

В. Г. Бульба,  
д.держ.упр., доц.,  
декан факультету  
підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ

## СОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ

*Розглянуто питання ролі держави у формуванні змісту і суті соціальних функцій в умовах управління змінами; досліджено соціальну складову розвитку суспільних відносин і визначено перспективи розвитку держави та її інституцій.*

**Ключові слова:** соціальні функції держави, інституційні передумови реалізації соціальних функцій, управління змінами, соціальна політика.

Кардинальні зміни, характерні для розвитку Всіх складових сучасного суспільства, ставлять на порядок денний питання модернізації державного управління з визначенням оптимальних параметрів, здатних формувати його як відкриту, різноманітну, динамічну соціальну систему.

Відомо, що державне управління сьогодні являє собою важливий вид людської діяльності. Результатом його функціонування є забезпечення збереження та розвитку суспільства. Від якості державного управління залежить успішний розвиток практично всіх суспільних підсистем і структур суспільства, реалізація інтересів і можливостей людей, їх безпека і майбутнє [7]. Важлива місія належить державному управлінню і в управленні змінами, яке розглядається як інструмент, що приводить до поліпшення якості життя населення, являє собою методи реалізації технологій та можливостей їх використання в процесі здійснення системних перетворень у сфері державного управління[9]. Під впливом означених процесів знаходяться і соціальні функції держави.

Проблему вивчення соціальних функцій держави та їх «участі» у вирішенні політичних, соціальних, економічних, культурологічних завдань суспільного розвитку та забезпечення стабільності і усталеного розвитку розглядають у своїх працях В. Бакуменко, В. Скуратівський, В. Трощинський, Н. Діденко, О. Руденко, О. Радченко та ін. Питання управління змінами є предметом наукових досліджень Т. Безверхнюк, Н. Миронової, Ю. Сурміна,

Ю. Шарова та ін. Але характер трансформації соціальних функцій держави в умовах управління змінами залишається ще малодослідженим. Цьому питанню і присвячена дана стаття.

Розглядаючи розвиток сучасної держави та зміну її функцій, можна визначити, як розвивалась та змінювалась сама державна організація суспільства в історичному процесі державотворення. Урахування проблематики становлення державності в Україні, яка на історичній шкалі віддзеркалюється доволі незначними в історичному сенсі періодами, дозволить зрозуміти та успішно вирішити сучасні проблеми організації діяльності сучасної Української держави.

Формування тих чи інших нових функцій на різних етапах державності конкретних суспільств не має суворо визначеного причинно-наслідкового характеру та не є жорстко детермінований новою формою держави. Разом із тим така причинна залежність характеризує ті функції держави, котрі являють собою найважливіші напрямки її діяльності в певних сферах – економічній, політичній, соціальній та ін. Основні функції досить чутливі до глобальних змін. При цьому, як зазначає відомий польський дослідник Г. Колодко, «найкраще сполучення – це правильна політика і гарна інституційна структура, а найгірше – зворотний випадок. На жаль, у постсоціалістичних країнах другий випадок мав місце набагато частіше. Ось найкраще пояснення, чому трансформаційна рецесія перетворилась на велику трансформаційну депресію» [4, с. 92].

Треба відмітити, що водночас, інші функції в деяких своїх аспектах зазнають потужного впливу стабільних етнокультурних пластів життя суспільства, національних, територіальних особливостей, традицій та ін. Тому новий тип держави, який утворюється у процесі розвитку конкретного організованого суспільства, може в тій чи іншій прихованій формі зберігати, і навіть розвивати, деякі історично усталені функції. Очевидно, що в державності того чи іншого суспільства зберігаються деякі традиційні функції, але одночасно діє механізм їхнього оновлення. Зокрема, на прояв нових функцій

впливають самоорганізаційні, суб'єктивні й синергетичні процеси, а не тільки та чи інша ступінь залежності функцій від зміни основних ознак, перш за все форми держави.

Аналіз сутності та змісту соціальних функцій держави актуалізується наявністю низки факторів демократичного державотворення в українському суспільстві, яке з урахуванням інституціонального та географічного факторів є орієнтованим за цивілізаційною належністю на європейський вектор. Водночас, участь України в загальносвітовому цивілізаційному процесі зумовлює необхідність пошуку та винайдення справедливого суспільного устрою, встановлення ефективного балансу між державою та індивідом. Це є однією з головних проблем соціальної політики держави, оскільки у глобалізованому світі третього тисячоліття лише ефективна реалізація людського потенціалу може дати Україні шанс відбутися як незалежній, цивілізованій державі.

Демократичні перетворення в системі суспільних відносин, залучення громадян до процесу розробки і прийняття рішень не означають зменшення ролі держави як регулюючої субстанції і не знімають з неї місію відповідальності за політичну стабільність і безпеку життєдіяльності населення тієї чи іншої країни. Загалом, концепція соціальної відповідальності, на думку європейських учених, дозволяє здійснити найбільш точний підхід для встановлення нових рамок для досліджень щодо зміни вектору дії держави, та сфер спрямування ресурсних потенціалів, з урахуванням співвіднесення політичних трендів зі структурними проблемами нерівності. По-друге, право на достойний рівень добробуту кожен працездатний індивід може мати тільки в тому випадку, якщо він виконує свої обов'язки громадянина, зокрема в частині здійснення трудової діяльності.

Вирішення проблем, що постають на шляху демократичних перетворень українського суспільства, має спиратись у своєму розвитку на європейську людиноцентричну систему цінностей, котра вже не раз доводила свою ефективність. Виходячи зі свого європейського «статусу», Україна започаткувала процес змін, поділяючи основні ідеї та принципи Конвенції про

захист прав і основоположних свобод людини [5], із поправками, внесеними відповідно до Протоколу № 11, та, відповідно до Європейської соціальної хартії, покладаючи в основу свого подальшого розвитку інтереси людини і втілення в життя ідеалів і принципів, котрі є спільним надбанням країн – членів Ради Європи, які йдуть шляхом економічного та соціального прогресу, збереження та подальшого здійснення прав людини та основних свобод [2]. Перш за все, це стосується пошуку оптимальних співвідношень традиційних і новітніх функцій держави, дослідження їхньої природи, мети та наслідків для розвитку суспільства, що, у свою чергу, потребує різнобічного дослідження генезису сутності та змісту сучасних функцій держави.

Реорганізація держав і зміна політичних форм регулювання не є виключно українським або європейським феноменом. Інституційні й політичні регуляторні трансформаційні процеси спостерігаються в усіх розвинених капіталістичних суспільствах. У контексті глобалізації та на основі глибоких суспільних змін – нових технологій, змін форм виробництва й організації держави – окреслюються інші цілі, критерії та механізми державного втручання. Ці особливості впливають на загальну динаміку реорганізації, яку можна описати як перехід від «кейнсіанської держави загального добробуту» до «національної конкурентної держави» [3, с. 337-338].

Важливою ознакою сучасного політичного життя України стала активізація євроінтеграційних процесів. Тому низка усталених положень теорії функцій держави сьогодні потребує нових підходів до розуміння їхньої сутності, що надає підстави виокремити низку нових напрямків у розробленні проблеми. Крім того, незважаючи на те, що рівень знань про суспільство незмірно зріс, у жодному разі не варто зневажливо розглядати ідеї минулих сторіч, які не відкинуті життям і справедливі дотепер, деякі з яких свого часу вважалися абсурдними і лише згодом знайшли практичне підтвердження.

Реалізація соціальних функцій держави здійснюється соціальними інститутами на різних організаційних рівнях. Причому це необов'язково мають бути органи публічного управління. Різноманітні інститути громадянського

суспільства можуть бути задіяними державою задля вирішення своїх соціальних завдань та реалізації своїх соціальних функцій. Але в перехідному суспільстві все ще існує застаріле уявлення щодо розуміння інституційного забезпечення соціальної політики, як прерогативи тільки державних установ [6].

В Україні саме такий підхід до соціальної політики реалізовувався останніми десятиріччями в діяльності держави та структур громадянського суспільства, що формуються. Це призвело до самообмеження соціальних функцій держави, відсутності національної стратегії у сфері соціальної політики, а також до різкого зниження ефективності в цілому соціальної політики, що реалізується, і зокрема соціальних витрат. По суті, держава зняла з себе відповідальність за ті соціальні процеси, що відбуваються в суспільстві, за формування соціальних відносин між різними соціальними групами, за створення національного соціального капіталу, за соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їхньої життя. На тлі згорання останніми десятиріччями традиційних для радянського періоду соціальних програм у сферах освіти, охорони здоров'я; культури відбувалося заміщення всіх можливих напрямків соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальних допомог і пільг. У результаті склалася парадоксальна ситуація, за якої соціальна політика із засобу зменшення соціальної напруги перетворилася на один з істотних чинників її нагнітання [8].

Оскільки держава своєю соціальною політикою інтегрує цілі різних суб'єктів, вона прагне до підпорядкування їхньої діяльності своїм визначеним цілям, спрямованим на задоволення потреб більшості населення в соціальному прогресі. У такій якості соціальна політика держави є узагальненою соціальною функцією, у межах якої реалізуються окремі соціальні функції. Доцільно у зазначеному контексті окремо визначити сучасне розуміння і такої дефініції як соціальні функції управління. Енциклопедія державного управління під таким поняттям розуміє напрями цілеспрямованого впливу на сферу суспільних відносин, що полягають у забезпеченні реалізації потреб розвитку суспільства і

його підсистем; формуванні критеріїв і показників соціального розвитку об'єкта; розробці й застосуванні методів розв'язання проблем, що виникають; досягненні запланованих параметрів у розвитку соціальних відносин і процесів суспільства.

В даному дослідженні ми спираємося на усталеному в науці державного управління розумінні характеру і видів функцій державного управління і відрізняємо дефініцію «функції держави», яка за структурою включає в себе політичну, економічну і соціальну функції та поняття «функції державного управління», до яких ми відносимо: політико-адміністративні функції; економічні функції; соціальні функції. Останні позначаються як головні функції державного управління. Враховуючи, що предметом вивчення є саме соціальні функції, зупинимося на їх аналізі більш докладно.

Ускладнення завдань управління змінами в умовах інформаційного суспільства і глобалізації вимагає від влади удосконалення підходів до реалізації своєї місії. Система державного управління в нових умовах мусить перетворитися в інноваційний механізм стратегічного розвитку, в якому ефективно діють на засадах партнерства інституції влади та громадянського суспільства. Для забезпечення такої логіки розвитку соціальних відносин і враховуючи пріоритет держави в їх регулюванні стоїть завдання більш детального, або «інструментального» підходу в обґрунтування соціальних функцій. Мова може йти вже не про соціальні функції, а про групи соціальних функцій, склад яких, при збереженні певної базової основи, може змінюватись, або міняти пріоритети. Представимо авторське розуміння такої теоретичної конструкції.

На наш погляд, головна соціальна функція держави в системі державного управління структурується на чотири соціальні функції [1, с. 233-235]: соціального відтворення населення, регулятивну, соціально-захисну та стабілізаційно-адаптивну.

Вони організаційно забезпечують магістральні напрями державної політики(функції), а для їх реалізації мають у своєму арсеналі відповідні безпосередні підфункції.

Змістом кожної з соціальних підфункцій є мета державної політики, яка залежить від об'єктивних законів розвитку суспільства, суб'єктивних його можливостей і наявності необхідних для реалізації такої цілі засобів. Кожна соціальна підфункція «відповідає» за реалізацію включених до даного напрямку завдань (підфункцій другого рівня). І якщо конкретна соціальна функція має універсальний характер і в ході реалізації впливає на загальний стан суспільних відносин, то дія підфункції є реакцією на конкретне соціальне явище, торкається певних соціальних груп і цілеспрямовано гармонізує їх взаємовідносини в системі задоволення спільних і власних інтересів.

З точки зору такого розуміння процесу організації управління змінами представимо структурну схему наповнення бажаним змістом соціальних функцій держави в Україні (рис. 1).

Представлене нами розуміння загальної структури забезпечення реалізації соціальних функцій держави, при усіх умовних недоліках, має на меті запровадження функціонального підходу до управління соціальним розвитком. Видається, що це дозволить більш предметно і цілеспрямовано зосередити ресурси суспільства на досягнення основної місії державного управління. Виконання соціальних функцій держави як мета державного управління – це той кінцевий результат, якого необхідно досягти в процесі суспільного розвитку, шляхом захисту і зміцнення тих демократичних інститутів, від яких залежать свобода людини і громадянина зокрема та прогрес усього суспільства загалом. Зокрема, для державного управління в Україні на пріоритетний рівень має виходити стабілізуючо-адаптивна функція, основною метою якої є здійснення впливу на систему державного управління, що «призводить до її самоорганізації, дозволяє покращити її функціонування і розвиток, тобто відбувається безпосередня взаємодія, в процесі якої формуються різні варіанти вирішення проблем і здійснюється їх вибір, що є головною ознакою будь-якого управління взагалі. Державно-управлінські механізми забезпеченням суспільної стабільності за такого підходу утворюють єдиний комплекс збереження, підтримки та захищення суспільної системи від негативних впливів.

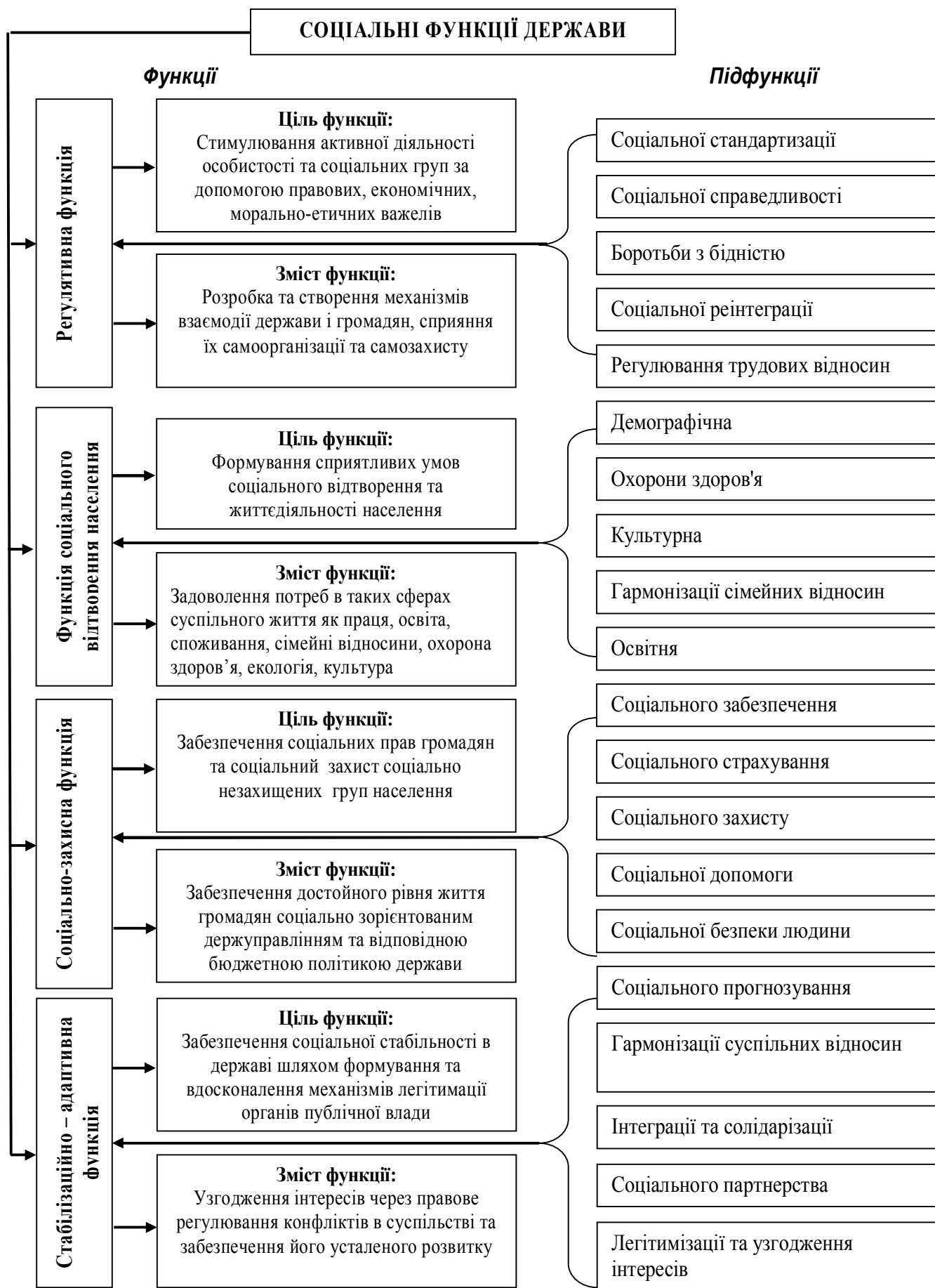


Рис. 1. Структурна схема наповнення соціальних функцій держави



Розгляд соціальних функцій держави в умовах управління змінами дозволяє зробити певні узагальнення, які, на наш погляд, будуть корисними і для вдосконалення всієї системи державного управління. Такі узагальнення є природними. Зрозуміло, що відокремлення модернізації управління тільки соціальними процесами неможливе. Політична і економічна складові суспільного життя відіграють не менш важливу роль чим соціальні у функціонуванні держави. Тому пропонується модель факторів впливу змін на систему державного управління, яка включає в себе чотири елемента:

- відповідність мети діяльності системи державного управління очікуванням суспільства;
- рівень впливу суспільства та його недержавних інституцій на діяльність системи державного управління;
- позитивна тенденція у забезпеченні прозорості діяльності системи державного управління;
- удосконалення організаційно-правової бази діяльності системи державного управління з урахуванням факторів глобалізації та міжнаціональної інтеграції.

Видається, що врахування змісту представленої моделі дозволить вдосконалити теоретичні підходи до процесу розробки національних та регіональних концепцій і програм управління соціальним розвитком.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на сучасному етапі розвитку суспільства державі належить важлива роль у формуванні змісту і суті соціальних функцій. Вона є модератором управління змінами. Але в процесі реалізації соціальних функцій відбувається коригування діяльності управлінських інституцій під впливами недержавних організацій та суспільних настроїв. Соціальні функції і, як ми визначили логікою даного дослідження, підфункції по напрямкам виконання місії державного управління, забезпечують соціально-гуманітарний розвиток суспільства, стають механізмом його соціального відтворення, гарантують політичну стабільність, безпеку життєдіяльності громадян. Реалізація соціальних функцій держави

здійснюється за допомогою соціальних інститутів на різних організаційних рівнях, але особлива роль в їх реалізації належить органам державного управління та місцевого самоврядування, професіоналізм, майстерність і креатив яких є важливим ресурсом управління змінами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : моногр. / В. Г.Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Європейська соціальна хартія (переглянута) [від 3 трав. 1996 р.] // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – 2006. – № 7.
3. Європейська інтеграція / уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колір-Кох ; [пер. з нім. М. Яковлева]. – К. : ВД «Киево-Могилянська академія», 2007. – 394 с.
4. Колодко Г. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Г. Колодко ; [пер. з пол. О. М. Палій]. – К. : Основні цінності, 2002. – 248 с.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [від 4 листоп. 1950 р.] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
6. Социальная политика: толковый слов. / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; под общ. ред. Н. А. Волгина. – 2. изд., дораб. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 453 с.
7. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління» : моногр. / Ю. П. Сурмін. – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – С. 139.
8. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : моногр. / В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одинцова та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2007. – 268 с.
9. Шаров Ю. П. Управління змінами / Ю. П. Шаров, О. О. Копитько // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – С. 636-637.

#### ***Bulba V. G. Social Functions of the State in Letus of Changes Monagment.***

The problems of the state's role in forming the content and essence of social functions; investigated the social component of social relations and identify prospects for the development the state and its institutions.

**Key words:** social functions of the state, the institutional preconditions of social functions, social policy.

#### ***Бульба В. Г. Социальные функции государства в условиях управления изменениями.***

Рассмотрены вопросы роли государства в формировании содержания и сути социальных функций в условиях управления изменениями; исследовано социальную составляющую развития общественных отношений и определены перспективы развития государства и его институтов.

**Ключевые слова:** социальные функции государства, институциональные предпосылки реализации социальных функций, управление изменениями, социальная политика.