

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ОБ'ЄКТ І СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ



БУЛЬБА
Володимир
Григорович,

доктор наук з державного управління, доцент, декан факультету магістерської підготовки Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті наводиться сучасне наукове та суспільне бачення територіальної громади як об'єкта і суб'єкта реалізації державної соціальної політики. Наводяться результати соціологічного дослідження "Голос громади", що демонструє відношення мешканців м. Харків до стану та рівня реалізації соціальної функції держави в Україні, їх готовності до громадянської участі в процесах місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада, соціальна політика, об'єкт і суб'єкт соціальної політики

УДК 242.25:304.4

Постановка проблеми. Особливості соціального розвитку сучасної України характеризуються тим, що логіка певної частини запропонованих владою трансформацій ґрунтується на парадигмі минулої епохи і не сприяє збалансуванню основних параметрів існуючої соціальної системи. Притаманна більшості урядів, які працювали над реалізацією місії держави з 1991 року, практика "консервації" дестабілізуючих соціальних процесів безпосередньо пов'язувалася з недостатнім розумінням необхідності формування розвинутої соціально орієнтованої економіки і залучення до співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства. Різного рівня децентралізація владних повноважень сприймалась як підрич національних інтересів держави. Така "традиція" заважала сприймати суспільні конгломерати, у тому числі і територіальну громаду, як рівноправних партнерів в управлінні суспільними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місце і роль територіальної громади в забезпеченні управління соціальним розвитком стали предметом досліджень Бабаєва В.М., Куца Ю.О., Мамонової В.В. та ін. Реалізацію державної соціальної політики, у тому числі і на рівні територіальної громади, вивчають Скуратівський В.А., Трощинський В.П. та ін. Підвищується останнім часом інтерес науковців до питань взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування та недержавного сектору в питаннях формування соціального капіталу, досягнення суспільної стабільності та налагодження діалогу між різними суб'єктами суспільних відносин (Діденко Н.Г., Руденко О.М., Радченко О.В. та ін.). Але аналіз такого важливого елемента суспільних відносин як територіальна громада, розгляд її з точки зору і суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики поки залишилося поза увагою науковців.

Метою статті є на основі запропонованих теоретичних підходів і використання соціологічних досліджень, проведених в м. Харкові, обґрунтувати нове розуміння територіальної громади як суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики, що буде в нагоді в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Вклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних територіальною громадою [3, с. 24]. Тому територіальна громада не може бути тільки об'єктом державного управління. Її природа більш складна і суттєво відрізняється від значної кількості елементів традиційного суспільства. За умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування.. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Логіка запропонованого підходу вимагає вивчення природи територіальної громади як суб'єкта і об'єкта управління. Особливо це стосується підготовки і прийняття управлінських рішень в реалізації завдань соціальної політики.

Значимо, що здійснення переходу від моделі індустріального суспільства до моделі постіндустріального типу супроводжуватиметься більш глибокими і швидкими трансформаційними процесами, а органи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечуючи функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, розглядають, як стратегічні, наступні завдання своєї діяльності:

- закріплення та підтримку соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію та гармонійний розвиток особистості;
- стимулювання активної діяльності особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, морально-етичних важелів;
- встановлення норм та правил соціального партнерства на засадах забезпечення балансу економічної сподоби та суспільних інтересів;
- забезпечення реалізації у суспільному житті держави механізму взаємодовіри між владою і громадянами, соціальними групами;
- забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг;
- надання високих соціальних гарантій кожній людині в обмін на чесну сплату визначених державою податків;
- використання коштів і ресурсів підприємств у механізмі соціального захисту населення;
- розробка і створення механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства, при використанні яких громадяни самі залучаються до самоорганізації та самозахисту;
- реалізації державних адресних програм соціальної допомоги;
- розробка стратегії забезпечення принципу соціальної справедливості у системі соціально-економічних відносин;
- упровадження різних форм і видів соціального страхування;
- професійної підготовки соціальних працівників;
- узгодження інтересів, регулювання правовими засобами конфліктів в суспільстві та забезпечення його усталеного розвитку[1, с. 228].

Як ці завдання відповідають очікуванням членів територіальної громади і є предметом її інституціональної ініціативи? В який спосіб позиція населення міста може бути використана місцевою владою з метою уникнення антагонізму та налагоджено продуктивного діалогу на користь соціального прогресу? Точка зору територіальної громади з цих та інших питань є не тільки предметом наукового інтересу, а і матеріал для реалізації потенціалу громади як суб'єкта управління.

З метою верифікації запропонованої гіпотези було проведено соціологічне дослідження "Голос громади". В якості генеральної сукупності респондентів було обрано мешканців міста Харків. Предметом соціологічного дослідження стало відношення харків'ян до рівня реалізації соціальної функції держави та їх готовність взяти на себе відповідальність за вирішення певних соціальних проблем. Обсяг вибіркової сукупності склав 4013 осіб. Відповідно до результатів опитування, респонденти розподілилися (у % до загальної кількості опитаних): за статевою приналежністю: чоловіки – 42, жінки – 56, не відповіли – 2; за віком: до 21 року – 4, 22 – 35 років – 19, 36 – 45 років – 17, 46 – 55 років – 17, 56 – 65 років – 17, понад 66 років – 25, не відповіли – 1; за рівнем освіти: вища – 40, незакінчена вища – 8, середня спеціальна – 29, середня – 20, не відповіли – 3.

Звісно, що проведене дослідження не може претендувати на абсолютне відображення опінії українців у загальнонаціональному та міжрегіональному розрізі. Однак воно висвітлює картину на рівні міста Харкова й тим визначає певні загальнодержавні тенденції, які вимагають подальшої прискіпливої уваги науковців та управлінців.

Вимір загального стану соціального самопочуття громадян мав за мету висвітлити суспільну оцінку реалізації соціальної функції держави в цілому. Результати відповідей свідчать, що в трансформаційному суспільстві, обтяженому до того ж кризовими явищами, найпершою страждає саме соціальна функція і громадяни починають втрачати перспективи та почувати себе незахищеними (див. Рис. 1).

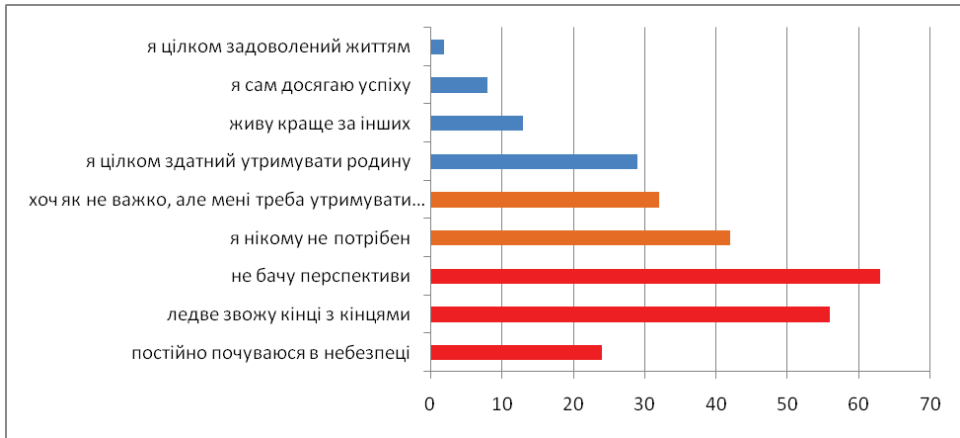


Рис. 1. Оцінка соціального самопочуття мешканців м. Харків у відповідях на питання "Які висловлювання найкраще описують Ваше перебування в українському суспільстві?" (Респонденти мали змогу обрати до п'яти варіантів відповідей з десяти запропонованих).

Найбільше незадоволення громадян (отже, найнижча оцінка реалізації зазначених соціальних функцій держави) стосується системи соціального захисту України, соціальних стандартів життя та соціальної адаптації до нових історичних умов, що вимагає суспільної злагоди, солідарності та довіри до влади і суспільних інститутів (Див. Рис. 2).

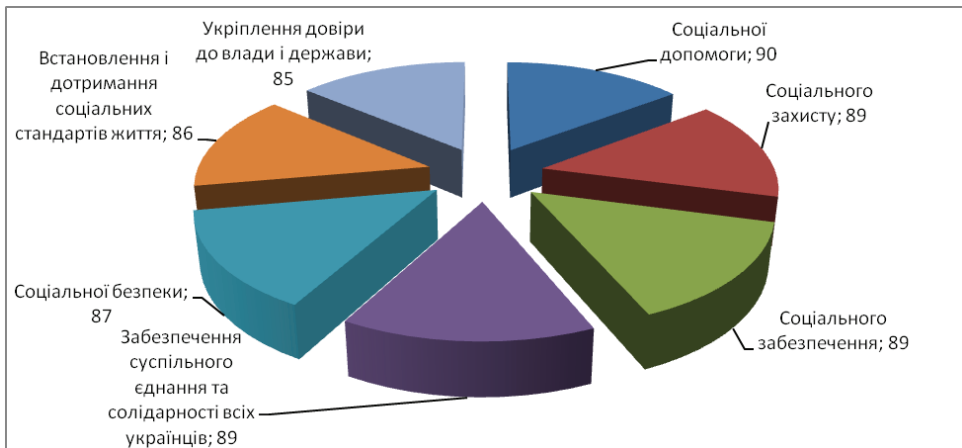


Рис. 2. Соціальні функції, що найбільше не задовольняють українців.

Таким чином, перший блок питань стосувався виявлення суб'єктивного рівня задоволеності громадян реалізацією в Україні тих або інших соціальних підфункцій. Результати відповідей представлено у Табл. 1.

Найменше незадоволення громадян викликали ті функції, характер яких є або не зовсім зрозумілим для громадян, або їх найменше стосується, наприклад, розвиток культури, освіти та науки, запровадження соціального партнерства влади й громад у вирішенні соціальних проблем

Таблиця 1.

Рівень задоволеності громадян реалізацією соціальних підфункцій

Наскільки влаштовує Вас діяльність органів влади та недержавних установ у наступних сферах:	Рівень суб'єктивної задоволеності громадян				
	Цілком задоволений	Більше задоволений ніж незадоволений	Більше незадоволений ніж задоволений	Повністю незадоволений	Не відповіли
Встановлення і дотримання соціальних стандартів життя	4	6	59	17	14
Забезпечення соціальної справедливості	2	19	43	23	13
Боротьба з бідністю	7	26	44	14	9
Створення умов опанування іншими видами діяльності	11	31	32	18	8
Регулювання трудових відносин	9	14	58	13	6
Збільшення народжуваності	8	34	43	12	3
Охорони здоров'я	6	26	55	11	2
Розвитку культури	7	36	41	10	6
Гармонізації сімейних відносин	8	21	56	8	7
Освіти та науки	11	34	38	12	5
Соціального забезпечення	3	7	55	24	11
Соціального страхування	4	9	53	21	13
Соціального захисту	2	7	52	27	12
Соціальної допомоги	2	6	62	18	12
Соціальної безпеки	4	8	63	14	11
Передбачення і прогнозування соціальних проблем	6	16	56	15	6
Гармонізації суспільних відносин	5	19	55	13	8
Забезпечення суспільного єднання та солідарності всіх українців	2	7	58	21	12
Соціального партнерства влади й громад у вирішенні соціальних проблем	12	33	34	17	4
Узгодження інтересів держави, суспільних груп та особистості	6	11	63	17	3
Укріплення довіри до влади і держави	2	12	56	24	6

На характер відповідей вирішальним чином вплинув віковий демографічний фактор. Якщо різниці у відповідях між чоловіками й жінками майже не відчувалося, то різниця в оцінках між громадянами старшого віку (понад 55 років) і молоддю (до 36 років) виявилася досить суттєвою в тих сферах реалізації соціальних функцій, які стосуються цих громадян безпосередньо (Див. Рис. 3). Так, оцінка літніми людьми стану справ в освіті, вірогідніше за все базується на старих уявленнях про високий рівень та якість освіти в країні.

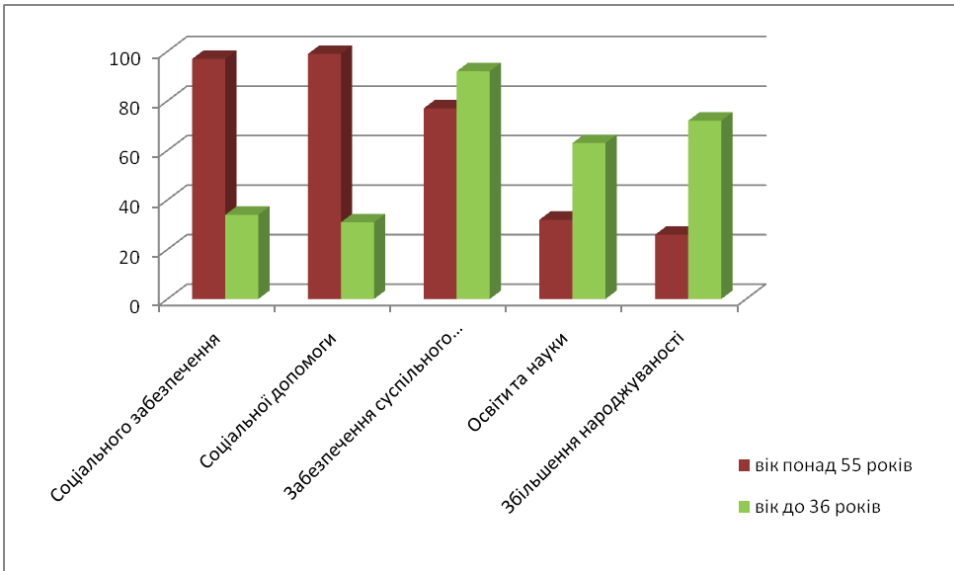


Рис. 3. Вікові розбіжності оцінки реалізації окремих соціальних функцій в Україні

Вагомою для старшого покоління виглядає і сума допомоги при народженні дитини, хоча для самої молоді цих грошей видається замало. Наведені данні свідчать про недостатнє розуміння частиною населення своєї ролі як суб'єкта суспільних відносин на рівні територіальної громади. Стан суспільного сприйняття й оцінки реалізації соціальної функції пояснюється домінуванням в суспільній свідомості проявів патерналізму як ментального спадку радянської системи [2, с. 307]. Надзвичайно високий (як для демократичної країни) рівень патерналізму в українському суспільстві, зокрема, засвідчили відповіді на два уточнюючі запитання: "Хто має забезпечувати реалізацію інтересів громадянина та гармонійний розвиток його особистості?" та "Хто несе відповідальність за життєві негаразди і труднощі, в які Ви потрапляєте?" (Див. Рис. 4 та 5).

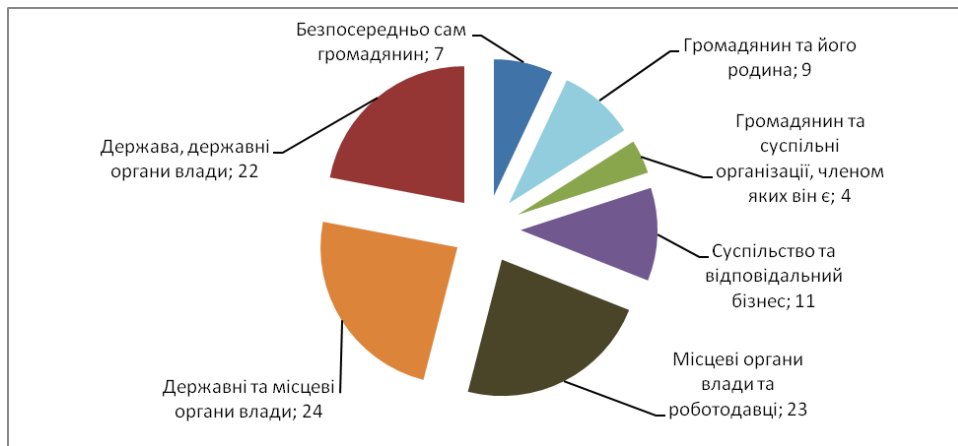


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання: "Хто має забезпечувати реалізацію інтересів громадянина та гармонійний розвиток його особистості?"

Як свідчать відповіді на означені запитання, наші співгромадяни не схильні брати на себе відповідальність, покладатися на себе, власну родину і громадські організації, членами яких вони є. Водночас не виправдано високими є покладання на державні та місцеві органи влади.

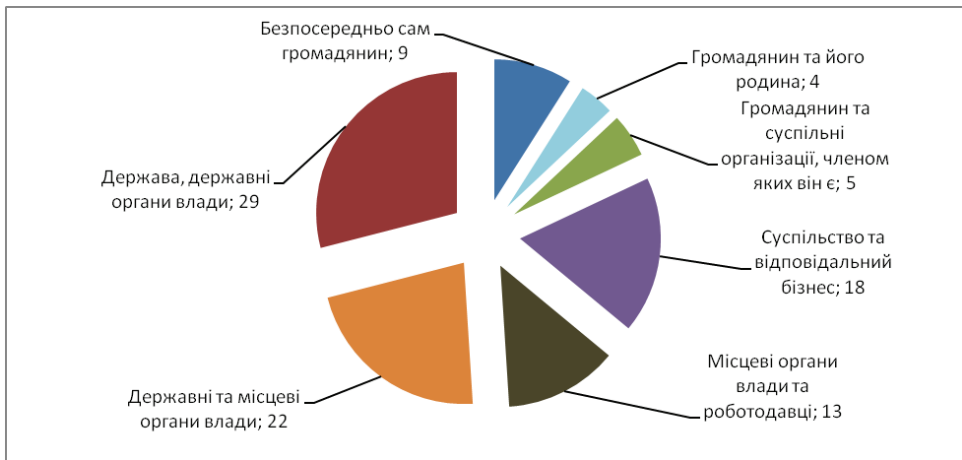


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання: "Хто несе відповідальність за життєві негаразди і труднощі, в які Ви потрапляєте?"

Але дефіцит власної активної позиції у громадян в управлінні процесом життєдіяльності громади пояснюється також низьким рівнем добробуту респондентів, з яких 63% користуються різноманітними пільгами та матеріальними допомогами від держави або органів місцевого самоврядування (Див. Рис. 6).

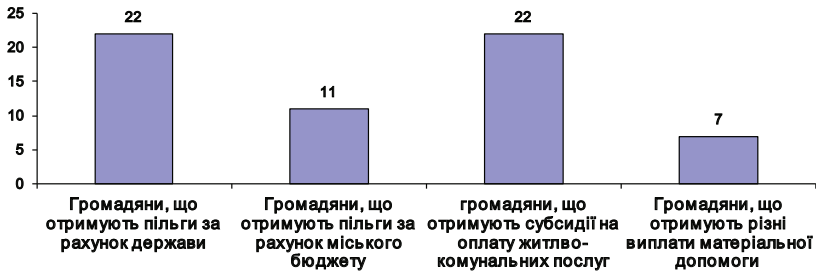


Рис. 6. Розподіл громадян, що користуються різноманітними пільгами та допомогами (у відсотках до загальної кількості респондентів).

Найбільшим чином громадяни, що безпосередньо споживають функції соціального захисту й соціального забезпечення, представляють старші покоління, що є цілком логічним з огляду на середній розмір пенсії в Україні та співвідношення її з прожитковим мінімумом (Див. Рис. 7).

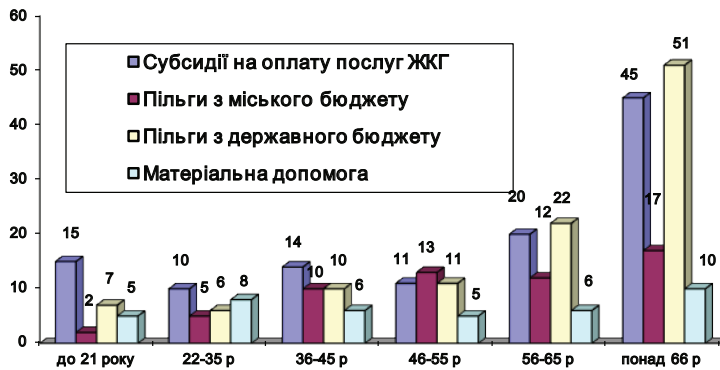


Рис. 7. Віковий розріз громадян, що споживають функції соціального захисту й соціального забезпечення

Дослідження виявило, що харківські респонденти у значній своїй масі звикли звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою у вирішенні різноманітних соціальних проблем. При цьому найменше звертаються по допомогу до інституцій публічної влади студенти (можливо через те, що таку допомогу їм надає власна родина), а найбільше – безробітні та пенсіонери (Див. Рис. 8.). Наскільки громадяни задоволені результатами таких звернень, демонструє Рис. 9.

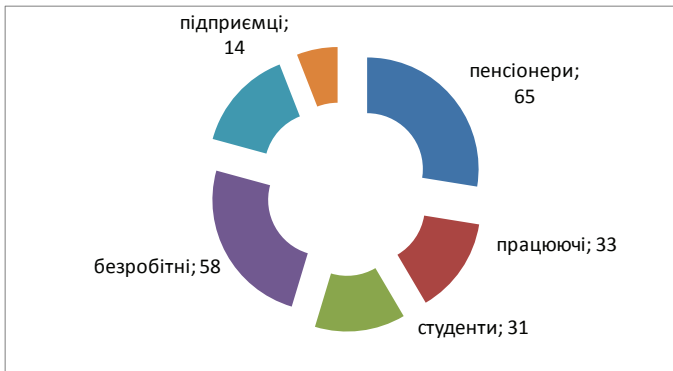


Рис. 8. Кількість респондентів, що зверталися по допомогу до органів публічної влади у віковому розрізі (у % до загальної кількості)

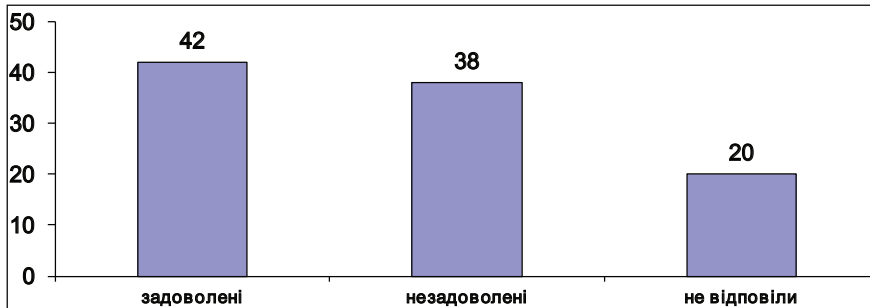


Рис. 9. Рівень задоволеності респондентів результатами звертання по допомогу до органів публічної влади(у % до загальної кількості)

Розгляд проблеми розвитку територіальної громади як суб'єкта суспільних відносин передбачає оцінку готовності її членів брати на себе ініціативу та відповідальність за соціальний розвиток та включатися у виконання соціальних функцій. Відповіді на запитання "В яких формах громадської активності Ви готові приймати участь?" (Див. Рис.10). знову продемонстрували достатньо високий рівень патерналізму серед жителів Харкова.

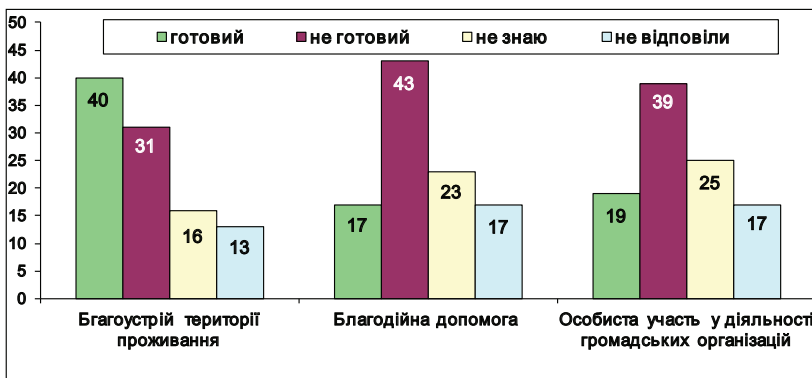


Рис. 10. Рівень готовності громадян до громадської активності у виконанні окремих соціальних функцій

Але позитивна тенденція вже проглядається. Рівень готовності громадян до участі у благоустрої території власного проживання виявився вищим відносно кількості тих, хто ще не готовий до такої діяльності. Але менш ніж кожен п'ятий погоджується взяти на себе виконання найпростіших соціальних функцій чи взагалі брати участь у громадській діяльності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, представлене дослідження дає можливість побачити позитивні і проблемні ознаки розвитку такого соціального явища як територіальна громада. В сучасному стані вона може розглядатися скоріше як об'єкт соціальної політики. Про це свідчать соціологічні заміри, простежені на прикладі міста Харкова.

Водночас патерналістські настрої жителів міста є наслідком тривалої епохи, коли соціалістична держава утримувала середній рівень соціальних гарантій шляхом обмеження в реалізації потреб членів суспільства і не можуть розглядатися як закономірність розвитку суспільних відносин в умовах сьогодення. А обмежені особисті амбіції членів територіальної громади є свідченням скоріше нерозвиненості громадянського суспільства, чим ознакою суспільної інертності населення міста.

Це дає можливість зробити висновок, що розвиток територіальної громади як суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики буде успішним в разі активізації демократичних процесів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі і в питаннях соціального захисту населення, розвитку місцевих ініціатив та забезпеченню суспільних змін належною нормативно-правовою базою.

Література:

1. Бульба В.Г. Соціальні функції держави: [Монографія] / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Радченко О. В. Програма "Соціальний діалог" як політико-управлінський механізм реалізації соціальної взаємодії на рівні територіальних громад / О. В. Радченко, М. М. Кононенко // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону : практика реалізації [Моногр.] / В. Г. Бульба, С. О. Горбунова-Рубан, А. В. Меляков та ін; за ред В. Г. Бульби, А. В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – с. 305 – 317.
3. Толкачова Н. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції і права / Н. Толкачева // Вісник Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2002. – Вип. 15. – С. 23–30.