

УДК 351:304+304.4

Г. С. ЛОПУШНЯК

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ**

Розкрито теоретико-проблемні аспекти інституційного забезпечення державної соціальної політики, проаналізовано науковий доробок із зазначеного питання, викладено обґрунтування власного підходу до розуміння понять “соціальна інституція”, “соціальний інститут” та “організація”. Визначено основні елементи соціальної політики як складного соціального інституту.

Ключові слова: соціальна інституція, соціальні інститути, організація, інституційне забезпечення, державна соціальна політика.

Solved theoretical problematic aspects of institutional support government social policy analysis of scientific achievements in this question, based on which provides justification of its own approach to understanding the concepts of “social institution”, “social institution” and “organization”. The key elements of social policy as a complex social institution.

Key words: social institutions, social institutions, organization, institutional, government social policies.

Проголошення України як соціальної держави вимагає здійснення активної та послідовної політики, спрямованої на забезпечення високої якості життя і гідних умов праці, а також досягнення взаєморозуміння в суспільстві. Сьогодні ж трансформаційні процеси в нашій державі, на жаль, супроводжуються негативними наслідками в усіх сферах життєдіяльності суспільства – політичній, економічній, соціальній тощо. Усе це призводить до виникнення соціально-політичних протиріч, збільшення рівня конфліктності, зростання соціальної напруги в суспільстві, недовіри населення до влади. Для більшості пересічних громадян головним критерієм успішності суспільства є саме його здатність до врегулювання проблем, що виникають. Тому дослідження інституційного забезпечення державної соціальної політики, яке може розглядатися як основа для проведення відповідних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя населення, є достатньо актуальним завданням і в науково-теоретичному, і в практичному аспектах.

Загальний аналіз соціальної політики держави свідчить, що суттєві проблеми, які виникають у цій сфері, значною мірою породжені концептуальною невизначеністю в системі інститутів суспільства та потребують дослідження в контексті інституційних змін у державному управлінні. Саме тому, аналізуючи інституційне забезпечення соціальної політики, слід передусім чітко визначити термінологію.

Питаннями осмислення теоретичних і методологічних аспектів інституційної регламентації заходів державної політики приділяли увагу багато як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких: С. Біла, Т. Веблен, О. Іншаков, А. Колот, Л. Лисяк, А. Гриценко, Д. Норт, А. Олейник, У. Садова, В. Савка, Дж. Ходжсон, А. Чухно та ін. Проте ще недостатньо вивченими залишаються питання, особливо теоретико-методологічного характеру, пов'язані із розбудовою інституту соціальної політики, що перешкоджає її подальшому вдосконаленню.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів інституційного забезпечення державної соціальної політики, визначення проблем у даній царині та обґрунтування сутності окремих понять.

Інституціоналізм як самостійний напрям наукових досліджень сформувався наприкінці XIX ст. у період, що став з багатьох причин переламним у розвитку капіталістичного господарства. Засновником теорії традиційного інституціоналізму був американський економіст Т. Веблен, який сформулював його принципові теоретичні і методологічні основи як цілісної наукової системи.

У сучасній науці цей термін трактується як “один із напрямів сучасної економічної думки, об'єктом дослідження якого є певні інститути (держава, профспілки, корпорація тощо), а також правові, психологічні та моральні аспекти” [2, с. 284].

Розглядаючи теоретичні засади інституціоналізму, погоджуємося з А. Колодом, що “теорія інституціоналізму – це продукт наукової думки, що сповідує необхідність внутрішньої регуляції ринкового господарства на основі задіяння потенціалу цілої системи соціальних інститутів” [5, с. 162].

Одним із перших дав розгорнуте уявлення про соціальні інститути видатний американський соціолог Т. Веблен. Незважаючи на те, що його робота “Теорія бездіяльного класу” з'явилася в 1899 р., багато її положень не застаріли й досі. Він розглядав еволюцію суспільства як процес природного відбору соціальних інститутів. За своєю природою вони представляють “звичний образ мислення, який має тенденцію до продовження свого існування невизначено довго” [1, с. 202]. У цьому аспекті інститути відображають психологічну, соціологічну і правову природу, постійно еволюціонують, розвиваються на основі “природного відбору”. “Власне інститути – не лише результат процесу відбору та пристосування, котрий формує переважаючі або домінуючі якості та здібності; вони в той же час є особливими формами життя і людських відносин, а тому, у свою чергу, виступають важливими факторами відбору” [Там же, с. 188].

Один із його послідовників, Дж. Коммонс, визначає інститути як “колективні дії з контролю, вивільнення і розширення індивідуальної дії” [12]. Їх зміна призводить і до зміни правових інституційних норм. На переконання вченого, “інститути насправді є “діючими підприємствами”, а останні за своєю суттю є організаціями” [12, с. 34]. Більш повно обґрунтовує це твердження Дж. Ходжсон, який до поняття інститутів включає норми поведінки, юридичні та формальні правила, тобто визначає їх “як довготривалі системи укладених

та вкорінених правил, що структурують соціальні взаємодії” [11, с. 11]. Учений характеризує інститут як “соціальну організацію, що шляхом традиції, звички або правових обмежень формує довготривалі рутинізовані схеми поведінки” [11, с. 37].

На думку Д. Норта, інститути – це “створені людьми обмежувальні рамки, що організують взаємовідносини між людьми” [7, с. 17]. У межах цих рамок і функціонують певні організації. Іншими словами, “інститути – це правила гри, а організації – це групи індивідів, що об’єднані прагненням спільно досягти певної цілі” [8], тобто “гравці”.

Це твердження Д. Норта знайшло своє відображення в сучасній економічній теорії, де інститути визначено як “правила гри в суспільстві, або створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми (формальні правила), неформальні норми, а також систему заходів (механізми), що забезпечують виконання правил і норм” [6, с. 350]. При цьому розвиток і ускладнення як соціальних, так і економічних відносин відбувається разом з інститутами, їх еволюцією.

Звернімо увагу на те, що соціальні інститути покликані організовувати спільну діяльність людей з метою задоволення тих чи інших соціальних потреб і утворюється на основі соціальних зв’язків. Так, наприклад, інститут соціального захисту задовольняє потребу в державній підтримці соціально вразливих верств населення та створення соціальних гарантій для економічно активної його частини.

Позитивним моментом багатьох визначень соціального інституту є те, що він представляє собою певне формоутворення, яке, з одного боку, будучи стійким, а з іншого – історично мінливим, покликане організовувати та регулювати діяльність людей як представників різних соціальних общин і соціальні зв’язки, що виникають у процесі цієї взаємодії.

Сучасна наука державного управління трактує соціальний інститут так: 1) історично сформовані, усталені форми організації спільної діяльності людей; 2) організовану систему зв’язків і соціальних норм, яка об’єднує значущі суспільні цінності і процедури, що задовольняють основні потреби суспільства; 3) регулярно повторювані впродовж тривалого часу соціальні практики, що мають велике значення для структури суспільства, санкціоновані і підтримувані за допомогою соціальних норм [2, с. 282].

Досліджуючи поняття “соціального інституту”, не можна оминати проблему ототожнення його з поняттям “соціальна інституція”. Найчастіше зустрічається ігнорування категорії “інституція” чи її неадекватного вживання під час перекладу праць із західних мов. Одним із свідчень цього є, наприклад, робота неінституціоналіста Д. Норта “Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки”.

На неточність перекладу вказує і О. Іншаков, який, виокремлюючи “інституцію”, “інститут”, “організацію”, зазначає, що втрата поняття “інституція” при перекладі оригіналів творів зарубіжних інституціоналістів на російську мову та закріплення у зв’язку з цим єдиного терміна “інститут”, збіднює

науковий інструментарій сучасних досліджень [4, с. 43].

Для більш точного розуміння цих понять звернімося до етимології слів, які покладено в їх основу. Так, у перекладі з латинської слова “*institutum*” та “*institutio*” означали, хоча і споріднені за своїм сенсом, та все ж різні речі: під “*institutum*” – аналогом українського “інститут” – розумілося “впровадження”, “встановлення”, “усталення”, а “*institutio*” – аналог “інституції” перекладається як “настанова” – “назва елементарних підручників римського права” [10, с. 231].

Саме в такому розумінні цей термін використовувався для назви підручника римського права, укладеного в другій половині II ст. н.е. Ще одним варіантом застосування терміна “*institutio*” є його використання для назви правових кодексів. У такому розумінні цей термін застосовувався на кілька століть пізніше – щодо кодексу, укладеного за розпорядженням імператора Східної Римської імперії Юстиніана в VI ст. Отже, бачимо, що терміни “*institutum*” (українською перекладається як “інститут”) та “*institutio*” (“інституція”) в латинському оригіналі мали істотну відмінність. Під “*institutum*” (інститут) розумілася певна настанова до дії, орієнтир, яким слід було керуватися при виконанні визначеної діяльності, усталений зразок того, як саме слід було діяти за означених обставин, прагнучи досягнути певної цілі, визначений та прийнятний для всіх зацікавлених акторів стандарт поведінки в цілком конкретній ситуації. Термін “*institutio*” (інституція) застосовувався для означення вже комплексу, ансамблю інститутів-установлень, які стосувалися якоїсь певної сфери суспільної практики, достатньо повно охоплювали її своїм регулюючим впливом [9, с. 159]. Виходячи з вищевказаного, досить дискусійним є, на нашу думку, трактування інституції як “...установи, закладу” [10, с. 231]. Тому в подальшому дослідженні будемо використовувати дане поняття як означення комплексу споріднених інститутів.

В “Енциклопедії державного управління” соціальна інституція трактується як: “...2) форма організації комплексу соціальних дій, які виконуються певними членами групи від імені всієї спільноти; 3) комплекс установ і засобів діяльності, що дають змогу окремим членам групи виконувати публічні функції, які мають на меті задоволення потреб групи і регулювання поведінки її членів” [2, с. 285]. Вважаємо, що соціальна інституція є змістовною основою інституту, оскільки вона надає йому ознаки типових функціональних властивостей, які відображають суспільно визнані ролі, образи, статуси, норми поведінки та діяльності, тобто є своєрідним фундаментом для створення споріднених інститутів. Тому не можемо погодитись із визначенням соціальної інституції як “1) групи осіб, покликаної вирішувати справи, важливі для певної спільноти, для виконання функцій” [Там же, с. 285].

Сутність інституції полягає в її всезагальності як соціальної форми всіх людських дій, що здійснюються членами суспільства. Тому принципово не може бути неінституційованих людських дій у суспільстві, адже будь-яка функція суспільної істоти реалізується шляхом визначення її місця в кооперації і розподілі праці, оцінці її необхідності і важливості. Як зазначає О. Іншаков, “інституція, по суті, як соціальна форма функції людини взагалі – “гола

абстракція”, що набуває змісту тільки в конкретній дії” [4, с. 45]. Закріплення організації форм конкретних функцій людей створює систему інститутів суспільства.

Для розуміння відмінності між термінами “інституція” та “інститут” важливо, на нашу думку, враховувати і концептуальне методологічне положення Д. Норта, який зазначав, що відокремлення аналізу основних правил від стратегії гравців є необхідною передумовою побудови теорії інституцій” [7, с. 14].

Узагальнюючи вищенаведені визначення та власні міркування, під терміном “соціальна інституція” пропонуємо розуміти систему соціальних норм і правил типізації функцій споріднених інститутів, дії яких одночасно і взаємно узгоджені та спрямовані на досягнення визначеної стратегічної суспільно значущої мети. Зазначені норми та правила визначають статус соціального інституту і його роль у системі відтворення суспільного буття, а також створюють систему відносин функціональної структури суспільства. Систему відносин елементної структури суспільства створюють організації.

У понятійно-термінологічному словнику організація трактується як “форма об’єднання громадян з метою досягнення певних цілей на засадах позаособистісних відносин” [3, с. 285]. Щоб змодельовати організацію, необхідно проаналізувати її керівні органи, вміння і навички членів, а також вплив навчання в процесі діяльності на досягнення організацією успіху до визначеного часу.

О. Іншаков зауважує, що взаємодія форм функціональної та елементної структур, тобто інституції і організації соціальних інституцій і організацій, породжує інститути і органи господарської системи. Інституціональна організація стає інститутом, а організована інституція – органом. Таким чином, інститут виступає як функціональна організація, що забезпечує реалізацію конкретної системи однорідних інституцій [4, с. 44]. Такими, на думку вченого, можуть бути, наприклад, освітні, наукові, партійні та інші установи.

Необхідно звернути увагу на те, що доволі часто одні і ті ж феномени залежно від їх масштабів можуть розглядатися і як інститути, і як конкретні форми організації, про що у своїх дослідженнях наголошували О. Іншаков та Л. Лисяк. Ігнорування масштабу призводить до ототожнення понять, які характеризують інститути і організації.

Слід відзначити також і те, що композиція соціальних інститутів у рамках певної інституції-системи може зазнавати змін, які зводяться, “до трьох основних варіантів: а) зникнення певних інститутів чи появи в системі нових; б) зміни в порядку розташування інститутів-компонентів у системі один відносно іншого; в) найістотніших трансформацій інституція зазнає у випадку зміни ієрархічної системи, коли місце одного інституту-лідера займає інший інститут” [9, с. 160].

Інституційні зміни зумовлені, насамперед, невідповідністю структури і якості соціальних інститутів умовам розвитку і вимогам суспільної системи. Вони супроводжуються, як правило, періодами нестабільності, коли старі

інститути вже не працюють, а нові ще не працюють. За таких умов зростає роль взаємодії державних і суспільних інституцій у питаннях формування, запровадження та адаптації соціальних інститутів до нових умов суспільного розвитку.

Яскравим прикладом інституційних змін може послужити період змін у соціально-політичній ситуації, які пройшли в Україні за роки створення і утвердження її як самостійної держави. Вони істотно змінили не лише перелік і сутність соціальних проблем, але і підходи до їх регулювання. В умовах системної соціальної та економічної кризи цілком очевидною стала нездатність держави утримувати соціальну сферу та проводити заходи у сфері соціального захисту населення старими методами на належному рівні не тільки через різке зменшення фінансових ресурсів, але і з причин природного скорочення сфер її впливу на суспільні процеси в демократичному суспільстві. На суспільну арену вийшли нові суб'єкти, здатні не лише на рівні з державою втручатися в регулювання соціальних проблем, але і навіть замінити її в деяких сферах.

Отже, державна соціальна політика є складним соціальним інститутом, який містить такі елементи: систему установ та організацій держави, громадських організацій, політичних партій, об'єднання громадян та інших суб'єктів державної соціальної політики, правил взаємодії держави з економічними і соціальними агентами, процеси і процедури. Таким чином, основними складовими інституційного забезпечення державної соціальної політики є інституційні зміни, інституції, інститути та організації.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Незважаючи на спорідненість термінів “соціальний інститут” та “соціальна інституція”, вважаємо, що ці поняття є різними.

На відміну від трактування “соціального інституту” як історично сформованих, усталених форм організації спільної діяльності людей та як організованої системи зв'язків і соціальних норм, яка об'єднує значущі суспільні цінності і процедури, що задовольняють основні потреби суспільства, під терміном “соціальна інституція” розуміємо систему соціальних норм і правил типізації функцій споріднених інститутів, дії яких одночасно і взаємно узгоджені та спрямовані на досягнення визначеної стратегічної суспільно значущої мети.

На нашу думку, важливою є і необхідність урахування масштабів під час розгляду понять “інститут” та “організація”, оскільки його ігнорування призводить до ототожнення вищевказаних термінів.

Отже, застосування пропонованого підходу до трактування означених дефініцій дозволить повніше зрозуміти їх сутність і відкриє нові можливості в інституційному аналізі, а також сприятиме вдосконаленню інституційного забезпечення на практиці.

Література:

1. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М. : Прогресс, 1994. – 367 с.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Вакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. *Головатий М. Ф.* Соціальна політика і соціальна робота : [термінол.-понятійн. слов.] / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. – К. : МАУП, 2005. – 560 с.
4. *Иншаков О. В.* Экономические институты и институции: к вопросу о типологии и классификации / О. В. Иншаков // СОЦИС. – 2003. – № 9. – С. 42–51.
5. *Колот А. М.* Формування та розвиток системи соціально-трудових відносин : інституціональні аспекти / А. М. Колот // Демографія та соціальна економіка : науково-економічний та суспільно-політичний журнал ІДСД НАН України. – 2005. – № 1. – С. 159–165.
6. *Лисяк Л. В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : [монографія] / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
7. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М. : Фонд экон. книги “Начала”, 1997. – 190 с.
8. *Норт Д.* Вклад неоинституционализма в понимании проблем переходной экономики / Д. Норт ; лекционное выступление Д. Норта 7 марта 1997 г. – Режим доступа : <http://mparliament.eduhmao.ru/var/db/files/11832.ch1.pdf>
9. *Савка В. Є.* Соціальний інститут. Соціальна інституція: спроба термінологічного розмежування та визначення / В. Є. Савка // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. – Вип. 15. – С. 158–162.
10. Словник іншомовних слів / [укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
11. *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты : Манифест современной институциональной экономической теории / Дж. Ходжсон ; пер. с англ. – М. : Дело, 2003. – 464 с.
12. *Commons J. R.* Institutional Economics / J. R. Commons // American Economic Review. – 1931. – Vol. 21. – P. 648 – 657.

Надійшла до редколегії 26.04.2011 р.