

Макаренко Б.

СОЦІАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ В РЕАЛІЯХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Найбільш важливими атрибутами правової держави є забезпечення розвитку в суспільстві режиму демократії, законності та конституційності. Цьому має сприяти створення несуперечливого законодавства. На жаль, соціальна політика в нашій державі ще не визначена складовою стратегії стійкого зростання суспільства. Крім того, дефіцит фінансових ресурсів накладає істотні обмеження на реалізацію соціальної політики. Наявність і гострота існуючих проблем свідчить про низьку ефективність соціальної політики в Україні. Ліквідувати загрози у соціальній сфері – завдання держави в реаліях демократизації українського суспільства.

Ключові слова: правова держава, демократія, соціальна політика, політична участь.

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 такі: 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.

Проте соціальна політика не розглядається поки 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 перекладення 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 [1, 16].

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 заклики і установки про створення правової держави неминуче залишаться нереалізованими закликами і установками.

Серед інших рис і особливостей правової держави потрібно вказати на такі, як повна гарантованість і непорушність в умовах 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 й особисті права та 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 ослаблюються. Як раніше, так і тепер пересічний громадянин нерідко вимушений виступати в ролі ходока по «коридорах влади» і бути прохачем навіть у тих випадках, коли мова йде про задоволення його законних прав і інтересів.

Зрозуміло, що коли у державних органів і безлічі чиновників переважаючими є привілеї і права, а у пересічних громадян – 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, включаючи 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 у 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 є не тільки створення, але і підтримка в суспільстві режиму демократії, законності і конституційності, запобігання спробам узурпації влади, зосередження її в одних або декількох руках [2; 3].

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 руйнівно позначається на економіці, суспільстві і самій державі. Зневажливе ставлення до законів автоматично породжує таке ж ставлення і до місцевих актів, призводить до трагічних наслідків для мільйонів людей.

Сучасне життя дає цьому безліч вельми сумних прикладів, у тому числі прикладів, пов'язаних із руйнуванням єдиного державного простору СРСР, з виникненням міжнаціональних і регіональних конфліктів, територіальних, майнових і інших суперечок, з незліченними стражданнями і загибеллю невинних людей.

Аксіоматичним, що не підлягає ніякому сумніву, є той факт, що законів, поки вони діють в інтересах всіх прошарків і класів суспільства, життєво важливо дотримуватися, а не порушувати. Домагатися у разі їх застарівання, реального 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 – 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 таких засадах:

- повної зайнятості;
- дотування цін на споживчі товари та послуги (у тому числі житло);
- служб охорони здоров'я, послуг у сфері освіти і культури, які надавалися безкоштовно або за номінальними цінами;
- охоплення допомогою із соціального страхування, пов'язаного 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 «щедрими» 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 такі:

- безпосередні бюджетні видатки;
- «податкові видатки» у вигляді пільг, відшкодувань, відстрочок;
- страхові внески до державних та недержавних страхових фондів;
- усуспільнення 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 витратків належить складання соціального бюджету. Соціальний бюджет – це функціональний підсумок усіх витратків 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 призводить 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 тягара на підприємства, перекласти на працівника частину сплати страхових внесків з роботодавців можливо лише за умови підвищення його заробітної плати.

Існує низка потенційних загроз, 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 край 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 тому разі, 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, «тінізація» та криміналізація зайнятості населення;
- звуження прошарку населення із середніми доходами як потенційної опори соціально-економічної стабільності в країні;
- соціальна незахищеність непрацездатних 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.

Головний показник ефективності роботи влади – реальне поліпшення соціального стану кожної української сім'ї.

Стратегія соціального розвитку має визначати основні напрями проведення політики подолання бідності шляхом створення економічно-правових умов для збільшення доходів і зростання економічної активності працездатних громадян та підвищення ефективності соціальної підтримки найбільш уразливих груп населення шляхом реформування системи соціального захисту. Політика подолання бідності має поєднуватися з політикою становлення середнього класу.

Стратегічними напрямками подолання бідності має бути визнано:

- підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці;
- збільшення доходів від трудової діяльності;
- соціальне страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу;
- запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг;
- соціальну підтримку осіб з обмеженими фізичними можливостями;
- соціальну підтримку сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення;
- моніторинг реалізації стратегічних напрямів подолання бідності.

Реалізація реформ у сфері соціального страхування сприятиме в перспективі перерозподілу часток платежів у страхові фонди від роботодавців і застрахованих осіб, знизить податкове навантаження на підприємців. Персоніфікація страхових і пенсійних внесків разом з гнучкою податковою політикою сприятиме виведенню трудових доходів з «тіні», відтоку трудових ресурсів з «тіньового» сектора економіки. Реалізація активної політики зайнятості стимулює безробітних громадян до працевлаштування, що буде вкрай актуально за умови продовження економічного зростання, а узгодження цієї політики із завданнями освітньої галузі щодо підготовки фахівців дозволить вирівняти структуру попиту і пропозиції на ринку праці,

задовольнити потреби економіки в кваліфікованих спеціалістах. Реалізація політики щодо підвищення доходів населення дасть можливість, з одного боку, підвищити платоспроможний попит населення, що стане стимулом розвитку виробництва, а з іншого – розвивати систему платних послуг у сфері освіти і охорони здоров'я, страхової медицини, що послабить навантаження на бюджет і дозволить поступово зменшити рівень податків на підприємців.

Виважена й активна політика доходів буде підґрунтям формування, становлення і зміцнення в Україні середнього класу як основи політичної стабільності суспільства, зміцнення демократичних принципів його організації. Такі взаємозв'язки необхідно враховувати під час розробки єдиної державної політики щодо реалізації визначеного стратегічного курсу соціально-економічного розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Дідківська Л. І.* Соціальний захист населення в Україні. – К. : Знання-Прес, 2008. – 214 с.
2. *Ротар Н.* Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду: Монографія. – Чернівці : Рута, 2007. – 472 с.
3. *Спікер П.* Соціальна політика: теорії та підходи. – К. : Фелікс, 2009. – 400 с.

Макаренко Б. Социальные основы политической участия в реалиях демократизации украинского общества.

Наиболее важными атрибутами правового государства является обеспечение развития в обществе режима демократии, законности и конституционности. Этому должно способствовать создание непротиворечивого законодательства. К сожалению, социальная политика в нашем государстве еще не определена составляющей стратегии устойчивого роста общества. Кроме того, дефицит финансовых ресурсов накладывает существенные ограничения на реализацию социальной политики. Наличие и острота существующих проблем свидетельствует о низкой эффективности социальной политики в Украине. Ликвидировать угрозы в социальной сфере – задача государства в реалиях демократизации украинского общества.

Ключевые слова: правовое государство, демократия, социальная политика, политическое участие.

Makarenko B. Social bases of political participation in the realities of democratization of Ukrainian society.

The most important attributes of the rule of law is to ensure that development in society regime of democracy, rule of law and constitutionality. This should contribute to the creation of a consistent legislation. Unfortunately, social policy in our country is not yet defined in the strategy of sustainable growth of society. In addition, the lack of financial resources imposes significant limitations on the implementation of social policy. The presence and severity of the problems evidenced by the low efficiency of social policy in Ukraine. Eliminate threats in the social sphere – task of the state in the realities of democratization of Ukrainian society.

Keywords: rule of law, democracy, social policy, political participation.

Кобильник В. В.

**ПРАКТИКА ЛОБІЮВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ
КОМПАРАТИВНОГО ПОЛІТОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

У статті здійснено спробу комплексного аналізу практики лобіювання як предмету порівняльної політології, досліджені ключові дефініції (групи інтересів, лобіювання, лобіст), які, на думку автора, повинні бути уніфікованими і мати більш загальний зміст у порівнянні з тими, що використовуються в межах непорівняльного політологічного дослідження. Окреслено основні елементи практики лобіювання, що мають досліджуватися за компаративного аналізу: універсальні основи; культурні чинники; інституційні структури; специфічні фактори держави. Також здійснено дослідження базових критеріїв оцінки ефективності процесу лобіювання.

Ключові слова: лобіювання, лобіст, групи інтересів, компаративне дослідження, порівняльна політологія, ефективність.

Лобіювання як засіб захисту і просування соціальних, економічних, політичних інтересів шляхом впливу на різні структурні елементи політичної системи є невід’ємною практикою сьогодення у більшості світових демократій. Щоправда, не всі демократичні політичні режими мають конституційно-правові засади подібної діяльності. У світовій політологічній думці знаходимо чималу кількість наукових розвідок, присвячених дослідженню сутності лобіювання та лобізму, концептуальних основ процесу лобіювання, аналізу різновидів та механізмів лобіювання тощо.