

Макаренко Б.

ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК ПРЕДМЕТ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті проаналізовано теоретичні та практичні проблеми формування та впровадження сучасної державної соціальної політики; на багатому практичному матеріалі автор констатує вкрай низьку ефективність соціальної політики в Україні, в результаті чого не досягнуті її головні мета і завдання. Тривалий час в Україні не було усвідомлення того, що соціальна політика, яка не працює на випередження, на позитивний розвиток суспільно-політичної і економічної ситуації, перетворюється не просто на гальмо, а закладає міну уповільненої дії під реформи, а разом з тим і майбутнє України. Соціальна політика фінансувалася за залишковим принципом та впроваджувалася постфактум як реакція на зміну загальної економічної ситуації. За висновком автора, модернізація соціальної політики є завданням першочерговим і невідкладним. Очевидно, розпочинати треба зі створення новітньої концепції соціальної політики, яка б органічно поєднувала в собі вітчизняні традиції й позитивний досвід країн, які зарекомендували себе як країни соціальні, країни сталого людського розвитку.

Ключові слова: людина, суспільство, політика, соціальна політика, культура, соціальне забезпечення, виховання.

Відповідно до поставлених стратегічних цілей, соціальний, економічний і політичний розвиток України повинен визначати конкретизовані цілі соціально-економічної політики і суспільно-політичної стратегії, серед яких – збільшення продуктивної зайнятості населення, підвищення рівня доходів населення та його соціального захисту, зменшення масштабів безробіття. У соціально-гуманітарній сфері серед цілей також необхідно встановити: забезпечення умов для поліпшення стану здоров'я населення та подовження тривалості життя, реалізацію конституційних прав громадян на освіту та наближення освітнього потенціалу суспільства до рівня високорозвинених країн, збереження національної культурної спадщини та забезпечення доступу населення до культурних надбань [1].

Між тим соціальна політика не розглядається поки що як важлива органічна складова стратегії забезпечення стійкості економічного зростання. Її потенціал не враховується при визначенні чинників відтворення виробництва, стабілізації фінансової системи, розвитку

фондового і фінансового ринків, залучення потужного інвестиційного ресурсу.

Безумовно, сьогодні заходи соціальної політики держави орієнтуються не лише на бідні верстви населення. Уряд ставить на меті сприяти економічній активності працездатних громадян, спрямовує зусилля на підвищення доходів громадян як запобіжний захід від бідності. Проте підтримка працюючих розглядається перш за все з точки зору перекидання на них частини обов'язків і фінансових витрат держави в частині соціального забезпечення і захисту, а не як підтримка головного ресурсу майбутнього економічного розвитку і людського капіталу. Такий підхід віддаляє Україну від цивілізованих країн і наближає до слаборозвинених, перешкоджає впровадженню в Україні реального соціального консенсусу навколо цілей соціально-економічного розвитку [2].

В Україні та інших країнах, що ставлять своєю метою формування правової держави, питому вагу підзаконних, відомчих актів цілком можливо і треба змінити. В іншому випадку, призови і установки про створення правової держави, неминуче залишаться нереалізованими призовами і установками,

Серед інших рис і особливостей правової держави потрібно указати на такі, як повна гарантованість і непорушність в умовах його існування прав і свобод громадян, а також встановлення і підтримка принципу взаємної відповідальності громадянина і держави. Як громадяни несуть відповідальність перед державою, так і державна влада повинна нести відповідальність перед громадянами.

Однак, чи завжди це мало місце в нашій країні? Чи гарантувалися раніше і чи гарантовані в повній мірі зараз права і свободи громадян України? У значній мірі – так. Гарантовані політично, юридично і частково економічно. Хоч і не відносно всіх громадян.

Разом з тим, певні гарантії зберігалися і зберігаються відносно прав і свобод інших, «пересічних» громадян. У колишньому СРСР і в сучасній Україні не завжди формальною декларацією були і є конституційні положення, що закріплюють рівність громадян перед законом, також їх соціально-політичні і особисті права і свободи. Це стає особливо очевидним тоді, коли мова йде про гарантії права на працю, на відпочинок, на отримання освіти, медичне обслуговування, користування досягненнями культури та ін. Ці права в значній мірі гарантувалися в СРСР. У певній мірі вони гарантуються для всіх громадян і в сучасній Україні.

У той же час очевидним є і те, що внаслідок економічних соціальних причин, зростання цін та інфляції, посилення

бюрократизму і корупції в управлінському апараті гарантії прав і свобод громадян в значній мірі ослабляються. Як раніше, так і тепер пересічний громадянин нерідко вимушений виступати в ролі «ходока» по «коридорах влади» і бути прохачем навіть в тих випадках, коли мова йде про задоволення його законних прав і інтересів.

Зрозуміло, при такому положенні справи, коли у держави в особі його різних органів і безлічі чиновників переважаючими є привілеї і права, а у пересічних громадян – переважно обов'язки, не може бути і мови про реалізацію принципу взаємної відповідальності держави і громадянина. Протягом всієї історії розвитку України спочатку піддані, потім громадяни несли і несуть всілякі повинності і відповідальність перед державою. Однак ні держава загалом, ні її окремі органи або чиновники за свої діяння, у тому числі найбільш катастрофічні за своїми наслідками, фактично ніякої відповідальності ні перед суспільством, ні перед окремими громадянами не несуть.

У сфері політології, політичної філософії, теорії держави і права відбулася досить значна зміна політичних і ідеологічних орієнтирів. Однак в практичному політико-правовому житті, що стосується правової держави і принципу розділення влади, за останні роки не сталося яких-небудь істотних змін. Наявність їх, без сумніву, свідчила б про рух держави і суспільства шляхом не декларованої, а реальної для всіх громадян України демократії.

Серед найважливіших ознак і рис правової держави виступає не тільки створення, але і підтримка в суспільстві режиму демократії, законності і конституційності, запобігання спробам узурпації влади, зосередження її в одних або декількох руках.

Важливими умовами і передумовами формування правової держави і громадянського суспільства в Україні є також створення внутрішньо єдиного, несуперечливого законодавства. Існуючі нині протиріччя в правовій системі, виникаюча час від часу боротьба законів і законодавчих актів, що видаються на місцях, не тільки не наближають країну до правової держави, але, навпаки, ще більше віддаляють.

Ця боротьба руйнівню позначається на економіці, суспільстві і самій державі. Зневажливе відношення до законів автоматично породжують таке ж відношення і до місцевих актів, веде до трагічних наслідків для багатьох мільйонів людей.

Сучасне життя дає тему безліч вельми сумних прикладів. У тому числі прикладів, пов'язаних з руйнуванням єдиного державного простору СРСР, з виникненням міжнаціональних і регіональних

конфліктів, територіальних, майнових і інших суперечок, з незліченими стражданнями і загибеллю невинних людей.

Аксіоматичним, що не підлягає ніякому сумніву є той факт, що закони, поки вони діють в інтересах всіх шарів і класів суспільства, життєво важливо дотримувати, а не порушувати. Домагатися у разі їх застарівання, явного або уявного консерватизму і відсталості від життя, їх негайного скасування конституційним шляхом, а не переступати їх межі і не руйнувати, тим самим, регульовані ними господарські, соціальні, культурні, політичні та інші зв'язки між різними інститутами і людьми.

Серед існуючих умов і передумов успішного формування і функціонування правової держави потрібно назвати наявність в країні громадянського суспільства. Ідея правової держави є ідея взаємокерування громадянського суспільства і держави, що передбачає руйнування монополії держави на владу з одночасною зміною співвідношення свободи держави і суспільства на користь останнього і окремої особи.

У цей час українська дійсність характеризується невисоким рівнем правової, політичної і парламентської культури, правовим нігілізмом, слабкістю демократичних традицій і навичок. Якщо і можна для України визнати концепцію правової держави, то, зрозуміло, з цілим рядом обмовок, враховуючи відношення українців до права як соціального інструмента, історичну прихильність до сильної держави, низьку «природну» правову активність та ініціативу.

Після оголошення незалежності в серпні 1991 року система соціального забезпечення в Україні, як і в більшості інших республік колишнього СРСР, характеризувалася рисами, успадкованими від Радянського Союзу і базувалася на засадах: повної зайнятості; дотування цін на споживчі товари та послуги (включаючи житло); служб охорони здоров'я, послуг у сфері освіти і культури, які надавалися безкоштовно або за номінальними цінами; охоплення допомогою із соціального страхування, пов'язаною з трудовою діяльністю, майже 100 % населення; розвиненої соціальної інфраструктури підприємств; існування різноманітних видів натуральної та грошової соціальної допомоги, що надавалася державними підприємствами.

У перші роки незалежності України за відсутності належного досвіду самостійної законотворчої роботи Верховна Рада України прийняла цілу низку законів, які були не узгоджені між собою, не враховували реалії економіки. Законодавчі та нормативно-правові акти соціальної точки зору в багатьох випадках виглядали навіть більш

«щедрим» порівняно із законами радянських часів. Проте забезпечення їх виконання за умови поглиблення економічної кризи ставало дедалі більш проблематичним. Це стосується, зокрема, прийнятих Законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», законодавчого встановлення пільг за професійною ознакою працівникам окремих сфер (суддям, прокурорам, військовослужбовцям, народним депутатам тощо). Внаслідок цього перехідний період докорінно змінив, або й зовсім скасував принципи соціального захисту соціалістичної доби.

Зазвичай найголовнішою проблемою здійснення соціальної політики, яка, як правило, і визначає межі її реалізації, є проблема фінансування соціальних витрат. Згідно зі світовою практикою джерелами прямого та непрямого фінансування соціальної сфери є: безпосередні бюджетні видатки; «податкові видатки» у вигляді пільг, відшкодувань, відстрочок; страхові внески до державних та недержавних страхових фондів; усупільнення коштів підприємств у вигляді їх зобов'язання щодо виконання соціальних функцій; благодійність приватних осіб, фірм та організацій; громадські ініціативи і різного роду фонди та збори; особисті кошти та зобов'язання громадян; кредити; надання державного майна для функціонування соціальної сфери, використання державної інфраструктури тощо.

До інструментів кількісного управління процесами реалізації державної соціальної політики, обґрунтування необхідних джерел доходів і соціальних видатків належить складання соціального бюджету. Соціальний бюджет – це функціональний підсумок усіх видатків і доходів, віднесених до галузей соціального захисту. Він показує обсяги коштів, які держава витрачає на пенсії, охорону здоров'я, а також на всю систему соціального захисту, що є відправною точкою для аналізу рентабельності національної системи соціального захисту і забезпечує системний підхід до прогнозування соціальних витрат та їх фінансування, зв'язки соціального бюджету з демографічними і макроекономічними показниками, оперативне реагування на зміни в законодавстві, здійснення розрахунків для окремих сценаріїв розвитку економіки.

При складанні соціального бюджету в Україні за джерелом фінансових надходжень соціальні витрати поділяються на три групи:

1) витрати, що фінансуються за рахунок бюджетних виплат (пільги ветеранам війни та праці, кошти на виплату щорічної разової допомоги

ветеранам війни, соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми, інші види соціального захисту, житлові субсидії, охорона здоров'я, витрати, пов'язані з ліквідацією аварії на ЧАЕС);

2) витрати, що фінансуються за рахунок страхових внесків (короткострокові допомоги Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, витрати Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, витрати Фонду страхування від нещасних випадків на виробництві);

3) видатки з різних джерел (видатки Фонду соціального захисту інвалідів за рахунок Державного бюджету і, частково, платежів підприємств, пенсії та короткострокові допомоги з Пенсійного фонду за рахунок пенсійних страхових внесків).

На жаль, доводиться констатувати, що перехід до ринкової системи господарювання не супроводжувався в Україні диверсифікацією системи фінансування соціальної сфери. Головним джерелом витрат був та залишається держбюджет. Між тим досвід висвітлив суттєві проблеми у бюджетному фінансуванні соціальної сфери в Україні, викликані як об'єктивними макроекономічними диспропорціями, успадкованими від минулої системи господарювання та нагромадженими за роки непослідовних реформ, так і значними вадами у реалізації самої соціальної політики держави. Серед таких проблем: недостатні розміри фінансування соціальної сфери, непослідовність та фрагментарність фінансування, неефективна його структура (основна вага витрат припадає на заробітну плату, що веде до занепаду матеріальної інфраструктури), відсутність стимулів для переходу до децентралізованого фінансування частини соціальних витрат.

Реалізація системи соціального захисту населення на страховій основі – прогресивний напрям соціальної політики. Він забезпечує індивідуалізацію внесків застрахованих осіб, встановлює залежність розміру допомоги від сплати страхових внесків, страхового стажу, сприяє легалізації трудових доходів громадян. Проте слід наголосити, що в Україні запровадження такої системи має бути тісно пов'язане з податковою політикою і політикою грошових доходів населення. Незважаючи на те, що реалізація курсу на економічне зростання, звичайно, повинна супроводжуватися зменшенням податкового тягаря на підприємства, перекласти на працівника частину сплати страхових внесків з роботодавців можливо лише за умови підвищення його заробітної плати.

Існує низка потенційних загроз [див. 3], які свідчать про необхідність обережного ставлення до форсування переходу до страхових принципів соціального забезпечення на сучасному етапі.

По-перше, передача управління частиною активів системи соціального страхування до недержавних страхових фондів потребує значної уваги до проблем надійності, підвищення ефективності їх використання. На жаль, в Україні поки що не утворилося належної ділової та професійної «культури» ведення відкритого ефективного бізнесу, особливо – у фінансовій сфері. Також з метою збереження та примноження коштів фонду вони повинні інвестуватися в різноманітні цінні папери. За вкрай низького розвитку фондового ринку в Україні надійність такого інвестування гарантована бути не може, оскільки досягається диверсифікацією вкладень, різними страховими інституціями тощо. Зі свого боку, держава, виходячи з міркувань макроекономічної стабілізації, цілком може під приводом забезпечення надійності недержавних страхових фондів зобов'язати їх вкласти частину коштів у державні папери, ліквідність яких, як показав досвід кінця 90-х роках ХХ століття, також не гарантована. Нарешті, реалізація пропозицій щодо інвестування частини активів за кордоном (з метою підвищення їх надійності) призведе до втрати значного довгострокового інвестиційного ресурсу.

По-друге, низький рівень ефективності чи збитковості, висока загроза фінансового «провалу» чи банкрутства підприємств, які панують в економіці України сьогодні, не дають підстав для оптимізму щодо механізмів збереження та примноження коштів недержавних страхових фондів. Високий рівень економічної невизначеності щодо темпів інфляції, динаміки валютного курсу тощо не дає менеджерам фондів можливості здійснювати належне стратегічне планування. Отже, не виключено, що на базі недержавних фондів можуть утворюватися свого роду «фінансові піраміди», хоч і з більшим терміном життя.

По-третє, навряд чи коректною є ідея примусити робити додаткові страхові «заощадження» людей, дохід яких сьогодні знаходиться на рівні, нижчому за прожитковий мінімум. Цілком очевидно, що вони не в змозі сплачувати додаткові внески індивідуального пенсійного чи медичного страхування. У разі ж якщо це здійснюватиметься в примусовому порядку на рівні підприємства, це означатиме підвищення тиску на фонд заробітної плати і погіршення підприємницького клімату в країні.

Попри безперечну важливість і необхідність реформи фінансування соціального забезпечення в Україні, її запровадження на

сучасному етапі може стати негативним чинником у динаміці трансформаційної кризи і потребує тривалого часу. Отже, головні заходи для розвитку страхового соціального забезпечення потрібно проводити лише на базі встановлення стійкого економічного зростання, яке спирається переважно на внутрішні чинники економічного розвитку і супроводжується стабільним поліпшенням фінансового стану громадян, підприємств і держави.

Таким чином, дефіцит фінансових ресурсів, який зберігається щодо фінансування соціальної сфери в Україні, накладає суттєві обмеження на реалізацію соціальної політики. З іншого боку, з огляду на неминучу інтегрованість соціальної політики у загальну стратегію соціально-економічних перетворень, при її розробці слід виходити і з наявності низки загроз, які впливають із сучасного соціально-демографічного становища України. Серед таких загроз: погіршення демографічної ситуації і стану генофонду; падіння життєвого рівня значної частини населення, посилення майнового розшарування суспільства та загострення на основі цього соціальної напруженості, розбіжність інтересів різних соціальних груп і низька суспільна підтримка економічної політики держави; зростання розриву між реальною вартістю робочої сили та джерелами її відшкодування; низькі платоспроможний попит населення та рівень споживання; значне та тривале безробіття, в тому числі приховане, деградація робочої сили, «гінізація» та криміналізація зайнятості населення; звуження прошарку населення із середніми доходами як потенційної опори соціально-економічної стабільності в країні; соціальна незахищеність непрацевдатних та пенсіонерів, деградація установ соціальної сфери, обмеження доступу до системи охорони здоров'я, освіти та культури, погіршення на цій основі фізичного та духовного здоров'я особи, сім'ї, суспільства, тенденція до моральної деградації нації; некерований відтік за межі держави інтелектуальних і трудових ресурсів.

Наявність та гострота зазначених загроз свідчить про вкрай низьку ефективність соціальної політики в Україні, в результаті чого не досягаються її головні цілі і завдання. Тривалий час в Україні не було усвідомлення того, що соціальна політика, яка не працює на випередження, на позитивний розвиток суспільно-політичної і економічної ситуації, перетворюється не просто на гальмо, а закладає міну уповільненої дії під реформи, а разом з тим – і майбутнє України. Соціальна політика фінансувалася за залишковим принципом та впроваджувалася постфактум, як реакція на зміну загальної економічної ситуації. Модернізація соціальної політики є завданням

першочерговим і невідкладним. Очевидно, розпочинати треба зі створення новітньої концепції соціальної політики, яка б органічно поєднувала в собі вітчизняні традиції й позитивний досвід країн, які зарекомендували себе як країни соціальні, країни сталого людського розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гончаров Д. В. Теория политического участия. – М. : «Юристъ», 1997. – 206 с.
2. Дідківська Л. І. Соціальний захист населення в Україні. – К. : Знання-Прес, 2008. – 214 с.
3. Іванова О. Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. – К. : Академія, 2006. – 107 с.
4. Ротар Н. Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду: Монографія. – Чернівці : Рута, 2007. – 472 с.
5. Спікер П. Соціальна політика: теорії та підходи. – К. : Фелікс, 2009. – 400 с.
6. Abel I. & Bohun J. State desertion and convertibility. – Dublin : Routledge, 2008. – 270 p.
7. Gilbert N. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism. – New York : W. W. Norton & Company, 2004. – 241 p.
8. Gleitze B. Produktivvermögen ist das Kapital der gewerblichen Unternehmen. – Bonn : Taschenbuch-Verlag, 2007. – 325 p.
9. Sen A. Commodities and Capabilities. – Amsterdam – New York – London : North Holland, 2007. – 521 p.

Макаренко Б. Государственная социальная политика как предмет теории и практики трансформационных обществ.

В статье анализируются теоретические и практические проблемы формирования и внедрения современной государственной социальной политики, на богатом практическом материале автор констатирует крайне низкую эффективность социальной политики в Украине, в результате чего достигаются ее основные цели и задачи; длительное время в Украине не было осознание того, что социальная политика, которая не работает на опережение, на позитивное развитие общественно-политической и экономической ситуации, превращается не просто в тормоз, а закладывает мину замедленного действия под реформы, а вместе с тем и будущее Украины, социальная политика финансировалась по остаточному принципу и внедрялась постфактум, как реакция на изменение общей экономической ситуации. По заключению автора, модернизация социальной политики является задачей первоочередной и неотложной. Очевидно, начинать надо с создания новой

концепції соціальної політики, яка би органічно поєднувала в собі вітчизняні традиції і позитивний досвід країн, які зарекомендували себе як соціальні, країни постійного людського розвитку.

Ключові слова: людина, суспільство, політика, соціальна політика, культура, соціальне забезпечення, виховання.

Makarenko B. State social policy as a matter of theory and practice of transformation of society.

The theoretical and practical problems of formation and implementation of a modern state social policy, the rich practical material, the author notes the extremely low efficiency of social policy in Ukraine, bringing achieved its main goals and objectives, a long time in Ukraine there was the realization that social policy which does not work on proactive, positive development of the socio-political and economic situation, not just turns into a brake, and lays the bomb under the reform, but at the same time – and the future of Ukraine, social policy financed by a residual principle and implemented after the fact, as response to changes in the general economic situation, according to the author's conclusion, the modernization of social policy is a top priority and urgent. Obviously, we must begin by creating a new concept of the social policies that are organically combined the domestic traditions and positive experience of countries that have established themselves as the country's social, country of human development.

Keywords: people, society, politics, social policy, culture, social welfare, education.

Корж М. О.

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ НА РІВНІ ГРОМАДИ:
ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД**

У статті розглянуто особливості політики соціального захисту в західноєвропейських державах в умовах глобалізації та економічної кризи. Проаналізовано можливість використання політичного маркетингу в системі соціального захисту.

Ключові слова: соціальна політика, складові соціального захисту, шляхи розв'язання політичних та соціальних конфліктів.

Розвиток трансформаційних процесів в українському суспільстві у напрямі демократизації влади і управління, розбудови системи місцевого самоврядування, підвищення громадського інтересу до