільству, які складають його класи і соціальні групи способ життя».

Перехід до ринкових перетворень торкнувся всіх сфер життя суспільства. Перетерпіла істотні зміни й соціальна політика. Вже сама констатація факту переходу від однієї системи соціально - економічних відносин до іншої дозволяє виділити цілий ряд характеристик, важливих для розуміння специфіки перехідного періоду. По-перше, це протиріччя інерційності і якісних змін у динаміці соціально - економічних відносин. При цьому змістом трансформаційної економіки є не стільки реформування економічної політики й методів господарювання, скільки перетворення системи соціально - економічних відносин у цілому. Міняються

практично всі складові економіки: спосіб координації (аллокації ресурсів) і підтримки пропорційності, відносини власності, тип відтворення, моделі мотивації, цілі й засоби економічного розвитку, інститути й право. У цьому зв'язку представляється вкрай обмеженим, фактичне відомість трансформаційних процесів до трьох складових: лібералізація, приватизація й стабілізація, що типово для багатьох закордонних і вітчизняних дослідників [1].

Отже, трансформаційним є такий соціально - економічний лад, у якому відбувається якісне перетворення однієї основи («старої») в іншу («нову»). Остання тільки ще має відтворюватися на власній основі. Сам же період переходу характеризується тим, що жодна з присутніх соціально-економічних систем уже або ще не здатна відтворюватися на власній основі. При цьому внаслідок не лінійності історичного розвитку людства «нова» система може бути більш-менш прогресивною (економічно ефективною, гуманною й т.п.), ніж «стара».

Перетинання цих двох тенденцій утворює «трансформаційний хрест»: нерівномірний (синусоїдальний) регрес «старої» і прогрес «нової» систем. У просторі, де ці системи (які обидві не мають цілісної структури) в основному врівноважують одна одну, утворюється поле трансформаційної нестабільності. Для нього характерні: слабкість економічних і формування неекономічних детермінант; дифузія інститутів; нелінійний плин соціально-економічного часу; нерівномірна, диспропорційна економічна динаміка.

Прямим продовженням висновку про якісну трансформацію виробничих відносин, як визначальній характеристиці перехідної економіки, є положення про значимість неекономічних факторів розвитку.

Дійсно, якісна зміна в економіці здійснюється в силу дії економічних закономірностей, але активну роль грає позаекономічне втручання в економічні структури (що є наслідком тези про нездатність економічних систем у перехідну епоху відтворюватися на власній основі). До того ж досвід України (де залежність економіки насамперед від політичних, соціальних, національних конфліктів очевидна), так само як і принципово різні результати приблизно однакових економічних реформ у різних соціально-політичних умовах доводять цю тезу.

Таким чином, ріст або спад (і їхні темпи, якість), характер відтворення (міра подолання «економіки дефіциту» і збалансованість, структура економіки й т.д.), міра розвитку ринку, моделі реформування відносин власності й т.п. перебувають у перехідній економіці під визначальним впливом таких факторів, як боротьба соціальних і політичних сил (наприклад, вибір «китайської» моделі або моделі «шокової терапії» для економічної політики), національні й геополітичні конфлікти, соціокультурні і ідеологічні тенденції.

Складна як продукт протиріччя інерційності і якісних змін і під визначальним впливом неекономічних факторів трансформаційна економіка по визначенню нестійка, нестабільна. По образному вислову А.В. Бузгаліна «... соціально-економічний простір трансформаційних економік нагадує «мозайку» з «шматочків» економічних підсистем».

Ми не випадково так докладно розглядаємо проблеми перехідного періоду. Справа в тому що уявлення про Україну, як державу зі вже сформованою ринковою системою відносин, насправді не відбиває реальної ситуації, тому що суть процесів, що відбуваються, набагато глибше. В основі перетворень лежить саме соціальна трансформація суспільства, тобто обумовлена зовнішніми факторами й внутрішньою необхідністю поступова, не зв'язана зі зміною правлячої еліти, але в той же час радикальна і відносно швидка зміна соціальної природи або соціального типу суспільства. Русійськими силами цього процесу є, з одного боку, правляча еліта з пов'язаною з нею вищою бюрократією, а з іншого боку – соціально зрілі, дієздатні й активні представники масових суспільних груп, у першу чергу середніх шарів. Інша частина суспільства робить вплив на перетворення суспільства переважно через вибір своїх адаптаційно-поведінкових стратегій. У цілому процес соціальної трансформації є скоріше стихійним, ніж планованим і керованим.

До головних відмінних рис трансформації варто віднести: спрямованість на зміну не окремих приватних сторін, а сутнісних рис, що визначають соціетальний тип суспільства; поступовість і відносно мирний характер протікання; неминучість, тривалість і глибину аномії, обумовленої випереджальним розкладанням старих суспільних інститутів у порівнянні зі створенням нових; принципову залежність ходу й результатів процесу від діяльності і поведінки не тільки правлячої верхівки, але й масових суспільних груп; слабку керованість і передбачуваність процесу, важливу роль стихійних факторів його розвитку, незумовленість його підсумків.

Соціальна трансформація суспільства - більше складний і менш вивчений процес, ніж цільове реформування суспільств, що зберігають свою типологічну ідентичність.

Головним і прямим результатом трансформаційного процесу служить якісне перетворення основних або типобудуючих інститутів даного суспільства. Як представляється, тип суспільства задається перш за все якістю його базових інститутів, а саме: ступенем легітимності, демократичності й ефективності влади; структурою, розвиненістю, легітимністю й захищеністю власності; різноманіттям і зрілістю структур цивільного суспільства; широтою й надійністю прав і воль людини.

Прямим результатом трансформації суспільства служить перетворення названих інститутів (наприклад, приватизація державної власності, становлення президентської республіки й т.п.). Однак саме по собі воно представляє лише зовнішній показник соціальної трансформації суспільства. Більше глибинним результатом останньої є зміна соціально-групової структури (в першу чергу, її класової й стратифікаційної проекції).

Інституціональна й соціально-групова (соціальна у вузькому змісті) структури являють собою різні, але нерозривно зв'язані сторони більш складного й багатомірного феномена - соціальної структури суспільства в широкому змісті. Причому інституціональна підструктура розташована ближче до поверхні громадського життя, носить більше явний характер і значно більше керований, а соціально-групова, навпроти, більше схована, латентна, вимагає поглиблених методів вивчення й не сприймає прямих способів керування.

Перетворити соціально-групову структуру суспільства можна лише побічно - через реформування основних інститутів. Зате будь-яка істотна зміна останніх неминує викликає зрушення в соціально - груповій побудові суспільства.

Одним з елементів інституціональних перетворень і є формування ефективної соціальної політики, що відповідає завданням трансформаційного періоду, що забезпечує економічне, правове й інформаційне сприяння розвитку різноманітних форм легітимної соціально - інноваційної діяльності масових шарів суспільства в сфері господарського підприємництва й перетворення соціальної сфери; створення необхідних умов для становлення соціально-партнерських відносин між представниками найманої праці, приватного капіталу й державної влади, а також забезпечення мінімально необхідного соціального захисту найменш дієздатної частини населення.

Соціальна політика в сучасному світі здійснюється насамперед державою. Держава є одним з політичних соціальних інститутів як історично сформованих стійких форм організації спільної життєдіяльності людей. Серед цих інститутів (суспільні об'єднання, організації й ін.), держава з моменту свого виникнення займає провідне положення в політичному житті суспільства.

Протягом історії про роль держави висловлювалися різні точки зору. Існування різних типів держав, форм правління, видів політичних режимів обумовлює й розходження методів впливу держави на суспільні, у тому числі й соціальні процеси.

Держава в цивілізованому суспільстві є центральним, але не єдиним суб'єктом соціальної політики. Її роль у значній мірі підкріплюється роллю безлічі інститутів цивільного суспільства, яким держава делегує широкий спектр функцій. Говорячи про державу як про основний суспільний інститут, що бере на себе відповідальність за досягнення соціальної стабільності суспільства, і як про основного суб'єкта соціальної політики, що розуміється в широкому змісті, ми підходимо до питання про соціальну державу.

Ідея «соціальної держави» опирається на давню традицію в історії економічної думки. Однак, як показує практика ХХ в., «соціальні держави» у чистому виді практично не існують. Будь-якій сучасній державі в тім або іншому ступені доводиться брати на себе функції соціального захисту й економічного регулювання - у протилежному випадку соціальні й політичні потрясіння загрожують бути надто серйозними.

Крім того, досвід розвинених країн показує, що без планомірного розвитку соціальної сфери, науки й освіти, розробки і впровадження у виробництво нових технологій, що направляється державою, динамічний розвиток економіки, високий рівень життя, забезпечення соціальної стабільності й захищеності населення неможливі. Тому досить примітно, що весь післявоєнний період характеризувався постійним зростанням частки державних витрат на фінансування соціальної сфери в загальному обсязі валового внутрішнього продукту розвинених країн: це означає, що різноманітні соціальні програм стає все більше.

У той же час сучасна Україна є, як було показано, державою перехідного типу. А це означає, що її основні інститути, органи й установи характеризуються певною суперечливістю.

Звичайно, сьогодні зовсім очевидно, що вибір Україною зроблений остаточно, держава буде розвиватися по ринковому шляху, у той же час яким буде український капіталізм затверджувати поки ще рано.

На думку цілого ряду дослідників «соціальна політика сучасної української держави відбиває інтереси не більшості, а меншостей населення. У зв'язку із цим не слід ототожнювати соціальну політику, соціальну діяльність у цілому соціальному захисті. Зараз в останньому бідує дійсно більшість і реальна вона здійснюється у відношенні більшості населення, тому що нині воно представлено найменш захищеними, «слабкими» шарами суспільства [5].

Якщо вірно твердження, що політика виступає концентрованим вираженням економіки, то не менш вірним може бути тлумачення соціальної політики як специфічної концентрації (зосередження) всіх видів політики, спрямованих на керування існуванням, функціонуванням і розвитком соціальної сфери. Остання є

своєрідною системою, в яку виділяються три великих блоки (елемента), кожний з яких представляє відносно самостійну підсистему.

По-перше, це соціальна структура суспільства як диференціація людей по суспільних і соціальних групах і відносини між ними. У цій підсистемі має найважливіше значення ступінь розвитку соціальної структури у цілому, а також наявність так званих слабо захищених шарів.

По-друге, це соціальна інфраструктура як сукупність галузей, що обслуговують людину й сприяють відтворенню нормальної життєдіяльності людей.

По-третє, важливим компонентом соціальної сфери як ступеня розвитку всіх інших сфер і суспільства в цілому є умови праці людини, її побуту, дозвілля, здоров'я, можливості вибору професії, місця проживання, доступу до цінностей, забезпечення прав і свобод особи.

Саме концентрація на зазначених напрямках повинна бути основою соціальної політики держави, але в 1990-х рр. вона носила скоріше стихійний характер. На думку Петрової І.Л., діяльність ліберальних реформаторів в соціальній сфері навряд чи заслуговує назви політики. Їхня стратегія взагалі не мала відкрито пропанованого суспільству соціального компонента [5].

На думку ряду дослідників однією з основних причин, що перешкоджають формуванню ефективної соціальної політики взагалі й соціальному захисту населення зокрема, є спрощене розуміння статусу України як соціальної держави, закріпленого в Конституції України і ототожнення соціальної держави з патерналістською державою [3].

При такому трактуванні акцент звичайно переноситься на проблеми недофінансування соціальної сфери, у чому із критиками реформ згодні й реформатори, які думають, що «реформа соціального сектора жадає від українського уряду почати ряд великих кроків, спрямованих на підвищення ефективності системи соціального забезпечення; разом з тим такі кроки вимагають наявності істотної фінансової підтримки таких перетворень за рахунок держави, на що держава сьогодні явно не здатна .

Отже, ключовим завданням соціальної політики є проблема оптимального розподілу засобів між виробництвом і споживанням. Виходячи із цього можна сформулювати два основні завдання: раціоналізація витрат на соціальну сферу, що дозволяє досягти необхідного соціального ефекту; забезпечення економічного росту як основа підвищення доходів держави, а отже, і можливостей проведення більш ефективної соціальної політики.

Дійсно, соціальна політика може формуватися тільки на основі, що визначає її моделі господарювання. Зараз виділяють такі моделі, як: модель повністю лібералізованої ринкової економіки; модель планово-розподільної системи господарювання; модель змішаного господарювання, що характеризується вмонтуванням у планово-розподільну систему ринкових механізмів; модель змішаного господарювання на основі ринкової економіки.

В умовах ліберально-ринкової моделі суб'єкти господарювання діють винятково на свій страх і ризик, а держава повністю усувається від активного впливу на економіку. Прихильники цієї моделі засновують її на приватній власності на всі підприємства й організації в економічній сфері без винятку. Але навіть в умовах повної лібералізації економіки, її прихильники визнають: необхідність формування й підтримки з боку держави нормативно-правового простору; стягнення державою податків з суб'єктів господарювання й фізичних осіб, при можливо більше низькому рівні оподаткування; регулювання державою основних монетарних показників, переважно, непрямим образом.

Оцінюючи ліберально-ринкову модель господарювання, варто констатувати її повну утопічність у сучасних умовах. Подібна модель в реальній дійсності існувала тільки на ранніх етапах становлення капіталізму, причому в ситуації збереження безлічі елементів феодального господарювання.

Зовсім очевидно, що чим «ближче» держава до ринково - ліберальної моделі, тим більше обмежений характер носить вплив держави і на соціальну сферу. Оскільки фінансове забезпечення соціальних зобов'язань розподіляється між державою, підприємствами й населенням, основний обсяг соціального навантаження лягає на підприємства й населення (ліберальні моделі соціальної політики Великобританії й США).

Планово-розподільна модель господарювання в її найбільш послідовному виді лежала в основі економіки радянського періоду, при цьому, починаючи з 1960-х рр. вона стала усе більше й більше змінюватися в результаті спроб трансформування її в модель змішаного господарювання на планово-розподільній основі. Соціальна політика, що вибудовується на цій основі, у повній мірі відповідає закладеним у неї принципам. У даній ситуації соціальні гарантії забезпечують переважно держава й підприємства. Саме це «усунення» населення від рішення соціальних проблем, що вкоренилося у свідомості величезного числа українських громадян, є одним із самих головних «ідеологічних гальм» перебудови соціальної політики.

#### Висновки

Зазначимо, що пенсійне забезпечення є однією з основних гарантій соціального захисту, зміст якого зводиться до підтримки матеріального добробуту громадян та їхніх сімей при виході на пенсію за віком, інвалідністю або в разі втрати годувальника. Роль держави в рішенні соціальних проблем, реалізована за допомогою проведення тієї або іншої моделі соціальної політики має особливе значення в умовах трансформації суспільно-політичної системи. Тому політика держави виступає концентрованим вираженням економіки, а її соціальна політика є специфічною концентрацією (зосередженням) окремих елементів. Пропонуємо виділити ці елементи у три великих блоки, кожний з яких представляє відносно самостійну підсистему: соціальна структура суспільства як диференціація людей за суспільними та соціальними групами і відносини між ними. У цій підсистемі має найважливіше значення ступінь розвитку соціальної структури у цілому, а також наявність так званих не захищених верств населення; соціальна інфраструктура як сукупність галузей, що обслуговують людину й сприяють відтворенню нормальної життєдіяльності людей; умови праці людини, її побуту, дозвілля, здоров'я, можливості вибору професії, місця проживання, доступу до цінностей, забезпечення прав і свобод особи. Саме концентрація на зазначених напрямках повинна бути основою соціальної політики держави.

#### Література

1. Активізація інноваційної діяльності: організаційно-правове та соціально- економічне забезпечення : моногр. / [О. І. Амоша, В. П. Антонюк, А. І. Землянкін та ін.]. - Донецьк, 2007. - 328 с.
2. Бандур С.І. Сучасна соціально-економічна політики держави: теорія, методологія, практика / Бандур С.І., Заяц Т.А., Терон І.В. – К.: РВПС України НАН України – ТОВ "Принт-Експрес", 2002. – 250 с.
3. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / [за ред. С. І. Юрія, С. В. Савельєва]. – К.: Знання, 2007. – 595 с.
4. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Моногр. / Куценко В.І. – Ніжин: ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2008. – 818 с.
5. Петрова І.Л. Державне регулювання зайнятості в контексті Європейської інтеграції / І.Л. Петрова // Соціально-економічні наслідки ринкових перетворень у постсоціалістичних країнах: Зб. матеріалів конф., 28-30 вер. 2005 р. – Черкаси: Вид-во ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2005. – С.348-400.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2011 р.

