

**ВЛАДИМИР УДОВИЧЕНКО,**

*кандидат экономических наук, городской  
председатель города Славутича*

**Социальное государство<sup>1</sup>:  
поиск оптимально приемлемой модели  
социально-экономического развития**

Важнейшими задачами разработки социально-экономического долгосрочного прогноза являются не только оценка перспектив реализации определенной стратегии развития и формирование нормативного обеспечения будущего украинской экономики, но и обоснование системы приоритетов экономической политики.

Несмотря на тяжелейшее бремя современных проблем воспроизводства, чрезвычайную остроту социально-экономического и политического кризиса, объективно снижающих интерес к анализу отдаленной перспективы, долгосрочный прогноз остается актуальным, поскольку имеет важное практическое значение в разрезе формирования нынешней социально-экономической политики.

***Особенности развития социальных процессов  
в контексте экономических реформ***

Анализ практического опыта работы правительственных органов и новых рыночных институтов (преимущественно финансового направления) свидетельствует, что самым трудным при разработке экономической политики является отсутствие четкого представления о перспективе экономического развития. Это, в частности, касается состава и потенциала факторов роста; системы уже существующих и дальнейших относительных (сравнительных) преимуществ определенной перспективы и ее целенаправленного формирования; логики и системы инструментов политики кардинального повышения качественного уровня производственного ап-

---

<sup>1</sup> Социальное государство (от англ. social welfare state) — распространенное в западном обществоведении понятие, перевод которого, принятый в отечественной экономической науке, автор использует в данной статье.

парата; и, наконец, структуры народного хозяйства, приемлемой как результат экономического развития.

Лишь при условии расширения временных границ анализа и прогнозных разработок можно сформулировать и рассмотреть противоречия между задачами политики финансовой стабилизации и экономического развития на среднюю и долговременную перспективу: продемонстрировать широту возможных компромиссов, неоднозначность “платы” за реформы и ее распределение между отдельными слоями общества, то есть целый ряд принципиальных проблем экономической политики. Первостепенным тут остается поиск путей сохранения материальных предпосылок перспективного экономического развития, задача, чаще всего игнорируемая в процессе оперативного хозяйственного управления. Рассмотрение противоречий, существующих между кратковременными ориентирами антикризисных мер и задачами и условиями развития на среднюю и долговременную перспективу, способствует выработке более эффективной политики в целом.

Составление сценариев долговременного развития экономики Украины — задача крайне сложная. Прежде всего это обусловлено тем, что украинское государство до сих пор не определило пути дальнейшего политического и социального развития. Да и сама экономика выдвигает противоречивые требования к способам, направлениям и приоритетам ее реформирования.

Еще до радикального реформирования экономики в Украине существовал целый комплекс сложных социальных, экономических и технологических проблем, являвшихся непосредственным следствием специфического режима общественного воспроизводства. Важнейшими среди них мы считаем следующие:

- непомерные (относительно размеров конечного потребления) масштабы производственного потенциала отраслей топливно-энергетического комплекса и тяжелой промышленности;
- чрезвычайно низкий уровень развития потребительского сектора экономики;
- существенное отставание от мирового уровня технических показателей и качества массовых ресурсов, функционировавших в народном хозяйстве;
- дифференциацию субъектов хозяйствования в соответствии с техническим уровнем производственного аппарата, условиями обеспечения ресурсами и реализации продукции;
- разрывы в техническом уровне, качестве оборудования и других ресурсов, использовавшихся в единых цепочках производственно-технологических связей;
- исключительно высокая степень монополизации производства значительной части продукции производственно-технического и потребительского назначения;
- довольно узкую специализацию регионов и других административно-территориальных единиц производства промышленной и сельскохозяйственной продукции;

- существование ощутимых различий между общим уровнем социально-экономического развития и развитием отдельных регионов;
- широкие и достаточно жесткие кооперативные связи между хозяйственными субъектами (в том числе и оказавшимися за пределами Украины);
- преобладание государственной собственности во всех без исключения сферах хозяйственной деятельности.

Все это свидетельствует о жесткой дифференцированной государственной политике по отношению к отдельным, относительно обособленным регионам, секторам, отраслям и производствам в зависимости от условий и источников обеспечения ресурсами, реализации продукции, технического уровня производственного аппарата, уровня разрешения социальных проблем.

При введении экономических реформ акцент прежде всего делался на либерализации цен и экономических отношений, а также на институциональных преобразованиях. Важным аспектом концепции первого этапа реформ явилось предположение о том, что стремительное формирование значительного слоя собственников, широкого спектра институтов рыночного типа хозяйствования постепенно создаст необходимые предпосылки саморазвития экономической системы. В то же время жесткие бюджетные ограничения для предприятий, сокращение государственных затрат и дотаций рассматривались как обязательные условия активизации процесса приватизации государственных предприятий и изменения организационной структуры производства в сельском хозяйстве.

Структурная перестройка народного хозяйства связывалась прежде всего с процессами селекции неэффективных предприятий на основе “естественных” рыночных критериев и введения закона о банкротстве. Структурной политике в контексте реформ придавалось второстепенное значение, что обуславливалось принципиальной ориентацией на ослабление роли государства в экономике. Создание структурно-технологических предпосылок эффективного функционирования рыночной экономики отнюдь не считалось неотъемлемой составной частью системной реформы.

При любом политическом режиме и институциональном устройстве экономика Украины будет пребывать в состоянии кризиса, если не устранить накопившиеся тут структурные деформации.

Опыт экономического развития 1992–1993 годов подтверждает, что предложенная в пределах либеральной концепции реформ экономическая политика, не учитывающая специфики стартовых структурных, технологических и социальных характеристик института экономики, не может быть реализована последовательно с адекватным ее сути уровнем жесткости. Правительство вынуждено постоянно корректировать свои действия, адаптируясь к реальным экономическим условиям.

Учитывая сказанное выше, можно сделать вывод, что экстраполяция режима развития, присущего либерально-адаптационному сценарию, пусть только на средневременную перспективу, вплотную подводит общество к рубежу, за которым поддержка процессов воспроизводства в их нынешнем кризисном состоянии, окажется проблематичной.

При этом альтернативы непременно определяются двумя обстоятельствами.

Во-первых, теоретической неоднозначностью целевых установок и выбором инструментов такой государственной политики, которая бы обеспечивала динамизм экономического развития, структурно-технологическую перестройку народного хозяйства, повышение уровня благосостояния населения и социальные гарантии.

Во-вторых, неопределенностью реальных характеристик будущей воспроизводящей ситуации (масштабов разрушения экономического потенциала и механизмов формирования длительных отрицательных последствий кризиса воспроизводства, охватившего различные сектора народного хозяйства), когда будет пересмотрено содержание экономической политики.

Мы убеждены, что в соответствии с временной последовательностью разрешения задач технологической модернизации и повышения благосостояния возможны два сценария, альтернативные одновременно и либерально-адаптационному варианту, и в какой-то мере друг другу: вариант реиндустриализации и вариант социально ориентированной перестройки. В данной статье речь пойдет о втором варианте.

### ***Вариант социально ориентированной перестройки***

Социальная цена реформ, проводимых в последнее время, очень высока и уже в ближайшие сроки может превысить адаптационные возможности населения. Это создает реальную угрозу не только самому процессу рыночного реформирования, но и сохранению украинской государственности. В связи с этим возникает необходимость обоснования и реализации социально приемлемого варианта реформ.

1. Становление рынка требует длительного поэтапного формирования новых хозяйственных отношений при активной роли государства.

2. Изменение форм собственности должно осуществляться на основе отчислений с учетом реальной оценки капитала. Лишь в этом случае возможно развитие и укрепление института собственности, уважение и ответственное отношение к любой форме собственности, в том числе и к частной.

3. Объемы капиталовложений ныне не соответствуют реальному износу основных фондов, что неизбежно приводит к деградации имеющегося экономического потенциала.

4. Ни увеличение объемов инвестиций, ни целесообразная политика их распределения сами по себе не являются достаточными предпосылками эффективного и динамического развития экономики. Необходимо создание системы действенных мотиваций, которая бы активизировала социальные факторы экономического роста.

5. Главной движущей силой развития рыночной экономики и важным фактором стабильности выступает средний класс. Формирование среднего класса требует, с одной стороны, более справедливого подхода к распределению обязанностей в преодолении трудностей и доступности результатов реформ различных групп населения, а с другой — проведения

целенаправленной структурной и инвестиционной политики, ориентированной на создание масштабной индустрии благосостояния.

6. Переходной этап к социально ориентированной экономической перестройке возможен до тех пор, пока дальнейшее углубление негативных процессов не вызовет перерождения существующего кризиса в экономическую катастрофу. Причем чем раньше попробовать изменить характер развития, присущий либерально-адаптационному сценарию, и чем меньшими будут масштабы социально-экономических потерь, тем благоприятнее окажутся стартовые условия для полной и последовательной реализации экономической политики как основы конструктивного развития в рамках сценария социально ориентированной структурной перестройки.

### *Политика реализации*

Прежде всего следует подчеркнуть, что переход к стационарному режиму эффективного экономического развития потребует:

- сформировать действенный механизм мотивации определенного экономического поведения на всех уровнях хозяйственной иерархии;
- осуществить финансовую стабилизацию, которая обеспечит конструктивное согласование целевых установок современной и перспективной экономической политики;
- создать материальные и индустриальные предпосылки количественного и качественного роста производства.

Перечисленные направления политики должны формироваться в рамках трех общеэкономических программ реформирования отечественной экономики, а именно: программы стабилизации, программы приватизации и программы структурной перестройки. Игнорирование в одной из программ хотя бы одним из перечисленных направлений приведет (и приводит ныне) к резкому снижению действенности экономических реформ.

Анализ проведения реформ и современного состояния экономики убеждает в отсутствии самого главного — системного подхода к разработке и реализации реформ. Необходимо констатировать, что три важнейшие направления деятельности по реформированию экономики оказались практически не связанными друг с другом. Однако лишь органический симбиоз этих программ способен вывести Украину из кризиса. Без глубоких структурных изменений в экономике не устранить первопричин инфляции. Без достаточно жесткой и в то же время гибкой денежно-финансовой политики не обеспечить последовательной реструктуризации производственного потенциала и не создать мотиваций для наращивания выпуска продукции. Без становления класса реальных собственников не создать условий для эффективного использования материальных и финансовых ресурсов.

Опыт развитых стран мира убеждает, что для повышения эффективности производства экономическую политику следует нацеливать на решение фундаментальных проблем (развитие образования, науки, культуры, здравоохранения), на поддержку законов и порядка, на обеспечение охраны окружающей среды.

В то же время переход Украины на рыночные отношения вызвал появление таких отрицательных явлений, как социальная агрегация, неравенство населения, ограничение доступа к сфере культуры, здравоохранению, образованию. Только на протяжении 1990–1997 годов сеть детских дошкольных учреждений сократилась более чем на 6 тысяч. Из имеющегося в 1997 году количества постоянных дошкольных учреждений (18,4 тыс.) почти 2 тысячи не работали целый год [1].

Примерно на 2 млн. сократилось количество обучающихся в образовательных учреждениях (включая систему Министерства внутренних дел, Минобороны и заведения негосударственной формы собственности). Особенно резко сократилось число получающих среднее образование в вечерних школах. Если в 1985 году среднее образование в них получили 238 тыс. человек, то в 1997 — 43 тысячи, то есть почти вшестеро меньше.

В Украине, как и в других постсоциалистических странах, снижаются показатели, характеризующие социальную ситуацию в стране. Оценка развития социальной сферы свидетельствует о неудовлетворительном ее состоянии. Особенно это касается сельских районов. При сохранении обнаруженной тенденции обострения социальных проблем ситуация продолжает ухудшаться. Обеспечение социальной защиты населения позволяет разрешать проблемы, связанные не только с предупреждением социальных конфликтов, сокращением уровня бедности, но и аспекты воспроизводства населения.

Опыт многих стран мира свидетельствует, что переход от административно-управленческой экономики к рыночной сопровождается падением жизненного уровня населения. На первый план выдвигаются вопросы проведения целенаправленной социальной политики, обеспечения социальной защиты слоев населения, по ряду причин оказавшихся в тяжелом положении. Переориентация социального обеспечения на новые модели, соответствующие рыночным условиям хозяйствования, обуславливает необходимость изучения и систематизации опыта, накопленного в данной сфере другими странами.

В условиях рыночной экономики люди сами должны защищать себя, и в первую очередь при помощи частного страхования. Но даже опыт высокоразвитых стран убеждает, что большинство людей лишены такой возможности. Поэтому существует социальная защита со стороны государства. Известно немало вариантов обеспечения социальной защиты.

В 1961 году Совет Европы принял Европейскую социальную хартию. Она содержит 19 прав, в частности право на здравоохранение, социальную помощь, социальное страхование, правовую и экономическую защиту.

Социальные права записаны в Конституциях разных стран мира. Так, Конституция Франции гарантирует право на труд, равный доступ к образованию, здравоохранению, материальному обеспечению на случай нетрудоспособности, отдых и т.д. В Конституции Японии значится, что государство прилагает все силы для повышения и дальнейшего развития общественного благополучия, общественного обеспечения и народного здоровья. Провозглашено право на труд, образование и др.

В зависимости от критериев, на которых базируется система социальной защиты, шведский ученый Эспринг-Андерсен все промышленно развитые страны разделил на три типа:

**I тип** — либеральный, действующий в основном по принципу “что ты имеешь” и стремящийся отделить социальную защиту от свободного рынка, ограничиваясь защитой только тех, кто не имеет доходов. Именно такая модель социальной защиты принята в США. Исходя как раз из проблемы социальной защиты устанавливаются отношения между предпринимателями и наемными работниками в лице профсоюзов.

**II тип** — консервативный. В системе социальной защиты стран, которым свойственен данный тип, доминирует классическая система социального страхования, основанная на принципе “что ты сделал”.

**III тип** основан на принципе “кто ты есть”. В социальной защите преобладает уравнивательная тенденция, помощь населению оказывают независимо от наличия других доходов.

Социальная защита направлена прежде всего на государственную защиту населения от стихии рынка и призвана гарантировать минимальный доход, рост благополучия всех членов общества. В индустриально развитых странах расходы на социальную инфраструктуру составляют половину всех государственных затрат. Если получение образования, медицинские, жилищно-коммунальные услуги лишь частично оплачиваются государством, то система социальной защиты (пенсии по старости, пособия по безработице) — прерогатива государства.

Социальная защита населения осуществляется в первую очередь в странах с социально ориентированной экономикой. Известно несколько моделей государственной социальной защиты. В этом плане внимания заслуживает опыт Германии, где систему социальной защиты внедрили еще в конце XIX века.

Немецкий вариант, получивший название *социальной рыночной экономики*, объединяет высокую экономическую эффективность с развитой системой социальной защиты. Эта экономическая система основывается на определенных принципах, главным из которых является предоставление экономической свободы, служащей стимулом высокой производительности труда. Сам принцип состоит из следующих элементов: свобода потребления, в соответствии с которой потребители могут выбирать любые товары или услуги по собственному усмотрению; свобода производства и торговли (предприятия могут производить товары и услуги, необходимые потребителям); свобода выбора рабочего места; владение и распоряжение частной собственностью.

На принципе экономической свободы построено децентрализованное экономическое планирование деятельности производственных предприятий. Координация децентрализованного экономического планирования в условиях рыночной экономики осуществляется благодаря рыночному механизму взаимодействия спроса и предложения. *Именно в этом и заключается основная идея рыночной экономики.* Экономическая свобода выступает движущей силой этой экономической системы. В то же время обязательен контроль с целью предотвращения ее использования против индивидуумов или групп населения, скажем, против потребителей или наемных работников. Такой контроль не требует вмешательства государства. Он является составной частью рыночной экономической системы в форме конкуренции продавцов.

Обеспечение условий настоящей конкуренции — важнейшая задача государства. Если результаты действия рыночного механизма неприемлемы с социальной точки зрения, начинает действовать контроль со стороны государства. При таком условии принцип экономической свободы дополняется другими принципами, свойственными социальному государству.

В Германии активизированы разнообразные элементы социальной рыночной экономики, позволяющие государству корректировать результаты действия рыночных механизмов и коллективных переговоров. Распределение прибылей осуществляется с помощью налогов. Например, граждане с низкими доходами освобождаются от уплаты подоходного налога.

Наиболее ценным, по нашему мнению, в немецкой модели является то, что она предусматривает меры по охране труда, в частности:

- регулирование рабочего времени, запрещение работать по выходным и праздничным дням;
- защита работников от производственных и профессиональных угроз (травм, чрезмерного шума, отравлений и пр.);
- охрана труда молодежи (запрещение работать лицам до 15 лет, дифференциация рабочего времени и времени отпусков с учетом льгот на получение профессионального образования);
- охрана труда женщин (запрещение использования женского труда в горнодобывающей и строительной отраслях, охрана труда матерей и беременных женщин);
- защита от незаконных увольнений с работы.

Немецкая модель основана на смешанном государственно-частном принципе разрешения социальных проблем, когда ответственность отдельного предпринимателя заменена системой “обязательной” коллективной ответственностью и контролем государства.

Известный экономист С.Мочерный считает, что модель, разработанную в свое время Л.Эрхартом, нецелесообразно переносить в Украину. Однако, по нашему убеждению, немало положений этой модели хорошо было бы применить в обеспечении социальной защиты нашего населения. Прежде всего это активная государственная поддержка высокой занятости. Достижению этого способствует и высокий уровень профессиональной подготовки молодежи. Профессиональную подготовку в профессиональных учебных заведениях получают 75% молодежи в возрасте от 16 до 19 лет [2].

Довольно своеобразна шведская модель социальной защиты, предусматривающая единую для всех систему здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения. В 1995 году, например, затраты на здравоохранение на 91% были профинансированы из государственного бюджета страны. Кстати, по такому же принципу финансируется здравоохранение в Великобритании, Италии, Канаде. В этих странах доля государственных затрат составляет соответственно 90, 87 и 76 процентов. Здесь человек выбирает медицинскую услугу в зависимости от потребности, тогда как в США, к примеру, — в зависимости от своих доходов.

Шведская модель предусматривает:



- высокий процент национального дохода, аккумулированного в руках государства, местных органов власти или специальных институтов, занимающихся социальной защитой населения;
- высокий уровень эффективности национальной экономики;
- высокий уровень занятости и инвестиций, направленных на одновременное обеспечение полной занятости и стабилизации цен.

Социальная защита населения в странах с социально ориентированной экономикой обеспечивается как государством, так и другими субъектами хозяйствования. Скажем, британская модель социальной политики характеризуется примерно равным распределением затрат на социальное обеспечение между государством и частным сектором.

В США проблемы социальной защиты разрешаются преимущественно на уровне предприятий и наемных работников, представляемых профсоюзами. Вместе с тем государство направляет значительные средства на обеспечение социальной защиты населения. Причем доля последних непрерывно возрастает. В числе мер по социальной поддержке населения США — разработка программ профессиональной подготовки, переподготовки кадров; охват системой обеспечения широких слоев населения; предоставление помощи нуждающимся в натуральном эквиваленте (талоны на бесплатное приобретение продовольственных товаров, субсидии на жилье, бесплатная медицинская помощь).

В Украине возрастает потребность в социальной помощи. Опыт упоминавшихся выше стран свидетельствует, что при таких условиях целесообразно различать группы получателей этой помощи. К первой группе относятся традиционные получатели социальной помощи. Это группы населения, по ряду объективных причин (болезнь, преклонный возраст) неспособные обеспечивать свои потребности. Вторую группу составляют люди трудоспособного возраста, из-за отсутствия работы лишенные возможности удовлетворять свои потребности.

Не менее важно определить критерий, по которому определяют, кто конкретно нуждается в соответствующей социальной помощи. В странах Западной Европы таким критерием служит официальная черта бедности (доходы ниже уровня бедности и активы ниже определенного минимума) [4]. Однако важно помнить, что в большинстве стран, предоставляя социальную помощь, не ставят целью полностью покрыть разницу между чертой бедности и реальным уровнем доходов.

Реализация модели социально ориентированной экономики предусматривает повышение уровня и эффективности социальной защиты населения, предоставление адекватной социальной помощи, дифференцированной относительно различных слоев населения.

Для Украины можно предложить модель, вобравшую все то лучшее, что результативно действует в странах с рыночной экономикой.

- Активный упреждающий характер социальной политики.
- Оптимальный объем перераспределения ВВП через бюджет на каждом этапе развития (50%).
- Активная государственная политика поддержки высокой и полной занятости.

- Весомая доля частных и общественных организаций в оказании социальных услуг.
- Реализация идей социальной солидарности и субсолидарности.
- Создание правовых и социальных условий для реализации экономической инициативы.
- Приоритет социально незащищенных категорий граждан.

*Стратегическими целями социальной политики на региональном уровне являются:*

- Обеспечение выполнения одобренных государственных программ на региональном уровне.
- Осуществление контроля за структурными сдвигами в экономике региона, обеспечение жизнедеятельности и поддержки соответствующего уровня жизни населения.
- Создание нормативной базы формирования местных бюджетов.
- Создание в регионах условий для обеспечения равных стартовых возможностей жизнедеятельности с учетом минимальных социальных гарантий государства и бюджетной обеспеченности одного жителя.
- Проведение постоянной социальной экспертизы состояния и развития региона, разработка социальных прогнозов и обдуманное их использование при принятии управленческих решений на региональном уровне.
- Всесторонняя поддержка предпринимательства, особенно малого бизнеса.
- Упорядочение отношений коммунальной собственности.
- Развитие жилищно-коммунальной сферы.
- Реформирование объектов социальной инфраструктуры.
- Предоставление эффективной адресной социальной помощи наиболее незащищенным слоям населения.
- Проведение активной молодежной политики, поддержка семьи, материнства и детства.

Мы считаем, что наиболее ценным в нашей модели социально ориентированной экономики является то, что она предусматривает не только социальную защиту, но и создание организационно-экономического механизма, способствующего уменьшению доли населения, нуждающейся в такой помощи.

### ***Литература***

1. Україна в цифрах у 1997 році. — К., 1998. — С. 138.
2. *Ворожейкина О.А.* Образование в Федеративной Республике Германии // Социально-политический журнал. (Социально-гуманитарные знания). — 1998. — № 4. — С. 180.
3. *Борисов Е.Ф.* Экономическая теория. — М., 1996. — С. 392.
4. Социальные ориентиры обновления: Общество и экономика. — М., 1990. — С. 276.