

*Оболенський О.Ю., д. ек. н.,
професор, проректор з науково-
педагогічної роботи – директор
Науково-навчального інституту
регіонального управління та
місцевого самоврядування
Академії муніципального
управління*

ДЕРЖАВА ДОБРОБУТУ, СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНА РИНКОВА СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Розглянуті питання впливу концепцій держави добробуту та соціально орієнтованої ринкової системи на формування ефективних інститутів суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства, засад адміністративної реформи в Україні.

Рассмотрены вопросы влияния концепций государства благосостояния и социально ориентированной рыночной системы на формирование эффективных институтов суверенного и независимого, демократического, социального, правового государства и гражданского общества, основ административной реформы в Украине.

Investigates the influence concepts of welfare state and socially-oriented market system on the formation of effective institutions, sovereign and independent, democratic, social, legal state and civil society, the principles of administrative reform in Ukraine.

Історія та сучасність свідчать, що конкретні форми державності, її механізми залежать від рівня розвитку суспільства, держави, їх історичного шляху, національних особливостей і традицій.

У будь-якій країні система державності органічно пов'язана з суспільним ладом. По-перше, сутність держави визначається природою соціально-економічного устрою; по-друге, державність підпорядкована його обслуговуванню та працює на його зміцнення; по-третє, вона змінюється разом із кардинальним реформуванням самого суспільного ладу.

Ці вихідні загальні положення повною мірою відносяться до існуючої української дійсності. Україна знаходиться у трансформаційному періоді до інформаційного суспільства знань, докорінно змінюються фундаментальні політичні, економічні та соціальні інститути суспільства; здійснюється формування ефективних інститутів суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства.

Центральною складовою соціальної інфраструктури сучасної соціально-економічної системи є комплекс інститутів, відносин, цінностей та норм, що об'єднуються під назвою “держава добробуту”. Цей феномен,

що має в кожній країні свою специфіку¹, виник як альтернатива “реальному соціалізму”, з одного боку, і як реакція на “невдачі”, “осічки” класичної ринкової економіки – з іншого.

Загальним для всіх національних варіантів держави добробуту є те, що ринкові засади економіки доповнені соціальними факторами [1]. Тому сучасна змішана економіка отримала назву “соціальне ринкове господарство”. Необхідно зазначити, що будь-яка економіка за самим своїм визначенням – соціальна, оскільки вона просто не може не бути соціальним інститутом. Те ж саме вірне і відносно ринкової економіки. При цьому під соціальною ринковою економікою розуміється цілком конкретний тип господарської системи, що виник і інституалізувався в ХХ ст. [2].

У Федеративній Республіці Німеччина система державного регулювання ринкової економіки отримала назву соціального ринкового господарства. Власне соціальна ринкова економіка, як правило, переважно ототожнюється з німецьким варіантом держави добробуту. Заслуга представників німецької школи соціальної ринкової економіки складається в розробці та запровадженні політико-правового аналізу економічних процесів, заснованого на вивченні проблем взаємозв'язку власне економічної системи і політичних, державних і правових порядків, притаманних даній державі.

Розробляючи модель відродження економіки та подальшого соціально-економічного розвитку, німецькі економісти і політики взяли на озброєння ідеї комплексного підходу до народного господарства як інтегральної складової більш широкої соціально-економічної і державно-політичної системи². Він дозволяє вивчати економіку як систему, що функціонує в нерозривній єдності з позаекономічними інститутами.

Основні засади соціального ринкового господарства полягають у визнанні рівними за значущістю економічну та соціальну сфери і їхній взаємозв'язок. Як вважав А. Мюллер-Армак, ідея соціального ринкового господарства³ полягає в поєднанні свободи ринку з соціальним вирівнюванням[3].

Індивідуальна свобода виступає при цьому не тільки як засіб, “економічний важіль”, але передусім як незалежна цінність. Реалізація такої свободи в економічній сфері передбачає наявність децентралізованих суб'єктів, здатних самостійно ухвалювати належні рішення. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів.

¹ відповідно званий по-різному: в США – “змішаний капіталізм”, у Федеративній Республіці Німеччина – “соціальне ринкове господарство”, в Швеції – “суспільство функціональної соціалізації і т.д.

² Такий підхід характерний для так званого ордолібералізму

³ Вона була розроблена А. Мюллером-Армаком як вченим і використана на практиці Л. Ерхардом як політиком.

Соціальне ринкове господарство передбачає, що економіка одночасно служить і індивідууму, і суспільству. Ринок сам по собі не враховує соціальні аспекти суспільного життя і самої економіки. Ці проблеми покликана вирішувати соціальна політика. Держава має гарантувати мінімальний життєвий рівень людям, що ще не вступили в процес праці, тимчасово або ж остаточно (за віком або за станом здоров'я) з нього вибули. Характерною рисою такого господарства є те, що виробнича конкуренція та соціальне забезпечення застосовуються одночасно та постають взаємодоповнюючими процесами [4].

Тому у визначенні соціального ринкового господарства, наданому А. Мюллером-Армаком, не треба забувати другу рівноцінну складову – соціальне вирівнювання. Саме в цій сфері визначальне значення має соціальне партнерство⁴.

Концепція соціальної ринкової економіки передбачає синтез гарантованих правовою державою політичних свобод, економічної свободи та ідеалів соціальної держави, що гарантує соціальну безпеку громадян і соціальну справедливість. Тут поняття “соціальне” означає, що ринкове господарство внаслідок своєї ефективності створює матеріальні передумови для забезпечення того або іншого рівня добробуту для всіх верств населення.

Так, за словами одного з авторів концепції соціального ринкового господарства А. Мюллер-Армак, “соціальне ринкове господарство може бути визначене як ідея політичного упорядкування, мета якого складається в консолідації суспільства, побудованого на конкуренції, приватній ініціативі з соціальним прогресом, забезпеченим саме продуктивністю ринкової економіки. На основі ринкового економічного порядку може бути створена різноманітна та всеосяжна система соціальної безпеки”[4].

Прихильники соціального ринкового господарства вважають, що свобода економічної діяльності з опорою на конкуренцію має бути тісно пов'язана з комплексом інших основоположних цілей суспільства. Конкуренція повинна здійснюватися таким чином, щоб виключити соціальну напруженість. З точки зору досягнення соціальної стабільності та максимізації економічного зростання вона підлягає обмеженню в ім'я забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості тощо.

Одна з головних цілей конкуренції полягає у витісненні з ринку нерентабельно працюючих підприємств з їх подальшим закриттям, реструктуризацією або перебудовою. Однак цей процес має здійснюватися вельми обачно, під контролем суспільства та держави з метою

⁴ **Партнерство соціальне**, як цивілізована форма людського співжиття, забезпечує захист інтересів людей найманої праці, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом спрямування до угод, узгодженості дій, досягнення консенсусу, розробки та реалізації спільної позиції з найважливіших напрямів політичного та соціально-економічного розвитку, трудових відносин. Особливі надії в цьому покладаються на запровадження сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод і інтересів людини і громадянина та надання послуг, а не управління.

недопущення зниження рівня матеріального добробуту людей і зростання рівня безробіття.

Конкуренція залишає за самим споживачем розв'язання питання про те, як і за допомогою яких благ в межах своїх прибутків він може забезпечити свій економічний добробут. У кожному суспільстві існує певний мінімальний рівень прибутку, що забезпечує кожному громадянину певний прожитковий мінімум, або мінімальний рівень прийнятого в цьому суспільстві матеріального добробуту. Зобов'язання забезпечення цього мінімального рівня для непрацездатних, незаможних громадян, як правило, бере на себе держава.

На відміну від Німеччини, де феномен органічного злиття ринку і держави отримав назву соціального ринкового господарства, в більшості індустріально розвинених країн він став відомий як держава добробуту. У змістовому і концептуальному плані між цими поняттями немає протиріч і розходжень принципового характеру.

Сам термін “держава добробуту” став широко використовуватися в науковій літературі після Другої світової війни, хоч концепція держави добробуту почала складатися наприкінці XIX ст. – у перші десятиріччя XX ст.

Однак після Великої економічної кризи 30-х років найбільш далекоглядними представниками буржуазії запропоновано розширення ролі держави в економічному і соціальному житті для обмеження негативних впливів вільно-ринкового капіталізму. У результаті капіталізм став державно-монополістичним, що передбачає розширення регулюючої та контролюючої ролі держави в соціальній та економічній сферах[5].

У розробку та реалізацію концепції держави добробуту внесли свій внесок представники всіх основних ідейно-політичних течій Заходу: лібералізму, соціал-демократії та консерватизму. У зв'язку з цим не можна не згадати, що ряд видатних консервативних діячів Західної Європи, наприклад, О. Бісмарк у Німеччині, Б. Дізраелі в Англії та інші по праву вважаються батьками-засновниками теорії держави добробуту. Однак у Західній Європі найбільший внесок у його формування зробила соціал-демократія. Так відомий німецький соціолог і політолог Р. Дарендорф влучно називав XX ст. віком соціал-демократії. У США цю роль в значній мірі виконала демократична партія, що асоціюється з іменами таких політичних і державних діячів, як В. Вільсон, Ф. Рузвельт, Дж. Кеннеді, Л. Джонсон та інші.

Центральне місце в теорії держави добробуту посідає ідея забезпечення прийнятних для даного суспільства життєвих стандартів. Х. Ламберт зазначав, що “суспільний добробут не тотожний економічному добробуту суспільства, рівно як і особистий добробут не ідентичний індивідуальному економічному добробуту”[6]. Особистий добробут, окрім чисто економічних критеріїв (таких, наприклад, як зайнятість, рівень прибутку тощо) залежить і від рівня гарантій в державі політичних свобод (наприклад, свобода і безпека особистості, свобода слова, свобода совісті

тощо), від таких показників, як соціальна безпека, сімейне життя, можливості просування по службі тощо.

Водночас слід констатувати, що суспільний добробут значною мірою визначається суспільними благами. До них світова економічна наука і господарська практика відносять ті товари і послуги, які ринкова система взагалі не збирається виробляти, оскільки їхні особливості різко протилежні особливостям товарів індивідуального вжитку”: будучи спожитими одним суб’єктом, вони залишаються достатніми для споживання другими.

Суперечність між високим рівнем розвитку матеріально-технічної бази і продуктивних сил, з одного боку, і значно відстаючим від вимог, що пред’являються умовами відтворювання робочої сили, – з іншою, приводить до усвідомлення необхідності істотного збільшення частки валового національного продукту, що інвестується в нематеріальні сфери, такі як освіта, наука, охорона здоров’я, національна безпека та інші.

Особливо велика роль держави в формуванні людського капіталу, що є важливим фактором економічного зростання.

При цьому очевидний і той факт, що ринок сам по собі не здатний задовольнити потреби людського капіталу в інвестиціях, оскільки, по-перше, дуже важко залучати або запозичити необхідні кошти під передбачувані в майбутньому прибутки, по-друге, неможливо закласти людський капітал як гарантію повернення кредитів. Природно, що саме на державі лежить основний тягар із фінансування системи освіти і у разі, якщо державні інвестиції в людський капітал виявляться недостатніми, ринок не зможе заповнити їх нестачу.

Нарешті, без науки, що є найважливішою складовою і виробничо-господарської, і соціальної інфраструктури як в колишні часи, так, тим більше, в сучасному світі, неможливий ані економічний, ані соціальний прогрес. Масштабність і значущість завдань, що виконуються науковими установами, значний часовий строк від моменту розв’язання проблеми на фундаментально-теоретичному рівні до її практичного впровадження істотно стримують приватні інвестиції в дану сферу. Внаслідок цих причин без активної державної підтримки ця сфера, що забезпечує стратегічні передумови прогресу, ефективно функціонувати і розвиватися просто не зможе.

Цим обумовлена і та підтримка, яку надають індустріально розвинені держави сфері науки загалом і фундаментальним дослідженням особливо. Вона здійснюється шляхом як прямого бюджетного фінансування відповідних установ і організацій, так і створенням сприятливих умов функціонування аналогічних недержавних, переважно інституціональних структур – наукових фондів і товариств.

Таку ж вагому функцію із забезпечення загальних умов життєдіяльності суспільства, соціального і економічного зростання виконує охорона здоров’я. Її якісний стан і доступність для широких

верств населення країни можна і треба розглядати, з одного боку, як найсуттєвішу складову його якості життя, а з іншого – як необхідну умову ефективного функціонування національної економіки. Здоров'я нації, кожного її представника є істотною передумовою ефективного функціонування економіки країни. Таким чином, побудова ефективної системи охорони здоров'я – найважливіша умова як соціального, так і економічного зростання.

До суспільних благ також відносять послуги національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-кліматичного й техногенного характеру.

У наданні суспільних благ державне втручання має за мету гарантувати необхідну з точки зору суспільства пропозицію товарів і послуг, які з тих або інших причин на ринок не надходять або надходять у недостатньому обсязі. Причому держава може застосовувати важелі прямого й непрямого впливу на підприємницьку сферу через механізм державних замовлень, податків, субсидій та цін, аби регулювати процес розподілу ресурсів у потрібному напрямі. Тим самим держава свідомо перерозподіляє ресурси з метою істотної зміни структури національного продукту країни.

У цілому суспільне благо залежить від рівня гарантованості таких загальнозначущих для держави і суспільства параметрів, як зовнішня і внутрішня безпека, наявність і нормальне функціонування інститутів соціальної інфраструктури: установ системи освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги тощо, рівня соціального партнерства. Іншими словами, конкуренція не повинна ставити під загрозу досягнення необхідного рівня економічної і соціальної стабільності, в тому числі й соціальної безпеки[7].

Цілком природно, що в індустріально розвинених стабільних державах органи державної влади розробляють і здійснюють програми соціального забезпечення незаможних верств населення, встановлюючи мінімальні розміри заробітної плати, допомоги по безробіттю, фіксують ціни з метою підвищення прибутків тих або інших груп населення, встановлюють диференційовані ставки податків на особисті прибутки населення різних категорій. Таким чином, держава бере на себе завдання регулювання розподілу прибутків шляхом прямого втручання в функціонування ринку і непрямого за допомогою системи податків та інших платежів.

Для держави добробуту бізнес і держава є наймогутнішими інститутами сучасного постіндустріального суспільства. Кожен із них стримується різноманітними чинниками: одні з них конституційно-правового характеру, інші – соціально-політичного, ресурсного та іншого плану. Внаслідок цих факторів у відносинах між ними діє своєрідна система стримувань і противаг, яка не дає жодній з них встановлювати свій одноосібний контроль над суспільством.

Парадокс полягає в тому, що держава регулює підприємництво і певним чином перетворює ринок, але при цьому вона ж і субсидує, і заохочує, і захищає бізнес. Регулювання створює для нього безпечне навколишнє середовище. Своєю фінансовою і валютною політикою, спрямованою на зміцнення економіки і згладжування економічних циклів, держава сприяє економічному зростанню.

До середини 70-х років розширення ролі держави і реалізація соціальних програм сприяли вирішенню цілої низки проблем, що стоять перед капіталістичним суспільством. Але до того часу внаслідок комплексу причин стало очевидно, що держава добробуту і система державного регулювання мають свої межі, що низка їх механізмів і ланок почали працювати з перебоями, а деякі зовсім вичерпали себе. Найважливішим елементом держави добробуту стала колосальна бюрократія⁵.

Разом із тим повернення до вільного, нічим не обмеженого ринку не сталося. У західній суспільно-політичній думці майже всіх орієнтації стало вельми популярним гасло, висунуте відомим економістом І. Шумахером: “Менше – це краще”, під яким мається на увазі ослаблення регулюючих важелів держави, скорочення соціальних програм, що не виправдали себе, підвищення ролі ініціативи і вільних ринкових відносин[8].

Бізнес ведеться в певному соціальному і політико-культурному середовищі і, природно, не може ігнорувати інтереси суспільства, з якими повинен погодити свої власні інтереси. Більш того, оскільки стабільність суспільства є необхідною умовою ефективного функціонування підприємництва, воно просто вимушене розробляти і здійснювати заходи, що забезпечують таку стабільність. Розвиток і поліпшення соціального середовища відповідають довгостроковим інтересам бізнесу. Прихильність принципам соціальної відповідальності підвищує життєздатність і ефективність підприємництва. У довгостроковому плані соціальна відповідальність здатна підвищити як довіру споживачів до продукції, що виробляється конкретним підприємством, так і курс його акцій. До того ж за умілої постановки справи розв’язання соціальних проблем зрештою може стати прибутковою справою.

Подальший розвиток дана концепція отримала в 60 – 70-і роки. Показовим можна вважати підхід американського економіста М. Боуена. Він визначив соціальну відповідальність бізнесу як обов’язок бізнесменів ухвалювати ті рішення та слідувати тим напрямкам діяльності, які бажані з точки цілей і цінностей суспільства [9].

⁵ Це, зокрема, виявилось в безпрецедентному зростанні чисельності службовців у відомствах, що займаються в соціальними проблемами. Так, в період з 1940 по 1995 р. персонал цих відомств зріс майже в 15 разів. Відповідно, безпрецедентно зросли обсяги коштів, що виділяються на соціальні програми. Так, якщо в 1950 р. витрати федерального бюджету США на соціальне забезпечення дорівнювали 0,3% ВВП, то до 1995 р. вони досягли 7,3%.

К. Уолтон виділяє такі компоненти сучасної концепції соціальної відповідальності бізнесу[10]: по-перше, більше не можна покладатися на концепцію особистої вигоди, оскільки вона не обов'язково приведе до блага суспільства. У тих випадках, коли між приватним і суспільним благом існують конфлікти, перше має стати підлеглим другому. По-друге, американська економічна система спирається в більшій мірі на принципи плюралізму та конституціоналізму, ніж на принципи *laissez-faire*. По-третє, добробут суспільства не можуть забезпечити виключно уряд або приватні організації окремо. Тому необхідно покінчити з протистоянням уряду і бізнесу. По-четверте, керівництву корпорацій потрібно врівноважувати конкуруючі інтереси та встановлювати пріоритети, що враховують інтереси як інвесторів, робочих, споживачів, постачальників і конкурентів, так і національних і місцевих громад, інших добровільних організацій і навіть неорганізованих груп. По-п'яте, врівноважуючи ці інтереси, корпорація повинна відкидати "безрозсудні вимоги", але робити це логічно, витримано й збалансовано. Таким чином, концепція соціальної відповідальності бізнесу ґрунтується на визнанні існування тісних взаємозв'язків корпорації і суспільства.

Певний інтерес становлять докази і аргументи, що висуваються професором Каліфорнійського університету П. Сеті. На його думку, поведінку корпорації можна визначити в трьох аспектах: як соціальний обов'язок, як соціальну відповідальність і як соціальну чуйність. Поведінка корпорацій, що зумовлюється вимогами ринку або юридичними обмеженнями, визначається як соціальний обов'язок корпорації. Соціальна відповідальна поведінка, як вважає Сеті, це просто крок, зроблений з випередженням часу, до того, як соціальні очікування будуть прописані в законі. Суть соціальної чуйності складається в наступному: "Корпорації повинні бути ініціаторами політики і програм, які покликані мінімізувати побічні негативні наслідки їх поточних або майбутніх операцій, перш ніж ці наслідки набудуть кризових масштабів і стануть каталізаторами ще однієї хвилі протесту, спрямованої проти бізнесу"[11].

Як зазначав Дж. Маккі, про новий підхід бізнесу до питання про його соціальну відповідальність перед суспільством свідчить результат реакції бізнесу на умови функціонування приватних корпорацій. "Новий підхід, – писав він, – був досить ясний: як тільки стало очевидно, що система приватного підприємництва не справляється з одним з основних обов'язків перед суспільством (як її визначав уряд), як тільки її поведінка в якому-небудь важливому відношенні ставала неприйнятною для значної частини суспільства, уряд втручався, щоб примусити бізнес поліпшити його поведінку шляхом примусових розпоряджень, або щоб взяти цей обов'язок на себе"[12].

Загалом концепція соціальної відповідальності виходить з визнання тісного взаємозв'язку всіх сфер суспільства, в тому числі і взаємозалежності суспільства та бізнесу, і внаслідок цього факту

передбачає необхідність для бізнесу взяти на себе широкі соціальні зобов'язання.

Як справедливо зазначав професор Колумбійського університету Н. Чемберлен [13], хоч корпорації і являють собою могутню домінуючу силу в сучасному розвиненому суспільстві, їхня сукупна потужність не є об'єднаною, не є колективною, не організована так, щоб вона могла переорієнтуватися на розв'язання актуальних проблем суспільства.

Внаслідок відсутності будь-якого єдиного органу, здатного забезпечити узгоджені дії, корпорації часто діють всупереч політичному курсу уряду, вважаючи, що зміцнення механізмів державного втручання може стати загрозою їхнім позиціям. Тому можна погодитися зі Н. Чемберленом, що бізнесмени у виборі між широкомасштабною інституціональною реформою та політикою невеликих, поступових змін, що виходять передусім з інтересів зміцнення корпоративної системи, віддають перевагу останній, тобто вони готові брати на себе обмежену відповідальність.

Межі соціальної відповідальності корпорацій тим ширше, чим більше їх прагнення до виживання і утвердження своєї легітимності в очах суспільства. У цьому плані одне з головних завдань, що стоять перед корпораціями, полягає в тому, щоб економічно обґрунтувати програми, які вони готові здійснювати в соціальній сфері.

У той же час суспільство зі своєї сторони має право чекати від бізнесу того або іншого рівня соціальної відповідальності в таких питаннях, як охорона навколишнього середовища, забезпечення безпеки транспорту, матеріальне забезпечення незаможних верств населення тощо. Однак технічні, фінансові та інші можливості бізнесу в цьому плані не безмежні. При оцінці можливостей тієї або іншої корпорації або бізнесу загалом не можна забувати того факту, що головною умовою існування і життєздатності будь-якого ділового підприємства є його економічна рентабельність, яка визначається рівнем прибутковості його діяльності.

Теорій держави добробуту, соціально орієнтованої економіки та соціальної відповідальності бізнесу були сформовані для класичних моделей держав зразка ХХ століття – держав-націй.

Саме держава-нація як емблема політичної історії всього ХХ в., почала стрімко втрачати свою економічну і політичну потужність і сутність. Процес послаблення державного суверенітету посилюється в нинішньому столітті, коли світ увійшов до глобалізації, що припускає інтернаціоналізацію не тільки економіки, але і політичної, і адміністративної сфер, а також стрімкий розвиток нових інформаційних і комунікаційних технологій, що формують глобальні мережі виробництва, споживання і фінансів.

Сучасні держави в умовах глобалізації та розвитку соціально орієнтованої економіки зіткнулися з безліччю складних виборів і перед ними встала проблема: яким чином відкрити нові форми існування

державної моделі, щоб примирити історичні завоювання демократичної і правової держави з новими підходами до модернізації публічного адміністрування, що обумовлені так званою “моделлю ринку”, що стає в умовах глобалізації практично загальною.

До кінця 90-х рр. ХХ в. до наукового ужитку міцно увійшло уявлення про зміну парадигм державних моделей. Намітився перехід від так званої “позитивної держави” (або “держави-інтервента”, що активно проникаючої в різні сфери діяльності і підпорядковує їх собі) до “регулюючої держави”, ключовим інструментом якої стало “вироблення правил”. Держава, що була в колишні часи виробником всіх благ і послуг, перетворилася в рамках нової концепції в нейтрального регулятора ринкових процесів. Завдання держави полягало в тому, щоб заповнити упущення, допущені ринком на рівні інфраструктури суспільства і в соціальній сфері.

Всі ці зміни були спрямовані на подолання суперечностей у відносинах між державою і суспільством. В результаті держава дістала можливість “відтворитися” на новій плюралістичній основі, володіючи здібністю адаптації до кожного окремого контексту соціального життя.

“Оновлення”, “відкриття” “друге народження держави” відбувалося трьома основними шляхами:

- через децентралізацію компетенції держави і передачу частини її локальним співтовариствам, громадам;
- через передачу завдань недержавним структурам, громадським спільнотам;
- через розбюрократчування та раціоналізацію керівництва і управління великими соціальними службами.

У 80-і рр. ХХ в. у США і Великобританії домінувала концепція “мінімізації” держави. У Східній Європі і СРСР в цей період назривала криза “державного соціалізму”. У цих умовах західні уряди взяли до уваги соціальні наслідки можливої економічної кризи і здійснили певні заходи по “структуризації суспільства” так, щоб збільшити прозорість і відповідальність урядів при одночасному посиленні суспільної участі громадян.

Нова концепція управління народжується як вираз політичного процесу, в якому влада вже не концентрується в централізованому та сильному механізмі держави, а розподіляється в широкій інституційній мережі від урядових і субнаціональних структур (локальних і регіональних) до численних груп приватного сектора економіки, а також структур громадянського суспільства з його неурядовими організаціями і власне громадянами.

Влада усвідомила, що вона може діяти, тільки розділяючи свою владу з іншими учасниками діалогу, і підтримувати свою центральну позицію лише для координації дій різних акторів, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов'язків і здійснюються взаємні

впливи за допомогою створення гібридних і рухомих мереж, в яких комбінуються елементи державні, недержавні, національні і глобальні.

На рубежі століть відбулася вичерпаність традиційних форм публічних дій, заснованих на жорсткому адмініструванні, строгій ієрархії, централізації, дотаційних ресурсах і тому подібне. Це привело до того, що виникли більш адаптовані моделі поведінки держави. Держава стає все більш маневреною; вона як би “відстороняється”, відмовляється від частини своєї влади і діє в мережах зі своїми партнерами.

Рух від “держави-опікуна” до “держави-партнера” є еволюція, продиктована необхідністю вироблення нових публічних дій. Ця еволюція дає можливість унікального використання влади, покладеної колись на державу, і об'єктивно веде владу до дій відповідно до інтересів людей.

Ця еволюція в соціальному плані дозволяє здійснити шлях від “ієрархічної” держави, представлені колись в класичній парламентариській моделі, властивій більшості держав західної Європи, до так званої “рецептивної” моделі держави, що є плодом політичних дебатів з початку 1980-х років.

Політичне завдання “рецептивної” моделі полягає в тому, щоб гарантувати відповідальність системи перед конкретними вимогами громадян, в першу чергу соціальними. Тому базова орієнтація громадських організацій спрямована в першу чергу на громадян, а базовий організаційний принцип може бути позначений як “bottom-up”.

Адміністративна організація в західних парламентських демократіях була така, що публічне адміністрування звичайно підкорялося політичній владі. Адміністративний апарат почав претендувати на все активніше входження в сферу політики, але опинився нездатним і нездібним до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

Зростання адміністративної активності змусило владу відмовитися від традиційного ієрархічного адміністрування. Реформи, що проводяться, були мотивовані наступними структурними причинами:

- тяжкістю соціальних витрат держави і подальшим збільшенням витрат в суспільному секторі;
- складністю функціонування механізму держави;
- зміною очікувань і зростанням вимог громадян;
- новими тенденціями, що обумовлюють трансформацію структури держави, менш централізованої, з рухомішою і прозорішою структурою влади [14].

Аналіз реформ публічного адміністрування показує наявність трьох взаємодоповнюючих підходів з боку уряду:

- 1) уряди шукають шляхи звільнення від своїх зобов'язань по послугах населенню, переводячи їх в третинний сектор з ресурсом приватизації;

2) уряди шукають можливість здійснити “політику раціоналізації”, яка приведе до збільшення продуктивності публічної бюрократичної адміністрації (більшою чи меншою мірою);

3) уряди роблять упор на інновації, шукають шляхи для реалізації нових методів керівництва суспільними справами.

У багатьох європейських країнах реформи представляли і представляють певну конвергенцію принципів так: всі реформи в тому або іншому ступені припускають децентралізацію, впровадження моделей теорії управління; всі реформи вітають моделі громадянського суспільства, ґрунтуються на таких принципах, як продуктивність, дієвість, результативність, ефективність, контроль за суспільними витратами, прозорість, зростання політичного демократичного контролю і участі громадян.

Загальна тенденція змін спрямована на народження нових організаційних моделей з органічними структурами, що постійно адаптуються до нових ситуацій, новаторськими, чутливими до змін, в яких ухвалюються децентралізовані, але в той же час узгоджені рішення. Одночасно звучать заклики до все більшій автономії і відповідальності всіх взаємодіючих суб'єктів.

У процесах реформування запанувала логіка ринку. Такі цінності ринку, як лібералізація і приватизація в економічній і соціальній діяльності, делегування і передача повноважень, особлива філософія адміністрації, заснована на моделях управління приватним сектором, почали опанувати і соціальну, і публічну сфери.

Необхідність переосмислення реформ публічного адміністрування з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави стала очевидна на початку ХХІ століття. Тому у наш час усередині управлінських підходів, що склалися, існують різні перспективи розвитку. Маються на увазі новий публічний менеджмент і оновлене управління, а також “керівний менеджмент” і менеджмент, що “бере участь”.

Новий публічний менеджмент є комбінацією механізмів ринку, а також ідей і технологій управління приватним сектором. Новий публічний менеджмент застосовується в адміністративній реформі для поліпшення якості управління, вважаючи як фундаментальна мета зменшення суспільних витрат і посилення відповідальності за “задоволення споживача”. Новий публічний менеджмент застосовується і в інституційній реформі (через впровадження механізмів ринку) в різні сфери життя суспільства.

Концепція “оновленого управління” – на перший погляд, менш ліберальна - зустрічається вперше в процесі реформи державного апарату в США на початку 1990-х років. Рух за “оновлення” прагнув покінчити з “державою-адміністратором” і бюрократичною адміністрацією для того, щоб створити “підприємницьку адміністрацію”.

Глобалізаційні процеси в економічній, соціальній, адміністративній та інших сферах обумовили зрушення в такій найконсервативнішій сфері як форми державного устрою. Зафіксовані в конституціях, законодавчих актах форми державного устрою, у класичній теорії права, як конфедерація, федерація та унітарна держава на початку XXI століття отримують свій розвиток через уточнення та доповнення:

1) конфедерації стають історичною, не існуючою на сучасному світі формою державного устрою;

2) поняття унітарної держави істотно змінюється за рахунок внутрішньої диференціації (відмінностей в ступені централізації, наявності або відсутності автономних територіальних утворень і так далі);

3) федеральні держави також трансформуються, набуваючи невластивих класичним федераціям меж і стаючи все більш різноманітними;

4) з'являються нові форми територіальної організації публічної влади, від наддержавних утворень (Європейський Союз) до регіоналістських держав ("держав автономій").

Унітарна держава характеризується відсутністю територіального поділу влад. Значна частина сучасних унітарних держав децентралізовані. Децентралізація чітко відрізняється від федералізму в тому сенсі, що децентралізовані співтовариства, на відміну від держав – членів федерації, не володіють ніякою владою самоорганізації: компетенції, що все є у них, передані ним - і можуть бути вилучені - центральним законодавцем або конституантом.

Таким чином, унітарна держава управляється з центру, який є єдиним по відношенню до територій, навіть якщо він внутрішньо диференційований. Територіальні громади і їх органи влади в унітарній державі не тільки не мають власного законодавства, - вони не можуть також брати участь в законодавчій або судовій діяльності центру. Діяльність територіальних органів влади і управління по суті зводиться до виконання, в рамках якого можливий різний ступінь самостійності.

У рамках цієї загальної схеми фактичні повноваження регіональних і місцевих органів влади в унітарних державах можуть істотно розрізнятися. Зустрічаються важливі відмінності навіть в рамках однієї держави, якщо порівняти статус звичайних адміністративно-територіальних одиниць і статус автономних утворень.

Федеральна держава за своєю природою подвійна: це єдина держава і, разом з тим, це союз держав. Типологічно чиста форма федералізму припускає виникнення федерації в результаті об'єднання декількох самостійних держав (державних утворень).

Результатом еволюції класичних форм державного устрою стала поява в Європі нової форми – регіоналістська держава або "держава автономій".

Цю форму державного устрою, реалізовану на практиці в Іспанії і в Італії, можна розглядати і як компроміс між федеральним і унітарним пристроєм, і як відмова від класичних форм.

Таким чином, сучасний державний устрій еволюціонує настільки, що формальні відмінності між федералізмом – унітаризмом втрачають свій сенс.

Держава добробуту, соціально орієнтована ринкова система та адміністративна реформа є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови суспільства.

На сучасному етапі наша держава прагне запровадити цілісну довгострокову програму економічного та соціального розвитку суспільства, що передбачатиме його конкурентоздатність у світовому співтоваристві, світові стандарти соціальної безпеки людини і суспільства, результативне та ефективне публічне управління суспільними процесами.

Використані джерела інформації:

1. Бодров В.Г., Кредісов А.І., Леоненко П.М. Соціальне ринкове господарство. – К.: Либідь, 1995. – 175 с.
2. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України). – Тернопіль: Збруч, 1995.
3. Mueller-Armack A. Soziale Marktwirtschaft // Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9 Stuttgart u. a. , 1965.
4. Гесць В. Соціогуманітарні складові перспектив переходу до соціально орієнтованої економіки України // Економіка України. – 2000. – № 2. – С. 4 – 13.
5. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. – М.: Издател. корпорация “Логос”, 1997. – 544 с.
6. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. / Перев. с нем В.Котелкин /. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 224с.
7. Лукінов І. Методи і засоби державного регулювання економіки перехідного періоду // Економіка України. – 1999. – №5. – С. 8 – 12.
8. J. Will. News Week. March 16, 1986 P.21.
9. Bowen H. The social responsibility of Business. N.Y. 1964. 63.
10. Walton C.C. Corporate social responsibilities. Belmont (Cal.), 1967.
11. Sethi S.P. Japanese business and social conflict. A comparative analysis of response patterns with american business. Cambridge (Mass.), 1975.
12. Mekie J.W. Changing views // In: Social responsibility of business predicament. Washington, 1974.
13. Chemberlain N.W. The Limits of corporate responsibility. N.Y., 1973.
14. Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Р.Н. Байгузина. - М., 2006. С. 617.
