

УДК 330.342.146

Балгачєва Н. А.

## МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБКИ СТРУКТУРИ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Сучасний етап розвитку економіки і суспільства ставить принципово нові завдання у сфері соціальної політики [1]. Ключовою характеристикою цього етапу є зміна ролі людини в системі чинників виробництва у зв'язку із зростанням значення творчих і особових елементів у трудових процесах. З одного боку, людина стає в центр соціально-економічної системи, тому необхідне більш повне задоволення всього спектру її потреб (це є як кінцевою метою виробництва, так і умовою його стійкого розвитку), з іншого – соціальна політика включає законодавче встановлення і забезпечення виконання соціальних гарантій, сукупність яких покликана гарантувати конституційно закріплені соціальні права громадян і їх реалізацію в законодавчо встановлених напрямках і сферах [2, 3].

Метою статті є поглиблення методологічних аспектів розробки механізму формування і реалізації соціальної політики.

Аналіз теоретичних підходів до проблеми соціальної політики свідчить, що широкого розповсюдження серед учених дістала думка, згідно з якою соціальна політика охоплює рішення і заходи, які зачіпають усі сторони життя членів суспільства, включаючи такі напрями, як сприяння розвитку виробництва споживчих товарів і послуг, будівництво і продаж житла, формування фондового ринку з можливістю отримання доходів населенням на вкладений капітал тощо. Усі вони є чинниками, що визначають рівень життя населення і ступінь його задоволеності існуючою економічною системою, стабільність останньої. Ці напрями соціальної політики не мають чітко вираженого адресного характеру, а орієнтовані лише на грошові доходи (платоспроможний попит) населення або на задоволення деяких суспільних потреб.

Сучасна соціальна політика має зовнішню і внутрішню сторону. Це обумовлено, з одного боку, її соціальною затребуваністю і прихильністю до найбільш гострих і актуальних соціальних проблем (соціальна стабільність, соціальна нерівність, добробут населення тощо), з іншого – тим, що соціальна політика у всіх своїх проявах у більшості вирішуваних питань знаходиться під відповідальністю держави. Зовнішня сторона соціальної політики в більшості випадків має декларативний характер (спрямована на підтримку слабозахищених груп і верств населення), внутрішня – відповідає за реальне вирішення соціальних питань [2, с. 61].

Соціальну політику можна також визначати і як інструмент, що дозволяє створити умови для соціальної та економічної активності громадян, зберегти культурні та історичні цінності країни, вона відіграє важливу роль в реалізації цілей і завдань стратегії розвитку держави.

Соціальною функцією і метою соціальної політики є вирішення проблем, що виникають у суспільстві. Економічна функція соціальної політики полягає в регулюванні матеріального споживання товарів і послуг, перерозподілі ресурсів між індивідами і соціальними групами з метою досягнення стандартів життя. Прийнятні матеріальні стандарти споживання встановлюються суспільством, виходячи з його цінностей і рівня економічного розвитку. При цьому інструменти, якими користується держава або її суспільні інститути, найчастіше мають економічний зміст.

Основними напрямками соціальної політики, на думку ряду науковців, є [4, с. 502]: захист рівня життя населення від підвищення цін через використання різних форм компенсацій і проведення індексації; надання допомоги найбільш незаможним родинам; надання допомоги у випадку безробіття; здійснення політики соціального страхування, встановлення мінімальної заробітної плати для працюючих; забезпечення переважно за рахунок держави розвитку освіти, охорони здоров'я, захист навколишнього середовища; надання допомоги в одержанні громадянами кваліфікації; надання відповідно до чинного законодавства гарантій процесу трудової діяльності (дотримання тривалості робочого дня, надання оплачуваних відпусток, створення профспілок тощо).

Деякі вчені розглядають такі напрями соціальної політики в Україні [3, с. 256–257]: підвищення добробуту за рахунок особистого трудового внеску, підприємництва та ділової активності; надання відповідної допомоги з безробіття, збереження робочих місць, фахова перепідготовка осіб, які втратили роботу; проведення ґрунтовної пенсійної реформи, що забезпечуватиме справедливую систему пенсійних виплат з урахуванням трудового внеску особи; надання адресної допомоги тим, хто найбільше її потребує, у грошовій та натуральній формі; сприяння всебічному державному захисту інтелектуального потенціалу суспільства, його ефективному використанню та примноженню; запобігання комерціалізації, забезпечення стабільного фінансування та державної підтримки розвитку духовної сфери, освіти, науки і культури; широка підтримка сім'ї, материнства та дитинства; здійснення активної екологічної політики.

Цілий ряд напрямів соціальної політики є явно та об'єктивно неефективними з економічної точки зору. До них належить, перш за все, соціальний захист і підтримка тих членів суспільства, які надалі через свої вікові (люди похилого віку) або медичні (інваліди) параметри вже не зможуть зробити внесок у формування національного багатства країни. З іншого боку, саме рівнем соціальної захищеності таких членів суспільства оцінюється зрілість останнього. Крім того, не можна забувати, що багато представників даної категорії населення (наприклад, особи, які одержують державні трудові пенсії) вже зробили свій внесок в економічний розвиток країни. Соціальна підтримка інших верств населення (учні, діти і сім'ї, що мають дітей, ті, хто тимчасово втратив працездатність), навпаки, є економічно ефективною: через певний час ці об'єкти соціальної політики стають активними суб'єктами ринкових відносин і починають робити свій внесок у збільшення національного багатства країни, державний бюджет країни тощо. Здійснення диференційованої соціальної політики по відношенню до різних соціальних верств населення не виключає деяких мінімальних, загальних показників соціальної захищеності громадян, що гарантуються державою, безвідносно до приналежності їх до тієї або іншої соціальної групи.

Соціальна політика є багаторівневою і багатосуб'єктною системою. Істотне значення для аналізу соціальної політики має виділення не тільки її рівнів (державний, регіональний, місцевий, корпоративний (виробничий)), але і суб'єктів та об'єктів. Такий підхід дозволяє розмежувати сфери і функції між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами в реалізації соціальної політики.

Об'єктами соціальної політики є члени суспільства як споживачі та виробники суспільних благ і послуг, система соціальних інститутів і система соціальних взаємовідносин.

В умовах соціальної економіки як суб'єктів соціальної політики доцільно виділяти: державу, яка виступає одночасно як гарант, господарюючий суб'єкт, арбітр; органи виконавчої влади на державному і регіональному рівнях; органи місцевого самоврядування; підприємства й організації всіх форм власності; політичні партії; громадські та профспілкові організації; благодійні організації; об'єднання, фонди; окремих громадян і групи громадян.

Цілком зрозуміло, що суб'єкти відносин щодо формування і реалізації соціальної політики мають свої конкретні інтереси та цілі. На державному рівні законодавчі органи виробляють загальну стратегію соціальної політики, а також конкретні рішення у сфері соціального захисту населення і визначення мінімального рівня соціальних гарантій з урахуванням реальних економічних можливостей держави. У більшості випадків роль роботодавців як суб'єктів соціальної політики є пасивною, оскільки вони зобов'язані дотримуватися тих загальних соціальних правил, які встановлюються державними (центральними і місцевими) структурами. Профспілкові та інші громадські організації, включаючи політичні партії та громадські рухи, відіграють у процесі вироблення і здійснення соціальної політики свого роду ідеологічну роль. Ці структури завжди вимагають вищого рівня соціальної захищеності населення порівняно з тим, який можуть запропонувати законодавчі та, особливо, виконавчі органи державної влади. Профспілкам і багатьом політичним партіям властивий не комплексний, а ситуативний підхід до вироблення соціальної політики.

Крім того, існує група пасивних суб'єктів соціальної політики, які виконують при її здійсненні інфраструктурні функції. Це – банківські та кредитні установи, страхові товариства, організації охорони здоров'я, культури тощо, що відповідають за доведення фінансових, матеріально-

технічних, духовних й інших цінностей до об'єкта соціальної політики – людини. Проте у міру накопичення активів частина таких суб'єктів, керуючись міркуваннями своєї економічної вигоди, починає виконувати активну роль у сфері соціальної політики (встановлення підвищених відсотків по депозитах, реалізація житлових програм і подібних соціальних ініціатив).

Усі зазначені суб'єкти соціальної політики можуть бути названі резидентними. Крім них, в окремих країнах можуть діяти і зовнішні структури, які мають свою позицію щодо напрямів соціальної політики і намагаються впровадити у свідомість резидентів необхідність їх дотримуватися. Класичним прикладом є діяльність Міжнародного валютного фонду, що має нагоду активно впливати на уряди конкретних країн шляхом обговорення умов надання позик, які враховують позицію МВФ. Важливу роль у формуванні соціальної політики виконує громадськість. Її ставлення й оцінка дій владних структур у цій сфері є чинником коригування як соціальної стратегії в цілому, так і конкретних рішень соціального характеру.

На підставі вищевикладеного позначимо основні функції суб'єктів соціальної політики (табл. 1).

Таблиця 1

## Функції основних суб'єктів соціальної політики

Суб'єкт		Функції
1		2
Держава	Законодавча державна влада (Верховна Рада України)	Виробляє загальну стратегію соціальної політики шляхом розробки й ухвалення тривалодіючих у часі законів і визначає мінімальний рівень соціальних гарантій, яким населення може бути забезпечене при даній економічній ситуації шляхом розробки й ухвалення нормативних документів, які регулярно переглядаються у зв'язку із зміною економічної кон'юнктури і встановлюють конкретний розмір виплат соціального характеру, масштаби соціальних послуг, що надаються безплатно або на пільговій основі. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом ухвалення бюджету і регулювання діяльності соціальних позабюджетних фондів
	Виконавча державна влада (Кабінет Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України, міністерства і комітети, які в рамках своєї компетенції займаються вирішенням соціальних питань)	Реалізує заходи соціальної політики, встановлені ухваленими законами. Конкретизує порядок соціальних виплат, розробляє нормативні матеріали, що визначають діяльність інституційних структур, які акумулюють і використовують кошти, призначені для соціального захисту громадян. За допомогою макроекономічного регулювання впливає на сукупний попит і можливості його задоволення
Соціальні позабюджетні фонди: Фонд пенсійного страхування; Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття; Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань		Пенсійне забезпечення за віком, виплачує пенсії за інвалідністю внаслідок загального захворювання, у разі смерті годувальника, допомогу на поховання, щомісячні пенсії або щорічні виплати вдовам і дітям. Сприяє працевлаштуванню, виплачує допомогу з безробіття, створює додаткові робочі місця, фінансує професійну орієнтацію населення. Виплачує допомогу у зв'язку з хворобою, по догляду за хворою дитиною, з вагітності та пологів, при народженні дитини та по догляду за нею, на поховання (крім поховання пенсіонерів, безробітних та осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві), забезпечує оздоровчі заходи. Виплачує пенсії по інвалідності у зв'язку з нещасним випадком і професійним захворюванням на виробництві, допомогу з тимчасової непрацездатності у зв'язку з нещасним випадком. Організовує оплату медичної допомоги і лікування потерпілих на виробництві, надання послуг з медичної, професійної та соціальної реабілітації осіб, які втратили працездатність. Розробляє заходи, спрямовані на запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням
Громадські організації, у тому числі профспілки, політичні партії		Виконують «ідеологічну» функцію, представляють інтереси певних верств населення, сприяють досягненню угод із владою і роботодавцями

Продовження таблиці 1

1	2
Роботодавці	Виконують вимоги, що висуваються до умов праці, рівня оплати праці, страхування, встановлені державною, регіональною і місцевою владою. Створюють робочі місця. Формують власні заходи соціальної політики на основі власних фінансових ресурсів (безплатне харчування, оплата відпочинку, надання безпроцентних кредитів на придбання житла тощо)
Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування	Розробляють і реалізують заходи соціальної політики з урахуванням специфіки конкретного регіону, області, міста. Забезпечують збереження мінімального рівня соціальних гарантій, гарантованих державою; за наявності економічних можливостей збільшують розміри соціальних виплат, розширюють їх перелік. Регулюють задоволення попиту населення регіону, області, міста, його поведінку на споживчому і фінансово-кредитному ринках
Інфраструктурний комплекс	Забезпечує безпосереднє надання відповідних послуг населенню
Нерезидентні суб'єкти, у тому числі міжнародні громадські та політичні організації	Реалізують власні заходи щодо соціальної політики. Як правило, ці заходи стосуються захисту соціально слабких груп (інваліди, біженці, переселенці)

Сутність будь-якої категорії, у тому числі і соціальної політики, виявляється в її функціях.

П. Шевчук наводить такі функції соціальної політики [1, с. 17]: вираження, захист, узгодження інтересів певних соціальних груп і верств суспільства, а також окремих його членів; оптимальне розв'язання суспільних протиріч; широка інтеграція різних верств населення, гармонізація їх інтересів, створення умов для суспільної злагоди; соціальний захист населення; управління соціальними процесами та інші.

На основі аналізу взаємовідносин держави, підприємств і населення в соціальній сфері серед функцій соціальної політики С. Корецька визначає такі [2, с. 56–60; 87–88]: збалансованості; перерозподільна; відтворювальна; стимулююча; регулююча; адаптивна; розвиваюча.

Даний перелік доцільно доповнити такими функціями соціальної політики, які спрямовані на забезпечення соціальної безпеки і передбачають можливість поєднувати індивідуальні та суспільні інтереси:

1) розподільна:

а) розподіл влади в економіці (власності), який визнавався б більшістю справедливим, що не потребує боротьби за переділ;

б) розподіл економічних ресурсів і економічного ефекту, який більш-менш влаштовує переважну більшість населення. Від розподілу економічних ресурсів вирішальним чином залежать матеріальні умови життя людей у суспільстві, можливості вирішення проблем різних соціальних груп;

2) забезпечення політичної стійкості влади – такий розподіл реальної участі соціальних груп і класів у політичних рішеннях, який утримував би домінуючий вплив у владі панівного класу;

3) забезпечення суспільством і державою необхідного і достатнього рівня соціальної захищеності як населення в цілому, так і кожної з його соціальних груп.

Усі вищезазначені функції переплетені між собою і в комплексі впливають на соціально-економічну ситуацію.

Цілі соціальної політики, які визначаються при її формуванні, досягаються за допомогою використання суб'єктами соціальної політики різних важелів, механізмів та інструментів. Основними з них є:

– *законодавча і нормативна база*. Вона формується законодавчою гілкою державної влади і визначає загальні напрями соціальної політики. Розробку нормативних матеріалів поточного характеру в рамках відповідних законодавчих документів здійснюють законодавчі, виконавчі структури, а також місцеві органи управління;

– *фінансово-кредитний механізм*. Визначається, як правило, законодавчою і виконавчою гілками державної влади і встановлює порядок створення і використання фінансових ресурсів, призначених для забезпечення заходів соціальної політики, а також діяльність структур, що здійснюють ці функції;

– *податкові важелі та стимули (пільгове оподаткування)*. Використовуються в межах своєї компетенції виконавчими структурами різних рівнів з метою орієнтації роботодавців на здійснення соціальної політики, а також членів суспільства на користь розвитку діяльності, що дозволяє підвищити рівень своєї соціальної захищеності за рахунок власних зусиль;

– *адміністративні рішення*. Використовуються органами державного управління різних рівнів (в першу чергу місцевими) і роботодавцями. Це рішення, відповідно до яких суб'єкти соціальної політики приймають на себе зобов'язання здійснювати соціальну підтримку населення на рівні, що перевищує встановлений у законодавчому порядку, рішення, що змінюють порядок соціальної підтримки окремих категорій населення тощо;

– *політичні методи*. Використовуються профспілками, суспільно-політичними рухами і партіями, меншою мірою – владними структурами. Зводяться в основному до лобювання тих або інших рішень, пов'язаних із соціальною політикою, а також до організації та проведення мітингів і страйків із висуненням їх учасниками соціально-економічних вимог.

Структура соціальної політики не залишається незмінною і залежить від цілого ряду причин, зокрема економічних. Базовими принципами соціальної політики є оптимальне поєднання соціальної справедливості й ефективності, врахування життєво необхідних соціальних стандартів відповідно до Конституції України при формуванні бюджетів різних рівнів, чітке розмежування відповідальності за їх виконання між різними гілками влади тощо.

З урахуванням аналізу теоретичних аспектів досліджуваної проблеми розроблено структуру комплексного механізму формування і реалізації соціальної політики за рахунок конкретизації цілей на основі уточнення змісту функцій (розподільної, забезпечення політичної стійкості влади, забезпечення необхідного і достатнього рівня соціальної захищеності населення), принципів (науковості, запобігливості, суспільної доцільності), розширення напрямів (забезпечення мінімально необхідних умов для соціально-економічної активності людини), яка включає основні елементи механізму і структурно-логічні зв'язки між ними і дозволяє досягти динамічної рівноваги між економічними і соціальними компонентами (рис. 1).

## ВИСНОВКИ

Сукупність негативних процесів, що відбуваються в даний час в Україні (погіршення фізичного здоров'я, скорочення середньої тривалості життя, збільшення диференціації доходів різних груп населення, погіршення соціальної захищеності, соціального забезпечення, зниження реальної заробітної плати, середньої пенсії, соціальна деградація частини населення, погіршення умов і охорони праці, нестабільний розвиток галузей соціальної сфери тощо), несе в собі серйозну загрозу соціально-економічному розвитку і різко посилює необхідність використання принципово нових підходів до оптимізації існуючого механізму формування і реалізації соціальної політики з урахуванням міжнародних стандартів і сучасних умов. Запропоновані методологічні аспекти побудови структури механізму формування і реалізації соціальної політики є основою системної трансформації соціальної політики в Україні, спрямованої на підвищення її результативності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Шевчук П. І. Соціальна політика / П. І. Шевчук. – 2-е вид. – Львів : Світ, 2005. – 399 с.
2. Корецька С. О. Соціальна політика України : теорія, методологія, механізми реалізації : монографія / С. О. Корецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 445 с.
3. Державне регулювання економіки / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. В. Куценко та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.
4. Экономическая теория / С. В. Мочерный, В. К. Симоненко, В. В. Секретарюк, А. А. Устенко ; под ред. С. В. Мочерного. – 2-е изд., испр. и доп. – К. : Знання, КОО, 2003. – 662 с.

Стаття надійшла до редакції 29.05.2012 р.

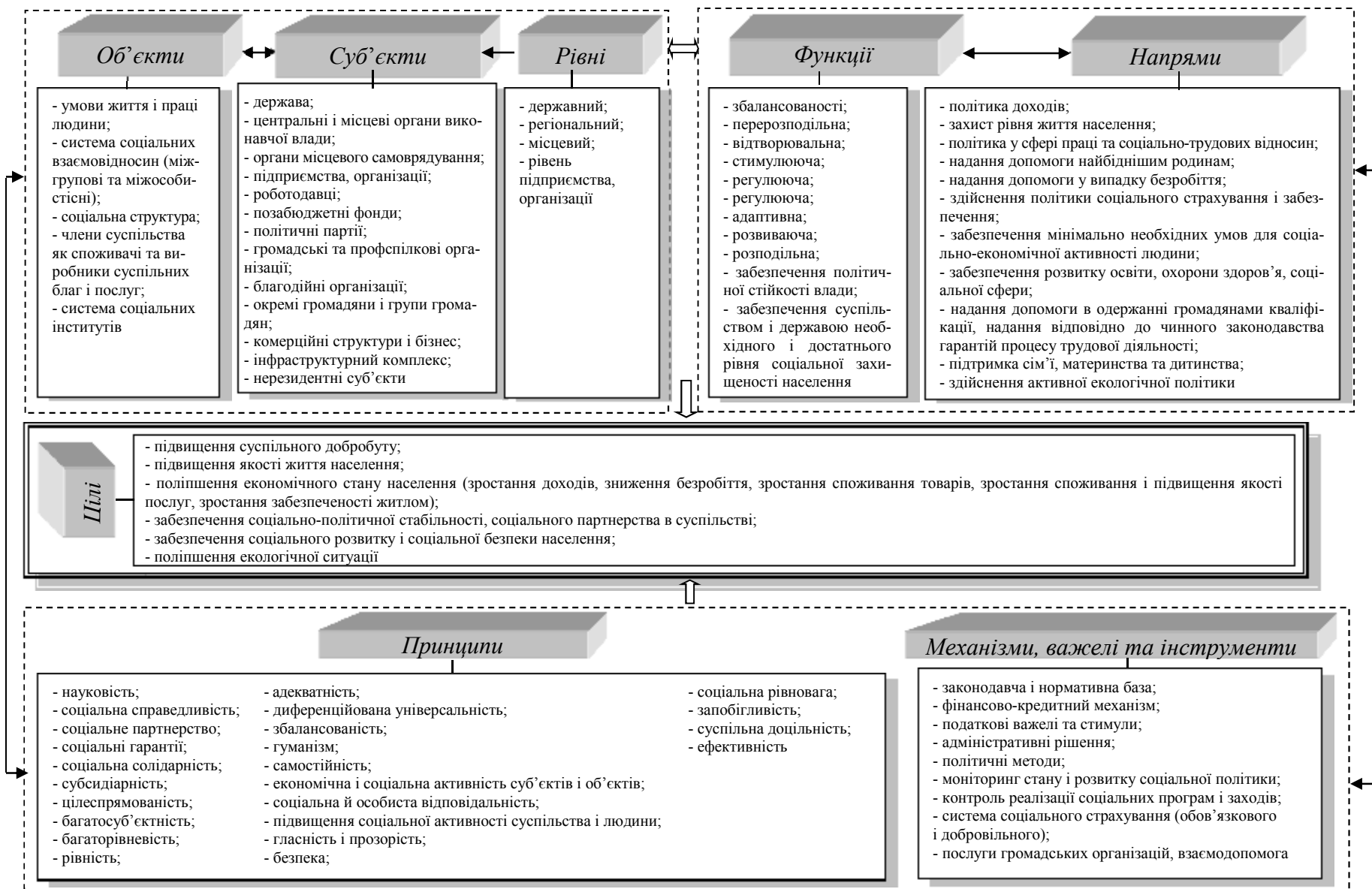


Рис. 1. Структура комплексного механізму формування і реалізації соціальної політики [5, с. 59]