

УДК 316.334.3

**Є. Борщук,  
Г. Третяк,  
Т. Корецька**

## **СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСІВ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**Досліджено проблеми формування і реалізації соціальної політики, виявлення особливостей функціонування системи соціального захисту населення, розвитку людських ресурсів. Обґрунтовано положення, що для дослідження соціальної політики необхідно використовувати системний аналіз як у розробці теорії, так і в практичній реалізації соціальних програм. Встановлено, що соціальна політика як системний процес має власні, особливі функції, пов'язані насамперед із соціальним статусом і інтересом людини та соціальних груп.**

**Ключові слова: соціальна політика, соціальна сфера, принципи, системний аналіз, соціальна функція.**

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України, який відбувається на фоні євроінтеграційних та глобалізаційних процесів, практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства відбувається загострення соціальних проблем, головними серед яких є: надмірна диференціація доходів населення, невідповідність рівня оплати праці її реальній продуктивності, неефективність функціонування систем охорони здоров'я та освіти, невідповідність пенсійного забезпечення зусиллям, витраченим протягом працездатного віку тощо. В цих умовах актуальною постає зміна підходів до формування і реалізації державної соціальної політики, основними завданнями якої є не тільки вирішення соціальних проблем, а й створення передумов для економічного зростання [1].

Соціальна політика є основою розвитку і управління кожної країни. Вона виникла із початком формування суспільства, але структура, цілі та інструменти її реалізації змінювалися залежно від того, які проблеми та потреби поставали перед суспільством у певний конкретний період його історії. Водночас, незалежно від впливу численних факторів і проблем, вона значною мірою визначає фізичний і психічний стан населення, а також взаємини і взаємозв'язки між людьми, надає можливість більш ефективного вирішення життєво важливих соціальних проблем громадянського суспільства. На базі соціальних програм державних органів формуються перспективи розвитку суспільства.

Переважно соціальна політика розглядається як діяльність із регулювання відносин рівності або нерівності між різними індивідами та соціальними групами суспільства. Її значення визначається можливістю встановити на базі комплексного підходу:

- економічні позиції різних соціальних груп та індивідів, визначаючи відмінності між ними щодо доходів, споживання, умов праці, охорони здоров'я тощо;
- розкрити причини нерівності;

– шукати конкретні і специфічні заходи із подолання виниклих соціальних відмінностей.

Проблеми формування і реалізації соціальної політики, виявлення особливостей функціонування системи соціального захисту населення, розвитку людського ресурсу, ринку праці та ринку освітніх послуг є в центрі досліджень провідних вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: С. Бандур, В. Геєць, В. Дикань, Т. Заяць, Е. Лібанова, Г. Лопушняк, С. Мельник, У. Садова, В. Скуратівський, С. Смірнов, В. Стешенко, В. Троцинський, Ф. Шарков та інші.

Водночас, незважаючи на інтенсифікацію досліджень у вказаній сфері та високий рівень вивчення цієї проблематики, авторами не достатньо використані сучасні результати системного аналізу процесів формування і реалізації державної соціальної політики, особливо в умовах інтеграції до ЄС. Сучасні ринкові трансформації, які відбуваються в Україні, актуалізують необхідність удосконалення існуючих та напрацювання нових теоретико-методологічних і прикладних засад формування та реалізації соціальної політики.

Метою статті є системний аналіз процесів формування соціальної політики в сучасних умовах соціально-економічного розвитку України.

Провідними ученими системний аналіз трактується як сукупність певних наукових методів і практичних прийомів вирішення різноманітних проблем, що виникають у всіх сферах життєдіяльності соціуму, на основі системного підходу із використанням сучасних методів дослідження. Сутність системного підходу полягає у методологічному поданні об'єкта дослідження у формі системи, при цьому вважається що всі системні елементи взаємопов'язані – функціонування будь-якого елемента певної системи робить певний вплив на діяльність інших її елементів. Тому для дослідження і оцінки будь-якого об'єкта необхідно визначити його структуру, встановити всі істотні взаємозв'язки структурних елементів. Системний підхід виділяє головний спосіб аналізу об'єкта або процесу: розкладання його на підсистеми. При цьому у центрі уваги опиняються структурні зв'язки об'єкта і взаємодія його складових частин [2, 3].

Необхідно зазначити, що на сьогодні відсутня єдність у розумінні суті, місця та ролі соціальної політики у реалізації об'єктивних потреб соціально-економічного розвитку суспільства, його економічної, господарської та соціальної систем. Пояснюється це зокрема й тим, що, аналізуючи проблеми розвитку соціально-економічних процесів на національному та наднаціональному рівнях, не завжди глибоко застосовують принципи системної парадигми, головними серед яких є, на думку Я. Корнаї, посилена увага до взаємодії між різними сферами функціонування суспільства (політикою, економікою, культурою, ідеологією) та усвідомлення реального життя у його цілісності настільки глибоко, наскільки це можливо [4].

Для дослідження соціальної політики системний аналіз важливий як у аспекті її теоретичних розробок, так і в практичній реалізації соціальних програм – неприпустимі ігнорування одних елементів, недооцінка інших, неврахування їх взаємозалежностей. При цьому необхідно зважати на те, що метою соціальної політики є задоволення соціального інтересу спільнот і людини шляхом вирішення проблем матеріального добробуту, підтримки і захисту певних верств населення. Структурними елементами механізму реалізації соціальної політики є норми, засоби, методи вирішення соціальних проблем.

Сучасний етап становлення України як незалежної держави проходить в умовах соціально-економічної кризи, вихід із якої стає першочерговим завданням державного управління. В умовах наявності зовнішньої агресії значно ускладнюється вирішення проблеми підвищення життєвого рівня населення країни, нерівності доступу до соціальних послуг, невдоволення рівнем соціального забезпечення. У цьому контексті все більшої актуальності набувають питання ефективності державної соціальної політики, дослідження якої охоплюють різні “сегменти” сучасної економіки, права, політології, екології, соціології та державного управління тощо. Як зазначає Г. Лопушняк, соціальна політика є центральною ланкою державної політики, а її ефективність та цілеспрямованість – нагальною суспільною потребою [5].

Передусім необхідно зазначити, що соціальна функція є однією з головних функцій соціальної держави, основними її цінностями є свобода, рівність, справедливість та солідарність [6]. На будь-якому етапі соціально-економічного розвитку завдання соціальної політики завжди доповнюються, уточнюються, однак абсолютна більшість дослідників і практиків стверджують, що основні завдання державної соціальної політики полягають у реалізації основної мети – забезпеченні належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів [7].

Категорія “політика” трактується як єдність цілевизначення і механізмів досягнення поставленої мети, сукупність регулюючих документів, цільових установок і механізмів досягнення цілей в соціально-економічному і розвитку. Стосовно суті категорії “державна політика”, то тут необхідно виокремити сукупність відносин органів державної влади і управління відповідного ієрархічного рівня і господарюючих об’єктів із метою максимального використання наявних ресурсів у окремої людини і суспільства в цілому [8].

Поняття “соціальна політика” на сьогодні використовується не тільки вченими і практиками, але є одним із поширених понять також і в повсякденному житті, воно характеризує забезпеченість соціальних груп суспільства сприятливими соціальними умовами. А. Аверін у роботі “Соціальна політика держави” дає визначення соціальної політики в аспекті дієвого підходу: “Соціальну політику можна розглядати як діяльність, спрямовану на вирішення соціальних проблем у суспільстві, розвиток його соціальної сфери, створення умов для життя людей, забезпечення їх соціальних потреб, інтересів і гарантій, представлення соціальних послуг. Вона є певним видом діяльності, яку здійснюють різноманітні суб’єкти соціальної політики” [9]. Н. Волгін подає визначення соціальної політики як систему заходів, прийнятих її суб’єктами і спрямованих на підвищення рівня життя населення [10]. Соціальна політика демократичної держави покликана покращувати соціальний стан не тільки певних соціальних верств, соціальних груп, але й народу загалом. Соціальне ж положення є результатом дії низки важливих факторів, які утворюють різні суспільні обставини: економічні умови, власність, суспільний лад, політичний режим, екологічна безпека тощо [11].

По своїй суті соціальна політика держави є сукупністю специфічних видів діяльності, які намагаються регулювати соціальні відносини між різними за своїм соціальним становищем суб’єктами. Цей підхід до з’ясування сутності соціальної політики, так званий функціональний підхід, за своєю суттю розглядає соціальну політику як діяльність із регулювання відносин рівності або нерівності в суспільстві. Він дає змогу шукати нерівності в економічних позиціях індивідів у зв’язку з власністю, працею і

умовами праці, розподілом доходів і споживанням, соціальним забезпеченням і охороною здоров'я, шукати джерела цих нерівностей і їх соціальну виправданість або невивиправданість [12].

Б. Дікон, М. Халс та П. Стабс, досліджуючи проблеми глобалізації соціальної політики та соціалізації глобальної політики, зазначають, що традиційно соціальна політика завжди була об'єктом тих державних та недержавних видів діяльності у масштабах країни, котрі спрямовувалися на втручання в діяльність вільного ринку внаслідок потребами соціального захисту й суспільного добробуту. Основне місце у соціальній політиці посідали механізми перерозподілу доходу, через які працюючі особи утримували людей, нездатних працювати за віком, за інвалідністю, через родинні обставини та неспроможності ринку [13].

Визначення важливості соціальних аспектів соціально-економічного розвитку є складним і неоднозначним завданням, при вирішенні якого необхідно брати до уваги рівень соціального добробуту, ступінь екологічного ризику, який створює конкретно екологічна проблема для здоров'я людей і функціонування екосистем, систему усталених соціальних цінностей, політичні погляди щодо справедливого розподілення їх у суспільстві. Складність такого визначення зростає через можливу недостовірність вихідної інформації та обмеженість сучасних наукових і технічних знань щодо принципів організації і функціонування природних екосистем. Важливим є створення механізму для забезпечення поінформованості, взаємодії та досягнення консенсусу між всіма зацікавленими сторонами при визначенні екологічної політики [14].

Соціальна політика є елементом життєздатності, стабілізації, розвитку консолідації суспільства, реалізується у соціальних програмах і практиці та охоплює: регулювання соціальних відносин у суспільстві, забезпечення ефективної зайнятості, розподіл і перерозподіл доходів, формування стимулів до високоефективної праці; забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, захист навколишнього середовища.

Соціальна політика формується на принципах і закономірностях функціонування соціальної сфери. Загалом соціальна сфера є системою життєдіяльності суспільства, яка враховує такі складові (підсистеми): систему відтворення, функціонування та розвитку (задоволення) соціальних інтересів людей, соціальних груп, їх соціальних цінностей (передусім соціальної справедливості), забезпечення їх соціальної безпеки (через політику доходів, систему оплати праці, соціальне страхування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо); соціальну структуру суспільства і передусім соціальні (соціально-класові, соціально-трудова, сімейношлюбні та інші) відносини; установи і підприємства соціальної інфраструктури, спрямовані на надання соціальних послуг (медичних, освітніх, культурних, побутових тощо) [15].

У межах держав ЄС за півтора століття було пройдено довгий шлях від приватної добродійності й початків державного патронажу до фундаментальних концепцій соціального партнерства, соціальної ринкової економіки й держави добробуту. Система державного регулювання в країнах ЄС набула яскраво вираженої соціальної спрямованості. Це докорінно змінило тип усієї системи суспільних відносин у даній групі країн, порівняно з довоєнною епохою, стало найважливішим свідченням життєздатності сформованого в них суспільства вже ХХІ ст. Так званий "реальний соціалізм" повністю програв змагання з альтернативною суспільною системою не

тільки в економіці, але й у реалізації проголошених соціальних цілей. У ЄС відбулася докорінна перебудова внутрішніх функцій держави. У ХХІ ст. головним у діяльності держави стало систематичне й різноманітне регулювання економічних і соціальних процесів [16].

Підґрунтям для формування соціальної політики ЄС є три важливих принципи: індивідуальності, солідарності та субсидіарності. Принцип індивідуальності зорієнтований не на колектив, державу чи абстрактне загальне благо, а передусім на людину як особистість, індивідуум. Саме із перспективи такого розуміння людини, яке розглядає індивіда в його особистісній гідності, необхідно створювати всі рамкові умови суспільного життя. Принцип солідарності полягає у тому, що кожна окрема людина як істота соціальна перебуває у постійних зв'язках та взаємозалежності зі суспільством. Люди також взаємопов'язані та взаємовідповідальні між собою. Це вимагає подолання соціальної несправедливості та вирішенні конфліктів інтересів мирним шляхом. Принцип субсидіарності допомагає одночасно реалізувати принципи індивідуальності й солідарності. Субсидіарність передбачає захист людини, її свободи та індивідуальні права на самореалізацію в усіх сферах життя. Все, чого людина в змозі досягти з власної ініціативи та власними зусиллями, не має зазнавати перешкод із боку суспільства чи держави. Одночасно принцип субсидіарності визнає необхідність та важливість посередницьких груп та інституцій у суспільстві, наприклад, груп самодопомоги [17].

Співробітництво України з ЄС передбачає можливість розвитку та вдосконалення соціальної політики України на основі вже набутого досвіду ЄС у цій сфері. Рада з питань співпраці “Україна – ЄС” 21 лютого 2005 р. схвалила План дій “Україна – ЄС”, який містить пропозиції для України щодо наближення її до норм та стандартів ЄС. Зокрема, у соціальній сфері передбачено:

- наближення стандартів України до стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості та соціальної політики;
- запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості, посилення соціальної інтеграції, включаючи стабільну систему освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всіх верств населення [18].

Важливим елементом соціальної політики є вироблення і реалізація соціальних програм, встановлення єдиної системи соціальних гарантій, підкріплених бюджетним фінансуванням, формування позабюджетних державних фондів і недержавних фондів. Призначення, роль, завдання і обов'язки державної влади в контексті реалізації соціальної політики виникають із загальних політичних функцій держави, обумовлених сутністю і змістом політики як сфери влади і соціально-економічних відносин із приводу влади. Держава інтегрує, координує процеси соціалізації, орієнтує суспільство на вирішення актуальних для сьогодення соціальних проблем.

Як системний процес соціальна політика має свої особливі функції, пов'язані насамперед із соціальним статусом та інтересом людини і групи. З позицій забезпечення нормального функціонування соціальної системи це регулювання відтворення робочої сили, відтворення самої людини як біосоціальної істоти, стимулювання соціальної активності людини – трудової, суспільно-політичної, духовно-пізнавальної.

Узагальнення сучасних підходів до формування соціальної політики дозволяє виокремити дотримання низки основних принципів:

- соціальна справедливість;
- егалітаризм, який розуміється як рівність соціальних, особистих прав, правових можливостей, але не фактична рівність матеріального становища;
- соціальна диференціація;
- адресність підтримки незахищених верств населення;
- захист всіх категорій населення від стихійних явищ, негативних чинників суспільного життя – інфляції, безробіття, зростання цін тощо;
- соціальне партнерство;
- соціальна рівновага, при якій не пропускаються гострі конфлікти між різними верствами і групами населення;
- підтримання стабільності в суспільстві, без якої неможлива мобілізація зусиль держави і всієї громадськості щодо реалізації різних соціальних програм;
- толерантність як прояв розуміння, співчуття, уваги до соціально незахищених верств населення;
- максимізація прожиткового мінімуму як стартової основи при наданні соціальної допомоги і захисту;
- громадянський мир і злагода різних верств, груп населення, партій, інших громадських організацій і об'єднань, що можуть своїми діями зміцнити консенсусні й скоординовані основи соціальної політики.

Загалом, поняття соціальної політики може сприйматися як сукупність регулюючих впливів держави і, зокрема, громад (муніципалітетів), які проводяться з метою забезпечення рівності і справедливості в рамках економічних можливостей і задоволення основних життєвих потреб різних соціальних груп суспільства. Соціальна політика ґрунтується на нормативно-правових, економічних, психологічних та інших механізмах впливу, з метою зниження соціальної нерівності і подолання виниклих соціальних конфліктів [19].

Однією із найважливіших ознак ефективної соціальної політики є існування якісної системи соціальних стандартів та гарантій. Серед принципів формування сучасної системи державних соціальних стандартів і нормативів, яка створюється з метою забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій, особливий інтерес становлять європейські соціальні стандарти. За півстоліття інтеграційного розвитку Європейський Союз виробив одну з найсучасніших практик соціальної політики, в якій виокремлено такі основні напрямки:

- політика зайнятості населення;
- політика регулювання доходів населення;
- соціальний захист населення;
- турбота про найбільш соціально вразливі верстви населення;
- розвиток соціальної сфери.

До головних принципів соціальної політики ЄС належать:

- надання можливості працездатного населення заробляти кошти для задоволення своїх потреб;
- встановлення розмежування між соціальним страхуванням та соціальною допомогою для заохочення працездатного населення і ліквідації утриманства;
- здійснення соціальних програм, призначених для певної категорії населення, які не охоплені системою загальних соціальних програм;

– формування ефективного механізму фінансування соціальної сфери, тобто перехід від державного утримання до соціального партнерства.

Таким чином, аналіз наукових праць із проблеми формування соціальної політики засвідчив, що на сьогодні відсутні системні дослідження процесів формування соціальної політики. Зважаючи на це, існує потреба в теоретико-методологічному обґрунтуванні застосування апарату системного аналізу при формуванні і реалізації соціальної політики.

### Список використаної літератури

1. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
2. Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем. Обзор проблем и результатов // Системные исследования : ежегодник, 1969. М. : Наука, 1969. С. 30—54.
3. Гальчинський А. Методологія складних систем // Економіка України, 2007. № 8. С. 4—13.
4. Корнаи Я. Системная парадигма // Общество и экономика. — 1999. № 3/4. С. 85—96.
5. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика...
6. Монтескьє Ш. Л. Избранные произведения. М. : Госполитиздат, 1955. 800 с.
7. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика...
8. Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона : монография. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.
9. Аверин А. Н. Социальная политика государства. М., 2002. 354 с.
10. Волгин Н. А. Социальная политика. М. : Из-во РАГС, 2014. 208 с.
11. Гриненко А., Кожан Т. Соціальний захист і боротьба з бідністю за умов переходу до ринку // Україна: Аспекти праці. 1997. № 5. С. 47—49.
12. Терзиев В., Димитрова П. Социальная политика как инструмент общественного развития // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. 2017. № 2(35). URL : <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/4244>.
13. Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна соціальна політика / Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту ; пер. с англ. К. : Основи, 1999. С. 16.
14. Зеркалов Д. В. Проблеми екології сталого розвитку : монографія. К. : Основа, 2013. 430 с.
15. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. К. : НАДУ, 2011. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. кол. : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін., 2011. 788 с.
16. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. К. : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. кол. : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін., 2011. 764 с.
17. Менеджмент європейської економічної інтеграції : підручник / С. М. Писаренко, Н. В. Горін, Л. А. Українець [та ін.] ; за ред. С. М. Писаренко. К. : Знання, 2012. 373 с.
18. Там само.

19. Димитрова С. И., Терзиев В. К. Предложения в области социального капитала, партнерства и сети. Развитие социальной экономики. Поддержка социальной инновации // Экономические науки: теоретический и практический взгляд : междунар. науч.-практ. конф. Уфа : НИЦ Аэтерна, 2014. С. 37—42.

*Стаття надійшла до редакції 17.05.2018*

*Схвалена до друку редколегією 06.06.2018*

**E. Borshchuk,  
G. Tretyak,  
T. Koretska**

#### **SYSTEMATIC ANALYSIS OF THE PROCESSES OF SOCIAL POLICY FORMATION UNDER CURRENT CONDITIONS**

**The problems of formation and realization of social policy, revealing features of functioning of the system of social protection of the population, development of human resources are investigated. It is substantiated that for the study of social policy it is necessary to use system analysis both in the development of theory and in the practical implementation of social programs. It has been established that social policy, as a systemic process, has its own, special functions, connected primarily with the social status and interest of man and social groups.**

**Key words: social policy, social sphere, principles, system analysis, social function.**