

УДК 330.342.146(477)

Кальницька М. А.

Ужгородський національний університет

## СИСТЕМНА ЕФЕКТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено питання ефективності державного регулювання соціальної сфери. Визначено пріоритетні напрями розвитку системи соціального забезпечення. Систематизовано підходи до сутності соціальної політики як домінантної компоненти соціально-економічного зростання. Показано, що ефективність соціальної політики є системною передумовою ефективності функціонування системи національного господарства.

**Ключові слова:** соціальна політика, соціальне забезпечення, соціальний розвиток, соціально-економічна система, системний підхід.

**Постановка проблеми.** Ефективність соціальної політики, спрямованої на створення умов для оптимального функціонування соціальних відносин у суспільстві, є об'єктивною передумовою стабільного і збалансованого розвитку держави як соціально-економічної системи. Формування умов соціального розвитку сприяє нагромадженню та ефективній реалізації інтелектуально-кадрового потенціалу, пом'якшенню нерівності в розподілі доходів і майна, суперечностей між учасниками ринкової економіки і запобіганню соціальним конфліктами на економічному ґрунті, досягненню стабільності та соціальної цілісності, самодостатньої життєдіяльності людей, а отже, зростанню продуктивності праці у системі національного господарства, забезпечуючи таким чином взаємозв'язок та взаємозалежність розвитку соціальної сфери та зростання національної економіки. Сказане вище актуалізує всебічне дослідження системної ефективності структурно зв'язаних компонентів функціонування національної соціальної сфери як важливого інтегруючого елемента соціально-економічного розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ефективність соціальної політики ретельно досліджується сучасними науковцями. Так, В.І. Куценко зазначає, що соціальна сфера є поліфункціональним явищем суспільного життя, а функціональна спільність її елементів та призначення в суспільному поділі праці дає змогу відносити до соціальної сфери необмежену чисельність видів економічної діяльності, зорієнтованих на надання соціальних послуг [1, с. 17]. О.В. Макара присвятив свої наукові доробки характерним для вітчизняної економіки проблемам соціального розвитку: соціальній диференціації, низькій ефективності соціальних преференцій тощо, що зумовлюють загальне зниження рівня життя населення та руйнування соціальної інфраструктури [2]. Ю.Г. Рубан досліджує ризики переорієнтації національної соціально-економічної системи із соціально орієнтованої моделі у бік формування корпоративно-олігархічної системи, орієнтованої на економічні інтереси великого капіталу [3, с. 147–158]. Я.А. Жаліло, О.М. Пищуліна, С.І. Лавриненко звертають увагу на проблеми недостатньої визначеності моделі соціальної політики в Україні, її низької ефективності, що спричиняє розшарування рівня доходів населення, надмірність соціально-пільгових програм та інші проблеми у соціальній сфері [4, с. 7–11].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас потребують подальшого дослідження системні проблеми соціальної ефективності на різних рівнях ієрархії, адже система соціального розвитку держави якісно визначає параметри її соціально-економічного зростання.

Недостатньо вивченими залишаються також питання методологічного супроводу розроблення стратегічних пріоритетів удосконалення державної соціальної політики, планування соціально-економічного розвитку. Саме тому сьогодні існує об'єктивна необхідність удосконалення нормативно-методичного базису оцінювання, а також забезпечення ефективності державної соціальної політики на різних рівнях системної ієрархії управління та ефективності її регулювання, дослідження аспектів та напрямів впливу соціальних факторів на економічне зростання, поліпшення механізмів та засобів державної політики формування системи соціального розвитку передусім шляхом реалізації дієвих інструментів соціальної політики. Необхідність поглибленого дослідження окреслених проблем актуалізується відсутністю комплексного і системного методологічного підґрунтя моделей та інструментів державної політики системної модернізації соціальної сфери.

**Мета статті** полягає в ідентифікації системно-структурних елементів соціальної політики держави та визначенні основних аспектів її системної ефективності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Складні соціальні проблеми українського суспільства сьогодні визнаються на вищих рівнях державного управління. Так, у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради зазначається: «Ризики соціально-економічної нестабільності, вплив світової економічної депресії та репресивність розвитку економіки України зумовлюють специфічні ризики та виклики для соціальної сфери, складність та терміновість яких у контексті виконання державою соціальних зобов'язань та гарантій стрімко зростає [5, с. 94]. При цьому такі напрями, як реформування ринку праці, вдосконалення політики доходів населення, перебудова системи соціального забезпечення та соціальної допомоги, концентрація зусиль на найчутливіших секторах соціальної сфери, дотичних до якості життя громадян (передусім охорони здоров'я та забезпеченості житлом) визнаються пріоритетними в контексті державного регулювання.

Практика державного регулювання економіки потребує розроблення науково-методичних підходів до вирішення проблеми соціального розвитку як комплексної, інтегральної характеристики, що визначає параметри життєздатності соціально-економічних структур у процесі глобальних та локальних трансформацій, у тому числі на регіональному та локальному рівнях, що сприятиме формуванню особливого статусу регіонів як центрів суспільно-економічних реформ, посиленню важливості регіонів в організації і реальному забезпеченні сталого соціального та економічного розвитку, мобілізації ресурсів. Обґрунтування

стратегічних пріоритетів, тактичних засобів, інституціонального забезпечення є важливим у контексті розроблення та реалізації стратегії системного соціального розвитку держави.

Більше того, на думку автора, потрібно наголосити, що саме в такі складні періоди увага до проблем соціальної політики не лише актуалізується, а й потребує аналізу на предмет формування загроз безпеці національної економіки. Це підтверджується результатами досліджень проблем соціального розвитку, характерних для сучасного посттрансформаційного етапу розвитку вітчизняної економіки. На масштабність їх негативного впливу вказують:

- надмірні соціальні диференціації (за оцінками Світового банку, в Україні доходи 10% найбільш забезпеченого населення перевищували доходи 10% найменш забезпечених громадян у більше ніж 47 разів);

- низький соціальний ефект економічного розвитку, та навпаки, наслідком чого є низький рівень середньодушового ВВП (в Україні цей показник у два-чотири рази нижчий за держави ЄС);

- надмірний перелік соціальних пільг та їх суб'єктів і, як наслідок, надмірна витратність та низька ефективність соціального фінансування, його обтяжливості для місцевих та центрального бюджетів;

- суттєве зниження соціальних гарантій, масове розповсюдження бідності, загальне зниження рівня життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, зростання платності багатьох соціальних послуг;

- формування на противагу соціально орієнтованій моделі корпоративно-олігархічної соціально-економічної системи, орієнтованої передусім на задоволення економічних інтересів великого капіталу, а вже потім у другорядному та залишковому порядку – на підтримання мінімально необхідного рівня соціального захисту, підтримки та допомоги [3, с. 143–216].

Крім того, за результатами дослідження на тему: «Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства?» ідентифіковані головні суперечності державної соціальної політики на перехідному від адміністративної до ринкової економіки етапі. Це недостатня увага соціальному складнику державної політики і невизначеність у зв'язку із цим моделі соціальної політики держави, інструментарію обрання її пріоритетів, механізмів і засобів реалізації, низька ефективність соціальних програм, руйнування соціальної інфраструктури, недосконалість нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту, глибоке розшарування рівня доходів громадян та надмірність соціально-бюджетних пільг, нераціональний розподіл системи соціальних послуг, зниження трудового потенціалу і надмірні обсяги зовнішньої трудової міграції населення [4, с. 5–21].

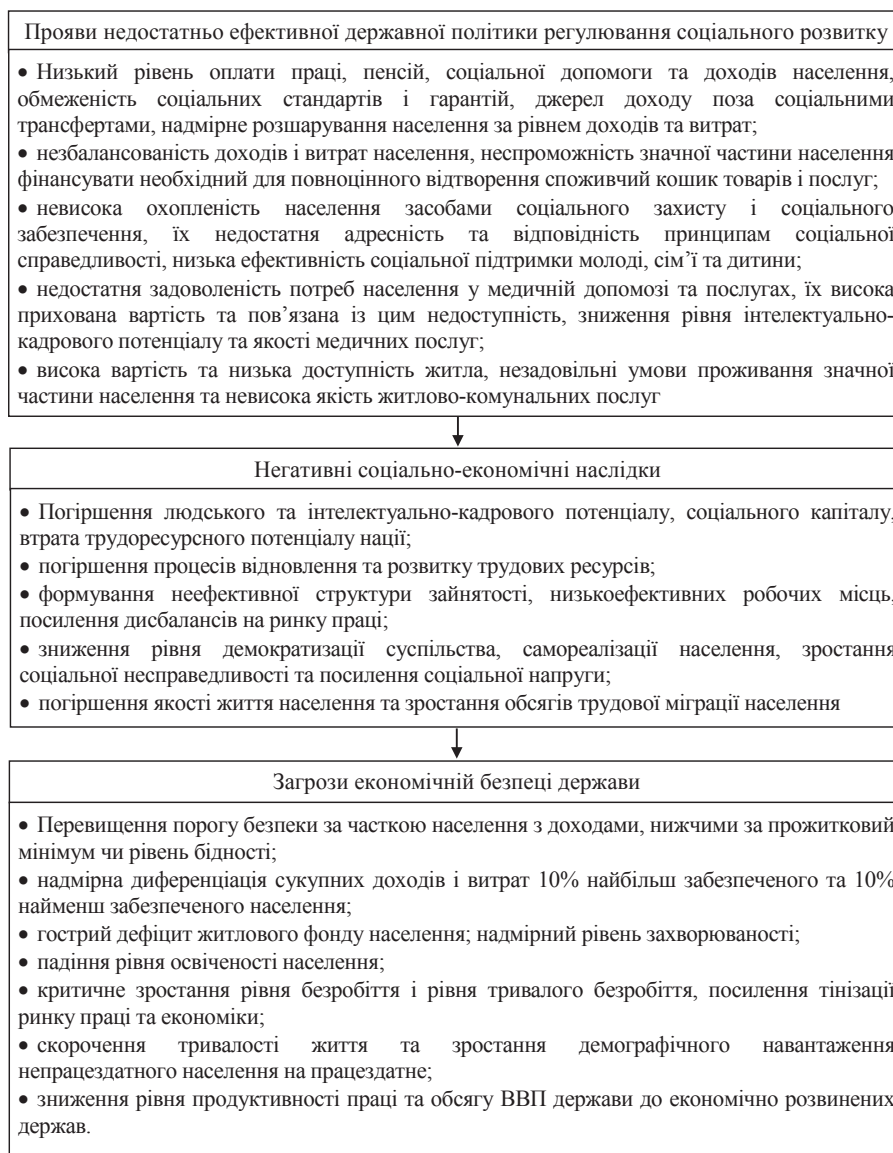
У середовищі науковців-практиків превалює переконання відносно врахування під час надання характеристики соціального розвитку таких аспектів, як політика доходів та система оплати праці, сфера соціальної підтримки та соціального страхування, система охорони здоров'я, підтримки сім'ї та дитини, ринок праці та зайнятості, житлова політика, міграційні процеси [5, с. 94–114]. Зазначений перелік напрямів і складників соціального розвитку доволі розлогий, включає сфери, які безпосередньо вказують на рівень задоволення соціальних інтересів окремих громадян та соціальних прошарків населення і суспільних груп.

Але звернімо увагу на те, що науковці не враховують аспекту системності управління соціальним розвитком, що особливо важливо в транзитивних економіках та менш помітно в соціально-економічно розвинених державах. Йдеться, зокрема, про те, що незабезпеченість структурних характеристик соціального розвитку може призводити до того, що навіть вельми заможна особа не може гарантувати собі соціального захисту і безпеки в середовищі, де надмірна частка населення соціально не забезпечена, деформований ринок праці і зайнятості, значний прошарок населення перебуває за межею бідності, нерозвинена система освітніх і медичних послуг, занедбана житлово-комунальна та соціальна інфраструктури, висока плинність міграційних процесів тощо. Отже, несистемність державної політики забезпечення соціального розвитку є одним із головних чинників її низької ефективності та посилення загроз економічній безпеці держави (рис. 1).

Це проявляється в низькому рівні середньої заробітної плати, пенсій, соціальних допомог та доходів населення, обмеженості джерел та обсягів доходу поза соціальними трансфертами, наявності проявів надмірного розшарування населення за рівнем доходів і витрат, неспроможність значної частини населення фінансувати необхідний для повноцінного відтворення споживчий коштів товарів і послуг, недостатньо високої ефективності соціальних програм та неадекватності їх спрямування, недостатній задоволеності потреб населення у медичних послугах, їх недоступності, низькій ефективності соціального страхування населення, соціальної підтримки молоді, сім'ї та дитини, низькій доступності житла та якісних житлово-комунальних послуг та ін.

Натомість зволікання з вирішенням цих проблем об'єктивно призводить до негативних соціально-економічних наслідків. Так, низький рівень доходів громадян призводить до вимушеного обмеження споживання необхідних для належного фізіологічного відновлення товарів і послуг, незадоволеності медичних, освітніх, соціальних та інших потреб. Наслідком цього стає погіршення людського та інтелектуально-кадрового потенціалу, соціального капіталу, втрата трудових ресурсів потенціалу нації, погіршення процесів відновлення та розвитку трудових ресурсів.

Низька мотивація населення до підприємницької активності, самозайнятості, створення та розвитку її альтернативних форм призводить до посилення залежності громадян від соціальних трансфертів та зниження, таким чином, рівня демократизації суспільства, самореалізації населення, зростання соціальної несправедливості та посилення соціальної напруги; погіршення якості життя населення та зростання обсягів трудової міграції. Наслідки вказаних тенденцій загрозливі для економічної безпеки держави, оскільки мають пряме відношення до дестабілізації таких її головних структурних характеристик, як соціальна, демографічна, макроекономічна та виробнича безпеки. Зокрема, у сфері соціальної безпеки актуалізуються ризики перевищення безпечного порогу за часткою населення з доходами, нижчими за прожитковий мінімум чи рівень бідності, надмірною диференціацією сукупних доходів і витрат 10% найбільш забезпеченого та 10% найменш забезпеченого населення, гострим дефіцитом житлового фонду. На зниженні демографічної безпеки негативно позначатимуться надмірний рівень захворюваності та падіння рівня освіченості населення.



**Рис. 1. Напрями реалізації загроз низької ефективності регулювання соціального розвитку на посттрансформаційному етапі функціонування національного господарства**

Джерело: авторська розробка

Макроекономічні основи безпеки може підтримувати критичне зростання рівня безробіття і рівня тривалого безробіття, посилення тінізації ринку праці та економіки, скорочення тривалості життя та зростання демографічного навантаження непрацездатного населення на працездатне. Порушення основ виробничої безпеки може відбутися внаслідок зниження рівня продуктивності праці та обсягу ВВП держави до економічно розвинених держав.

Попри це вважаємо, що формування здорового конкурентного середовища задля забезпечення орієнтації виробництва на інтереси споживання ще недостатньо для того, аби стверджувати про збалансований структурно-інституціональний соціальний розвиток держави. По-перше, якщо поточні споживчі інтереси та настрої нераціональні (наприклад, орієнтовані на дешеві доступні та не завжди належної якості товари і послуги, не надається перевага здоровому способу життя тощо), то навіщо підлаштовувати під них виробничий сектор; за такої ситуації логічніше розвивати споживчі цінності та переваги громадян і створювати можливості для їх реалізації. По-друге, у державі

може складатися ситуація, коли соціальні потреби суспільства задоволені, але при цьому національний дохід розподіляється несправедливо: частина населення та економічних агентів отримують при цьому надприбутки, тобто нерозвиненим залишається інституціональне середовище контролю та регулювання економічного, а через нього й соціального розвитку. По-третє, соціальна політика має вирішувати т. зв. конфлікт інтересів між споживанням та інвестиціями в розвиток. Тобто в державі мають бути створені не лише можливості для всебічного задоволення соціальних, побутових та інших потреб громадян, а й стимули і мотиви до інвестування у формування людського капіталу, що в подальшому здатне нагромаджувати й ефективно використовувати інтелектуально-кадровий потенціал суспільства та економіки.

На думку автора, саме в останньому вбачається доволі суттєве доповнення факторів конкурентної ситуації та соціального забезпечення як основ соціально орієнтованого національного господарства.

У Конституції України (ч. 1, ст. 46) зазначається, що «...всі громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення

їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати го дувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом» [6]. Але зрозуміло, що таким чином охоплено лише одну з частин соціальної політики та соціального забезпечення населення. У Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» поняття соціальної політики прямо не визначається, але зазначається, що метою встановлення державних соціальних стандартів і нормативів є ідентифікація пріоритетів державної соціальної політики відносно забезпечення потреб населення матеріальними благами і послугами, а також необхідним для цього фінансуванням [7]. За результатами аналізу положень цього нормативно-правового акту до складників державної соціальної політики можна віднести такі сфери: (1) доходів населення, (2) соціальних послуг, (3) житлово-комунального обслуговування, (4) транспортного обслуговування та зв'язку, (5) охорони здоров'я, (6) забезпечення навчальними закладами, (7) обслуговування закладами культури, (8) обслуговування закладами фізичної культури та спорту, (9) побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування. Як бачимо, їх перелік доволі розлогий та включає як сфери безпосереднього визначення рівня соціальної забезпеченості населення, так і підтримувальні, причому вже навіть не настільки другого, як більшою мірою третього рівня. До останніх належать, на думку автора, соціальні стандарти і гарантії, пов'язані з торгівлею, громадським харчуванням і споживчими послугами, культурою, фізичним вихованням і спортом та деякими іншими сферами.

Звернімо увагу, що в Указі Президента України «Про Положення про Міністерство соціальної політики» визначено такі основні завдання міністерства, а отже, й соціальної політики держави: забезпечення населення державними соціальними стандартами та гарантіями, регулювання ринку праці і трудової міграції, протидія безробіттю, регулювання оплати праці та професійного розвитку, управління пенсійним забезпеченням і соціальним страхуванням, розвиток соціально-трудових відносин, надання адресної соціальної допомоги та соціальних послуг різним категоріям

громадян, протидія торгівлі людьми та ін. [9]. Як бачимо, питання системи освіти і науки, охорони здоров'я, житлової політики були виведені з-під компетенції міністерства, головним чином, через те, що керуються іншими державними структурами, але все ж їх видається доцільним включати в систему завдань соціальної політики якщо не першого, то хоча б другого рівня.

Для підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері надання соціальних послуг у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг до 2014 р.» було визначено негативні аспекти системи соціальних послуг в Україні, узагальнено принципи їх надання та напрями вдосконалення державної політики у цій сфері, сформовано попередні основи практики моніторингу [10]. Претендує на об'єктивність висновок про недостатність законодавчого закріплення положень соціальної політики, соціальної сфери та соціальної безпеки в Україні, що унеможлиблює побудову системного підходу до державного регулювання у цій сфері.

**Висновки.** Таким чином, системна ефективність соціальної політики є домінуючою компонентою соціально-економічного зростання держави, що визначає міру соціального забезпечення зорієнтованості та використання потенціалу економічного розвитку для формування і реалізації людського капіталу як невід'ємного ресурсу та передумови ефективності функціонування системи національного господарства. При цьому зауважимо, що аспект соціального розвитку не може розглядатися відокремлено від економічного, і навпаки. Це дві взаємопов'язаних та взаємозумовлюючих характеристики є складовими частинами єдиного суспільного процесу, що об'єднані поліструктурною та поліфункціональною складними системами і в довгостроковій перспективі забезпечать нашій державі збалансоване соціально-економічне зростання. Подальші дослідження у сфері прикладного використання системного підходу під час вирішення проблем соціально-економічного розвитку мають охоплювати коло питань, пов'язаних із характеристиками та методологією дослідження побудови і функціонування системи, її поведінки, моделі і принципів функціонування.

#### Список використаних джерел:

1. Кущенко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : [монографія] / В.І. Кущенко ; за наук. ред. В.М. Данилишина ; РВПС України НАН України. – Ніжин : Аспект-поліграф, 2008. – 818 с.
2. Макара О.В. Формування моделі соціально орієнтованого регулювання національної економіки : автореферат дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.00.03 «Організація та управління національною економікою» / О.В. Макара. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 40 с.
3. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
4. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? : Аналіт. доповідь / О.М. Пищуліна, Я.А. Жаліло, С.І. Лавриненко [та ін.] ; за заг. ред. В.Є. Воротіна. – К. : НІСД, 2009. – 108 с.
5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.
6. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254K/96BP>.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48.
8. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: Аналіт. доп. / О.О. Кочеміровська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
9. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.
10. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012>.

**Кальницкая М. А.**

Ужгородский национальный университет

## СИСТЕМНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

### Резюме

Исследован вопрос эффективности государственного регулирования социальной сферы. Определены приоритетные направления развития системы социального обеспечения. Систематизированы подходы к сущности социальной политики как доминантного компонента социально-экономического роста. Показано, что эффективность социальной политики является системной предпосылкой эффективности функционирования системы национального хозяйства.

**Ключевые слова:** социальная политика, социальное обеспечение, социальное развитие, социально-экономическая система, системный подход.

**Kalnitsky M. A.**

Uzhgorod National University

## SYSTEM EFFICIENCY OF SOCIAL POLICY IN UKRAINE

### Summary

The issue of the effectiveness of state regulation of the social sphere is investigated. The priority directions of the social security system development are determined. The approaches to the essence of social policy as a dominant component of socio-economic growth are systematized. It is shown that the effectiveness of social policy is a system prerequisite for the effectiveness of the functioning of the national economy system.

**Keywords:** social policy, social security, social development, socio-economic system, system approach.