

## МАКРОЕКОНОМІЧНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

---

УДК 338.242.42

**С.В. Бурлуцький**

*Донбаська державна машинобудівна академія, м. Краматорськ*

### СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядаються концепції реалізації державної соціальної політики. Аналіз будується на визначенні базових системних характеристик: об'єктів, суб'єктів та каналів впливу. Особлива увага приділяється формуванню редистрибуційної концепції в межах теорії економіки добробуту.

*Ключові слова:* соціальна економіка, соціальна політика, економіка добробуту, суспільний продукт, редистрибуція, системний підхід.

В статье рассматриваются концепции реализации государственной социальной политики. Анализ строится на определении базовых системных характеристик: объектов, субъектов и каналов воздействия. Особое внимание уделяется формированию редистрибуционной концепции в рамках теории экономики благосостояния.

*Ключевые слова:* социальная экономика, социальная политика, экономика благосостояния, общественный продукт, редистрибуция, системный подход.

Concepts of realization of the state social policy are considered in the article. The analysis is based on definition of base system characteristics: objects, subjects and influence channels. The special attention is given to formation of the redistributive concept within the limits of the theory of economy of welfare.

*Key words:* social economy, social policy, economy of welfare, public product, redistribution, the system approach.

У науковій літературі пропонується достатньо велика кількість підходів до визначення соціальної політики. Вони відрізняються рівнем конкретизації функцій, цілей, об'єктів впливу та суб'єктів реалізації. У найбільш поширеному варіанті соціальна політика розглядається як складова державної політики, спрямована на регулювання відносин в суспільстві в інтересах основних соціальних груп та у контексті довгострокових цілей усього суспільства. З іншого боку, соціальна політика як явище, що діє на усьому суспільному просторі, стосується усіх суспільних інститутів та суспільних відносин, виходить за межі держави. Дієвість соціальної політики обумовлюється активністю не тільки держави, але й сукупністю інших інститутів, суб'єктів, які здійснюють власну соціальну політику. Така дихотомія є основним джерелом невизначеності та узагальненості як категорії соціальної політики, так й її структурних елементів. Визначення сутності та механізму реалізації соціальної політики є неможливим без урахування системних трансформаційних змін, що відбуваються в житті вітчизняного суспільства.

Формування соціальної політики обумовлюється необхідністю реалізації соціальної справедливості, яка відображає ступінь об'єктивної відповідності існуючої системи суспільних відносин суб'єктивним уявленням суспільних груп та прошарків щодо справедливості цих відносин. Держава як система найвищого рівня, реалізуючи у тому або іншому ступені принципи соціальної справедливості, формує

соціальну політику. Це положення у загальному вигляді сформульоване професором Отфрідем Хеффе: якщо суспільство хоче мати легітимний характер, воно повинне, по-перше мати правовий характер; по-друге, право повинне отримати якість справедливості; по-третє, справедливе право повинне бути захищене суспільним правопорядком – а отже прийняти вигляд справедливої держави [1, с. 11–12].

Численні методологічні та прикладні аспекти аналізу соціальної політики висвітлені в роботах Л. Кочеткової [2], О. Яременко [3], Е. Лібанової [4], Т. Заславської [5] та інших вітчизняних та закордонних фахівців. Разом з тим питання не тільки зв'язків різних суб'єктів соціальної політики, а й механізмів їх взаємодії, організаційних засад та структурних компонентів, як цілісної системи, досліджені не достатньо повно.

**Метою дослідження** є аналіз концепцій державної соціальної політики у межах системної парадигми та визначення їх базових характеристик: суб'єктів, об'єктів та відповідних каналів впливу.

Аналізуючи історичний аспект проблеми, слід зазначити, що стрімкий розвиток суспільних відносин у другій половині дев'ятнадцятого сторіччя нерозривно пов'язаний з формуванням соціальної держави як суб'єкта активного втручання в суспільні процеси з метою їх регулювання та стабілізації. Теоретичним підґрунтям цього процесу стала розробка теорії держави загального добробуту. Перше визначення сутності соціальної держави належить німецькому вченому Лоренцу фон Штейну. Згідно з його концепцією, держава повинна підтримувати своєю владою абсолютну рівність прав усіх суспільних класів та окремої особи. Держава повинна сприяти економічному та суспільному прогресу своїх громадян, бо в кінцевому рахунку розвиток одного є умовою розвитку інших [2]. Отже, основною функцією соціальної держави є економічний та суспільний прогрес усього населення незалежно від соціальної належності.

Теорія держави загального добробуту у якості цільової функції держави передбачала максимізацію суспільного добробуту. Фактично, на відміну від класичних пріоритетів, націлених на максимізацію прибутку та доходу, політика соціальної держави передбачає вирівнювання доходів, що забезпечує більше зростання добробуту, ніж в умовах значної диференціації. На подальший розвиток цієї теорії вплинули роботи Г. Шмолера, К. Брюхера, Л. Brentано та інших представників нової філософської та економічної течії Німеччини. Науковці окремо виділяють так звані «Гурток по вивченню соціальної політики». Членами цього об'єднання були сформульовані принципи соціальної політики, які не втратили своєї актуальності і сьогодні.

Взагалі не слід вважати соціальну державу та державу загального добробуту суперечливими концепціями. Грунтуючись на засадах соціальної справедливості, пріоритеті соціальних цінностей, вони є взаємозамінними.

Слід погодитися з О. О. Яременко, що соціальна політика як будь-яке системне явище повинна розглядатися за такими елементами, як суб'єкти, що розробляють та впроваджують заходи соціальної політики; об'єкти, які підлягають впливу, та канали впливу суб'єктів на об'єкти [3]. Дійсно соціальна політика як система, що структурує суб'єктно-об'єктні відносини, має чітку структуру та форми, які обумовлюються наявними ресурсами та змістом цих відносин. З іншого боку, політика як підсистема держави виконує функції зворотного зв'язку та забезпечує сукупність інформаційних сигналів щодо змін в динаміці суспільних процесів та результативності державного втручання. Безпосередньо зміст соціальної політики залежить від домінуючих соціальних пріоритетів держави та суспільства.

З позицій обраного методологічного концепту системотворчим чинником є функція держави. Відповідно до цього саме функції соціальної політики повинні складати її підґрунтя. Функціональні особливості стали підґрунтям класифікації концепцій соціальної політики, запропонованої професором Є.І.Холостовою. Пропонується виділення таких груп концепцій [6, с. 14]:

- концепції, спрямовані на розв'язання проблем, що стосуються усього суспільства;
- концепції, спрямовані на регламентацію відносин праці та капіталу;
- концепції, що розглядають соціальну політику як суспільну діяльність, спрямовану на потенційно небезпечні прошарки населення;
- концепції, спрямовані на пом'якшення негативних наслідків індивідуальної та соціальної нерівності;
- концепції, що базуються на засадах соціальної справедливості та соціального партнерства.

В межах першої групи ототожнюються аспекти соціального та суспільного, а отже соціальна політика є результатом не державних, а суспільних дій. Корені цього підходу були закладені раніш вказаним «Гуртком по вивченню соціальної політики». Так, однією з принципових характеристик підходу є визначення об'єкта соціальної політики: визнання синонімами понять «соціальний» та «суспільний». Отже «соціальна – суспільна» політика ототожнювалась з усім комплексом суспільних відносин та взаємодій, що здійснюються з метою забезпечення загальних цілей та інтересів. У роботі Р. Баркера соціальна політика визначається як діяльність суспільства, що формує спосіб, за допомогою якого воно втручається та регулює відносини між індивідуумами, групами, громадами, соціальними інститутами [7, с. 38]. Ця суспільна діяльність є результатом взаємодії звичаїв і цінностей суспільства та в найбільшому ступені обумовлює розподіл ресурсів та добробут.

Такий підхід є прийнятним і для дослідників трансформації соціальної політики в перехідних країнах. У колективній роботі групи російських вчених під соціальною політикою розуміється система цілеспрямованих заходів по регулюванню відносин між класами, націями, а також окремими соціальними групами населення у сфері підвищення суспільного добробуту, підвищення якості та рівня життя, раціонального використання трудового потенціалу та на цій основі зростання ефективності функціонування економіки країни [8]. У монографії під редакцією В.І. Жукова також підтримується така точка зору відносно соціальної політики як механізму для «створення сприятливої соціально-культурної середовища для життєдіяльності, гармонізації усіх сфер суспільства...» [9, с. 5]. Не відрізняється у концептуальному плані визначення політики, сформульоване Б. А. Гаєвським. На його думку, «всебічний розвиток людини на основі матеріального і духовного добробуту суспільства, національна рівність, рівноправність демографічних і професійних груп населення» характеризує цілеспрямованість сучасної соціальної політики [10, с. 164]. Основні системні характеристики цієї концепції подані в табл.1.

При усій своїй значущості перша група концепцій соціальної політики є вкрай широкою та розгорнутою, позбавленою чіткого формулювання функцій, суб'єктів та об'єктів. Якщо об'єктом вважати суспільні відносини, а суб'єктом політики усе суспільство, то не зрозуміло, за яких умов, у якому ступені, та за рахунок яких каналів реалізується соціальна політика. Також ці визначення не дозволяють розв'язати дихотомію «державне – суспільне», взагалі заперечуючи її існування.

Підґрунтям наступної групи концепцій є примат стабілізації соціально-трудова

відносин у суспільстві, а отже збереження існуючої соціально-економічної системи. Так, розглядаючи складові внутрішньої політики держави, німецький економіст та соціолог Вернер Зомбарт під соціальною політикою розумів сукупність заходів, спрямованих на розвиток, збереження або знищення визначеної економічної системи або її складових частин [11, с. 176–177].

Найяскравішим прикладом другої групи є концепція соціального ринкового господарства, теоретично обґрунтована і практично реалізована Л. Ерхардом. Сутність політики полягає в обов'язковій орієнтації ринкової економіки на соціальні цілі. Як відзначається у роботі «Добробут для усіх», при попередньому порядку існувала нечисленна вища верства населення, яка у споживання дозволяла собі усе, а інша численна нижча верства населення мала недостатньо високу купівельну спроможність. При реорганізації господарчого порядку належало створити передумови для подолання цього, суперечного прогресивному розвитку соціальної структури, положення і перебороти неприязнь між «багатими» та «бідними» [12, с. 13]. На відміну від редистрибуційного підходу така політика орієнтована на розвиток виробництва та підвищення оплати праці, на стимуляцію і динамічний розвиток підприємницької активності. Добробут і соціальний статут залежить тільки від результатів власної праці, і не є результатом перерозподілу суспільного продукту. Та якщо людина, в силу об'єктивних причин, не мала конкурентних ринкових здібностей, то політика Л. Ерхарда передбачала певну соціальну допомогу.

Схожу теоретичну позицію займає Н. І. Волгін, котрий визнає, що «об'єктом соціальної політики різних рівнів ... є відповідна соціально-трудова сфера ... механізм... стержнем якого є відношення між працею та капіталом» [8].

**Таблиця 1. Системні характеристики концепцій соціальної політики**

Функція	Ціль	Об'єкти	Суб'єкти
Розв'язання суспільних проблем	Сприяння досягненню цілей суспільства	Суспільні відносини, все населення	Суспільство, держава
Стабілізація, регламентація функцій праці та капіталу	Запобігання радикальним варіантам розв'язання суперечностей праці та капіталу	Соціально-трудові відносини, зайняті у суспільному виробництві	Держава
Забезпечення мінімального прийняттого добробуту найменш забезпечених та маргінальних верств суспільства	Захист забезпечених класів від неконтрольованої агресії маргінальних та декласованих категорій населення	Особи, які неспроможні до самозабезпечення	Держава
Редистрибуція (перерозподіл) суспільного продукту	Обмеження диференціації доходів населення в безпечних межах	Все населення	Держава
Забезпечення принципів соціальної справедливості та соціального партнерства	Формування та підтримка цінностей громадянського суспільства	Все населення	Держава, суспільство, громада

В межах третьої концепції об'єкт соціальної політики обмежено неспроможними до економічного самозабезпечення особами. Держава формує певні норми та правила взаємодії суб'єктів, які забезпечують мінімізацію додаткових витрат для підтримки рівноважного стану системи соціально-економічного розвитку. Так, у роботі Е.М. Шутяк [14] доводиться, що держава як суспільний інститут відіграє компенсаційну роль, в межах якої забезпечує утримання осіб, що не спроможні до економічного самозабезпечення. Ці дії держави повинні в першу чергу бути

спрямовані на розвиток та підтримку прагнення суб'єктів задовольняти свої потреби за рахунок власної економічної активності.

Методологічний аналіз редистрибуційної концепції соціальної політики неможливий без визначення принципів побудови соціальної економіки добробуту. Згідно неокласичних уявлень, конкурентні ринки забезпечують підвищення економічної ефективності. Ця теза підтверджується двома основними теоремами економіки добробуту. Згідно першої теореми (оптимум Парето), за певних умов конкурентні ринки забезпечують такий перерозподіл ресурсів, що будь-яке поліпшення стану одного суб'єкта неможливе без одночасного погіршення іншого суб'єкта. Фактично це ілюструється досягненням економіки точки, що знаходиться на кривій споживчих можливостей. Слід зазначити, що згідно з оптимумом Парето ринкове підвищення доходів найбільш забезпечених верств населення при незмінному рівні доходу найбільш нужденних верств є ефективним розподілом ресурсів. Але з точки зору соціальної політики, держава повинна забезпечувати зовсім протилежний процес.

Друга теорема економіки добробуту стверджує, що будь-яка точка на кривій споживчих можливостей (оптимальний за Парето стан) може бути досягнута ринковими методами за умов вірного розподілу ресурсів у початковому стані. Перша теорема вказує тільки на загальну ефективність економіки, але не відповідає на питання ефективності розподілу корисності між суб'єктами економіки. Таким чином, конкурентні ринки можуть забезпечувати економічну ефективність, але не вирішують питання справедливості розподілу корисності. Згідно другої теореми, якщо первісна ситуація рівноваги не забезпечує справедливості, то завжди існує можливість скорегувати положення точки рівноваги. Отже завданням соціальної політики держави є саме корегування рівноваги для отримання бажаних характеристик розподілу сукупного продукту та відповідної корисності.

Як відомо, існує дві базові концепції редистрибуції суспільного продукту. Наріжним каменем утилітаристської концепції, започаткованої теоретиком лібералізму Джеремі Бентамом, є методологічний індивідуалізм. З його точки зору, суспільні інтереси є лише сукупністю приватних інтересів, а отже добробут суспільства є сумою корисностей, що отримані індивідуумами [14]. Передбачається, що в умовах перерозподілу суспільного продукту втрата одиниці доходу однією особою повинна супроводжуватися меншим скороченням корисності, ніж зростання корисності другої особи, що отримала додаткову одиницю доходу. Таким чином, на теоретичному рівні може виникнути ситуація, коли суспільство погодиться на скорочення доходу найменш забезпечених верств населення та збільшення доходу більш забезпечених верств, якщо сума корисностей цих верств буде зростати. У реальних умовах в процесі реалізації соціальної політики та перерозподілу доходу на користь нужденних можуть виникнути додаткові трансакційні витрати. У такому випадку, якщо сума втрат донорів та трансакційних витрат перевищить корисність, що отримують реципієнти, держава може відмовитися від такого перерозподілу.

В межах конкуруючої до утилітаризму концепції ролзианства, започаткованої Джоном Ролзом, декларуються два головних принципу. Згідно з першим, будь яка особа повинна мати право на базові свободи, які у свою чергу не обмежують аналогічні свободи інших осіб. Отже, держава повинна зберігати нейтралітет у регулюванні суспільного життя, обмежуючі свої функції підтримкою базових свобод. Другий принцип «відмінності» наголошує, що соціальна та економічна нерівність припустима тільки тоді, коли вона є корисною для осіб з найменшими перевагами.

Дж. Ролз відзначає, що «соціальні та економічні нерівності повинні задовольняти двом умовам. По-перше, вони мають стосуватися становища і посад, доступних для всіх за умов чесної рівності можливостей; і, по-друге, вони мають бути якнайкорисніші для найменш забезпечених членів суспільства» [15, с. 193].

Таким чином ролзианська концепція стверджує, що добробут суспільства залежить тільки від добробуту (корисності) найбільш нужденного індивідуума. Будь-яке поліпшення стану найбільш забезпечених верств не може компенсувати суспільству найменше скорочення добробуту найменш забезпечених верств. Ресурси від більш забезпечених до найбільш нужденних будуть передаватися заради покращення положення останніх, при цьому трансакційні витрати не приймаються до уваги.

До п'ятої групи слід віднести концепції, що ґрунтуються на принципах громадянського суспільства, а отже бажанні громадян брати участь у суспільній діяльності та самостійно розв'язувати соціальні проблеми. У своїх дослідженнях правового статусу людини Дмитро Єрмоленко пропонує розглядати соціальну політику як одну з основних функцій соціальної держави [16]. Соціальна держава характеризується приматом соціальної справедливості, рівності та свободи. Громадянське суспільство, сформоване в такій державі, повинно гарантувати достатнє соціальне забезпечення та гідний прожитковий рівень.

Досить точно характеристику останньої концепції дає визначення, надане В.М. Капіциним. Зокрема він відзначав, що ціллю соціальної політики є формування спільності інтересів широких прошарків населення, а отже консолідація суспільства у напрямку підтримки діяльності держави. Соціальна ж політика у загальному змісті позначає управлінський вплив держави, що базується на сукупності правил, нормативних структур, які забезпечують залучення в політичні процеси різних суб'єктів [17, с. 31].

Заслуговує на увагу також визначення, сформульоване у монографії професора В. Гордіна «Соціальна політика та соціальний маркетинг». В роботі зазначається, що в межах соціальної політики та стабілізації суспільно-політичної системи головним завданням держави та/або суспільних інститутів є створення умов для узгодження поточних вимог та інтересів різних прошарків суспільства з довгостроковими інтересами та цілями суспільства [18]. Безпосереднім інструментом реалізації цього завдання є створення середовища, яке дозволяє отримувати кошти, достатні для підтримки необхідного рівня життя. Акцент з державних соціальних програм повинен бути перенесений на розвиток громад та на більш диверсифіковані, а отже і більш ефективні регіональні та місцеві програми.

Узагальнюючі проаналізовані концепції щодо розуміння сутності соціальної політики, слід зазначити, що наведена класифікація має умовний характер, а отже системні характеристики не мають чітких меж і можуть у певному ступені перетинатися. Реальна соціальна політика являє собою суміш елементів кожної з зазначених концепцій. Формування ж цільової та функціональної специфіки залежить від розв'язання проблеми залишково-інституційної дихотомії. «Залишковий підхід» передбачає надання соціальної допомоги (забезпечення) тільки окремим особам, які відповідають певним критеріям, а «інституційний підхід» спрямовує соціальну політику на підвищення добробуту населення в цілому.

Підводячи підсумок, підкреслимо, що сліпе копіювання будь-якої з наведених концепцій соціальної політики є не тільки нераціональним, але й небажаним. Національна модель повинна базуватися на розв'язанні конфлікту подвійного підґрунтя соціальної політики: об'єктивних умов життя та суб'єктивних потреб

домогосподарств. Редистрибуційна складова політики має формуватися за чіткими критеріями споживчого мінімуму та мати цільове адресне призначення з метою уникнення неефективного використання державних коштів. Соціально-трудова складова повинна не тільки забезпечувати захист робітників, але і стимулювати розвиток та ефективність суспільного виробництва. Методологічне та організаційне обґрунтування, практична реалізація сформульованих вимог можливі тільки за умов системного підходу й використання гомеостатичних підсистем домогосподарств, фірм та суспільства в цілому в якості безпосередніх об'єктів соціальної політики.

### Бібліографічні посилання і примітки

1. Хеффе О. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М.: Гнозис, 1994. – 319 с.
2. Кочеткова Л.Н. Социальное государство: консервативный проект Лоренца фон Штейна / Л.Н. Кочеткова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/Dokladi1/Kochetkova.pdf>
3. Яременко О.О. Соціальна політика як регулятор взаємовідносин соціальних структур і соціальних інститутів / О.О. Яременко // Український соціум. – № 1. – 2002. – С. 9–20.
4. Лібанова Е.М. Перспективи трансформації соціальної сфери України / Е.М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2004. – №1–2. – С. 45–51.
5. Заславська Т.С. Соціально-трансформаційна структура економіки України / Т.С. Заславська // Суспільство та економіка. – 2007. – № 5. – С. 24–27.
6. Холостова Е.И. Социальная политика / Е.И. Холостова. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 208 с.
7. Баркер Р. Словарь социальной работы / Р. Баркер. – М.: Педагогика, 1994. – 296 с.
8. Социально-трудова сфера Росії в перехідний період: реалії і перспективи / [Н.И. Волгин, Д.Н. Карпухин, Е.Д. Катувський, Л.А. Костин, В.Ф. Майер, Б.В. Ракитский и др.]; под общ. ред. Акимова А.К., Волгина Н.А. – М.: Молодая гвардия, 1996. – 835 с.
9. Социальная политика: парадигмы и приоритеты: монография / под общ. ред. В.И. Жукова. – М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000. – 312 с.
10. Гаєвський Б.А. Сучасна українська політологія / Б.А. Гаєвський. – К.: МАУП, 1999. – 265 с.
11. Зомбарт В. Избранные работы / В. Зомбарт. – М.: Территория будущего, 2005. – 344 с.
12. Эрхард Л. Благосостояние для всех: пер. с нем / Л. Эрхард; предисл. Б.Б. Багаряцкого, В.Г. Гребенникова. – Репринт. Воспроизведение. – М.: Начала-Пресс, 1991. – 332 с.
13. Шутяк Е.Н. Финансовое обеспечение социальной защиты населения в Российской Федерации / Е.Н. Шутяк // Вестник государственного социального страхования. – М.: Социальное страхование, 2003. – № 9. – С. 25–26.
14. Барлова Ю.Е. «Надзор и прибыль»: общественное презрение и социальная помощь в теоретических конструктах Иеремии Бенетама / Ю.Е. Барлова // Диалог со временем. – М.: КРАСАНД, 2010. – № 33. – С. 166–186.
15. Ролз Джон Політичний лібералізм / Сучасна політична філософія: антологія: пер. з англ. / Ролз Джон; упоряд. Я.Кіш. – К.: Основи, 1998. – 575 с.
16. Єрмоленко Д.О. Співвідношення соціальної та правової держави / Д.О. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 95–96.
17. Капицын В.Н. Социальная политика и право: сущность и взаимосвязи / В.Н. Капицын // Общероссийский журнал социальной работы. – 1998. – №8. – С. 23–37.
18. Гордин В.Э. Социальная политика и социальный маркетинг: монография / В.Э. Гордин. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1993. – 156 с.

*Надійшла до редколегії 05.09.2011*