

І. В. Рудкевич,  
к. філолог. н., доцент, докторант, Донецький державний університет управління

# ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ І ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

**Визначено елементи інституціональних перетворень і формування ефективної соціальної політики. Обґрунтовано особливості формування елементів соціальної політики.**

**The elements of institutional transformations and forming of effective social policy are certain. The features of forming of elements of social policy are grounded.**

*Ключові слова: інституціональні перетворення, збалансованість, система, соціальна політика, формування.*

## ВСТУП

Соціальна стабільність суспільства є результатом відрегульованості відносин між елементами соціально-економічної системи суспільства. Порушення збалансованості у взаємодії елементів системи приводить до загрози 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 іншій якості організації її зв'язків.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

За останні роки значно зросла увага провідних науковців України до питань соціального захисту. Цим дослідженням присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як В.Д. Базилевич, Д.П. Богиня, Н.Б. Болотіна, І.К. Бондар, І.Ф. Гнибіденко, О.А. Грішнова, С.М. Злупко, С.В. Мочерний, М.І. Карлін, В.І. Куценко, В.Д. Лагутін, Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, В.М. Новіков, О. Палій, Ю.І. Палкін, В.Й. Плиса, К.В. Прокопишак, П.Т. Саблук, У.Я. Садова, Л.К. Семів, В.А. Скуратівський, Л.Т. Шевчук, П.І. Шевчук, С.І. Юрій, К.І. Якуба та багато інших, які в своїх працях не тільки з'ясовували проблеми, але й направили їх розв'язання щодо введення певних економіко-соціальних механізмів для покращення соціального захисту населення.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити елементи інституціональних перетворень і формування ефективної соціальної політики;
- обґрунтувати особливості формування елементів соціальної політики.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Серед процесів, що визначають рівень і ступінь соціальної стабільності суспільства, тільки деяка частина пов'я-

зана 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 тією або іншою мірою впливають на рівень соціальної стабільності суспільства.

Роль держави в рішенні соціальних проблем, реалізована за допомогою проведення тої або іншої моделі соціальної політики, має особливе значення в умовах трансформації суспільно-політичної системи.

Соціальна політика, як і вся система суспільних відносин, перетерпіла за роки реформ досить значні зміни. У СРСР вона трактувалася як система організаційних заходів, спрямованих на конкретні перетворення в соціальній сфері (ріст масштабів житлового будівництва, чисельності лікарів і вчителів і т.п.). 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.

Однак це був принципово інший тип держави загального добробуту, ніж західні аналоги. На Заході громадянин міг домогтися благ, що належать йому за законом, 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. Значною мірою 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 [5, с. 38].

Разом з тим, соціальна політика при соціалізмі мала

всеосяжний характер. Не випадково В.І. Куценко з колегами підкреслювали, що соціальна політика охоплює весь комплекс потреб і інтересів людини [4, с. 168].

Її об'єкт — "положення класів і соціальних груп, націй і народностей, соціально-класові й національні відносини, положення особистості в суспільстві і її зв'язок ним, всі аспекти народного добробуту, властиві суспільству, які складають його класи і соціальні групи способи 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 протиріччя 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, відносини власності, тип відтворення, моделі мотивації, цілі й засоби економічного розвитку, інститути й право. У цьому зв'язку трансформаційні процеси зводяться 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 же 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 (економічно ефективною, гуманною й т.п.), 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 (ріст/спад) і т.п.

Прямим продовженням висновку про якісну трансформацію виробничих відносин як визначальну характеристику перехідної економіки є положення про значимість неекономічних факторів розвитку.

Дійсно, якісна зміна в економіці здійснюється внаслідок 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, ріст або спад (і їхні темпи, якість), характер відтворення (міра подолання "економіки дефіциту" і збалансованість, структура економіки й т.д.), міра розвитку ринку, моделі реформування відносин власності й т.п. перебувають у перехідній економіці під визначальним впли-

вом таких факторів, як боротьба соціальних і політичних сил (наприклад, вибір "китайської" моделі або моделі "шокової терапії" для економічної політики), національні й геополітичні конфлікти, соціокультурні й ідеологічні тенденції.

Складна як продукт протиріччя інерційності і якісних змін і під визначальним впливом неекономічних факторів трансформаційна економіка початково нестійка, нестабільна. За образним висловом А.В. Бузгаліна "... соціально-економічний простір трансформаційних економік нагадує "мозаїку" з "шматочків" економічних підсистем" [2, с. 35].

Ми не випадково так докладно розглядаємо проблеми перехідного періоду. Справа в тому, що уявлення про Україну, як державу зі вже сформованою ринковою системою відносин, насправді не відбиває реальної ситуації, тому що суть процесів, що відбуваються, набагато глибше. В основі перетворень лежить саме соціальна трансформація суспільства, тобто зумовлена зовнішніми факторами й внутрішньою необхідністю поступова, не зв'язана зі зміною правлячої еліти, але в той же час радикальна і відносно швидка зміна соціальної природи або соціального типу суспільства. Рушійними силами цього процесу є, з одного боку, правляча еліта з пов'язаною з нею вищою бюрократією, а з іншого боку — соціально зрілі, дієздатні й активні представники масових суспільних груп, у першу чергу середніх шарів. Інша частина суспільства робить вплив на перетворення суспільства переважно через вибір своїх адаптаційно-поведінкових стратегій. У цілому, процес соціальної трансформації є, скоріше, стихійним, ніж планованим і керованим.

До головних відмінних рис трансформації варто віднести:

- спрямованість на зміну не окремих приватних сторін, а сутнісних рис, що визначають соціетальний тип суспільства;
- поступовість і відносно мирний характер протікання;
- неминучість, тривалість і глибина аномії, що зумовлена випереджальним розкладанням старих суспільних інститутів у порівнянні зі створенням нових;
- принципова залежність ходу й результатів процесу від діяльності і поведінки не тільки правлячої верхівки, але й масових суспільних груп;
- слабка керованість і передбачуваність процесу, важлива роль стихійних факторів його розвитку, незумовленість його підсумків.

Соціальна трансформація суспільства — більше складний і менш вивчений процес, ніж цільове реформування суспільств, що зберігає свою типологічну ідентичність.

Головним і прямим результатом трансформаційного процесу служить якісне перетворення основних або типобудуючих інститутів даного суспільства. Вважається, що тип суспільства задається перш за все якістю його базових інститутів, а саме: ступенем легітимності, демократичності й ефективності влади;

- структурою, розвиненістю, легітимністю й захищеністю власності;
- різноманітністю й зрілістю структур цивільного суспільства;
- широтою й надійністю прав і волі людини.

Прямим результатом трансформації суспільства служить перетворення названих інститутів (наприклад, приватизація державної власності, становлення президентської республіки й т.п.). Однак саме по собі воно демонструє лише зовнішній показник соціальної трансформації суспільства. Більше глибинним результатом останньої є зміна соціально-групової структури (в першу чергу, її класової й стратифікаційної проекції).

Інституціональна й соціально-групова (соціальна у вузь-

кому розумінні) структури являють собою різні, але нерозривно зв'язані сторони більш складного й багатомірного феномена — соціальної структури суспільства в широкому розумінні. Причому інституціональна підструктура розташована ближче до поверхні громадського життя, має більш явний характер і значно більше керований, а соціально-групова, навпаки, більше схована, латентна, вимагає поглиблених методів вивчення й не сприймає прямих способів керування.

Перетворити соціально-групову структуру суспільства можна лише побічно — через реформування основних інститутів. Зате будь-яка істотна зміна останніх неминує викликає зрушення в соціально-груповій побудові суспільства.

Одним з елементів інституціональних перетворень і є формування ефективної соціальної політики, що відповідає завданням трансформаційного періоду, що забезпечує економічне, правове й інформаційне сприяння розвитку різноманітних форм легітимної соціально-інноваційної діяльності масових шарів суспільства в сфері господарського 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 найменш дієздатної частини населення.

Соціальна політика в сучасному світі здійснюється насамперед державою. Держава є одним з політичних соціальних інститутів як історично сформованих стійких форм організації спільної життєдіяльності людей. Серед цих інститутів (суспільні об'єднання, організації й ін.) держава з моменту свого виникнення займає провідне положення в політичному житті суспільства.

Протягом історії про роль держави висловлювалися різні точки зору. Існування різних типів держав, форм правління, видів політичних режимів зумовлює 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 значною мірою підкріплюється роллю безлічі інститутів цивільного 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 основного суб'єкта соціальної політики в широкому розумінні, ми підходимо до питання про соціальну державу.

Ідея "соціальної держави" опирається на давню традицію в історії економічної думки. Однак, як показує практика ХХ в., "соціальні держави" у чистому виді практично не існують. Будь-якій сучасній державі тією або іншою мірою доводиться брати на себе функції соціального захисту й економічного регулювання — у протилежному випадку соціальні й політичні потрясіння загрожують бути занадто серйозними.

Крім того, досвід розвинених країн показує, що без планомірного розвитку соціальної сфери, науки й освіти, розробки і впровадження у виробництво нових технологій, що направляється державою, динамічний розвиток економіки, високий рівень життя, забезпечення соціальної стабільності й захищеності населення неможливі. Тому досить примітивно, що весь післявоєнний період характеризувався постійним зростанням частки державних витрат на фінансування соціальної сфери в загальному обсязі валового внутрішнього продукту розвинених країн: це означає, що різноманітних соціальних програм стає усе більше.

У той же час сучасна Україна є, як було показано, державою перехідного типу. А це означає, що її основні інсти-

туті, органи й установи характеризуються певною суперечливістю.

Звичайно, сьогодні зовсім очевидно, що вибір Україною зроблений остаточно, держава буде розвиватися за ринковим шляхом, у той же час яким буде український капіталізм стверджувати поки ще рано.

З погляду соціальної політики принципово важливим є питання: чи перейде українське суспільство до якісно нової й більш високої організації соціального життя, тому що саме це і є одним з найважливіших завдань будь-якої держави.

На думку цілого ряду дослідників, "соціальна політика сучасної української держави відбиває інтереси не більшості, а меншості населення. У зв'язку із цим не слід ототожнювати соціальну політику, соціальну діяльність у цілому соціальному захисті. Зараз в останньому бідує, дійсно, більшість і реально вона здійснюється у відношенні більшості населення, тому що нині воно представлено найменш захищеними, "слабкими" шарами суспільства [6, с. 349].

Якщо вірно твердження, що політика виступає концентрованим вираженням економіки, то не менш вірним може бути тлумачення соціальної політики як специфічної концентрації (зосередження) всіх видів політики, спрямованих на керування існуванням, функціонуванням і розвитком соціальної сфери. Остання є своєрідною системою, в яку виділяються три великих блоки (елемента), кожний з яких представляє відносно самостійну підсистему.

По-перше, це соціальна структура суспільства як диференціація людей за суспільними, соціальними групами і відносинами між ними. У цій підсистемі має найважливіше значення ступінь розвитку соціальної структури у цілому, а також наявність так званих слабо захищених шарів.

По-друге, це соціальна інфраструктура як сукупність галузей, що обслуговують людину й сприяють відтворенню нормальної життєдіяльності людей.

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 повинна бути основою соціальної політики держави, але в 1990-х роках вона мала, скоріше, стихійний характер. На думку Петрової І.Л. "діяльність ліберальних реформаторів в соціальній сфері навряд чи заслуговує назви політики. Їхня стратегія взагалі не мала відкрито пропонованого суспільству соціального компонента" [6, с. 351].

На думку цілого ряду дослідників, однією з основних причин, що перешкоджають формуванню ефективної соціальної політики в цілому й соціальному захисту населення зокрема, є спрощене розуміння статусу України як соціальної держави, закріпленого в Конституції України і ототожнення соціальної держави з патерналістською державою [3, с. 80].

При такому трактуванні акцент зазвичай переноситься на проблеми недофінансування соціальної сфери, у чому із критиками реформ згодні й реформатори, які думають, 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 істотної фінансової підтримки таких перетворень за рахунок держави, на що держава сьогодні явно не здатна.

Існують і інші точки зору. Так, на думку Бандура С.І., Заяц Т.А., Терон І.В., "гадана неефективність декларованої соціальної політики приховує її успішно реалізовані цілі й механізми, які не афішуються: соціальна стабільність на основі неявного консенсусу влади й населення, який бу-

дується на економіці 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, с. 39].

У книзі стверджується, що в сформовані в 1990-х роках ситуації, коли різко погіршилися всі показники рівня якості життя всього населення, особливо в провінції, суб'єктом соціальної політики держави стали не стільки найбільш знедолені наші співгромадяни (пенсіонери, інваліди, багатодітні родини, матері-одиначки й т.п.), скільки відносно більше благополучні, але набагато масовіші "серединні" групи, що володіють самоідентифікацією і усвідомленістю інтересів, чіткі 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 вважають досить прагматичною і досить раціональною, тому що, якщо в найбільше соціально уразливих шарів нашого суспільства, по суті, немає засобів для діючого відстоювання своїх прав, то невдоволення основної маси населення, що опинилось у досить важкій ситуації, представляють серйозну погрозу для стабільності в країні. У результаті *de facto* склався певний консенсус між владою й основною масою населення, що спирається на хитромудру 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".

Такі висновки підтверджують не тільки дані, що приводяться в монографії про стратегії поведінки основної маси українців і їхньої адаптації до сформованої ситуації. Як показано в книзі, і самі автори соціальної політики, відповідаючи на питання про реальну її сутність, в 40% випадків виділили забезпечення соціальної стабільності, а ще 28% відзначили забезпечення інтересів еліти, що, по суті, теж пов'язане з проблемами соціальної стабільності в суспільстві.

Як було показано вище, ключовим завданням соціальної політики є проблема оптимального розподілу засобів між виробництвом і споживанням. Виходячи із цього, можна сформулювати два основні завдання:

- 1) раціоналізація витрат на соціальну сферу, що дозволяє досягти необхідного соціального ефекту;
- 2) забезпечення економічного росту як основа підвищення доходів держави, а отже, і можливостей проведення більш ефективної соціальної політики.

Дійсно, соціальна політика може формуватися тільки на основі, що визначає її моделі господарювання. Зараз виділяють такі моделі, як:

- модель повністю лібералізованої ринкової економіки;
- модель планово-розподільної системи господарювання;
- модель змішаного господарювання, що характеризується вмонтуванням у планово-розподільну систему ринкових механізмів;
- модель змішаного господарювання на основі ринкової економіки.

В умовах ліберально-ринкової моделі суб'єкти господарювання діють винятково на свій страх і ризик, а держава повністю усувається від активного впливу на економіку. При-

хильники цієї моделі засновують її на приватній власності на всі підприємства й організації в економічній сфері без винятку. Але 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 можливому більш низькому рівні оподатковування;
- регулювання державою основних монетарних показників переважно непрямым чином (грошової маси, рівня інфляції, зовнішнього боргу й т.д.).

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

Зовсім очевидно, що 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).

## ВИСНОВКИ

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

## 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. Біляцький С. Інтелектуалізація суспільної праці (досвід індустріальних країн для України) / С. Біляцький, Т. Мірошниченко, А. Хахлюк // Україна: аспекти праці. — 2006. — № 5. — С. 34—39.
3. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / [за ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва]. — К.: Знання, 2007. — 595 с.
4. 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.
5. Паламарчук В. Соціально-політичні перетворення та становлення середнього класу в Україні / В. Паламарчук // Україна: аспекти праці. — 2008. — № 8. — С. 38.
6. Петрова І.Л. Державне регулювання зайнятості в контексті Європейської інтеграції / І.Л. 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 11.02.2010 р.*