

Подолання надмірної нерівності — пріоритет соціальної політики

В. НОВІКОВ,
доктор економічних наук
Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи
НАН України

Розглянуто теоретичні аспекти подолання нерівності. На основі еволюції етичних категорій справедливості та рівності, сучасних концепцій розподілу благ пропонується трьохваріантна модель подолання нерівності, яка передбачає розширену структуру споживчих бюджетів, житлових стандартів, компетентнісний підхід до надання послуг соціальної інфраструктури.

Рассмотрены теоретические аспекты преодоления неравенства. На основе эволюции этических категорий справедливости и равенства, современных концепций распределения благ предлагается трехвариантная модель преодоления неравенства, которая предусматривает расширенную структуру потребительских бюджетов, жилищных стандартов, компетентностный подход при оказании услуг.

The theoretical aspects of overcoming inequality are considered. In terms of the evolution of ethical categories of justice and equality and modern concepts of income distribution the threefold model for overcoming inequality are offered, which provides extended structure of consumer budgets, of housing standards and competence approach to the provision of social infrastructure.

Ключові слова: соціальна політика, соціальна справедливість, нерівність, функціональна теорія, споживчі бюджети, якість послуг.

У

процесі пошуку подальших шляхів подолання нерівності повинно змінитися багато економічних і соціальних альтернатив і пріоритетів, які переважали у сфері прийняття політичних рішень протягом останніх двадцяти років. Триваюче поглиблення нерівності, яке супроводжується соціальними диспропорціями і структурними деформаціями, не забезпечує врахування суспільних й індивідуальних потреб для досягнення ефективного зростання.

Соціальний та економічний розвиток є взаємозалежними і взаємодоповнюючими компонентами. Їх поєднання в теоретичному і практичному аспектах є запорукою досягнення високої якості рівня життя людей і прогресу країни в цілому. Нерівність доходів, яка сьогодні має місце, швидко переростає у нерівність добробуту, що негативно впливає на соціальну мобільність — основу структури суспільства.

Чисельні дослідження свідчать про зв'язок між нерівністю, соціальною напругою і політичною нестабільністю. Знайти консенсус співвідношення між цими явищами — завдання соціальної політики.

У сучасних механізмах соціальної політики закладені глибокі й стійкі дисбаланси, які етично неприйнятні й політично безпідставні. Нерівність між економікою і добробутом підриває основи соціальної справедливості. Ринкова економіка здатна забезпечити зростання виробництва і підвищити життєвий рівень населення. З 2000 до 2012 року індекс зростання ВВП становив 1,614, а реальної заробітної плати — 3,393. З формальної точки зору економічне зростання забез-

печило подвійне підвищення добробуту населення. Проте соціальні наслідки зростання економіки виявилися неоднозначними. Доходи населення знецінилися у 2,78 рази. Найбільшою мірою постраждали малозабезпечені верстви населення, які витрачають на продовольче споживання від 54 до 61% своїх доходів. Ціни на продукти харчування зросли у 3,2 рази. Коєфіцієнт Джині, який характеризує рівень концентрації доходів серед економічних груп населення, скоротився тільки на 14%, а співвідношення доходів 20% найбільш і 20% найменш забезпеченого населення, яке визначає рівень матеріальної диференціації населення, — на 18%. За оцінками фахівців, різниця в доходах незаможних і багатих верств населення сягає 40 і більше разів. Рівень бідності за найнижчим критерієм стабілізувався на рівні 24%, що є характерним для більшості бідних країн світу.

Існує різниця в оплаті праці за галузевою і гендерною ознакою. Рівень базового соціального захисту непрацюючих груп населення незадовільний. Наведене говорить, що ринок в Україні функціонує в межах зниження соціальних норм. Це свідчить, що критерієм економічного зростання не може бути показник ВВП. Успішність економіки доводиться більш широкою і значно більшою збалансованістю сукупних результатів, які повинні відповідати індивідуальним і суспільним цілям.

Виходячи з цих позицій, у розвинутих країнах соціальна політика все більше відхиляється від формули державної політики ХХ ст., коли вона являла собою комплекс практичних заходів із вирішення соціаль-

них проблем, що розроблялися державними і громадськими структурами. У цьому контексті соціальна політика зводилася до захисту найбільш уразливих верств населення. Не можна говорити, що технічна функція, яка відіграла суто інструментальну роль, перестає існувати. Однак разом із цим прокладає собі шлях інший напрям внутрішньої соціальної політики, який визначає нову стратегію розвитку суспільства — діяльність інститутів громадянського суспільства, які забезпечують вирішення соціальних потреб суспільства та його верств.

Цей аспект соціальної політики потребує сьогодні спеціального дослідження, тому що на цьому рівні ідей відбуваються серйозні зміни в основах сучасної соціальної політики.

Міжнародне бюро праці підготувало у 2011 р. доповідь на тему: «Нова ера соціальної справедливості», лейтмотивом якої є положення, що подолання нерівномірного розподілу благ і досягнення соціальної справедливості є шляхом у майбутнє¹.

Соціальна нерівність має політичний та економічний аспекти. Політичний аспект визначає неоднаковий доступ людей до соціальних свобод і прав (обмежена участь у виборах, судочинстві, сегрегація та ін.), економічний — пов'язаний з процесом розподілу доходів, нерівністю можливостей, дискримінацією у працевлаштуванні та ін.

Отже, нерівність — це соціальна характеристика певного суспільного стану індивідів, окремих верств населення, яка відбиває їх громадянський статус, політичні й юридичні права, відношення до засобів виробництва та його результатів. Нерівність за своїм змістом протилежна рівності й опосередковано має вплив на такі поняття етичної науки, як добро і зло, благо, відповідальність, гідність і честь та інші. При всій різноманітності підходів до визначення системи етичних категорій і такого явища, як нерівність, можна вважати найбільш важливою в теоретичному і практичному відношенні категорію справедливості.

Остання в масовій свідомості розуміється як морально-політична і правова. В етичній науці справедливість розглядається як принцип, що регулює стан речей, який відповідає невід'ємним правам людини, вважається за основоположний, виходячи з визнання рівності між ними.

Виходячи з філософсько-етичного змісту справедливості, ця дефініція в буденності асоціюється з рівністю. Антонімом рівності є нерівність. Отже, не випадково, що нерівність найчастіше виступає синонімом несправедливості. Протиріччя, які виникають у зв'язку з цим, наприклад, у сфері моральної відповідальності, призводять до помилок у соціальній політиці й негативних наслідків для етичної поведінки людей і дегуманізації діяльності урядових структур.

У теоретичному плані важливо з'ясувати, в якому співвідношенні знаходяться поняття справедливості, рівності й нерівності. Філософи античності вирішували цю проблему в контексті соціальної справедливості як систему правил, принципів і суспільних інститутів, що забезпечують розподіл політичних, юридичних й економічних прав і матеріальних ресурсів (доходів, прибутку).

Слідом за Аристотелем філософи почали розподіляти справедливість на зрівняльну (справедливість рівності) і на розподільчу (справедливість пропорційну). Розподіл Аристотелем справедливості на два види має політичний контекст, пов'язаний з управлінням державними справами, сфера діяльності яких охоплює відносини між соціальними групами. Фактично Аристотель доводив, що суспільство засновується на громадянській рівності його членів, яка обумовлена правовою традицією, і на нерівності, заснованій на заслугах або, за словами цього класичного філософа, мерітократії. Справедливість, сформульована Аристотелем, висловлена ним у наступній логічній формулі: рівне — рівним, нерівне — нерівним.

Зрівняльна справедливість, яка ґрунтується на громадській рівності індивідумів, регулюється приватним правом, сфера якого охоплює майнові й особистісні немайнові стосунки між громадянами, підприємцями і фірмами. Приватноправові відносини засновані на юридичній рівності учасників. Цей вид справедливості отримав назву імператива громадської рівності.

Під розподільчою справедливістю розуміється розподіл загальних благ пропорційно внеску того чи іншого члена суспільства. При цьому розподільча справедливість припускає можливість нерівного розподілу. Вирішення проблеми рівності або нерівності завжди має контекстуальний характер, завдяки чому враховуються й узгоджуються різні інтереси. Розподільча справедливість є принципом публічного права, що забезпечує загальний, публічний інтерес.

Ідея двоякого змісту справедливості охоплює рівність та нерівність і стає теоретичним фундаментом для дослідників наступних епох. Сучасні концепції справедливості, рівності й нерівності пов'язані з іменами Дж. Роулза та А. Сена.

Книга Дж. Роулза «Теорія справедливості» містить досить радикальний погляд щодо перебудови суспільства на основах егалітаризму і спрямований проти утилітаристських теорій. У проєкті Дж. Роулза, який має назву «справедливість як чесність», покладено модель суспільного договору, модернізованого з урахуванням сучасних соціально-економічних тенденцій.

У своїй роботі Дж. Роулз намагався сформулювати принципи справедливості й подолання нерівності, які впливають із наукових досягнень учених за останні триста років.

¹ Новая эра социальной справедливости. — Международная конф. Труд, 100-я сессия 2011 г. — Женева, С. 17, 42.

Положення Дж. Роулза поєднує ідею рівності результатів з ідеєю рівності можливостей, або, інакше кажучи, рівністю життєвих шансів. Вона спрямована на подолання нерівності між бідними і багатими верствами суспільства, захист найбільш незаможних членів суспільства. Теорія Дж. Роулза конкретизована ним у двох принципах:

1) кожний індивідуум повинен володіти рівним правом відносно загальної системи основних свобод, поєднаної з аналогічними свободами для всіх інших людей;

2) соціальні та економічні нерівності мають бути скориговані таким чином, щоб одночасно: а) від них можна було очікувати переваги для всіх, б) вони забезпечували відкритий доступ для всіх до посад і положень в умовах рівності можливостей.

Люди не однакові за індивідуальними здібностями і при однакових можливостях доступу до ресурсів можуть по-різному їх реалізовувати. У цьому випадку рівність не є необхідною і достатньою умовою для справедливого розподілу благ.

Однак і таке твердження, в цілому правильне, не можна вважати однозначним і остаточним. Особистість не є ізольованою від інших суб'єктів і пов'язана з ними чисельними складними взаємодіями. У зв'язку з цим питання забезпечення справедливості та подолання нерівності полягає в створенні необхідних соціальних умов для функціонування людини.

Відповідно така позиція формує функціональні теорії справедливості. Найбільш послідовним є функціональний підхід до справедливості, що представлений у концепції А. Сена, яка розроблена на межі економіки й етики. Вона ґрунтується на реальних можливостях, у першу чергу, на оцінці умов життя людей. Центральною ідеєю теорії, заснованої на «можливостях», є положення нормального повноцінного людського функціонування, відповідно з яким життя людини можна уявити у вигляді набору певних функцій (дій, станів). До цих функцій віднесено такі складові, як охорона здоров'я (здоровий спосіб життя), освіта (доступність освітніх послуг), матеріальна забезпеченість, громадянські свободи (участь у суспільно-політичному житті), схильність до соціального вибору, самоповага, людяність тощо. Функціональний вектор, який характеризує індивідуальне людське життя, може бути конкретизованим відповідно до реальних соціальних можливостей. На основі виокремлення різних значущих функцій можна представити і порівняти функціональні вектори у населення різних районів або суспільних груп і дати їм оцінку. Чим більше функціональних елементів накопичено протягом людського життя і вище оцінюється його якість, тим більший сталий потенціал людського розвитку.

Вищенаведене дозволяє визначити зміст нерівності як етичне і соціально-політичне поняття. Отже, подолання нерівності на основі застосування принципу справедливості — проблема не тільки соціальна,

але й моральна. При такому розширеному трактуванні справедливості поняття нерівності слід осмислювати не тільки через призму соціальної практики, але й політичної етики, пріоритетом якої є гуманне ставлення до людського розвитку. Контекст такого висновку важливий тим, що розвиває інший, порівняно з ліберальною точкою зору, погляд на соціальну політику, пов'язану із ціннісними орієнтирами рівності.

Подолання нерівності на принципах справедливості передбачає проведення комплексної соціальної політики, скерованої на скорочення бідності в усіх її проявах, згладжування невинуватих відмінностей в якості життя громадян. Це означає, що технологія реалізації такої політики повинна будуватися на системі соціальних нормативів різного рівня, які характеризують мінімальні порогові значення споживання товарів і послуг, а також якісні оцінки добробуту громадян, які визначають ступінь розвитку людського потенціалу. Звідки випливає необхідність перегляду підходів формування соціальної політики. Вона повинна бути частиною довгострокової стратегії соціального розвитку. Сучасна соціальна політика має все більшою мірою зосереджуватися не на допомозі вразливим групам населення, а виходити на рівень захищеності життєво важливих інтересів індивідуума, сім'ї та суспільства. Сьогодні вже методологічно неприпустимо зводити характер соціальної політики до стану соціальної допомоги. Якщо не створювати належних умов для різних верств і груп населення з метою реалізації і нарощування свого життєвого потенціалу, в країні буде посилюватися нерівність і зростати неоднорідність суспільства. Це означає, що імперативом соціальної політики має стати виконання двоєдиного завдання: поліпшення життєвого рівня широким верствам населення і вирішення найбільш гострих соціальних проблем.

Найбільш наочно нерівність проявляється в наступних проблемах.

По-перше, спостерігається величезна поляризація в доходах і життєвому рівні населення України, жителів різних регіонів і типів поселень. У зв'язку з цим подолання нерівності на принципах соціальної справедливості не може сприйматися однозначно в усіх своїх класичних аспектах. Справа в тому, що при сучасній надмірній майновій диференціації населення перенесення норм соціальної справедливості, які панують у розвинутих країнах, де принцип ринкової нерівності ототожнюється зі справедливістю, не буде сприйматися багатьма соціальними професійними групами українського суспільства з причин стійкості етнопсихологічних і культурних традицій. У зв'язку з цим, насамперед, необхідно подолати найбільш одіозні форми прояву нерівності, які стають джерелом формування деструктивних настроїв.

По-друге, особливе занепокоєння викликає деградація сільської місцевості як середовища проживання, яка

обумовлюється низькими доходами населення і незадовільним станом об'єктів соціальної інфраструктури.

По-третє, для покращення демографічної ситуації необхідно принципово посилити допомогу сім'ям із неповнолітніми дітьми, які в цілому є однією з найменш забезпечених соціальних груп, що породжує нерівні стартові можливості для молоді.

По-четверте, критично низьким є життєвий рівень непрацюючих пенсіонерів, інвалідів, що неприпустимо для соціально орієнтованої країни. Крайня бідність цих категорій населення створює незадовільний морально-психологічний клімат.

По-п'яте, невирішеною залишається для громад ситуація в населених пунктах, містоутворюючі підприємства яких не відновили свою діяльність.

Подолання соціальної нерівності ускладнюється порушеннями з боку держави і підприємств етичних правил економічної поведінки і, зокрема, дотримання вимог справедливості. У цих умовах система державного регулювання соціальною політикою потребує потужної інституціональної підтримки, орієнтованої на підвищення добробуту й якості життя населення. Домінуючим функціональним обов'язком держави є створення і закріплення інститутів — формальних і неформальних законів, правил, норм суспільного життя.

Формальні інститути визначаються у вигляді офіційно прийнятих правових норм і встановлюють допустимий рівень споживання і міру справедливої економічної поведінки в суспільстві. Неформальні — відбивають конвенціональні норми поведінки, що складаються на основі менталітету, системи традиційних цінностей, звичок.

Формальні й неформальні норми знаходяться у взаємодії. Формування інституційної системи України на зразок західних країн шляхом прямої трансплантації зарубіжних правил і норм на національній групі виявилось недосконалим, що продемонстрував двадцятирічний досвід економічних реформ.

Завдання подолання нерівності потребує створення інституціональної моделі, яка відповідає сучасному стану економіки і суспільним очікуванням і враховує теоретичні напрацювання і практичний досвід у галузі інституціонального проектування, який існує в багатьох країнах.

В економічній теорії переважають декілька основних підходів до формування інституціонального середовища: егалітарний, за яким блага розподіляються порівну між членами суспільства; соціально ліберальний (за концепцією Роулза), коли перевага надається підвищенню рівня життя найменш забезпеченого населення; утилітаристський, для якого головна ціль полягає в максимальному набутті суспільної корисності або найбільш повному задоволенні суб'єктивних бажань. При цьому утилітаризм Бентама — найбільш розповсюджена версія цієї течії — на відміну від кла-

сичного утилітаризму надає пріоритет технічним аспектам визначення функції корисності, ніж зрівняльному праву; комунітаристський, коли нерівність долається колективним справедливим розподілом благ на основі оцінки індивідуального внеску в її створення; функціоналістський, за яким нерівність є функцією елементів людського буття, як-от: здатність вести здоровий спосіб життя (охорона здоров'я), доступність навчання (освіти), матеріальна забезпеченість, можливість взяти участь у суспільному і політичному житті, почуття самоповаги, можливість соціального вибору та інше.

Функціональна модель визначає максимально можливі економічні й соціальні цілі, які сприяють подоланню нерівності й орієнтують її на широкий вибір інституціональних механізмів для вирішення гострих соціальних проблем.

Зараз переважна більшість економістів вважає, що характеристику таких складних явищ, як якість життя і нерівність, можливо надавати через систему параметрів добробуту. У цьому напрямі постійно проводяться наукові розробки і статистичні дослідження. Державна служба статистики публікує результати обстеження умов домашніх господарств, де представлено дані про витрати і ресурси домогосподарств, їх розподіл за критеріями доходу і диференціацією за економічними і децільними групами населення. Запропоновані варіанти та окремі показники постійно удосконалюються й у міру накопичення статистичного досвіду більш об'єктивно відображають тенденції в життєвому рівні населення.

Проте проблема характеристики життєвого рівня не зводиться до переліку статистичних показників. Для оцінки реального життєвого рівня недостатньо використовувати показники доходів населення, заробітної плати, структури витрат та ін. Це стосується і таких агрегатних індикаторів, як індекс розвитку людського потенціалу, які головним чином використовуються для міжнародного порівняльного аналізу і ранжування регіонів всередині країн.

Завдання полягає в тому, щоб не просто відслідковувати динаміку змін в обсягах доходів населення, хоча важливість цієї аналітики не слід применшувати. Враховуючи, що населення України неоднорідне і мешкає в різних регіонах країни, де умови проживання значно відрізняються від середніх параметрів великої сукупності життєвих умов, гостро стоїть питання врахування неоднорідності й існуючої нерівності конкретних соціальних груп населення.

Разом із цим сучасні підходи до управління соціальною політикою вимагають не тільки вивчення рівня життя, але й його якості. У зв'язку з цим в основу моніторингу соціально-економічного становища населення, з точки зору подолання нерівності, має бути покладено систему соціальних стандартів рівня й якості життя та їх компоненти. Для виміру показників якості

життя доцільно використовувати систему кваліметричних оцінок. Із зазначених позицій удосконалення соціальної політики доводиться методологічно визначити ряд понять із подолання нерівності.

Якість життя трактується як різноманітність і задоволення потреб особистості, соціальних груп і суспільства, що в цілому характеризує їх розвинутість і добробут населення. Рівень життя — це економічна (грошова) оцінка ресурсів, що забезпечують якість життя.

Компонентами якості життя є якість суспільства (особистості, окремих соціальних груп, громадянська організація суспільства); якість трудового життя і підприємницького середовища; якість галузей соціальної інфраструктури (доступність населення до послуг освіти, охорони здоров'я, комунального господарства, пасажирського транспорту, забезпеченість житлом); досягнута якість життя (диференціація населення, соціальна справедливість, межі нерівності); соціальні стандарти якості й рівня життя (уявлення громадян щодо соціальної розвинутості суспільства, які відповідають людській гідності й включають систему норм і моральних цінностей).

Подолання нерівності передбачає застосування критеріальних нормативів якості й рівня життя, які мають виконувати функцію забезпечення мінімальних гарантій і функцію соціальних орієнтирів.

Для виявлення соціальних груп населення критерієм матеріального добробуту і доступності до соціально важливих послуг доцільно використовувати триваріантну модель оцінки нерівності.

Перший підхід потребує формування нормативних споживчих бюджетів різного рівня матеріального забезпечення. Поряд із прожитковим мінімумом, який визначає низький рівень добробуту, варто розробляти споживчий нормативний бюджет, а також споживчий бюджет середнього добробуту і бюджет високого рівня добробуту.

Прожитковий мінімум, який розробляється і використовується в Україні як стандарт гарантії задоволення найбільш нагальних потреб населення, є поки єдиним критерієм рівня життя. Він призначений для громадян, зайнятих простою малокваліфікованою працею. Споживчий обсяг цього бюджету є мінімальним і не може характеризувати соціальну динаміку суспільства. Функціональна роль мінімального бюджету недостатня для використання як інструмента подолання нерівності в суспільстві.

Завдання зменшення нерівності й можливостей для соціалізації індивідуумів потребує, як уже зазначалося, бюджетів більш високого рівня добробуту. Мінімальний нормативний бюджет має бути перехідним до бюджетів добробуту не нижче життєвого рівня середнього класу. Споживчий бюджет високого добробуту

забезпечує життєдіяльність людей із підвищеними соціальними й інтелектуальними потребами і створює умови для розширеного відтворення населення.

Застосування споживчих бюджетів для класифікації дохідних груп населення дасть можливість визначити рівень соціальної нерівності за критерієм якості життя і розробляти політику її подолання, мета якої полягає в забезпеченні більшості населення матеріальними умовами для всебічної соціалізації суспільства.

Другий підхід триваріантної моделі оцінки нерівності включає соціальні стандарти життєзабезпеченості населення. Основним з них є житлові стандарти. За критерієм житлової забезпеченості 40–45% сімей можна віднести до неблагополучних. Висока частка громадян, не забезпечених житлом, обмежує можливості значної кількості населення повноцінно інтегруватися в суспільство, планувати розвиток сімейних відносин і збільшувати інноваційний потенціал країни.

Для оцінки нерівності домогосподарств за показниками житлових умов необхідно визначити, по-перше, мінімальну норму житлової забезпеченості, яка має відповідати базовим потребам населення в житлі; по-друге, середню норму, яка визначає вимоги до житла, що перевищують норматив надання громадянам житлового приміщення і забезпечує основні комунальні умови комфорту; по-третє, визначити високі норми житлового забезпечення, які характеризують комфортне проживання громадян.

Така класифікація житла дозволяє розподілити населення стосовно стандартів житла за наступними параметрами нужденності: високий і низький рівень нужденності, забезпеченість нижче середнього рівня нужденності, високозабезпечені групи населення.

Зміст понять «якість життя» і «рівень життя» необхідно застосовувати і до оцінки нерівності за параметрами доступності населення до послуг галузей соціальної інфраструктури. Цей підхід є третім варіантом моделі оцінки нерівності. Для того, щоб оцінити нерівність у споживанні послуг різними групами населення, які не однакові за економічним достатком і місцем проживання, провідні галузі соціальної політики повинні мати нормативи, що характеризують її діяльність. До них мають бути застосовані однакові методологічні вимоги, зокрема, вимоги до працівників, які володіють основними компетентностями в організації заходів, спрямованих на розвиток інтелектуального потенціалу громадян, а також вимоги до матеріально-технічного оснащення закладів соціальної інфраструктури та їх фінансового забезпечення.

На основі зазначених трьох критеріальних ознак: нормативних споживчих бюджетів, забезпеченості житлом і рівнів споживання послуг — можливо реалізувати цілісний підхід до подолання соціальної нерівності.