

Г. Д. Волобуєва,
здобувач, Академія муніципального управління

ГЕНЕЗА ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

THE GENESIS OF STATE SOCIAL POLICY IN UKRAINE

У статті проведено аналіз процесу формування та виявлено особливості державної соціальної політики в Україні на сучасному етапі розвитку ринкової економічної системи.

The paper analyzes the formation and the features of state social policy in Ukraine at the present stage of development of the market economic system.

Ключові слова: держава, інфраструктура, регулювання, соціальна політика, суспільство, структура.
Key words: government, infrastructure, management, social policy, society, structure.

ВСТУП

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

Порушення стійких відносин у соціально-економічній системі означає зниження суспільної стабільності й можливість виникнення кризового рівня. Як правило, криза приводить до встановлення нової рівноваги у соціальній системі й іншої якості організації її зв'язків.

Проблемам формування ефективної соціальної політики присвячені роботи багатьох учених, зокрема: С.І. Бандура, М.Г. Белопольського, Н.В. Дацій, О.А. Гришкова, В.І. Куценко, А.А. Пересади, М. Портера, М.Д. Прокопенко, С.А. Рубінштейна, А.А. Халецької, А.А. Шліхтера. Разом із тим, окремі аспекти цієї проблеми потребують додаткового вивчення.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз процесу формування та виявлення на цій основі особливостей державної соціальної політики в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Серед процесів, що визначають рівень і ступінь соціальної стабільності суспільства, тільки певна частина пов'язана з природними явищами, що протікають поза сферою організованої діяльності людей. Основне ж значення мають керовані процеси, у яких джерелом активних впливів виступають певні органи державного керування й виконавчої влади. Об'єктом цих управлінських впливів виступає комплекс умов і факторів, які у тім або іншому ступені впливають на рівень соціальної стабільності суспільства.

Роль держави в рішенні соціальних проблем реалізована за допомогою проведення моделі соціальної політики має особливе значення в умовах трансформації суспільно-по-

літичної системи. Необхідно зазначити, що соціальна політика, як і вся система суспільних відносин, перетерпіла за роки реформ досить значні зміни. У СРСР вона трактувалася як система організаційних мір, спрямованих на конкретні перетворення в соціальній сфері. При цьому система соціального захисту як найважливіша частина соціальної політики містила в собі, перш за все, право на працю, гарантоване державою пенсійне забезпечення, адміністративно регульовані ціни, що забезпечують "цінову" доступність основних товарів і послуг, безкоштовність освіти, охорони здоров'я, занять фізкультурою й багатьох інших форм активності, а також безкоштовність надання житла. Все це дозволяло вважати соціальну політику в СРСР своєрідним варіантом політики держави загального добробуту на Заході. Проте це був принципово інший тип держави загального добробуту, ніж західні аналоги. На Заході громадянин міг домогтися покладених йому за законом благ через інститути цивільного суспільства. У СРСР через відсутність цивільного суспільства він був позбавлений такої можливості й виступав як "державно залежний працівник", що сприймає, тим не менш, будь-які соціальні блага як зміст діяльності держави, її невід'ємну і обов'язкову функцію, що реалізується незалежно від наявних економічних можливостей. У значній мірі це уявлення розділялося й політичними елітами, які, не забуваючи про власний інтерес, все-таки декларували "ріст добробуту радянського народу" як одне з найважливіших завдань держави.

Разом з тим, соціальна політика при соціалізмі носила всеосяжний характер. Не випадково В.І. Куценко з колегами підкреслювали, що соціальна політика охоплює весь комплекс потреб і інтересів людини [3]. Її об'єкт — "...положення класів і соціальних груп, націй і народностей, соціально-класові й національні відносини, положення особистості в суспільстві і її зв'язок з ним, всі аспекти народного добробуту, властиві суспільству, які складають його класи і соціальні групи, спосіб життя".

Перехід до ринкових перетворень торкнувся всіх сфер життя суспільства. Перетерпіла істотні зміни й соціальна політика. Вже сама констатація факту переходу від однієї системи соціально-економічних відносин до іншої дозволяє виділити цілий ряд характеристик, важливих для розуміння специфіки перехідного періоду. По-перше, це протиріч-

чя інерційності і якісних змін у динаміці соціально-економічних відносин. При цьому змістом трансформаційної економіки є не стільки реформування економічної політики й методів господарювання, скільки перетворення системи соціально-економічних відносин у цілому. Міняються практично всі складові економіки: спосіб координації (аллокації ресурсів) і підтримки пропорційності, відносин власності, тип відтворення, моделі мотивації, цілі й засоби економічного розвитку, інститути й право. У цьому зв'язку представляється вкрай обмеженим, фактичне звуження трансформаційних процесів до трьох складових: лібералізація, приватизація й стабілізація, що типово для багатьох закордонних і вітчизняних дослідників.

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

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

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

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

Таким чином, зростання або спад, характер відтворення, ступінь розвитку ринку, моделі реформування відносин власності перебувають у перехідній економіці під визначальним впливом таких факторів, як боротьба соціальних і політичних сил (наприклад, вибір "китайської" моделі або моделі "шокової терапії" для економічної політики), національні й геополітичні конфлікти, соціокультурні і ідеологічні тенденції.

Складна як продукт протиріччя інерційності і якісних змін і під визначальним впливом неекономічних факторів трансформаційна економіка по визначенню нестійка, нестабільна. На думку А.В. Бузгаліна, соціально-економічний простір трансформаційних економік нагадує "мозаїку" з "шматочків" економічних підсистем.

Необхідно зазначити, що позиціонування України як країни з ринковою системою відносин насправді не відповідає реальній ситуації, оскільки сутність процесів, що відбуваються, є набагато глибшою. В основі перетворень лежить саме соціальна трансформація суспільства, що обумовлено зовнішніми факторами й внутрішньою необхідністю розвитку.

До головних відмінних рис трансформації варто віднести: спрямованість на зміну сутнісних елементів, що визначають соціетальний тип суспільства; поступовість розвитку; неминучість, тривалість і глибину аномії, обумовлену випереджальним розкладанням старих суспільних інститутів і порівнянні зі створенням нових; принципову залежність процесу від поведінки правлячої еліти та масових суспільних груп; слабку керованість і передбачуваність процесу, важливу роль стихійних факторів його розвитку, незумовленість його підсумків.

Соціальна трансформація суспільства є більш складним і менш вивченим процесом, ніж цільове реформування суспільства, що зберігає свою типологічну ідентичність. Головним результатом трансформаційного процесу є якісне перетворення основних або типобудуючих інститутів даного суспільства. Тип суспільства обумовлюється, перш за все, якістю його базових інститутів (ступінь легітимності,

демократичності й ефективності влади; структура, розвиненість, захищеність власності; різноманіття і зрілість структур громадянського суспільства).

Прямим результатом трансформації суспільства є перетворення названих інститутів (наприклад, приватизація державної власності, становлення президентської республіки). Проте, саме по собі воно представляє лише зовнішній показник соціальної трансформації суспільства. Більш глибоким результатом є зміна соціально-групової структури (класової й стратифікаційної проекції).

Інституціональна й соціально-групова (соціальна у вузькому змісті) структури являють собою різні, але нерозривно пов'язані сторони більш складного й багатомірного феномена — соціальної структури суспільства в широкому сенсі.

Перетворити соціально-групову структуру суспільства можна лише опосередковано через реформування основних інститутів. Проте будь-яка суттєва зміна останніх неминуче викликає зрушення в соціально-груповій побудові суспільства.

Одним з елементів інституціональних перетворень є формування ефективно соціальної політики держави, що забезпечує економічне, правове й інформаційне сприяння розвитку різноманітних форм легітимної соціально-інноваційної діяльності верств суспільства в сфері підприємництва й перетворення соціальної сфери; створення необхідних умов для становлення соціально-партнерських відносин між представниками найманої праці, приватного капіталу й державної влади, а також забезпечення мінімально необхідного соціального захисту населення.

Про роль держави висловлювалися різні думки. Існування різних типів держав, форм правління, видів політичних режимів обумовлює й розходження методів впливу держави на суспільні, у тому числі й соціальні процеси.

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

Ідея "соціальної держави" спирається на традицію в історії економічної думки. Проте, як показує практика ХХ ст., "соціальної держави" у чистому вигляді практично не існують. Будь-якій сучасній державі виводиться брати на себе функції соціального захисту й економічного регулювання — в іншому випадку соціальні й політичні потрясіння створюють суттєві загрози.

Крім того, досвід розвинених країн показує, що без планомірного розвитку соціальної сфери, науки й освіти, розробки і впровадження у виробництво нових технологій, що спрямовується державою, динамічний розвиток економіки, високий рівень життя, забезпечення соціальної стабільності неможливі.

У той же час сучасна Україна є, по суті, державою перехідного типу. Це означає, що її основні інститути, органи й установи характеризуються певною суперечливістю. Звичайно, вибір Україною зроблений остаточно. Держава буде розвиватися ринковим шляхом, у той же час, яким буде український капіталізм, стверджувати поки зарано.

З позиції соціальної політики принципово важливим є питання спроможність українського суспільства перейти до якісно нової й більш високої організації соціального життя, оскільки саме це виступає одним з найважливіших завдань будь-якої держави.

На думку багатьох дослідників, соціальна політика держави в Україні відбиває інтереси меншостей населення. Тому не можна отожднювати соціальну політику, соціальну діяльність у цілому соціальному захисті [4]. Політика виступає концентрованим вираженням економіки, тому соціальна політика є специфічною концентрацією всіх видів політики, спрямованих на управління існуванням, функціонуванням і розвитком соціальної сфери. Остання є своєрідною системою, в яку виділяються три великих блоки, кожний з яких представляє відносно самостійну підсистему. По-перше, це соціальна структура суспільства як диференціація людей за суспільними і соціальними групами і відносинами між ними. У цій підсистемі має найважливіше значення ступінь розвитку соціальної структури у цілому,

а також наявність так званих незахищених верств. По-друге, це соціальна інфраструктура як сукупність галузей, що обслуговують людину й сприяють відтворенню її нормальної життєдіяльності. По-третє, важливим компонентом соціальної сфери як ступеня розвитку всіх інших сфер і суспільства в цілому є умови праці людини, її побуту, дозвілля, здоров'я, можливості вибору професії, місця проживання, доступу до цінностей, забезпечення прав і свобод особи.

Саме концентрація на зазначених напрямках має бути основою соціальної політики держави, але в 1990-х рр. вона носила скорше стихійний характер. На думку Петрової І.А., діяльність ліберальних реформаторів в соціальній сфері навіряд чи заслуговує назви політики. Їх стратегія взагалі не мала відкрито пропонованого суспільству соціального компонента [4].

На думку ряду дослідників, однією з основних причин, що перешкоджають формуванню ефективної соціальної політики взагалі й соціальному захисту населення зокрема, є спрощене розуміння статусу України як соціальної держави, закріпленого в Конституції України, і ототожнення соціальної держави з патерналістською державою [2].

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

Існують й інші підходи. Так, на думку Бандура С.І. та Заяц Т.А., неефективність декларованої соціальної політики приховує її успішно реалізовані цілі й механізми, які не афішуються: соціальна стабільність на основі неявного консенсусу влади й населення, який будується на економії виживання, при цьому основною причиною того, що Україна лише формально може вважатися "соціальною державою" і гаданої фантастичної неефективності здійснюваної в ній соціальної політики виступає "іманентне протиріччя між формально декларованими й реальними цілями цієї політики" [1]. Сформовані в 1990-х рр. ситуації, коли різко погіршилися всі показники рівня і якості життя всього населення, особливо в провінції, суб'єктом соціальної політики держави стали не стільки найбільш знедолені співгромадяни (пенсіонери, інваліди, багатодітні родини тощо), скільки відносно більше благополучні, але набагато масовіші "серединні" групи, що володіють самоідентифікацією і усвідомленістю інтересів, чіє положення в порівнянні з попереднім періодом істотно погіршилося. Саме ці групи найбільш активно виражали невдоволення сформованою ситуацією, і держава, побоюючись загальної дестабілізації положення, прагнула виділити наявні в неї ресурси для полегшення їх участі.

Таку зміну акцентів соціальної політики автори вважають досить прагматичною і досить раціональною, тому що, якщо в найбільш соціально уразливих верствах суспільства, по суті, немає засобів для діючого відстоювання своїх прав, то невдоволення основної маси населення, що опинилась у досить важкій ситуації, представляють серйозну загрозу для стабільності в країні. У результаті склався певний консенсус між владою й основною частиною населення, що спирається на модель виживання без грошей, що забезпечується "безкоштовними або надаваними за символічними цінами послугами, що дозволяють хоча б на самому мінімальному рівні підтримувати життєзабезпечення населення, натуралізацію споживання й обміну товарами й послугами на рівні самого населення, виникнення моделі "колективного виживання"."

Слід зазначити, що ключовим завданням соціальної політики є проблема оптимального розподілу засобів між виробництвом і споживанням. Виходячи із цього, можна сформулювати два основні завдання: по-перше, раціоналізація витрат на соціальну сферу, що дає змогу досягти необхідного соціального ефекту; по-друге, забезпечення економічного зростання як основи підвищення доходів держави та можливостей проведення більш ефективної соціальної політики.

Дійсно, соціальна політика може формуватися тільки на основі певної моделі господарювання. В умовах ліберально-ринкової моделі суб'єкти господарювання діють винятково на свій страх і ризик, а держава повністю усувається від активного впливу на економіку. Проте навіть в умовах повної лібералізації економіки, її прихильники визнають необхідність формування й підтримки з боку держави нормативно-правового простору, стягнення державою податків

з суб'єктів господарювання й фізичних осіб, при можливо більшому низькому рівні оподаткування, регулювання державою основних монетарних показників (грошової маси, рівня інфляції, зовнішнього боргу).

Оцінюючи ліберально ринкову модель господарювання, варто констатувати її повну утопічність у сучасних умовах. Подібна модель існувала тільки на ранніх етапах становлення капіталізму, причому в ситуації збереження елементів феодального господарювання (період домонополістичного капіталізму).

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

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

Система господарювання в СРСР у період з 1965 по 1991 р. виявилася значно менш ефективною й у порівнянні з попереднім радянським періодом, коли в країні застосовувалася планово-розподільна модель господарювання у її практично чистому виді, так само як і в порівнянні із системами господарювання країн Заходу періоду 1920—1990-х рр., що характеризуються змішаною моделлю, заснованою на фундаменті ринкової економіки. Умонтування в планово-розподільну систему ринкових механізмів, при збереженні цієї системи як фундаменту економічної життєдіяльності, об'єктивно призвело до дезорієнтації суб'єктів господарювання й породило "витратний механізм", що й визначило вибудовування на існуючій економічній базі тієї моделі соціальної політики, що домінує в Україні в 1990-х рр. — початку 2000-х рр.

ВИСНОВОК

Роль держави у вирішенні соціальних проблем полягає у виборі моделі соціальної політики. Встановлено, що політика держави виступає концентрованим вираженням економіки, а її соціальна політика є специфічною концентрацією окремих її елементів. Виділено блоки таких елементів, кожний з яких представляє відносно самостійну підсистему: соціальна структура й структуризація суспільства за суспільними і соціальними групами та відносинами між ними. Основним чинником виступає ступінь розвитку соціальної структури у цілому, а також наявність незахищених верств населення; соціальна інфраструктура як сукупність галузей, що обслуговують людину й сприяють відтворенню нормальної життєдіяльності людей; умови праці, побуту, дозвілля, здоров'я, можливості вибору професії, місця проживання, доступу до цінностей, забезпечення прав і свобод особи. Встановлено, що саме концентрація на зазначених напрямках має бути основою соціальної політики держави.

Література:

1. Бандур С.І., Заяц Т.А., Терон І.В. Сучасна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / Бандур С.І., Заяц Т.А., Терон І.В. — К.: РВПС України НАН України — ТОВ "Принт-Експрес", 2002. — 250 с.
2. Економічні проблеми ХХІ століття: міжнародний та український виміри / [за ред. С.І. Юрія, Є.В. Савельєва]. — К.: Знання, 2007. — 595 с.
3. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Моногр. / Куценко В.І. — Ніжин: ТОВ "Вид-во "Аспект-Поліграф", 2008. — 818 с.
4. Петрова І.А. Державне регулювання зайнятості в контексті Європейської інтеграції / І.А. Петрова // Соціально-економічні наслідки ринкових перетворень у постсоціалістичних країнах: Зб. матеріалів конф., 28—30 вер. 2005 р. — Черкаси: Вид-во ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2005. — С. 348—400.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2013 р.