

**А. А. Халецька**, доктор наук з державного управління, доцент кафедри загального та адміністративного менеджменту, Донецького державного університету управління

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

*У статті проведено дослідження вихідних методологічних передумов формування політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги з позиції розуміння масштабів, характеру та меж державного регулювання.*

*В статье проведено исследование основных методологических предпосылок формирования политики социальной защиты населения в условиях макроэкономического неравновесия с точки зрения понимания масштабов, характера и пределов государственного регулирования.*

*In the article the methodological prerequisites of formation of the policy of social protection of population in the conditions of macroeconomic inequilibrium in connection with understanding the scales, forms and measures of Public Regulation have been investigated.*

**Ключові слова.** Державна політика, соціальний захист населення, макроекономічна нерівновага.

**Вступ.** Сучасний етап розвитку суспільства характеризується загостренням суперечностей між зростанням потреб людей та обмеженістю ресурсів, щоб їх задовольняти. У результаті соціально-економічний розвиток набуває характеру прискореного руху до глобальної катастрофи. При цьому ставиться під загрозу не тільки задоволення життєво важливих потреб та інтересів майбутніх поколінь людей, але й сама можливість їх існування [1].

Економічний цикл притаманний майже всім сферам господарського життя та всім країнам з ринковою економікою. Виходячи з традиційного тлумачення поняття економічного циклу (хвиль) як періодичних коливань ділової активності в суспільстві, інтервалу часу в розвитку ринкової економіки, протягом якого відбувається збільшення обсягу виробництва товарів і послуг, а потім скорочення, спад, депресія, поживлення і, нарешті, знову його зростання [2], виділяються специфічні особливості нинішнього стану макроекономічної нерівноваги

в Україні. Це криза державного регулювання, складна економічна і фінансова ситуація, недосконала законодавча база, високий ступінь невизначеності розвитку подій у зовнішньому середовищі. У результаті економічна діяльність держави стає додатковим чинником нестійкості економіки. Усе це потребує пошуку нових підходів до розв'язання найгостріших проблем суспільства, серед яких особливе місце посідає вдосконалення державного регулювання соціальної сфери економіки як основи організації соціального захисту населення.

Державне регулювання спрямоване на пом'якшення циклічних коливань, тому часто має антициклічний характер. Державний вплив на економіку здатний істотно впливати на перебіг макроекономічного циклу, змінювати характер економічної динаміки: глибину й частоту криз, тривалість фаз циклу і співвідношення між ними [3]. Сучасний механізм саморегуляції ринкової економіки через циклічні кризи може змінювати свій характер відповідно до спрямованості державного впливу – пошуку збалансованої взаємодії стихійно-ринкового механізму функціонування економіки у формі циклічних криз та послідовного державного впливу на відтворювальний процес.

© А. А. Халецька, 2010

Регулівні функції держави в системі цілей, засобів та пріоритетів державної політики соціального захисту населення досить ґрунтовно вивчені у вітчизняній та зарубіжній літературі, власне, як і вплив держави на визначення циклу політики. Значний внесок у дослідження масштабів та меж державного втручання в економіку зробили видатні зарубіжні вчені (Л. Бальцерович, Л. Ерхард, Дж. Кейнс, Я. Корнаї, К. Макконел, К. Маркс, Л. Мізес, А. Сміт, Дж. Стігліц, Ф. Хайек) та вітчизняні дослідники (В. Бодров, Г. Губерна, М. Корецький, В. Куценко, А. Стеченко та ін.). Водночас у цих дослідженнях недостатньо виділено значення соціальної сфери як цілісної системи, що забезпечує життєдіяльність суспільства та орієнтована на задоволення потреб у матеріальних і духовних благах.

**Постановка завдання.** На думку автора, за наявності стану макроекономічної нерівноваги існує необхідність подальших досліджень щодо визначення особливостей вироблення соціальної політики держави на засадах перехідної моделі соціального захисту населення як такої, що створює необхідні та широкі умови для етапу суспільного прогресу.

**Результати дослідження.** Вихідними методологічними засадами формування політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги є розуміння масштабів, характеру та меж державного регулювання відповідними процесами. Загострення суперечностей між зростанням потреб людей і обмеженістю ресурсів для їх задоволення потребує: залучення державних і недержавних суб'єктів забезпечення соціального захисту населення з метою підвищення рівня функціонування відповідної системи, посилення ролі та функцій держави в гарантуванні законодавчих, нормативно-правових і організаційних умов стабілізації та забезпечення суспільно-економічного розвитку.

Методологія пізнання циклу політики вдосконалюється і трансформується відповідно до зростання обсягу та ускладнення характеру об'єкта, що досліджується. Як наслідок, розв'язання наукової проблеми вироблення державної політики соціального захисту потребує обґрунтування загальнотеоретичних і методологічних аспектів суті соціальної сфери та інфраструктури, специфіки їх регулювання, функціонування й розвитку з метою підвищення ефективності суспільного виробництва і поліпшення життя людей.

Визначення, які дають цим поняттям різні автори, суперечливі. Досліджено, що найбільшого поширення в науковій літературі набули погляди на виділення соціальної сфери як цілісної системи, що забезпечує життєдіяльність суспільства та орієнтована на задоволення потреб у матеріальних і духовних благах. Відповідно до інституційного підходу функції та відносини соціальної сфери реалізуються через діяльність соціальних інститутів низького й високого рівня формалізації. Інститути високого рівня формалізації, регулювання яких здійснюється через спеціальні органи управління (організації та установи соціальної сфери і відповідні органи їх управління), утворюють соціальну сферу як сукупність народногосподарських та управлінських галузей. Тому соціальну сферу необхідно визначити як сукупність галузей, програм і заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей і результатів для підвищення суспільного добробуту й поліпшення якості життя населення.

Виходячи з цього, пропонується концепція формування державної політики соціального захисту населення, яка відповідає перехідній моделі соціального захисту і здатна враховувати певні принципові положення.

Надійний та оптимальний механізм здійснення державної політики соціального захисту населення в Україні ще не сформований. Умовою підвищення його ефективності є перехід від централізації до децентралізації у здійсненні соціальної політики і фінансово-економічному забезпеченні соціального захисту населення країни відповідно до принципу субсидіарності. Проте зарубіжний досвід показує, що соціальне забезпечення може бути достатньо ефективним не тільки за солідарної, а й за накопичувальної системи, за умов достатньо високих трудових доходів. Роль державного регулювання в період загострення кризових явищ в економіці країни полягає у визначенні ефективних пропорцій централізованого планування ринку, державної і приватної власності. Досвід країн світу показує, що існують різноманітні системи надання фінансово-економічної підтримки установам, які забезпечують соціальний захист населення. Комбінування елементів державного регулювання та участі приватного підприємництва дозволяють поєднати економічну результативність і соціальні гарантії.

Становлення структури установ соціального захисту населення в Україні відбувається дуже складно, що пояснюється браком ресурсів та відсутністю належної соціально-економічної результативності від діяльності органів соціального захисту населення, потребує розробки концептуальних основ їх функціонування. Механізм реалізації цього завдання включає нормативно-правові, організаційно-управлінські, фінансово-економічні та соціальні засоби й методи впливу на керований об'єкт, передбачає наявність необхідних ресурсів, створення управлінських структур та вироблення відповідних рішень.

До державних методів формування системи соціального захисту населення належать три напрями державного регулювання: адміністративне, економічне й соціальне. Цілі адміністративного державного регулювання полягають у забезпеченні правового та соціального середовища, яке сприяє ефективному функціонуванню ринкових відносин, відповідальності за підтримку ринкової конкуренції, перерозподілі доходу за допомогою системи податкових і трансфертних платежів. Метою економічного державного регулювання є захист суспільства від ринкової влади природних монополій шляхом регулювання цін, якості обслуговування. Серед інструментів, що широко застосовуються в системі державного управління, виділяється розробка та реалізація цільових програм, що потребує постійного моніторингу як процесу регулярного збирання та аналізу інформації з метою спостереження та контролю. Оцінка реалізації програм державного регулювання системи соціального захисту населення включає вивчення методів управління, їх ефективності, здатності та можливостей організаційних структур виконувати поставлені завдання, мобілізувати наявні ресурси.

Існує значний розрив між програмами й планами щодо соціального захисту населення і надання якісних соціальних послуг особам, які їх потребують, та їх практичним втіленням. Дослідження принципів, на яких будується система соціального захисту населення в Україні, дозволяє виділити найбільш значущі з них, а саме: диференційований підхід до різних соціально-демографічних верств і груп населення; комплексність гарантій та норм; інтегрованість системи; суттєву роль особистих доходів у підвищенні рівня життя населення та його захищеності. Для успішного функціонування перелічених механізмів пропонується проводити соціально-економічну експертизу законодавства з метою встановлення меж регулятивного втручання держави в соціально-економічні процеси та відмовитися від заходів, що не мають чітко вираженого цільового характеру, а також оптимізувати

структуру виконавчих органів влади на всіх рівнях через підсилення програмно-цільового підходу до планування і фінансування їх діяльності.

Формування державної політики може відбуватися з урахуванням існуючих підходів, а саме: превентивного, реагуючого, кризового. В умовах макроекономічної нерівноваги в Україні необхідно застосовувати кризовий підхід з метою активізації населення на локальному рівні для поповнення місцевих бюджетів. Оцінка різноманітних аспектів державної політики в межах макроекономічних циклів, а також дій учасників, що включені в процес її реалізації на всіх етапах, виходить з визначення суспільних проблем і цілей політики (ініціювання політики); розробки та легітимації (формування політики); реалізації та моніторингу (реалізація політики); оцінки й регулювання (оцінки політики). До основних типів оцінок державної політики належать: оцінка процесу реалізації програм; оцінка результатів політики; оцінка наслідків програм; оцінка економічної ефективності. До державних методів формування системи соціального захисту населення належать три напрями державного регулювання: адміністративне, економічне і соціальне. Серед інструментів, що широко застосовуються в системі державного управління, – розробка та реалізація цільових програм. Оцінка результатів політики передбачає вивчення того, якою мірою були виконані поставлені завдання та цілі. Оцінка наслідків програми – найскладніший тип оцінки, хоча її часто використовують на практиці, особливо при вивченні наслідків економічного регулювання.

Державні економічні програми під час розробки повинні проходити соціальну адаптацію, тобто бути дослідженими на предмет соціального попиту. Подібна експертиза може проводитися фахівцями з соціальної політики, представниками неприбуткових організацій. Оскільки соціальний захист є суспільним явищем, то, як у будь-якого суспільного феномена, його сутність міститься не в ньому самому, а в суспільстві. Тому сутність соціальної оцінки полягає в розкритті характерних ознак суспільства, етапів його розвитку, взаємозв'язків системи соціального захисту та суспільства, висвітленні ролі держави та існуючих суперечностей. В умовах макроекономічної нерівноваги сама існуюча система соціального захисту населення виявляє виділення соціальної сутності від самого суспільства. Відбувається поділ суті соціальної послуги на соціальну та економічну, що дозволяє розглядати її як соціальне благо і як товар. Саме на етапі переходу до ринкової моделі соціально-економічних відносин цей поділ може бути встановлений.

Програми державної політики соціального захисту населення передбачають побудову стійкого громадянського суспільства, опорою якому має стати масовий середній клас, зменшення рівня бідності. Накреслюючи підходи до розв'язання даної проблеми, слід відзначити вживання заходів щодо пенсійної реформи, які стосуються різних вікових груп. Необхідно також розробити новий порядок справедливої оплати праці в бюджетній сфері, розширивши межі застосування доплат і премій, додаткового стимулювання висококваліфікованої роботи. Для зниження рівня бідності та створення умов зростання середнього класу держава має активно впливати на рівень оплати праці. Його підвищення розвиває у працевлаштуваних стимули до ефективнішого використання робочої сили, впровадження нової продуктивної техніки, зростання технічного рівня виробництва, поліпшення умов праці, що об'єктивно потребує активного розвитку соціальної сфери.

Нині система соціальних пільг, яка і так функціонувала недостатньо ефективно, підійшла до критичної межі, коли держава вже не може своєчасно і в повному обсязі виконувати свої зобов'язання, у тому числі перед соціально вразливими групами населення. Виходячи із зазначених проблем, які ускладнені станом макроекономічної нерівноваги, назріла нагальна необхідність теоретико-методологічного обґрунтування перехідної моделі соціального захисту населення (еволюційної за своїм характером, поступової) шляхом реформування соціальної сфери в Україні за такими напрямками.

1. Удосконалення та впровадження державних стандартів соціального обслуговування, що встановлюють основні вимоги до обсягу, і відмова від субсидій виробникам товарів і послуг як форми соціального захисту населення.

2. Переорієнтація програм соціальної допомоги на адресні виплати малозабезпеченим категоріям населення з обов'язковою перевіркою їх потреби.

3. Визнання сім'ї як основного об'єкта соціальної допомоги, що передбачає залежність надання будь-яких видів соціальної допомоги від сукупного матеріального стану всієї сім'ї, а не тільки окремих її членів.

4. Переведення соціального захисту сімей, що не належать до категорії бідних, на страхову основу зі збереженням принципів обов'язковості та солідарності.

5. Розвиток керованої конкуренції між організаціями, що надають соціальні послуги населенню, відмова від прямого бюджетного фінансування їх діяльності.

6. Зменшення кількості допомог, виплат і пільг. Упорядкування системи не завжди обґрунтованих пільг з тим, щоб збільшити розміри допомоги сім'ям, які реально їх потребують.

7. Підвищення якості соціальних послуг, порядку і умов їх надання.

8. Переведення деяких видів пільг, що надаються населенню в натуральній формі (наприклад, безкоштовний проїзд на міському транспорті, пільги за надання послуг житлово-комунального господарства), у грошові виплати і компенсації.

9. Створення механізму багатоканального функціонування розвитку галузей соціальної сфери за рахунок бюджетів різних рівнів, позабюджетних фондів, страхових організацій, коштів, що надходять від юридичних і фізичних осіб.

Організація соціального захисту населення в реформуванні соціальної сфери має активізувати механізми диференціації на міську і сільську. Бюджетні і трансфертні виплати на соціальні потреби здійснюються на основі єдиної для міської й сільської місцевості системи державних мінімальних

соціальних стандартів. Такий підхід не є виправданим. Соціально-економічна структура соціальної сфери на селі і в місті має формуватися з урахуванням їх особливостей, що визначаються економічними, демографічними, соціальними, психологічними й іншими факторами. Упродовж довгих років недоліком політики держави відносно до села було перенесення міських стандартів на сільське життя, які мали розрив у десятки разів. Тепер цей розрив трохи скоротився. Вважаємо за доцільне в умовах макроекономічної нерівноваги найбільшу увагу приділяти зниженню диференціації в рівні життя між міським і сільським населенням. Усе вищезазначене потребує певного коригування програмних документів, свідчить про важливість спеціального наукового дослідження з даної проблеми.

Будь-яка програма, прийнята державою, має бути орієнтована на високий рівень добробуту людини як на природну мету національного виробництва. “Національне виробництво певним чином пристосовується до потреб суспільно розвинених людей, поступово видозмінюючись під їх впливом” [4]. Таким чином, добробут людей є результатом усього економічного розвитку, в той же час визначає його найзагальніші умови та виступає як особливий фактор впливу. Оцінити безпосередній вплив виробничих процесів на рівень добробуту суспільства можна лише умовно, оскільки потреби людей постійно змінюються, як правило, зростають, і тим самим викликають зрушення в структурі всього національного господарства.

Важлива проблема сучасного періоду розвитку економіки полягає у зниженні статусу праці та її оплати. В Україні також порушуються міжнародні угоди щодо статусу праці, кваліфікації, освіти, підприємницької ініціативи як вищих цінностей сучасного суспільства [5]. Серйозних змін потребує структура доходів сільського населення і частка оплати праці в ній. Мінімальний рівень оплати праці має бути приведений у відповідність до мінімального прожиткового рівня в країні.

Найважливіша соціальна проблема в Україні – це скорочення зайнятості. При попиті на висококваліфіковану працю, навіть в умовах макроекономічної нерівноваги, в результаті згорання виробництва (особливо високотехнологічного), руйнування наукового потенціалу, скорочення армії, безробіття в Україні набуває абсолютно іншого характеру, ніж в інших країнах. Серед безробітних опиняються люди не низькокваліфікованої праці або без освіти, а високопрофесійні фахівці у сфері сучасної техніки, технології, роботи з комп’ютерами та іншими сучасними технічними системами. Головний важіль розв’язання цих проблем полягає в наданні людям можливості реалізувати свої знання, професійну майстерність і підприємницьку ініціативу. Необхідно створити надійну, достатньо повноцінну систему зайнятості, при якій вимушене безробіття може коливатися в межах 1–1,5 %. Це, безумовно, не стратегічна мета країни, а орієнтація на найближчу перспективу. Проблема безробіття має не тільки економічний, але й соціальний характер. Із збільшенням загальної кількості безробітних виникають дуже складні проблеми в сімейних відносинах. Розширюються сфери застосування праці дітей на шкоду їх здоров’ю та освіті. Усе це підриває соціальні й етичні засади суспільства.

Водночас Україна має у своєму розпорядженні ресурси як для початку економічного стабілізації, так і для соціальної переорієнтації політики. До них належать:

- накопичений науковий і освітній потенціал, що зберігається при величезному бажанні населення використовувати його для перетворення країни та її відродження;
- багаті природні ресурси та виробничі потужності в ряді галузей, завдяки яким можна проводити конкурентоспроможну (на зовнішньому і внутрішньому ринках) продукцію;
- фінансово-кредитні ресурси, достатні для початку економічного піднесення.

Проте перехід до нових принципів соціальної ринкової економіки в Україні гальмується соціально-психологічними чинниками, зокрема упередженим ставленням людей до реформування системи надання пільг і ностальгією за “соціалістичними” принципами. В умовах перехідного періоду важливо чітко визначити напрями діяльності й об’єкти соціальної сфери, які мають бути забезпечені за рахунок держави. Необхідні єдині стандарти масової освіти по всій території країни, творчо-педагогічні школи, музейні та архівні фонди, структура й обсяг безкоштовних медичних послуг. Для цього слід розробити і законодавчо оформити відповідні стандарти, переліки, нормативи. На короткострокову перспективу доцільно визначити термінове розв’язання або хоч зниження напруженості соціальних проблем, інакше наростання соціальної напруженості зробить неможливим подальше економічне реформування. Разом з тим сьогодні в соціальній сфері спостерігається тенденція до нерационального витрачання коштів. Наприклад, в Україні налічується близько 150 видів соціальних виплат, пільг, допомог, дотацій за рахунок бюджетних коштів, що охоплюють більш ніж 200 різних категорій населення. Частка населення, що має право на отримання соціальних гарантій, пільг і виплат, становить близько 68 %. Це свідчить про неефективну соціальну політику в державі [6].

Розвиток соціального захисту населення України в докризовий період був орієнтований головним чином на пом’якшення негативних наслідків упровадження ринкових принципів. Склалися нові економічні та фінансові умови, які дали можливість розглядати перспективи розвитку країни з позицій інших економічних і соціальних параметрів за рахунок поєднання економічних (ефективності та прибутковості) та соціальних якостей (високого рівня і тривалості життя, розвитку освіти, підвищення кваліфікації тощо).

**Висновки.** Оцінка економічної ефективності державного регулювання з урахуванням принципу “витрати–вигоди” дозволяє зробити висновок, що реальна практика функціонування системи соціального захисту населення свідчить про необхідність доповнення її принципом державності, недотримання якого унеможливує самостійне забезпечення ефективного перевиробництва. Цей принцип, на відміну від існуючих, забезпечує ефективне функціонування системи соціального захисту населення через визначення ролі держави як головного гаранта, активного організатора та координатора економічних зусиль за рахунок установами оптимальних цілей,

об'єктивних пропорцій централізованого планування і ринку, державної і приватної власності; створення умов та механізмів їх досягнення в умовах макроекономічної нерівноваги.

#### Література

1. Gosta Espin-Andersen. Social Foundations of Postindustrial Economies / Gosta Espin-Andersen. – New York : Oxford University Press, 2003. – 201 p.
2. Федорова М. В. Зарубежный опыт функционирования систем социальной защиты населения / М. В. Федорова // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць : в 4 т. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2005. – Вип. 205. – Т. 4. – С. 106–107.
3. Дорнбуш Р. Макроекономіка / Р. Дорнбуш, С. Фішер ; Володимир Мусієнко (пер.), Віталій Овсієнко (пер.). – К. : Основи, 1996. – 814 с.
4. Дацій О. І. Інвестиційний потенціал як складова розвитку промислового комплексу України / О. І. Дацій // Держава та регіони. Сер. “Економіка та підприємництво”. – 2006. – № 6. – С. 105–109.
5. Серьогін С. М. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби : навч. посібник / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська / Національна академія держ. управління при Президентові України; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління ; кафедра держ. управління та місцевого самоврядування / С. М. Серьогін (заг. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 243 с.
6. Базова захищеність населення України [Матер. вибірк. соціал.-демограф. обстеження]. – К. : Держкомстат України, 2006. – 45 с.