

О. В. Білозір,
к. ю. н., доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія Управління персоналом
ORCID ID: 0000-0001-8326-3356

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.21.100

ФОРМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

О. Bilozir,
PhD in Law, Associate Professor, Department of Public
Administration, Interregional Academy of Personnel Management

FORMS AND INSTRUMENTS OF THE STATE SOCIAL POLICY

Зазначено, що розглядаємо державну соціальну політику в тій послідовності, виходячи з того, як у самому житті вона виникала, розвивалася і змінювалася в діалектичній єдності. Історичний аналіз показує, що розвиток йде від простого до складного, тому дослідження еволюції явищ передбачає виділення простих явищ, що виникають раніше інших і є основою виникнення більш складних. Складові елементи державної соціальної політики як системи, їх зміст, взаємозв'язок істотно змінювалися в залежності від загального стану економіки країни, також як і конкретного етапу її розвитку. Так, загальне обмеження прав і свобод окремої людини, людини праці, людини-підприємця, території, держави фактично знижувало реальний вплив кожного суб'єкта і видозмінювало державну соціальну політику. Можна виділити основні суб'єкти державної соціальної політики у вигляді ієрархічної послідовності, в якій кожен нижній рівень, що визначає соціально-економічну політику, розкривається вищим. Рівні державної соціальної політики представлено місцезнаходженням суб'єктів в ієрархічному ланцюжку суспільних відносин. Так, відносини представлено багатогранною економічно активною людиною, в цьому випадку — державним, яка діє на рівні держави, регіону і на рівні місцевої влади.

Визначено, що державна соціальна політика загалом спрямована на розвиток процесу все більшого задоволення потреб людини. А вся економічна діяльність людини пов'язана саме із задоволенням потреб. Для цього людина йде на все: видобуває, переробляє, створює нові продукти, обмінюється ними і водночас весь час впливає на інших, навколишнє середовище, на різноманітні економічні процеси в суспільстві. Направляти вплив людини на економіку покликана саме державна соціальна політика. Державний рівень соціальної політики визначає стратегію розвитку інтересів і потреб суспільства загалом. Але оскільки у соціально-економічні відносини люди вступають і на конкретній території, завдяки певним, відповідним конкретної території ресурсів, клімату, географічному положенню, остільки виникає наступний рівень державної соціальної політики — регіональний. Регіон — це соціально-економічна, просторова цілісність, що характеризується структурою виробництва, наявністю всіх форм власності, концентрацією населення, робочих місць, соціально-духовною сферою, умов життя і підприємництва людини, що має місцеві органи управління своєю територією.

It is stated that we consider state social policy in that sequence, based on how it emerged, developed and changed in dialectical unity in life itself. Historical analysis shows that development goes from simple to complex, so the study of the evolution of phenomena involves the selection of simple phenomena that occur before others and are the basis for the emergence of more complex. The constituent elements of state social policy as a system, their content, and interconnection have

significantly changed depending on the general state of the country's economy, as well as on a particular stage of its development. Thus, the general restriction of the rights and freedoms of an individual, a person of labor, a person-entrepreneur, territory, state actually reduced the real influence of each subject and changed the state social policy. It is possible to distinguish the main subjects of state social policy in the form of a hierarchical sequence in which every lower level that determines socio-economic policy is revealed higher. The levels of state social policy are represented by the location of subjects in the hierarchical chain of social relations. These relationships are represented by a multifaceted economically active person, in this case, a state man, who acts at the state, regional and local government levels.

It is determined that the state social policy as a whole is aimed at developing the process of increasing satisfaction of human needs. And all economic activity of a person is connected with satisfaction of needs. For this, a person goes for everything: extracts, processes, creates new products, exchanges them, and at the same time constantly influences others, the environment, various economic processes in society. State social policy is called to direct human influence on the economy. The state level of social policy determines the strategy of development of interests and needs of the society as a whole. But as people enter into socio-economic relations on a specific territory, thanks to certain resources, climate, geographical location corresponding to the given territory, the next level of state social policy — regional — is emerging. Region is a socio-economic, spatial integrity, characterized by the structure of production, the presence of all forms of ownership, concentration of population, jobs, socio-spiritual sphere, living conditions and entrepreneurship of a person, which has local authorities in its territory.

Ключові слова: державна соціальна політика, суспільні відносини, місцева влада, потреби людини, місцеві органи управління.

Key words: state social policy, public relations, local government, human needs, local authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Державна соціальна політика має як внутрішнє, так і зовнішнє середовище. Наприклад, регіональна політика замкнута на регіон, але має вихід і на інші рівні соціально-економічної політики держави, тобто є тільки частиною більш великої і цілісної системи, якою виступає державна соціальна політика України.

Соціальна політика місцевої рівня влади також орієнтована на свої інтереси, які більшою мірою корелюють з інтересами регіональної політики, що входить у державну соціальну політику загалом. Як бачимо, системність властива державній соціальній політиці та принцип системності дуже важливі.

Розглядаємо державну соціальну політику в тій послідовності, виходячи з того, як у самому житті вона виникала, розвивалася і змінювалася в діалектичній єдності. Історичний аналіз показує, що розвиток йде від простого до складного, тому дослідження еволюції явищ передбачає виділення простих явищ, що виникають раніше інших і є основою виникнення більш складних. Складові елементи державної соціальної політики як системи, їх зміст, взаємозв'язок істотно змінювалися в залежності від загального стану економіки країни, також як і конкретного етапу її розвитку. Так, загальне обмеження прав і свобод окремої людини, людини праці, людини-підприємця, території, держави фактично знижувало реальний

вплив кожного суб'єкта і видозмінювало державну соціальну політику.

Можна виділити основні суб'єкти державної соціальної політики у вигляді ієрархічної послідовності, в якій кожен нижній рівень, що визначає соціально-економічну політику, розкривається вищим. Рівні державної соціальної політики представлені місцезнаходженням суб'єктів в ієрархічному ланцюжку суспільних відносин. Так, відносини представлено багатогранною економічно активною людиною, в цьому випадку — державною, яка діє на рівні держави, регіону і на рівні місцевої влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження, пов'язані із з'ясуванням особливостей впливу форми та інструменти державної соціальної політики, проводила низка українських і зарубіжних учених, серед яких Л.І. Абалкіна, Є.В. Балацького, В.С. Барда, Л. Дж. Гітмана, Дж. Даннінга, Дж. М. Кейнса, Л. Крушвіца, Е. Лоувена, К. Макконелла, Г.М. Марковця, В.О. Мау, Я. Монкевича, Д. Норкотта, Ф.Р. Рут, Дж.Д. Сакса, П. Самуельсона, Дж.Е. Стігліца, С. Фішера, С. Хаймера, Е.Х. Хансена, Р.Ф. Харрода, У.Ф. Шарпа, Й.А. Шумпетера та ін. Хоча в роботах цих та інших авторів розглянуто різні теоретико-методологічні та практичні аспекти державної соціальної політики, залишається низка не повною мірою висвітлених питань, пов'язаних з особливостями формування та використання форм та інструментів державної соціальної політики в умовах євроінтеграції.

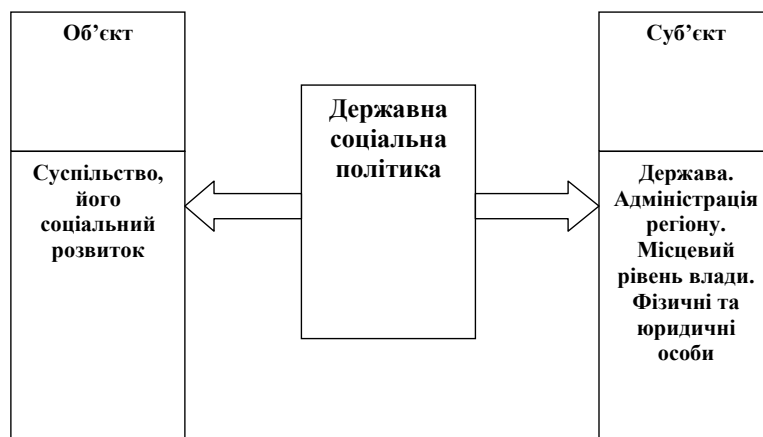


Рис. 1. Суб'єктно-об'єктна структура державної соціальної політики як системи

МЕТА СТАТТІ

У статті є визначення особливостей, системних проблем актуальних питань формування та використання форм, інструментів державної соціальної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

З одного боку, суспільні відносини формуються на рівні індивіда та між індивідами. А з іншого боку, економічна політика визначає суспільно-економічні відносини за допомогою їх централізації або за допомогою держави і його структур — регіону і місцевої влади. Сама система державної соціальної політики передбачає діяльність суб'єктів на державних рівнях влади, сукупність відносин на кожному рівні і між ними з приводу цілеспрямованого розвитку суспільства (рис. 1).

Державна соціальна політика загалом спрямована на розвиток процесу все більшого задоволення потреб людини. А вся економічна діяльність людини пов'язана саме із задоволенням потреб. Для цього людина йде на все: видобуває, переробляє, створює нові продукти, обмінюється ними і при цьому весь час впливає на інших, навколишнє середовище, на різноманітні економічні процеси в суспільстві. Направляти впливу людини на економіку, покликана саме державна соціальна політика. Адже чим різноманітніше діяльність людини, тим більше можливостей він має для задоволення своїх потреб [1, с. 32]. Державна соціальна політика потрібна для того, щоб визначити цю діяльність людини, з одночасним розвитком її здібностей, направити її в потрібне русло. Таким чином, отримує розвиток система соціально-економічних відносин, яка виробляє стратегію більш повного задоволення людських потреб.

Державний рівень соціальної політики визначає стратегію розвитку інтересів і потреб суспільства в цілому. Але так як у соціально-економічні відносини люди вступають і на конкретній території, завдяки певним, відповідним даної території ресурсів, клімату, географічному положенню, остільки виникає наступний рівень державної соціальної політики — регіональний. Регіон — це соціально-економічна, просторова цілісність, що характеризується структурою виробництва, наявністю всіх форм власності, концентрацією населення, робочих

місць, соціально-духовною сферою, умов життя і підприємництва людини, що має місцеві органи управління своїй території.

На рівні регіону відбувається посилення інформаційного потоку, завдяки концентрації людей, що створює необхідність у міжрегіональних зв'язках і зв'язках — держава — регіон за допомогою загальної державної соціальної політики. З'являється і нова структура потреб, яка може бути задоволена за допомогою таких суб'єктів, як регіон і держава [2]. На рівні регіону державної соціальної політики передбачає здійснювати відтворення колективу; регіонально задовольняються потреби в житло, навчання, культурних заходах, медичному обслуговуванні, роботі, обміні, підтриманні екології тощо. Тоді як на рівні держави здійснюється національне відтворення і задовольняються потреби в управлінні, безпеці, науці, охороні здоров'я, освітній системі та тощо.

На рівні місцевої влади також спостерігається цілісність території і ще більш сконцентрований потік інформації, що забезпечує взаємодію всередині себе і на всіх рівнях влади, також і між рівнями.

Кожному рівню влади притаманне виконання певних соціальних функцій в задоволенні специфічних потреб, здійснення яких надає певний вплив на всіх учасників суспільного відтворення. Одна соціально-економічна політика місцевої влади є складовою регіональної політики, яка, в свою чергу, входить до політики України. З появою функціональної взаємозалежності елементів і відносин (відносини з приводу формування і проведення соціально-економічної політики складаються на кожному рівні влади, так само як і між рівнями) державної соціальної політики, яка характеризує цілісність її як системи, з'являється нова властивість державної політики — здатність до цілісного виконання [3, с. 8]. В цьому випадку слід вести мову про роль стимулювання такої цілісності на нижчестоящих структурних рівнях соціальної політики як системи.

Існує два діалектичних способи напряму функцій елементів та відносин державної соціальної політики на збереження і розвиток її цілісної системи: стрижневий і централістичний. Причому від одного структурного рівня до іншого структурному рівню простежується тенденцію до централізації на базі первинного розподілу праці і тенденцію до децентралізації — на основі роз-

витку самостійності регіонів і їх відповідного відокремлення. Якщо перша тенденція буде переважати, проявляючи її через накопичену інформацію, то керівний центр в особі України втрачає ефективність державної соціальної політики через достаток інформації, що надходить і необхідності позначити рішення за великою кількістю незначних проблем.

Якщо починається переважання другої тенденції за відсутності необхідної координації або орієнтирів державної соціальної політики в центрі, то це призведе до ослаблення внутрішнього зв'язку, порушення і зникнення соціальної політики як системи, оскільки "зростання різноманітності, що не врівноважений протилежним йому процесом, веде до повної дезорганізації". Фактично, кожен лежачий нижче структурний рівень влади будує свою державну соціальну політику відносно самостійно, але з урахуванням гнучкого поєднання функцій елементів у системі.

Можна сказати, що кожен окремий рівень у системі державної соціальної політики має свій особливий тип внутрішньої рівноваги, який діалектично поєднує в собі централістичну і стрижневу форми зосередження їх функцій [4]. Першій притаманні принципи цілісної організації, другий — частково організації і самоорганізації. Вся державна соціальна політика як система працює завдяки взаємодії кожного рівня і всієї системи. Такий висновок можна зробити, спираючись на точку зору А.В. Колєватова, який стверджує, що проблему цілісності слід вирішувати, виявляючи загальні структурні закони системи [5, с. 1082]. Об'єктивність таких законів, на її думку, криється в тому, що в системі більш високого порядку незмінно присутні в якості підсистем і елементів, явища нижчого порядку. Ця ідея отримала розвиток у теорії синергетики. Діючи в одному напрямі всі рівні державної соціальної політики посилюють вплив і ефективність роботи всієї державної соціальної політики як системи, мультиплікативно збільшується. У цьому ефекті можна виділити важливу обставину: спрямованість дій суб'єктів усередину об'єкта обумовлюється присутністю людини на всіх рівнях державної соціальної політики. "І на всіх рівнях людина — це головна продуктивна сила в сукупності його сутності — потреб і здібностей, знань і навичок, бажань і волі. Незадоволення потреба спонукає людину мобілізувати свій розум для нелегкого перетворення навколишнього світу, породжує жагу до знань і розуміння необхідності активної діяльності [6, с. 123].

Кожна людина є індивідуальністю, має в своєму розпорядженні самотутній духовний світ, проходить стадії життєвого циклу, вбирає потоки інформації та енергію від сім'ї, суспільства і віддає ці потоки назад у утвореному вигляді. Попри свою індивідуальність, кожна людина може жити тільки в суспільстві, яке повне протиріч, співпраці і суперництва великої кількості людей. Тому в природі людини є два протилежні початки: індивідуальне і суспільне. Ця обставина також впливає на формування і виконання державної соціальної політики, бо потрібно визначити цю грань індивідуального і суспільного.

Оскільки економічно активна людина багатогранна (державна людина, людина-підприємець, людина праці), то вона діє і на рівні домашнього господарства, і

підприємства, і регіону, і, в кінцевому підсумку, держави. Формування пов'язаних з цим відносин, на нашу думку, неоднозначне і діалектичне: з одного боку, такі суспільно-економічні відносини формуються саме на рівні індивіда та між індивідами [7, с. 101]. Але, з іншого боку, на формування цих суспільно-економічних відносин істотно впливають централізовані механізми, тобто вони складаються і за участю держави та її структур.

На рівні домогосподарства економічно активна людина виступає як багатогранна особистість, відбувається формування і розвиток сімейних відносин, які передбачають спільне управління або ведення декількох індивідами господарства. У багатьох випадках суб'єкти домашніх господарств, з метою підвищення доходу і задоволення своїх зростаючих потреб, починають розвивати підприємницьку активність і через діяльність людини праці виходять на рівень підприємства.

На наступному рівні у разі появи більш упорядкованої виробничо-господарської діяльності регулярно позначається необхідність забезпечення і підтримки стабільного і чітко прогнозованого соціально-економічного порядку. Виникають складні взаємозв'язки між господарюючими суб'єктами, які поступово починають впливати і на формування ринкового регулювання загалом. Відбувається різноспрямований розвиток відносин суспільного розподілу праці, відокремлення виробників, їх об'єднання або розукрупнення.

У цих умовах, за твердженням Т.А. Говорушко, Н.І. Обушна: "Центральна проблема полягає в тому, щоб вирішити питання щодо того, як можна скоординувати економічну діяльність мільйонів господарюючих суб'єктів таким чином, щоб економічний процес, який наразі триває в умовах організаційної, тимчасової і просторової роз'єднаності, що ґрунтується на поділі праці та є високо спеціалізованим, по можливості не тільки протікав без перешкод, але і характеризувався б максимально можливою, ефективністю, і в наслідок цього, закономірно з'являється такий якісно новий, соціально і економічно активний суб'єкт вищого рівня як державна людина (чиновник)" [8, с. 93].

У своєму дослідженні в процесі пізнання концепції державної соціальної політики ми також обґрунтували такі методи: метафізичний, метод багатолінійності і нелінійності, метод руху від абстрактного до конкретного і навпаки, діалектичний метод, метод синергетики, метод системно-структурного аналізу, функціональний метод, соціологічний метод, метод порівняння, критичний метод, багаторівневий і моносуб'єктний методи пізнання державної соціальної політики.

До недавнього часу всі соціально-економічні явища, також як і державна соціальна політика, розглядалися з точки зору законів лінійної перспективи. В економічних категоріях закріплювалося розуміння стійкості, безперервності, лінійності і підкреслювався позитивний характер цих явищ.

Подібне розуміння економічних явищ дозволяло прогнозувати їх майбутнє стан, проектувати етапи подальшого розвитку суспільства за допомогою державної соціальної політики, дії якої, нібито, пояснюються впливом лінійних законів. Однак практично, державної соціальної політики, найімовірніше за все, багатолінійної, і кожна, так звана лінія (вибір з альтернативних варіан-

тив) може привести, на нашу думку, як до позитивного, так і до негативного результату.

Основною ідеєю методу дії нелінійних законів є розуміння державної соціальної політики як системи, що самоорганізується, що живе за нелінійними законами. Одна з найбільш характерних особливостей нелінійних систем: порушення в них принципу суперпозиції. Результат кожного з впливів у наявності іншого виявляється не таким, яким би він був, якби іншого впливу не було.

ВИСНОВКИ З НАВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Ми не вважаємо, що державну соціальну політику завжди можна досліджувати як систему, що самоорганізується. Форму і зміст державної соціальної політики можна вивести як за допомогою руху від абстрактного — сутності до конкретного явлення, так і за допомогою руху від конкретного — явища, інструменту, способу до абстрактного — сутності.

Рух від конкретного, наприклад, інструментів державної соціальної політики держави, привело до формування певних теоретичних концепцій державної соціальної політики, а оскільки теоретичні концепції формуються на основі синтезу, то часом вони виглядають досить суперечливо.

Рух від абстрактного до конкретного, тобто від сутності державної соціальної політики до її складових, інструментів і інститутів, наводить на думку про те, що форма державної соціальної політики — це сукупність інститутів, інструментів, напрямів державної соціальної політики. У разі угруповання інструментів та інститутів, необхідних для проведення державної соціальної політики передусім необхідно виділяти більше істотні з них за певними, притаманними їм властивостям.

Література:

1. Киян Є. Прогрес, регрес чи статус-кво: економічні підсумки та перспективи України / Є. Киян // WDM Chrematistic. — № 219 від 20.01.2019. — 64 с. [Електронний журнал]. — Режим доступу: <http://www.afo.com.ua/doc/WDM-Chrematistic-2019-01-20.pdf>
2. Указ Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" від 12 січня 2015 р. — Режим доступу: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. Богдан Т.П. Аналіз управління державним боргом України у I півріччі 2018 року / Т.П. Богдан. — К.: Експертно-аналітичний Центр "Оптіма", 2018. — 26 с.
4. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Проект-2017. — К.: Інститут географії, Інститут демографії та соціальних досліджень М.В. Птухи, 2017. — 112 с. — Режим доступу: <https://igu.org.ua/sites/default/files/Стратегія-сталого-розвитку.pdf>
5. Колеватова А.В. Сучасний стан залучення іноземних інвестицій в економіку України / А.В. Колеватова // Глобальні та національні проблеми економіки [Електронне наукове фахове видання]. — 2018. — № 22. — С. 1080—1084. — Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/200.pdf>
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004—2015 роки) "Шляхом Європейської

інтеграції" / А.С. Гальчинський [та ін.]; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. — Офіц. вид. — Київ: [ІВЦ Держкомстату України], 2004. — 416 с.

7. Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С., Яворська В.В. Регіоналістика: географічні основи регіонального розвитку і регіональної політики: навч. посіб. / О.Г. Топчієв, Д.С. Мальчикова, В.В. Яворська. — Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2015. — 372 с.

8. Говорушко Т.А., Обушна Н.І. Сутність прямих іноземних інвестицій та їх класифікація / Т.А. Говорушко, Н.І. Обушна // Теорії мікро-макроекономіки. — 2013. — Вип. 41. — С. 91—99. — Режим доступу: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10871/1/20134.pdf>

References:

1. Kyian, Ye. (2019), "Progress, regression or status quo: economic results and prospects of Ukraine", WDM Chrematistic, vol. 219, available at: <http://www.afo.com.ua/doc/WDM-Chrematistic-2019-01-20.pdf> (Accessed 26 August 2019).
2. President of Ukraine (2015), Decree "On the Sustainable Development Strategy" Ukraine 2020", available at: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 26 August 2019).
3. Bohdan, T.P. (2018), Analiz upravlinnia derzhavnym borhom Ukrainy u I pivrichchi 2018 roku [Analysis of the Public Debt Management of Ukraine in the First Half of 2018], Ekspertno-analitychnyj Tsent "Optima", Kyiv, Ukraine.
4. UNDP in Ukraine (2017), "Ukraine's Sustainable Development Strategy until 2030. Project-2017", available at: <https://igu.org.ua/sites/default/files/Стратегія-сталого-розвитку.pdf> (Accessed 26 August 2019).
5. Koleyatova, A.V. (2018), "The current state of attraction of foreign investments in the economy of Ukraine", Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky, vol. 22, available at: <http://globalnational.in.ua/archive/22-2018/200.pdf> (Accessed 26 August 2019).
6. Galichynsky, A.S. (2004), Stratehiia ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrainy (2004-2015 roky) "Shliakhom Yevropejs'koi intehratsii" [Strategy for Economic and Social Development of Ukraine (2004—2015) "Towards European Integration"], Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen', Instytut ekonomichnoho prohnouzuvannia NAN Ukrainy, Ministerstvo ekonomiky ta z pytan' ievropejs'koi intehratsii Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
7. Topchiiev, O.H. Mal'chikova, D.S. and Yavors'ka, V.V. (2015), Rehionalistyka: heohrafichni osnovy rehional'noho rozvytku i rehional'noi polityky: navch. posib. [Regionalism: geographical bases of regional development and regional policy], OLDI-PLYuS, Kherson, Ukraine.
8. Hovorushko, T.A. and Obushna, N.I. (2013), "The essence of foreign direct investment and their classification", Teorii mikro-makroekonomiky, vol. 41, available at: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10871/1/20134.pdf> (Accessed 26 August 2019).

Стаття надійшла до редакції 14.10.2019 р.