

Карпеко Н.М. к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків
ORCID: 0000-0002-9091-1646

Кравченко А.О. аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків
ORCID: 0000-0002-3824-0128

Karpeko N. PhD, Senior Lecturer, Department of Management and organization in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Kravchenko A. PhD student of Training, Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF OPTIMIZING STATE POLICY MECHANISMS IN THE MODERN UKRAINE SOCIAL FIELD

Наукова стаття присвячена дослідженню механізмів державної політики соціальної сфери розподілу доходів і власності в порівняно-політичному і історичному аспектах. Аналізуються основні питання, що можуть допомогти в оптимізації цих механізмів в процесі реалізації державної соціальної політики. Доведено, що динаміка розподілу власності є одним з істотних індикаторів соціального стану суспільства, причому її вплив на політичну сферу у відомому сенсі більше довготривало і стійко, чим дія інших чинників розвитку соціуму, оскільки характер власності - відправна точка і кінцевий результат функціонування будь-якої соціально-економічної і політичної системи.

Ключові слова: соціальна політика, публічне управління, механізми державної соціальної політики, соціальна підтримка, суспільство.

The scientific paper is devoted to the study of the mechanisms of state policy in the social sphere of income and property distribution in comparative, political and historical aspects. The main issues that can help in the optimization of these mechanisms in the process of state social policy implementing are analyzed. It is proved that the dynamics of the property distribution is one of the essential indicators of the social state of society, and its influence on the policy, in the known sense, is more long-term and stable than the action of other factors of social development, since the nature of ownership is the starting point and the final result of the functioning of any social, economic and political system.

Keywords: social policy, public management, state social policy mechanisms, social support, society.

Постановка проблеми. Необхідність наближення рівня та якості життя населення України до світових стандартів вимагає якісних змін у реалізації соціальної політики. Перехід України від централізованого господарювання до ринкової економіки докорінно змінює завдання, які стоять перед державою в економічній сфері. У зв'язку з цим, уже на першому етапі цього переходу постала проблема формування нової системи державного регулювання економіки, яка б відповідала науковим стандартам та досвіду країн, що пройшли вже цей шлях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та ефективної реалізації державної соціальної політики в різних її аспектах знайшли відображення у наукових працях А. Мюллера-Армака, А. Пігу, П. Спікера, Ш. Фур'є та ін. В українському науковому просторі вона стала предметом дослідження таких науковців: О.В. Бражко, М.Ф. Головатий, О.О. Давидюк, К.М. Ніколаєць, Г.С. Лопушняк, О.В. Макарова, О.С. Павлега, А.О. Сіленко, В.А. Коляденко, І.Ф. Прокопенко, Ю.О. Олійник, В. Скуратівський, О. Тулай, А. Шевчук, А. Ягодка та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження механізмів соціальної політики держави та проблем їх оптимізації.

Виклад основного матеріалу. Одним з ключових механізмів соціальної політики будь-якої держави є механізми розподілу доходів і власності.

Проблема приватної власності - це «одна з найбільших проблем людського духу». Приватна власність відповідає способу буття особистого інстинкту і особистого життя. Звідси витікає необхідна індивідуальна форма творчості і господарської праці, господарського інтересу і творення, а також забезпечена свобода.

Таким чином, від того, як в державі вирішується проблема приватної власності і регулювання доходів, залежить політична стабільність і соціальний світ. «Для того, щоб в країні була можлива соціальна революція, тобто насильницький майновий переділ, потрібна відома міра народної убогості і відомий кількісний об'єм незаможного шару. потрібна майново-соціальна безперспективність для цього шару в сенсі просування вверх його кращих сил. Уряд, що не розуміє того, що саме бідному потрібне почуття приватної власності, віра в неї, надія на неї, доступ до неї пропорційно здоровій волі і творчим зусиллям, - рано чи пізно доведе країну до майнового переділу і громадянської війни» [3, с. 170].

Трансформації в Україні за останні роки повністю змінили країну. Вони викликали докорінні зрушення в ідеології, політиці, економіці, соціальній стратифікації, системі ціннісних орієнтирів, моральному кліматі суспільства. В Україні по суті складається тип цивілізації зі своїми формами суспільного

устрою та новими стандартами соціальної адаптації. Відповідно змінюється не тільки весь життєвий світ людей, а й уявлення про його цінність, в тому числі за таким критерієм, як соціальна політика. Суспільно-історична практика свідчить про те, що уявлення про соціальну справедливість особливо актуалізується у суспільній свідомості в періоди соціальних «розломів».

На різних етапах розвитку держави проблема приватної власності вирішується далеко не однозначно. Ретроспективний аналіз показує, що в системі соціальної диференціації багатства діють стійкі закономірності. Так, виявляється існування граничних величин її концентрації, що відповідають різним фазам розвитку. Йдеться про те, що фаза економічного підйому співпадає з посиленням нерівності і соціальної диференціації, а період економічного спаду, навпаки, - з їх зниженням. Зменшення міри нерівності, як правило, характерно і для періодів соціально-політичних катаклізмів (криз, військових конфліктів і так далі). Така тенденція, на наш погляд, пов'язана з особливостями взаємодії економічної і соціальної політики. Економіка для соціальної сфери - це поживне середовище. В цьому відношенні соціальна політика не може бути абсолютно незалежною від економічної політики, оскільки вона завжди спирається на наявний ресурсний потенціал економіки. Будь-яка дія економіки на соціальну сферу супроводжується певними змінами в соціальній структурі. Так, в періоди економічного зростання посилення концентрації стає можливим завдяки тому, що більшість населення, щонайменше, не втрачають, навіть швидше набуває з точки зору добробуту. У цій фазі падіння рівня життя менш ймовірно по економічних (зниження стимулів) і соціальних (неминучий ріст конфліктності), так само як і політичним причинам (зрушення у бік лівого політичного спектру). З іншого боку, фази спадів і криз стимулюють значний ріст загальної і локальної соціальної напруги. У цих умовах відбувається зниження долі багатства, що знаходиться у розпорядженні вищих соціальних груп [2, с. 98].

Таким чином, органічний взаємозв'язок економіки і соціальної сфери носить прямий, але зовсім не лінійний характер, це в деякій мірі «маятниковий механізм» зі своїми внутрішніми закономірностями роботи.

Дія політики на соціальну структуру визначається іншим характером взаємозв'язку. Коли політичні актори роблять масштабні політичні дії, як правило, це порушує соціальну гармонію. Таку закономірність можна проілюструвати на прикладі пострадянської України, коли на початкових етапах приватизації нерівність істотно посилилася, за дуже короткий час у ряду соціальних груп з'явилися надприбутки, як наслідок посилилася соціальна диференціація. На цій основі можна припустити, що початкова стадія політичної модернізації частенько робить негативний вплив на соціальну структуру суспільства, що склалася, яка, у свою чергу, є матерією (вона, як правило, консервативна до політичних змін), що повільно трансформується.

В результаті таких дій порушується модель динамічної соціальної рівноваги, що склалася. У цих умовах політичні актори вимушені реагувати на неминучі соціальні кризи за принципом «пожежної команди». Їх соціальні дії набувають виключно антисистемного характеру, навіть незважаючи на зовні соціальну форму політичних дій. Чим більше таких дій робиться, тим сильніше порушується соціальна рівновага, що склалася. Антисистемність соціальних дій політичних акторів в початковій стадії модернізації може посилюватися нестачею матеріальних ресурсів в економіці. У цих умовах якої-небудь адекватної альтернативи моделі «пожежного реагування» в соціальній сфері не існує. Соціально-економічні процеси в Україні 1990-х рр. - найбільш яскравий тому приклад.

В Україні приватизація із самого початку стала каменем спотикання протиборчих соціальних сил. Навряд чи можна знайти яку-небудь іншу проблему, яка викликала б таку ж хворобливу реакцію в суспільстві. Проблема розподілу прав власності і сьогодні залишається на порядку денному економічної політики держави. Приватизація торкнулася усієї системи господарських стосунків українського суспільства. Що в західних країнах відбувалося як обмежений по дії і розтягнутий за часом процес, в Україні здійснювалося в короткий часовий проміжок і в складніших умовах. У Європі, Америці, та і у багатьох країнах інших континентів приватизація розгорталася на фоні ринку, що давно склався, який порівняно легко готовий був поглинути додаткові вливання капіталу і праці [5, с. 93]. Відтак, у більшості західних країн досить було, як правило, системи законодавчих актів, прийнятих на рівні центральних і місцевих органів влади, щоб дати початковий імпульс процесу приватизації. Але і в країнах з розвиненим ринком приватизація протікала далеко не гладко, натрапляючи на протидію з боку профспілок і тих верств населення, які відчували утиск своїх економічних інтересів в результаті розширення зони дії приватного бізнесу. В Україні ж і в інших молодих державах, що утворилися на пострадянському просторі, приватизація протікала особливо хворобливо, супроводжувалася численними зловживаннями. Позначилися відсутність ринкової культури в суспільстві і інерція політичного мислення; тиск директорів, що багато в чому зберігають свою силу, підприємств і державних чиновників, що не регулюють порядок і умови передачі державних підприємств в приватну власність. Масова ваучерна приватизація, нестримно проведена в нашій країні, привела до грандіозних зрушень в структурі стосунків власності, спричинила зміни соціально-економічного складу суспільства. Її, мабуть, найголовнішим підсумком було те, що вона не привела до створення масового шару ефективних власників, оскільки методи, якими приватизація проводилася, практично виключали таку можливість.

У соціальній політиці держави існує певна кореляція між моделями диференціації доходів і власності. Тут визначальне місце займають механіз-

ми розподілу доходів, оскільки вони динамічніші, а тому можуть ефективніше і відносно безболісно коригуватися з боку владних структур. Моделі ж розподілу власності, як правило, більше статичні, вони тісно пов'язані з тривалою динамікою моделей диференціації доходів, і тому на практиці має місце істотне відставання у формуванні адекватної моделі власності. Довготривалість і певна статичність стосунків власності частенько не дозволяє розглядати їх як прямий механізм соціальної політики держави. Проте незважаючи на таку особливість, в соціальній політиці країн Заходу з часом стали враховуватися і проблеми розподілу і росту довгострокових активів.

Довготривалість формування стосунків власності пов'язана з тим, що вони, як правило, залежать від зусиль декількох поколінь. Звичайно, є і свої виключення з цього правила. Так, в Україні в середині 1990-х рр. в ході приватизації процес придбання довгострокових активів для деяких соціальних груп відбувався значно швидше, ніж в інших державах. Мабуть, найбільш зримим результатом української приватизації стало стрімке збагачення директорського корпусу і представників кримінальних структур. Завдання створення ефективного приватного власника як домінуючої фігури економіки в цей період не була вирішена. Дрібний і середній бізнес не отримав ні правової, ні економічної основи для цивілізованої конкуренції. А великі виробництва і цілі сегменти економіки в результаті приватизації отримали монопольне положення на ринках і понизили свою ефективність.

Накопичення доходів – це, як правило, результат діяльності активного покоління і, у меншій мірі, передування. В зв'язку з цим можна припустити, що зосередження у окремих соціальних груп значного потенціалу власності неминуче веде до збільшення диференціації, тоді зниження соціальної нерівності шляхом реформіста стає можливим тільки за допомогою застосування гнучкіших механізмів розподілу доходів. Взаємозв'язок доходів і власності визначається і масштабами кореляції цих параметрів. Так, наприклад, у Франції шкала майнової диференціації приблизно в 10 разів масштабніша за шкалу доходів (відповідно, відмінність у величині власності може скласти 1:100) і на порядок менше в доходах (1:10) [4, с. 34].

Якщо наслідувати канони класичної соціальної теорії, то міра концентрації власності пов'язана з первинною відмінністю в поточному матеріальному потенціалі. А це означає, що диференціація доходів з часом трансформується в диференціацію власності більш високого порядку. Це та ситуація, коли рівень доходів міняє характер активності в цій сфері. Якщо простежити динаміку життєвого рівня різних поколінь, то можна відмітити, що в західних країнах в процесі результативнішої соціальної політики і змін переважно реформістів в різних сферах кожне нове покоління має більш високий рівень доходів і тип споживання в порівнянних вікових групах.

Пріоритети населення в структурі доходів – це один зі значимих показників рівня стабільності соціально-політичної системи. Наприклад, якщо

економічна система відносно стабільна, то для населення стають прийнятнішими довгострокові вкладення, підвищується привабливість цінних паперів і довгострокових банківських вкладів в національній і зарубіжній валютах. В період кризи системи (будь-якого роду: економічного, політичного) переваги міняються. Населення намагається «позбавитися» від готівки і банківських вкладів, направляючи вільні засоби на купівлю нерухомості, золота і предметів розкоші. Накопичення додаткових активів у вигляді власності веде до того, що з певного моменту останні починають використовуватися як джерело доходу. Можна також констатувати, що пріоритети населення обумовлені природною орієнтацією на найбільш стійкі і ліквідні види майна, причому вона тим більше, чим менш значний поточний рівень доходів тієї або іншої групи. В той же час з досягненням певної соціальної позиції і певного рівня доходів характер власності починає набувати нові контури: відбувається перехід до більше диверсифікованої моделі.

Механізми соціальної держави наслідують системні закономірності, одна з яких пов'язана з тим, що елементи системи мають певний динамізм, мінливість, а сама структура відносно стійка і консервативна. В країнах Заходу процеси розподілу доходів і власності дуже динамічні, але в структурному плані ситуація міняється досить повільно, і іноді на ті або інші більш менш помітні, видимі зміни йдуть десятиліття. Загальна спрямованість розвитку багато в чому задається НТП, який формує потужні імпульси, що ведуть до зрушень у базових механізмах.

Таким чином, механізми соціальної держави, як показують факти, ефективні відносно зниження поточного, але менш дієві відносно довготривалої (структурної) нерівності; тому у будь-якої, навіть найефективнішої соціальної політики є свої фізичні межі і обмеження. Аналіз соціальної динаміки в Україні показує, що моделі розподілу доходів і власності як і раніше дуже полярні і тому містять в собі певний потенціал соціально-політичної нестабільності. Так, якщо в Україні в 2017 р. розрив між доходами найбагатіших і найбідніших українців складав 14 разів, то в 2021 р. він досяг вже 16,8 разу. За даними Держстата України, в 2021 р. середній зріст реальних зарплат в Україні склав 14,4 %, а збільшення пенсій - 21 %. В той же час економісти вважають, що середньостатистичні цифри збільшення зарплат далеко не завжди відбивають реальну ситуацію з доходами населення. Якщо у половини працюючих заробітки дійсно ростуть дуже помітно, то у інших вони стагнують або навіть скорочуються в реальному вираженні. Окрім цього, ріст доходів українців нерівномірно розподіляється по різних соціальних групах. Зокрема, для бюджетників реальний ріст зарплати складає близько 1-2 %, при цьому у значної частини працюючих в 2021 р. реального росту заробітків не було [1, с.238].

Перешкоджає виникненню ефективної соціальної держави в сучасній Україні і соціокультурний розкол, який безпосередньо пов'язаний з приведеною вище високою динамікою соціального розшарування. В Україні

співіснують два ворожі культурні устрої - культура соціальних верхів і нова масова культура. Вищий шар повністю замкнувся в собі і на себе. У результаті виникають як би дві країни, що не мають між собою нічого спільного, що дуже небезпечно.

Моделі розподілу доходів і власності вимушені балансувати в діапазоні соціальної рівноваги між двома полюсами, верхньою межею якої є економічна ефективність, яка повинна зберігатися на високому рівні і не має бути порушена соціальними переміщеннями. Нижня межа - це міра задоволеності соціальних груп відносно економічних і політичних аспектів свого положення. Цей показник повинен набагато перевершувати потенціал чинників, стимулюючих ріст незадоволення, а отже, і активні форми соціального протесту. Найбільш поширеною теорією, що пояснює формування протестного потенціалу, являється теорія відносної депривації. Представники цієї теорії виходять з того, що в основі формування протестного потенціалу лежить депривація, тобто суб'єктивне почуття невдоволення по відношенню до свого сьогодення. При цьому велику роль грає те, що депривація виникає в певному соціальному середовищі: оцінюючи своє положення і формуючи свої запити, індивід порівнює себе з оточенням. Якщо рівень споживання у оточення невисокий, то це сприятиме заниженню домагання і приглушенню депривації. Якщо рівень споживання у оточення істотно відрізняється, це сприяє формуванню почуття несправедливості і є однією з передумов депривації [3, с. 170].

Відносна депривація пов'язана не лише з володінням матеріальними і соціальними благами. Вона також може бути пов'язана з потребою у свободі, в самовираженні. Тому в цілому депривацію можна також визначити як невідповідність між ціннісними очікуваннями і реальними можливостями суб'єкта. На протестний потенціал, окрім відносної депривації, впливають такі чинники, як здатність суб'єктів до концептуалізації соціальних і політичних стосунків і незадоволення діяльністю органів влади. При цьому дослідники відмічають, що чим більше чинників, що впливають на формування протестного потенціалу, є присутніми одночасно, тим протестний потенціал більший. Але при цьому велику роль грає також упевненість громадян в ефективності протестних дій. Ці головні висновки підтверджуються не лише на прикладі західних, але і на прикладі посткомуністичних суспільств. В той же час в цих суспільствах спостерігаються деякі відмінності, обумовлені особливостями їх соціально-політичного розвитку. Як могло б здатися на перший погляд, українці, що демонструють нижчий рівень соціального самопочуття, чим громадяни країн стабільної демократії, мають бути більше схильні до участі в акціях протесту. В той же час ці статистики і результати опитувань свідчать про те, що українці демонструють нижчий рівень участі в протестних акціях і нижчу міру готовності взяти в них участь.

Таким чином, моделі розподілу доходів і власності у рамках соціальної політики держави нерідко бувають дуже болючі для окремих соціальних груп, які реагують на соціальну несправедливість в руслі описаного вище

механізму відносної депривації. Щоб уникнути цього, необхідно, щоб міра задоволеності соціальних груп відносно економічних і політичних аспектів свого положення була висока. На наш погляд, вагому допомогі в цьому процесі може надати грамотна інформаційна політика.

Висновки. Загалом, треба знаходити будь-який реальний позитив, досягнутий в процесі соціального реформування. Ми переконані, що для успіху багатьох реформ в соціальній, так само як і в інших сферах, важливі не лише об'єми коштів, що виділяються на ці реформи, податкові перерозподільчі і інші механізми, але і зміна свідомості самих реформаторів і громадян, у тому числі шляхом забезпечення позитивної інформаційної підтримки соціальної реформи. Для цього важливо постійно і доступно пояснювати громадянам мети і завдання кожної реформи і супроводжувати таку політику позитивними образами. Результатом такої інформаційної політики буде створення обстановки соціального оптимізму - важливої основи процесу реформування і соціальної мобілізації. Тому одна з наших гіпотез полягає в тому, що для успішної реалізації соціальних реформ потрібна грамотна інформаційна політика держави по їх підтримці, роз'ясненню громадянам, створенню позитивного інформаційного поля і позитивних образів в процесі їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Державне регулювання економіки / [І. Р. Михасюк, А. Д. Мельник, М. Крупка, З. Залого]. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
2. Карпеко Н. Розвиток механізмів державного регулювання ринку праці в умовах модернізації економіки. Вісник НУЦЗ України. 2022. № 2(17). С. 96-103.
3. Кудлаєнко С. Структурні елементи механізмів реалізації соціальної політики. Вісник ХНУ. Економічні науки. 2019. №1. С. 169–173.
4. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні // Україна: аспекти праці. – 2012. – №1. – С. 31–37.
5. Чугунов І.Я., Качула С.В. Державна фінансова політика забезпечення соціального розвитку суспільства. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. Вип. 2. 2020. С. 87–98.

References:

1. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky / [I. R. Mykhasiuk, A. D. Melnyk, M. Krupka, Z. Zaloha]. – K. : Atika, Elha-N, 2000. – 592 s.
2. Karpeko N. Rozvytok mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання rynku pratsi v umovakh modernizatsii ekonomiky. Visnyk NUTsZ Ukrainy. 2022. № 2(17). S. 96-103.
3. Kudlaienko S. Strukturni elementy mekhanizmiv realizatsii sotsialnoi polityky. Visnyk KhNU. Ekonomichni nauky. 2019. №1. S. 169–173.
4. Serhiienko, O. Social policy in the modern world and in Ukraine. Ukraina: aspekty pratsi. 2012. vol. 1, S. 31–37.
5. Chuhunov I., Kachula S. Derzhavna finansova polityka zabezpechennia sotsialnoho rozvytku suspilstva. Visnyk KNTEU. Vyp. 2. 2020. S. 87–98.