

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

УДК 35.1

*В.П. ЄЛАГІН*

### **РОЛЬ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОБРОБУТУ НАСЕЛЕННЯ**

*Проаналізовані чинники, що складають основу добробуту населення з подальшим опрацюванням дієвих механізмів державного перерозподілу в умовах розбудови ринкової економіки.*

*In the paper there were analyzed the factors which base the public welfare with further processing of effective mechanism of state redistribution in terms of market economy development.*

Соціальна держава виступає як основний суб'єкт соціальної політики, що покликаний виконувати координуючу, організуючу роль у регулюванні процесів функціонування та розвитку соціального аспекту життєдіяльності суспільства. Визначення “соціальна держава” задекларовано в Конституції України [1] та конституціях багатьох країн світу, але при цьому кожна з них вкладає свій власний зміст у структуру механізмів та інструментів соціальної політики.

Завдання держави в соціальній політиці – максимально врахувати особливості, пов'язані з умовами життя людей, що склалися історично, з етнічними, національними, ментальними та іншими особливостями.

Мета даної роботи полягає в аналізі чинників, що складають основу добробуту населення з подальшим опрацюванням дієвих механізмів державного перерозподілу в період соціально-економічної трансформації суспільства.

Вивчення соціальної політики визначено як вивчення низки проблем, де питання індивідуального добробуту мають суспільне значення, і в наслідок цього, потенційно державне значення. Головні питання: яким чином залучається держава, чому, та чи слід залучати державу взагалі? Це розглядається у зв'язку з: “консервативним” поглядом, який робить наголос на обов'язках родини та громади; “соціалістичним” поглядом, який наголошує на колективному забезпеченні добробуту державою, та “ліберальному” – з наголосом на ролі ринку.

У широкому розумінні, вивчення соціальної політики є вивченням ролі держави у відношенні до добробуту її громадян. У зв'язку з цим постають два питання. По-перше, у чому полягає роль держави відносно добробуту її громадян, оскільки добробут громадян залежить, головним чином, від їх власних дій, від дій інших громадян та колективних дій людських спільнот? По-друге, які дії мають вплив на

добробут? У таблиці представлено структуру взаємовідносин між складовими добробуту.

Таблиця

Чинники впливу на добробут громадян

<i>Показник</i>	Джерела надходження доходу	Шляхи надання послуг	Регуляторні чинники взаємодії
Індивіди	праця тощо	купівля	взаємодія
Родини	розподіл	підкування	уподобання
Громади	благодійність	благодійність	норми
Держава	дотації	послуги	закони

*Індивідуалістична модель.* Питання індивідуалізму може бути розглянуто з точки зору “природної держави”, проте є більш доцільним визнати, що існує індивідуалістична філософська позиція, яка розглядає людей у їх взаємодії на ринку як ключовому принципі організації соціальної діяльності [2; 3].

З індивідуалістичної позиції людини-суб’єкта економічної діяльності, розподіл доходів чітко визначається ринковою активністю. Доходи нарабляються шляхом праці й, можливо, шляхом інших форм участі в роботі ринку, які не охоплюються словом “праця”, що наведено в таблиця – інвестиції, земельна рента, приватна власність тощо. Тільки-но дохід здобуто, індивід приймає рішення про те, як його витратити, і таким чином може отримати послуги, включаючи освіту або медичне обслуговування. Люди можуть навіть вирішувати питання, пов’язані з майбутнім підтриманням доходів шляхом заощаджень чи за допомогою такого ринкового механізму, як приватне страхування. Навіть забруднення – проблема, яка часто утворюється внаслідок ринкової діяльності – може бути вирішена за допомогою індивідуальних економічних рішень – придбання засобів захисту, очищення води тощо.

Згідно з ринковою теорією, регуляція економічної діяльності природно виникає з економічної взаємодії. Те, що індивіди пов’язані один з одним обмінними взаємовідносинами, запобігає використанню ними тимчасових економічних вигод, якщо такі вигоди загрожують довготерміновим перспективам.

Із тривалих суперечок про адекватність ринкових принципів для формування соціального замовлення виникло питання: чи може це замовлення ефективно працювати само по собі? Ідея, що міститься в праці основоположника економіки А. Сміта, наголошує, що, хоча власний інтерес вважається рушійною силою успішної економіки, ним треба керуватися “в межах загальноприйнятих уявлень про розумну поведінку”, чому держава, за своєю роллю, має сприяти.

Навіть індивідуалістична модель суспільства зазвичай визнає, що існують родинні відносини, які не керуються принципами ринкового обміну. Мається на увазі, що родини можуть бути тими спільнотами, в яких доходи розподіляються, щоб задовольняти потреби, що виникають через неповнолітній вік або немічність

їх членів. Логічно, що саме в родинях відбувається більшість обмінів ресурсами між поколіннями, включаючи наслідування майна. Більшість внутривідинного обміну має характер натурального на відміну від грошового, і в цьому сенсі сім'я є головною ареною "соціального захисту". Цей останній тип обміну включає можливість для одних бути об'єктами піклування, утриманнями, у той час як інші опікуються ними та виступають учасниками ринку труда. Це, у свою чергу, викликає розподіл відповідальності між полами, в якому жінки можуть опинитися в невідповідному положенні. Таким чином, ролі скоріш нав'язуються, ніж визначаються в результаті вільного обміну [4].

*Роль родини.* Згідно з таблицею, родині притаманні зв'язки, що базуються на впадощанні. Здається сумнівним, що одне слово може визначити увесь комплекс, усю мережу взаємопов'язаних зобов'язань та напружених емоцій, які регулюють родинні взаємовідносини. Існує багато суперечок щодо саморегуляції в ринкових системах, меж родинної регуляції, та міри, в якій родинні характеристики визначаються більш широкими соціальними відносинами [5].

Родина може бути нуклеарною (що її очолює один дорослий, або одинока людина, яка живе сама), або ж вона може бути доволі великою мережею осіб, об'єднаних родинними зв'язками. В останньому випадку в родинях збільшується розподіл ресурсів та обов'язків. З точки зору соціальної організації, велика мережа родинних зв'язків може перетворюватися на невелику громаду [6].

*Роль громади.* Термін "громада" був обраний, щоб перейти до опису наступного рівня в нашому аналізі. Це доволі складне поняття, що має багато значень та широко використовується для позначення добровільних обов'язків, для яких існує також назва – "моральний обов'язок". Можна обрати й термін "суспільство", проте в розмові про сучасні суспільства дуже складно відділити риси, що стосуються суспільства, від притаманних державі. Термін "громада" в даному випадку ми розуміємо як набір соціальних інституцій від – на нижньому рівні – розгорнутої мережі родинних зв'язків, племен та сусідств до більш широких форм соціальних організацій, що визнають взаємні обов'язки.

"Благодійність" – це термін, який охоплює різноманітні способи допомоги громади – грошової чи послугами – окремим індивідам. Проте благодійна діяльність може виходити з іншої мотивації: емоцій *піклування*, схожих на ті, що спостерігаються в родинях; із соціальних *норм*, що вказують, як слід поводитися із ближніми; а також із принципу *взаємодії* (як це виглядає в регуляції ринкової поведінки). Існує багато суперечок щодо відносної важливості цих трьох мотивацій для опису "альтруїстичної" поведінки в суспільстві.

*Держава.* Держава може розглядатися як утворення, що походить від соціальних інститутів, створене саме для того, щоб допомагати їм краще працювати, і як установа над ними, яка виникає зі спроб домінування. Виправдання державних дій ґрунтується на першому визначенні, у той час як напади на державне "втручання" викликані останнім. Держава може втручатися для того, щоб впливати на первинний розподіл доходів шляхом регулювання ринку, або через перерозподіл доходів, коли ринкові процеси вже розпочали свою дію. Держава може пропонувати послуги та регулювати дії через законодавство для того, щоб впливати на діяльність тих, хто створює доходи чи пропонує послуги.

На шляху від “громади” до “держави” існує ризик недостатньої уваги до саморегульованих механізмів, які є в суспільствах. Між суспільствами існує дуже велика різниця щодо того, якою мірою державні інституції гарантують суспільний добробут. Ця різниця може відноситись до культури або до ідеології. Вона також стосується питання, наскільки важливі ролі в соціальній політиці відіграють такі значні інституції, як церкви, добровільні організації, торгові або професійні асоціації, і навіть промислові та комерційні підприємства.

Ця різниця призвела до того, що деякі автори говорять про “бездержавні суспільства” – вираз, який застосовується до Британії та Штатів. Використання цього виразу є навмисним перебільшенням, яке наголошує, що держава необхідна будь-якому складному суспільству, але існує різниця щодо меж, в яких вона виступає вирішальним автономним фактором у створенні політики. Зокрема, саме у т.зв. “бездержавному суспільстві” індивідуалістична позиція “економічного суб’єкта”, яка була зазначена вище, виявилася настільки впливовою, що навіть може звести статус держави до ролі “нічного вартового”.

Необхідно визнати, що державні послуги можуть надаватися урядовими структурами різного рівня. У межах загального терміна “держава” існує поняття регіональної влади та місцевої влади, що знаходиться нижче рівня національної держави. Існують також наднаціональні інституції, такі як ЄС, які діють на рівні, вищим за рівень національної держави.

Відгук суспільства на індивідуальні потреби може надходити від багатьох інституцій, різних за розміром – від родини до національної держави (і навіть більших). Ці інституції не можна розглядати як прості взаємозамінні альтернативи: вони взаємодіють одна з одною, співпрацюють, контролюють одна одну, розраховують на отримання певних результатів одна від одної, утворюючи “змішану економіку добробуту”. Отже, потрібно визначити деякі питання відносно цього словосполучення”.

Доцільно буде згадати доктрину субсидіарності (допоміжності), розглянуту в католицькій соціальній теорії, яка стверджує: “Громада вищого рівня не повинна втручатися у внутрішнє життя громади нижчого рівня, тим самим позбавляючи її власних функцій. Проте вона повинна підтримувати останню в разі необхідності та допомагати координувати її зусилля з діями решти суспільства”. Типовим зразком громади вищого рівня є національна держава, хоча термін “субсидіарність” також фігурує в політичних інструментах Євросоюзу.

Отже, якщо ми хочемо знати, що саме спонукає державу до активності на політичній арені, важливо уявити, як демократичні переконання інших інституцій впливають на їх вимоги до держави й призводять до “тиску” на державу, щоб примусити її взяти на себе ролі, які самі інституції не спроможні виконувати. І навпаки: ті, хто стоять у керма держави, теж можуть бажати нав’язувати певні обов’язки іншим інституціям.

*Варіанти передачі доходу.* У моделі ринкової економіки дохід переважно заробляється шляхом продажу товару або праці, або шляхом прибутку від капіталовкладень та підприємницької діяльності. Економіка добробуту докладає зусиль для виправдання численних відхилень від розподілу прибутків через ринкові

відносини. Такий підхід має на увазі, що ринковий розподіл прибутків повинен бути нормою. Він також означає, що ринкові механізми передують іншим принципам розподілу прибутків. Навпаки, історичні та антропологічні дослідження доводять, що питання про справедливе винагородження індивідів за економічну діяльність та рівний розподіл ресурсів, які дозволяють індивідам виконувати свої обов'язки та задовольняти свої потреби, передують ринкам.

Громади (як було визначено вище) дуже часто займаються питаннями передачі доходів різних типів. Це відбувалося в процесі розвитку економіки через різного роду колективні дії: від голодних страйків і створення гільдій до профспілок у їх сучасному вигляді. Національні держави зберегли ці різноманітні засоби: від установлення мінімальної зарплатні й фіксованих цін до розвитку політики, яка зветься політикою забезпечення доходу. І хоча політика забезпечення доходу є нашою головною темою, важливо пам'ятати, що держави мають також інші шляхи впливу на доходи.

Навіть зараз, у складних індустріальних суспільствах, неринковою діяльністю з передачі доходів займаються не лише держави. Найважливіша інституція з передачі доходів у суспільствах – це родина. Головною рисою шлюбу як інституту є роль, яку він відіграє в передачі доходів у таких формах:

- первинна передача між поколіннями та домогосподарствами;
- механізми, які надають індивіду доступ до ресурсів впродовж усього життя;
- передачі між батьками та дітьми;
- розподіл ресурсів між батьками.

Поза обов'язками з передачі доходів, обумовленої родинними зв'язками, існує інший тип неринкової передачі в громадах, визначених як “спільноти за інтересами”: спільна діяльність сусідів, взаємодопомога в межах громади в разі катастрофи, підтримка осіб, що належать до спільної професії тощо. Такі форми визнання спільних інтересів та відповідальності призводять до формування інституцій, які полегшують передачу: спілки за інтересами, профспілки, групи осіб, об'єднаних спільним місцем проживання, будівельні кооперативи тощо. З таких зв'язків людей формуються конструкційні елементи більш широкого суспільства, яке згуртовує нації або держави. У таблиці усе це входить до поняття “благодійність”. Проте для більш глибокого аналізу необхідно встановити різницю між піклуванням про тих, з ким ми визнаємо прямі комуні зв'язки, та сприянням добробуту “чужаків” [6].

Ведеться багато дебатів щодо природи мотивації до благодійності, але важливе лише те, що існує безліч видів передачі ресурсів, які підпадають під поняття благодійності, як у межах суспільства, так і між різними суспільствами.

Передача в родині та громаді не залежить ані від ринку, ані від Уряду. Ключовими формами економічної передачі є продаж товарів або власної праці та заробіток від інвестиційної, чи підприємницької діяльності. Було вказано, що форми, яких вони набувають, залежать від соціальних традицій або державного втручання. Проте, існують інші види економічної діяльності, які є подовженням перелічених основних категорій. Однак суб'єкти ринку визнають, що окрім щоденних ринкових операцій існують також комплексні потреби.

Перша з них – включення інших конкретних прибутків, пов'язаних із довгостроковими потребами та зобов'язаннями робітників, до пакету зарплатні. Найбільш важливим є пенсія, яку можна вважати різновидом відстроченої зарплатні, що залежить від економічної діяльності майбутніх працівників. Подібні до неї прибутки, які виникають із менш тривалих зобов'язань, – це виплати за лікарняним або доглядом за дитиною, а також виплати працівникам у період відсутності роботи. Більш комплексними є внески роботодавців у рахунок інших зобов'язань перед працівниками: охорона здоров'я, освіта дітей та іноді навіть виплати готівкою на втримання жінок та дітей. Хоча аналіз цих видів прибутків стосується, головним чином, підрахунків роботодавців у дузі ринку – що потрібно зробити, щоб забезпечити та зберегти свою робочу силу – він також приділяє увагу соціальним звичаям, традиціям та довгостроковим розрахункам наявності ресурсів.

Другий тип комплексної ринкової передачі доходу включає структурування інвестицій, таким чином, щоб задовольнити потребу індивідів у довгостроковій безпеці. Сюди також включені пенсійні фонди – як ті, що регулюються роботодавцем, так і незалежні – та різноманітні види життєзабезпечення.

Третьою системою передачі доходів є страхування. Йдеться про підприємців, які заробляють на тому, що отримують та інвестують індивідуальні внески від людей, які бажають застрахувати себе від ризику, що може виникнути в майбутньому. Цю сферу бізнесу породжує складність людського життя та їхніх зобов'язань, і водночас відсутність простих шляхів вирішення несподіваних ситуацій. Колективна природа цього виду діяльності забезпечує взаємний захист. Підприємці у сфері страхування також захищають себе, використовуючи методики оцінювання вірогідності вимог на виплату страхових внесків та визначення їх розміру. Суспільства, таким чином, розвивають мережу ринкових та неринкових механізмів для здійснення передачі доходів між індивідами, які компенсують неадекватність власне ринкової передачі. Раніше в нашій дискусії було визначено, що держава не може перебрати на себе цілком нейтральну роль навіть по відношенню до основних видів ринкових механізмів. Що ж може держава вдіяти зі спробами суспільства вирішити проблему дефіциту доходів? Вочевидь, держава має забезпечити пільги. Однак саме багатоваріантність інших альтернатив прямого державного забезпечення пропонує інші альтернативи для державного втручання.

Таким чином, можна окреслити декілька важливих напрямів діяльності держави в соціальній сфері, зокрема, із застосуванням не фінансових інструментів перерозподілу суспільного продукту.

По-перше, держава може примусово впровадити передачу зобов'язань. Наприклад, може вимагати від родин піклуватися про тих їх членів, які не мають свого прибутку, і може вимагати від комун піклуватися про бідних. Вона може примусити сплачувати лікарняні, пенсії й навіть виплати за страховими зобов'язаннями.

По-друге, держава може регулювати схеми, згідно з якими здійснюється передача ресурсів. Вона може встановити законні рамки для визначення того, як здійснюються зобов'язання родини чи роботодавця. Держава накладає відповідальність на роботодавця за травми чи хвороби робітників внаслідок

небезпеки праці. Держава може також вимагати, щоб страхові компанії та пенсійні схеми відповідали певним характеристикам – правила про те, куди вони мають вкладати гроші, хто має бути довіреними особами тощо. Держава може створювати законні рамки для благодійних організацій, щоб запобігти розкраданню фондів.

По-третє, держава може фінансувати угоди по трансфертах. У цьому випадку передбачається її обов'язкове втручання, коли схема не спрацьовує. Існує багато шляхів втручання держави в систему родини, громади чи благодійної організації, яка не працює. Іноді держави ініціюють схеми гарантованих пенсій та страхування.

По-четверте, держава може стати безпосереднім учасником приватної угоди про передачу доходів через субсидії. Субсидії можуть мати вигляд прямих внесків, або можуть бути надані у формі зменшення податків, як це роблять у разі благодійної діяльності, соціального забезпечення та страхування в багатьох суспільствах. Складність полягає в тому, що більшість сучасних держав покладається на те, що родина має робити якомога більше для себе сама.

Указані чотири форми державного втручання пов'язані між собою. Примушення та регулювання мають багато спільного як стратегії: перше є в якомусь сенсі варіантом останнього. Більш того, як тільки держава залучається до примушення та регулювання, вона не може втриматися від фінансування, а згодом і надання субсидій. Коли недержавні інституції передачі доходів, строго регульовані державою, стикаються з труднощами внаслідок процесів поза межами їхнього контролю, саме те, що держава є зацікавленою в їхній діяльності, стимулює вливання в них капіталу. Коли до того ж, ці труднощі є частково наслідками державного регулювання (наприклад, коли страховим компаніям заборонено відмовляти клієнтам із груп високого ризику), цей стимул міцнішає. Існує багато механізмів, які втягують державу в більш глибоке втручання.

*Варіанти надання послуг.* Для вивчення альтернативних шляхів надання послуг, треба визначити 2 види перетинання сфери послуг та інших варіантів втручання. *Перший вид*, за ринковою моделлю, полягає в такому: оскільки послуги можна придбати, потреби в них можна задовольняти через збільшення доходу. Можливо просто створити ситуацію, коли люди самі будуть здатні придбати послуги. Отже, доки люди мають достатній прибуток для придбання медичних, соціальних послуг, освіти, треба надати їм можливість *самим вирішувати про необхідність придбання* (ніхто, і, зокрема, держава, не має права втручатися в процес прийняття цих рішень). Цей аспект ускладнюється питаннями суспільного контролю, а саме тим, що вибір відбувається не лише між державою та ринком.

Модифікований варіант позиції “нових правих” – забезпечити підвищення прибутку шляхом, який фактично зобов'язує отримувача витратити його на якусь певну послугу. Наприклад, ваучер на освіту дітей, за який батьки мають сплатити готівкою, або цільовий грант на придбання конкретної послуги. Такий зв'язок виправдовується тим, що послуга є “цільовим товаром”, який вищий орган, що надає допомогу, вирішує надати отримувачу. Звісно, це скоріше стосується надання послуг, ніж грошової допомоги. Можна побачити, як цей принцип діє, коли грошова

допомога надається натурою – наприклад, безпосереднє надання харчування та житла бідним.

*Другий вид* полягає в такому: вищий орган може використовувати регулятивні важелі, щоб примусити родину, чи роботодавця, чи комуна надати послугу. Зазвичай у такому випадку вищим органом виступає держава, але не треба недооцінювати тиск, який можуть справляти громади та добровільні об'єднання (із високим ступенем розвитку громадянської солідарності) на родини та сусідів із метою накласти на них відповідальність за піклування.

Тільки-но держава намагається накласти обов'язки такого роду, вона починає їх фінансування. Сили, які підштовхують її до цього, можливо, є навіть сильнішими, ніж ті, що діють у випадку забезпечення прибутку. Цей ефект можна побачити особливо чітко в історії освіти. Складно зобов'язати бідних батьків направити дітей навчатися, якщо вони втрачають заробітки самих дітей, і до того ж мусять сплачувати за їх, навчання. Роботодавці будуть неохоче навчати свій персонал, якщо їх, конкуренти можуть “вкрасти” їх підлеглих, які тільки-но пройшли курс підвищення кваліфікації. Скільки б не були релігійні організації прихильні до ідеї освіти, вони не раді, коли їм нав'язують зайвих учнів. Освіті були необхідні формальні інституції, які взяли б на себе ці функції та звільнили від них родини. Зусилля громади в освіті потребували значних субсидій, індивідуальних або державних.

Сучасна медицина взяла на себе значну відповідальність за охорону здоров'я, вивільнивши, таким чином, родину та громаду. І саме система соціального захисту демонструє риси “змішаної економіки”. Причому “захист” розглядається як щоденне особисте та родинне питання, що потребує лише виключного втручання, коли “нормальні” процеси порушуються. Значною мірою під таким порушенням розуміється погане здоров'я – розглядається значна кількість питань, спільних для цих двох видів послуг. Надмірна увага до порушень “нормальних” процесів у сферах “охорона здоров'я” та “соціальний захист” призводить до постанови проблем регуляції на передній план. Головні питання: як переконати людей взяти на себе відповідальність, як утримати їх від завдання шкоди собі або іншим, і, як відсторонити їх через альтернативні форми піклування.

*Варіанти регуляції.* У таблиці представлено *регуляцію* як обов'язковий чинник на всіх рівнях. Раніше було зазначено, що саме ці реальні або уявні недоліки більш слабких форм регуляції обумовлюють втручання держави. Можливості для саморегуляції є дуже значними. У реальному світі це надає вищій інстанції, такій як держава, можливість погрожувати втручанням, якщо не робиться спроб саморегуляції, або саморегуляція не є ефективною. Це стосується як родин, так і компаній.

Важливо пам'ятати, що держава розглядається нами як форма колективної діяльності, а також як форма примусу, яка, однак дозволяє дискутувати із приладу правомірності її законодавства. У цьому контексті наявно підлегли інституції – родини та громади – можуть привласнити регулятивні функції держави, щоб запобігти їй втручанням. Влучним прикладом цього є система правових норм за допомогою яких громади прагнуть самі дисциплінувати своїх порушників.



Отже, можна узагальнити, що тема державного регулювання розглядається в трьох різних контекстах. *Перша сфера* наявної регулятивної політики – це політика захисту *навколишнього середовища* – є першорядною з точки зору важливості для соціального добробуту. *Друга сфера* – аспекти політики послуг – і, зокрема, *соціального захисту* розглядається як регулятивна за своєю суттю. *Третя сфера* – питання *економічного добробуту* – розглядається з усіх сторін як питання про втручання та регулювання економічної діяльності суб'єктів ринкових відносин, а також питання “після ринкового” втручання.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Hayek F.A.* The Constitution of Liberty. – London: Routledge & Kegan Paul, 1960. – 347 p.
3. *Nozick R.* Anarchy, State and Utopia. – Oxford: Blackwell, 1974. – P. 175.
4. *Pascall G.* Social Policy: A Feminist Analysis. – London: Tavistock, 1986. – P. 483.
5. *Segal L. (ed.)* What is to be Done About the Family? – Harmondsworth: Penguin Books, 1983. – 685 p.
6. *Titmuss R.M.* Commitment to Welfare. – London: Allen & Unwin, 1968. – P. 89.

*Надійшла до редколегії 24.10.2008 р.*