

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ  
ЯК ОБ'ЄКТ ПОЛІТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ

*У статті розглянуто політологічні аспекти соціальної політики держави. Стаття спрямована на розкриття проблематики сучасної політології в сфері державного регулювання соціального захисту. Тема статті пов'язана з методологічною проблематикою у галузі політології. Автор демонструє критичний підхід до зазначеної проблематики. Стаття буде цікава для спеціалістів у галузі політології, соціології та для широкого загалу читачів.*

**Ключові слова:** соціальна політика, державне регулювання, влада, партії, державні інститути, закон.

*In this article marks out the political aspects of social policy. The article focused on the problems of modern political science in the sphere of state regulation of social protection. Post articles related to methodological issues in political science. The author demonstrates a critical approach to the classical definition of this issue. The article will be of interest to specialists in political science, sociology and for a wide readership.*

**Key words:** social policy, government regulation, government, parties, government institutions, law.

*Актуальність дослідження.* Україна, відповідно до Конституції, має забезпечувати гідний соціально-економічний та культурний розвиток громадян та запобігати соціальній напрузі та гуманітарній кризі. Відповідно, роль та значення державного регулювання соціального захисту населення є важливим об'єктом наукового дослідження. Відмітимо, що таке дослідження є багатогалузевим та міждисциплінарним. Ми хочемо наголосити на винятковій необхідності провести саме політологічний аналіз сфери соціального захисту, оскільки державна робота у цій сфері, так чи інакше, має політичне забарвлення. Державна політика у сфері соціального захисту на сьогодні є мало досліджуваною темою у контексті політологічного аналізу. На нашу думку, такий вкрай гострий та багатогранний об'єкт дослідження має висвітлюватися за допомогою понятійно-категоріального апарату політології як науки. Соціологічний та суто право-

вий підходи до дослідження цієї проблематики не здатні вказати на ендогенні (внутрішні) фактори та сутнісні ознаки такого процесу, як соціальна політика. Для нас важливим аспектом здійснення державного регулювання соціального захисту громадян є політичний аспект цього процесу.

*Об'єктом* дослідження є соціальна політика держави. *Предметом* дослідження є політологічні аспекти державного регулювання соціального захисту. *Метою* нашого дослідження є аналіз сучасної структури державної соціальної політики України, аналіз її стану, характеристика сучасних процесів, що протікають у соціальній сфері, та виявлення основних політологічних аспектів, моделювання перспектив розвитку, а головне – вдосконалення теорії державного регулювання соціального захисту.

Сьогодні державне регулювання соціального захисту, завдяки демократизації політичної системи в Україні, стає більшою мірою політичним. Практично кожна політична сила в Україні, в тому числі бізнесово-політичні групи (далі БПГ), яка отримала або може отримати владу, має своє розуміння шляхів вирішення соціальних проблем. Таким чином, державне регулювання соціального захисту змінюється залежно від політичної кон'юнктури, спільними є лише проблеми, а відрізняються система заходів, які пропонуються тою чи іншою політичною силою. Тому ми можемо використовувати поняття «соціальна політика держави», коли йдеться про державне регулювання соціального захисту.

Соціальна політика держави є системою заходів, які покликані через місцеві та регіональні органи влади покращувати загальний економічний та культурний рівень життя громадян. Специфіка соціальної політики держави полягає у її виключному політичному значенні, оскільки населення, або електорат, розглядає та оцінює владу саме на підставі аналізу здійснення соціальної політики.

Для того, щоб наше дослідження протікало у методологічно вивіреному руслі, нагадаємо основні моделі державного регулювання сфери соціального захисту (командно-адміністративна, американська, шведська (скандинавська), німецька, японська та англосаксонська, перехідні).

Модель державного регулювання соціального захисту в адміністративно-командній економіці (була і є превалюючою в соціалістичних та постсоціалістичних країнах, у тому числі в Україні до здобуття незалежності і дотепер). Вона виз-

начається превалюванням ідеї вторинності соціальної сфери щодо виробництва; жорсткий контроль державою соціальних відносин; зрівняльний принцип розподілу (егалітаризм), низький рівень доходів; визнання зарплати, отриманої на державних підприємствах, їх основним джерелом; заохочення колективних форм споживання, у тому числі в "натуральному вираженні" (надання житла, відпочинку, соціальних послуг на пільгових умовах), на шкоду більш ринковим грошовим трансфертам; незацікавленість в особистих збереженнях та інвестуванні.

Американська модель соціальної політики — найбільш лібералізований варіант, який базується на принципі відокремлення соціального захисту від вільного ринку й обмеженні захисту лише тих, хто не має інших доходів, крім соціальних виплат. При цьому забезпечується досить високий рівень і якість життя основної частини населення.

Шведська модель (Швеція, Норвегія, Фінляндія та інші країни) — найбільш соціалізована модель, тобто економіка найбільшою мірою працює на задоволення потреб членів суспільства. Вона відзначається надзвичайно високою часткою ВВП, яка розподіляється через бюджет (понад 50%), акумулюванням у руках держави значних фінансових ресурсів, домінуванням ідеї рівності та солідарності у здійсненні соціальної політики — активною, профілактичними заходами у сфері зайнятості — жорсткою політикою доходів, високим рівнем соціального захисту населення, що забезпечується в основному за державні кошти. Тут соціальна політика тісно пов'язана з державним регулюванням економіки, яке має чітко виражену соціальну спрямованість, тобто соціальна політика виступає як мета економічної діяльності держави.

Німецька модель (ФРН, Франція, Австрія) характеризується високими обсягами ВВП, що перерозподіляється через державний бюджет (близько 50%), створенням розвинутої системи соціального захисту на основі залучення коштів держави та підприємців.

Японська модель соціальної політики передбачає проведення політики вирівнювання доходів, особливу політику використання робочої сили (система довічного найму з певними сучасними модифікаціями), домінування психології колективізму, солідарності в доходах, досягнення консенсусу між різними суб'єктами у вирішенні соціально-еконо-

мічних проблем, виділення питань підвищення життєвого рівня населення в ранг національних пріоритетів.

Англосаксонська модель (Велика Британія, Ірландія, Канада) виступає як проміжна між лібералізованою американською і соціально орієнтованою шведською та німецькою моделями. Для неї характерним є активніше, ніж для першої моделі, регулювання соціальних процесів з боку держави, проте нижчий, ніж в останніх двох моделях, рівень оподаткування і перерозподіл ВВП через держбюджет (не більше 40%). Крім того, має місце приблизно рівний розподіл витрат на соціальне забезпечення між державою та приватним сектором, пасивна державна політика на ринку праці.

Модель соціальної політики Української держави сьогодні є унікальною. Вона знаходиться в процесі трансформації від командно-адміністративної до симбіозу лібералізму та соціальної орієнтації. «У процесі трансформації політичної та економічної систем в Україні триває пошук ефективної моделі розвитку економіки. Очевидно, що нова економічна система не може бути «чистим» капіталізмом, який переважав усередині XIX ст.» [1, с. 326]. Лібералізм дає можливість в умовах відсутності достатніх фінансових коштів у держави створити умови для самореалізації і самозабезпечення економічних суб'єктів.

Соціальна орієнтація Української держави передбачає формування раціональної системи соціального захисту населення. Соціальна політика держави є одним із факторів політичного процесу, оскільки завдяки їй політична сила здатна привернути увагу виборців та реалізувати інші свої програми.

Специфіка українського політичного простору визначається такими явищами, як економічна та, відповідно, соціальна нестабільність. Саме соціально-економічна нестабільність є однією із найбільших загроз для влади, але, у той самий час, для інших політичних сил, вона може слугувати засобом успішної боротьби за владу. Таким чином, ми можемо говорити про соціальну політику держави як засіб укріплення та поширення політичної влади. Така влада не існує поза межами політичного процесу, а відповідно, існують і опозиційні сили які також прагнуть вплинути на політичний процес через соціальну сферу, але не державними, а громадянськими методами.

Сьогодні українська модель соціальної політики трансформується та вдосконалюється. Вона ґрунтується на задекларованому у Конституції принципу «соціальної держави». Економічною основою соціально орієнтованої держави є поліформізм власності, тобто має існувати баланс між державною та приватною власністю. Їх взаємодія та конкуренція забезпечують гнучкість економіки, пристосування виробництва до потреб споживання, що досягається відповідністю процесів. Має здійснюватися ефективне поєднання різних рівнів міжгалузевого, галузевого, внутрішньогалузевого рівнів економіко-господарського сектору. Організація соціального життя ґрунтується на взаємодії держави, працеводців, профспілок та окремих громадян. Держава має мати гнучку податкову систему, яка активно впливає на інвестиційну та торговельну діяльність, організовує розгалужену й водночас диференційовану та адресну систему соціальних виплат, беручи у ній участь. Відповідно, Україна постає як держава, влада якої існує для реалізації головної, пріоритетної програми – матеріального та культурного збагачення громадян, підвищення їх добробуту. Але, з політологічної точки зору, соціальну політику держави необхідно розглядати крізь призму політичного процесу. Тобто враховувати як політичні цілі владних структур, так і цілі їх опонентів.

Аналізуючи історію здійснення соціальних програм в Україні протягом останніх десятиліть, ми можемо простежити зміну акцентів у ній. Якщо у перші роки незалежності для влади головні загрози мали зовнішньополітичний або міжнародний характер, то, починаючи з моменту проголошення Конституції України, основною проблемою стала боротьба за владу різних політичних сил. У нашому випадку, різні політичні сили означають різні стратегії соціального розвитку. На нашу думку, врахування політичного аспекту державного регулювання соціального забезпечення дозволяє вказати на реальні перспективи України у соціальній сфері.

Розглянемо основні механізми здійснення соціальної політики у сфері соціального забезпечення у сучасній Україні. Громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законодавством.

Це право гарантується страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для соціальних виплат та допомоги. Закон України від 6 грудня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення» гарантує всім працездатним громадянам України право на соціальну захищеність шляхом встановлення пенсій на рівні, орієнтованому на прожитковий мінімум, а також регулярного перегляду їх розмірів у зв'язку із збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету і підвищенням ефективності економіки країни.

Головними напрямками проведення соціальної політики є: захист рівня життя за допомогою різних форм компенсації від підвищення цін і проведення індексації; надання допомоги найбільш вразливим сім'ям; надання допомоги у разі безробіття, здійснення політики соціального страхування, встановлення мінімальної заробітної плати для працюючих; розвиток освіти, охорони здоров'я, навколишнього середовища переважно за рахунок держави; проведення активної політики, спрямованої на набуття громадянами кваліфікації, гарантування процесу трудової діяльності відповідно до чинного законодавства (дотримання тривалості робочого дня, надання оплачуваних відпусток, створення профспілок тощо) та ін., а головне – запобігання ситуаціям виникнення соціальних ризиків, у тому числі за допомогою соціальної соціалізації (виховання певного стилю життя, освіта, медичні знання та вміння, формування певної культури та солідарності тощо).

Соціалізація типологізується за різними критеріями, але для нас цікавим є державна та політична соціалізація. Політична соціалізація латентно імпліцитна в державній, оскільки влада формується за допомогою виборів та, здебільшого, на партійній основі. Соціалізація відіграє значну роль у державному регулюванні соціального захисту, разом з тим соціалізацію використовують як метод та простір у політичній боротьбі за владу. До соціалізації, як державно-політичної форми регулювання соціального захисту населення, мають відношення всі інститути державної влади, в тому числі Міністерство праці та соціальної політики України.

Відповідно до Конституції України Указом Президента України з метою посилення соціальної спрямованості ре-

форм та проведення активної соціальної політики щодо координування і комплексного здійснення соціальних перетворень у сфері трудових відносин, зайнятості, соціального захисту і пенсійного забезпечення населення створено Міністерство праці та соціальної політики України (далі — Мінпраці України). Згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 1 грудня 1997 р., Мінпраці України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав. Рішення Мінпраці України з питань праці, зайнятості і соціального захисту населення, видані у межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності, фізичними особами — підприємцями та громадянами. У свою чергу, для здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення створено Пенсійний фонд України, який є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Він діє згідно з Положенням «Про Пенсійний фонд України», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1994 р.

Основним завданням Пенсійного фонду та його органів на місцях є забезпечення фінансування витрат на виплату пенсій відповідно до законів України «Про пенсійне забезпечення» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», пенсій військовослужбовцям і працівникам органів внутрішніх справ строкової служби, допомоги на дітей, а також інших витрат, фінансування яких відповідно до чинного законодавства покладено на Пенсійний фонд. Виконанню завдань щодо соціального захисту населення України сприяють закони України від 25 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове соціальне страхування». Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також членів їх сімей.

Тобто, ми можемо зробити висновок, про те, що система соціального захисту в Україні базується, передусім, на

регулюванні фінансових потоків, які формуються за участю всього населення, а регулюються державними інститутами, законами та постановами, наказами тощо. Але у такому разі ми бачимо, що соціальна політика нероздільна із фіскальною політикою держави та політичною кон'юктурою. Соціальні програми забезпечуються за рахунок здійснення певних перетворень у межах інших, «прихованих» для основної маси населення сферах державного управління. Для того, щоб забезпечити бюджет необхідними для соціального захисту коштами, влада вдається до непопулярних дій у тих сферах соціального життя, які не охоплюють більшу частину виборців. Наприклад, реформа податкової системи України 2010–2011 року є ілюстрацією до зазначеного процесу.

Державні інститути, а за разом і політичні сили, що є при владі, прагнуть досягти максимуму прагматичних цілей на всіх рівнях саме засобами регулювання соціальної політики. Так, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети (сільської, селищної, міської ради) мають такі повноваження в галузі соціального обслуговування населення, як здійснення управління закладами освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, культури, фізичної культури і спорту, організують їх матеріально-фінансове забезпечення; призначають на посаду і звільняють з посади їх керівників або встановлюють інший порядок їх призначення та звільнення відповідно до законодавства; створюють за рахунок коштів ради або на часткових засадах нові заклади соціально-культурного призначення для досягнення рівня соціального обслуговування не нижче від встановлених нормативів; надають громадянам встановлені пільги щодо утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах (групах) з подовженим днем; організують роботу щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; організують медичну допомогу населенню, надають встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей; сприяють у необхідних випадках громадянам у призначенні їм пенсій; призначають у межах виділених коштів допомогу особам, які не мають права на одержання пенсій, а також доплату до пенсії і допомоги; видають одноразову допомогу громадянам, що постраждали від стихійного лиха; вживають заходів для поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, сімей, які втратили годувальника, громадян



похилого віку, що потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян, які мають погребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, тощо. Ці та інші офіційні повноваження використовуються в політичній боротьбі, а офіційний статус – для не офіційних цілей.

Таким чином, ми бачимо, як держава прагне реалізувати основну свою місію стосовно до громадян – забезпечити їх добробут та соціально-економічний захист. «Саме обов'язок держави турбуватися про людину, а не сама турбота, становить головну принципову відмінність соціальної держави від будь-якої іншої. Будь-яка держава виконує соціальні функції, виявляє турботу про своїх громадян.»[2, с. 138]. Проте визначати державну політику у сфері соціального захисту як виключно засіб покращання добробуту населення – несправедливо. В історії були випадки, коли власне політика пригнічення соціальної сфери слугувала засобом посилення державної влади. Саме таким чином проводилася політика колективізації та індустріалізації СРСР. Тому, розглядаючи цей процес під політологічним кутом зору, ми бачимо, що здійснення всіх вищеперахованих програм не гарантується, а залежить від того, яка політична сила перебуває при владі.

Кошти на соціальне забезпечення так само можуть виділятися залежно від того, яка політична сила перебуває при владі. Вони можуть бути спрямовані в ті регіони, які більше підтримують владу, або навпаки. Кошти можуть розподілятися залежно від періоду політичної активності. Так, наприклад, ми спостерігаємо, як відбувається будівництво соціальних об'єктів саме у період найбільшої політичної активності, наприклад, під час виборів. У цьому контексті важливо назвати такий феномен, як будівництво так званого «соціального житла». Протягом останнього десятиліття ми спостерігали, як різна влада по-різному підходить до вирішення цього питання, здебільшого маніпулюючи ним, а не вирішуючи його.

Отже, соціальний захист населення – законодавчо закріплена система державних гарантій та реалізації прав усіх політичних, соціально-демографічних груп громадян, окремих осіб щодо соціального забезпечення їх нормального життєвого рівня та життєдіяльності, але може корегуватися залежно від політичної кон'юнктури. Ці гарантії здійснюються через соціально-економічні, правові та політичні чин-

ники, які сприяють реалізації права громадян на працю, допомогу на час безробіття, у разі часткової чи повної втрати працездатності. Основними економічними заходами держави є: індексація доходів, заробітної плати, пенсій, стипендій під час інфляції і зростання індексу цін на товари і послуги; надання державної допомоги, пільг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим громадянам і сім'ям, одиноким матерям у разі втрати годувальника; матеріальне забезпечення у разі досягнення пенсійного віку; підтримка населення під час стихійного лиха, екологічного надзвичайного стану. Для цього державою створюються різні спеціальні інститути та фонди соціального захисту населення.

Явище, яке ми розглядаємо, є багатогранною системою, що пов'язує потреби громадян із політичними цілями. Державна влада в Україні в умовах багатопартійної системи є політичною силою. Без соціальних програм та соціальної політики неможливо уявити успішне політичне утворення, яке претендує на владу або утримує її. Аналізуючи передвиборчі програми різних партій, ми можемо помітити, що їх всіх буде поєднувати так зване «соціальне питання». Соціальна програма є конкретним набором адміністративних інструментів та заходів, які покликані задовольнити певні потреби певної соціальної групи громадян (електорату). На нашу думку, аналіз соціальної програми політичних сил є одним із яскравих показників її істинної стратегії та реальної ідеології. Але ця проблематика потребує окремого детального вивчення.

На нашу думку, соціальну політику держави неможливо розглядати без врахування політичного аспекту, адже саме політична активність партій, груп та окремих політичних фігур зумовлюють специфіку соціальної політики в Україні. Структура соціальної політики включає: зовнішню та внутрішню ціль, економічно обґрунтовані інструменти її досягнення.

Зовнішніми цілями є: підвищення економічного та культурного рівня життя громадян. Але підвищення рівня життя може стосуватися не всіх громадян. Варто відмітити, що політичні партії, умовно, можна розділити на ті, що проголошують рівність всіх громадян у процесі державного забезпечення, та ті, що прагнуть встановити пріоритет державної допомоги певним верствам чи соціальним групам.

Інший клас цілей соціальної політики – внутрішні її цілі. Державна влада, як елемент політичного процесу вира-

жається у контролі та розподілі основних матеріальних та культурних ресурсів у суспільстві. Відповідно, соціальне забезпечення постає як один з інструментів у політичній боротьбі. Політична доктрина визначає специфіку соціальної програми, яку пропонує та чи інша сила. Саме завдяки соціальній політиці політична сила прагне зацікавити максимальну кількість потенційних виборців. На перше місце виходить та програма, яка декларує найвичерпнішу пропозицію щодо задоволення основних потреб громадян.

В умовах трансформаційних процесів у сучасній Україні ми можемо спостерігати зміну цілей, завдань, ролі та значення державного регулювання соціального захисту у політичному процесі. Протягом усього періоду незалежності питання соціальної політики держави було і залишається одним із важливих аспектів політичного процесу. Передусім, питання соціального захисту постає як фактор зростання політичного впливу, як наслідок зміцнення влади для чиновників усіх рівнів та можливість для лобювання власних інтересів.

Основними факторами політичного впливу на державне регулювання соціальної сфери на всіх рівнях є воля до зростання політичного впливу, як у середині політичної сили, так і відносно опонентів, внаслідок чого відбувається прихід до влади або зміцнення влади; політична соціалізація; виборчі кампанії або зміна виборчої системи; лобювання; зміна політичної кон'юнктури. Для того, щоб цей вплив мав цивілізований характер, необхідно реформувати систему державного регулювання соціальної політики вбік прозорості регулювання, а в деяких випадках – навіть дерегулювання, покращувати реальний стан матеріального добробуту населення (електорату), а також доцільним є демократизація державного регулювання соціального захисту населення в Україні.

У нашій статті ми продемонструвати багатомірність політологічного підходу до дослідження процесу здійснення державного регулювання соціального захисту. Одним із основних чинників державного регулювання соціального захисту є політичний чинник. Політична боротьба є вплетеною у процес державного регулювання соціальної політики, а політичні сили використовують соціальну політику як засіб здобуття та утримування влади з тим, щоб потім лобювати різні інтереси.

У подальшому необхідно здійснити глибокий та вичерпний політологічний аналіз політологічних аспектів державного регулювання соціальної політики для того, щоб вказати на внутрішні та зовнішні його суперечності, чинники, рівні, причини, методи тощо. Це дасть змогу надати експертну оцінку зазначеному процесу та вказати на можливі позитивні чи негативні наслідки конкретних політичних дій у сфері соціального захисту населення та вдосконалити державне регулювання соціального захисту вбк дерегуляції та демократизації.

- 
1. Політологія: підручник / Ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – К. : ВЦ "Академія", 2003. – 528 с. (Альма-матер).
  2. Пищуліна О. М. / Історична ретроспектива та сутність поняття «соціальна держава» // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12).