

УДК 35.088

А. Є. ТАММ

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ СУТНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ І ЇЇ РЕГІОНАЛЬНИХ АСПЕКТІВ

Зроблено спробу аналізу правової та фахової літератури з державного управління на проблеми органів місцевого самоврядування у здійсненні соціальної політики держави.

Ключові слова: соціальна політика, місцеве самоврядування, регіональні аспекти, науковий рівень.

In the article the author attempts to analyze law and specialized literature on state governance with regard to the problems of local governance during the social policy carrying out.

Key words: social police, local self-governance, regional aspects, scientific level.

Історичний аналіз сучасного суспільства в Україні потребує з'ясування природи, характеру та механізмів соціально-економічних і соціально-політичних перетворень, що відбуваються. У самому ж суспільстві в трансформаційний період існує зниження упорядкування, помітна невизначеність у діяльності більшості структур як суб'єктів становлення нових суспільних відносин, що зумовлює нездатність народу реалізувати свій потужний економічний потенціал. Тому одним із головних предметів вивчення та засобом реалізації процесів соціального буття є соціальна політика – як суспільний феномен, так і вид практичної діяльності людства. Ускладнюються і стрімко зростають соціальні проблеми, вирішення яких, на нашу думку, слід шукати на шляху становлення України як правової та соціальної держави.

Конституція України у своїй першій статті визначила нашу державу як демократичну, соціальну, правову [1]. Але, як вважають деякі українські дослідники, ці конституційні положення в державно-управлінській практиці України втілюються поки що не в повній мірі [3, с. 24]. Більше того, навіть такий термін, як “соціальна держава” рідко вживається в державних документах, що свідчить про недооцінку органами державної влади важливості проблеми, пов'язаної із формуванням такої держави.

Світовий та європейський досвід доводить, що найбільші соціальні перетворення є успішними настільки, наскільки свідомо та відповідально в них беруть участь інститути громадянського суспільства та громадяни держави. Саме тому під час докорінних соціально-політичних змін суттєво аналізуються теоретичні, методологічні та практичні аспекти соціальної держави, а також реалізація органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Одним із головних напрямів внутрішньополітичної активності України є створення умов для соціальної стабільності в державі, співробітництво із всіма

політичними партіями і громадськими організаціями. Ці проблеми протягом останніх п'яти – десяти років знаходяться у фокусі уваги науковців і практиків державного управління, правознавців, політологів тощо. Не випадково останнім часом посилюється інтерес учених до вивчення позитивного і негативного досвіду вирішення соціальних проблем у суспільствах, що трансформуються, зокрема в Україні. Незважаючи на велику кількість визначень соціальної політики і варіантів її розуміння, за межами дослідницького інтересу, на нашу думку, залишилися деякі проблеми, зокрема питання про суб'єкти соціальної політики, регіональні аспекти соціальної політики, місцеве самоврядування в системі здійснення регіональної соціальної політики. Певна кількість авторів обмежується констатацією того, що держава є суб'єктом соціальної політики. Існують і інші точки зору.

Заслуговують на увагу праці українських учених: В. Скуратівського, О. Палій, Е. Лібанової, А. Сіленко, В. Бульби, А. Мелякова, С. Горбунової-Рубан, П. Рабиновича та Ю. Лободи, які значну увагу приділили розгляду теоретико-методологічних питань діяльності органів місцевого самоврядування у соціальній сфері. Слід зазначити, що В. Бідак, Н. Балабанова, Д. Карамішев, О. Скрипнюк, П. Шевчук та інші зосередили свою увагу на співвідношенні понять “соціальна політика”, “соціальний захист”, “соціальне забезпечення”, “соціальні права громадян”, особливості формування та здійснення соціальної політики в трансформаційних умовах українського суспільства, політико-правові аспекти функціонування соціальної сфери, становленню та розвитку соціальної роботи в українському соціумі.

Метою статті є аналіз фахової літератури з державного управління та правової літератури з проблем здійснення соціальної політики через органи місцевого самоврядування.

У політико-правовій і в літературі з державного управління за останні роки зібрано різні концептуальні підходи до тлумачення проблем соціальної політики, механізмів її здійснення. Зокрема, справедливо зазначалося, що концептуальне уявлення про механізми реалізації регіональної соціальної політики неможливе без переосмислення трансформаційних змін, що відбуваються в соціальній структурі українського суспільства [4 – 7; 9; 12; 13].

На початковому етапі цієї трансформації держава знімала з себе відповідальність за захист соціальних прав громадян і перекладала їх на самих громадян, не створюючи при цьому стимулюючих умов для розвитку різноманітних форм власності, конкуруючого господарського середовища і високої економічної мотивації трудової активності. Істотні зрушення в соціально-політичній структурі суспільства супроводжувалися глибокою поляризацією населення за рівнем доходів, матеріального добробуту, соціальних вимог і можливостей задоволення своїх потреб. Соціальна дезінтеграція, радикальні зміни соціального становища людей і рівня їх добробуту, поширення масової бідності позначалося на психологічному стані людей, проявлялося в різкому зростанні почуття тривоги, невпевненості у власних силах, соціальної нереалізованості.

Саме тому в трансформаційних умовах суттєво перебудовується механізм соціальної стратифікації суспільства, внаслідок чого більшість із колишніх соціальних

груп втрачає свої колишні соціальні позиції і маргіналізується, опиняючись на “узбіччі” суспільства, втрачає зв’язок із його основними інституціями, відчуваючи глибокі деструктивні зміни свого соціального і психологічного стану. Відомо, що поряд із традиційними люмпен-маргіналами, яким переважно притаманні низький рівень освіти, нерозвинута система потреб, істотна відчуженість від суспільних процесів, у соціальній структурі українського суспільства почали з’являтися нові прошарки маргінальних груп населення. До складу цих груп все більше входять так звані “неомаргінали”, характерними рисами яких є висока освіченість, розвинута система потреб, значні соціальні очікування і суттєва політична активність [10]. Як стверджує В. Мандибура, у 2000 р., українські маргінали склалися з кількох абсолютно різних за своїм походженням, віком, освітою груп населення, а саме: безробітні, зневірені, пенсіонери, жебраки і бродяги. Посилення маргіналізації призводить до того, що властива цим верствам система цінностей перестає бути виключно локальною, груповою і починає поширюватись на широкі суспільні верстви [11].

Слід зазначити, що ситуація, яка склалася в українському суспільстві, вимагає суттєвих заходів щодо оптимізації системи діяльності органів місцевого самоврядування і нейтралізації негативних трансформаційних факторів на умови життєдіяльності населення, як це робиться соціальною державою, що виникає в результаті трансформації держави загального добробуту під впливом нових політичних і соціально-економічних умов, котрі склалася наприкінці ХХ ст. у деяких високорозвинених країнах. У зв’язку з цим актуалізуються проблеми використання новітніх соціальних технологій і механізмів реалізації регіональної соціальної політики.

Зазначена проблема широко висвітлюється в політико-правовій та управлінській літературі, де пропонуються різні моделі її можливого вирішення. Зокрема, підкреслюється, що для сучасної регіональної соціальної політики в Україні характерна відсутність чітких орієнтацій у виборі її оптимальної моделі [8, с. 156–157]. Водночас, можна погодитися з тими авторами, які стверджують, що регіональна соціальна політика є певною системою заходів, що спрямовує реалізацію загальнодержавних інтересів і можливостей у сфері соціальних прав громадян на місцевий рівень, а також забезпечує реалізацію внутрішніх регіональних інтересів. Виходячи зі своєї мети, регіональна політика покликана забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу регіону і на цих засадах вирішувати соціальні проблеми місцевого населення, дотримуючись балансів інтересів і держави, і регіонів. Принцип надання і фінансування державою мінімальних соціальних гарантій усьому населенню країни і одночасне сприяння задоволенню потреб людей понад мінімум за рахунок засобів адміністративно-територіальних одиниць у найбільшій мірі відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку [2, с. 136].

Реформування командно-адміністративної системи і перехід до ринкових механізмів економічного розвитку призвели до загибелі тоталітарної моделі соціальної політики. Відомо, що в колишньому тоталітарному суспільстві між

партійно-державним апаратом і основною масою населення існував так званий “контракт соціального добробуту”, згідно з яким держава пропонувала населенню універсальну систему суспільних гарантів добробуту в обмін на політичну інертність населення. Тому добробут кожної людини і сім’ї визначався не так інтенсивністю і якістю трудової діяльності та обраною життєвою стратегією, як загальною ефективністю соціально-економічної політики, що гарантувало населенню відсутність реальних загроз безробіття та істотного зниження соціального статусу.

У трансформаційних умовах адаптація до ринкової економічної системи означає розуміння людиною свого права вибору щодо зайнятості й політики розподілу власних прибутків, а також відповідальності за цей вибір. У широкому сенсі йдеться про систему соціальних відносин, при яких індивід здатен самостійно піклуватися про себе, створювати умови для власної життєдіяльності.

Дослідження регіональних аспектів соціальної політики і самоврядних механізмів її реалізації вимагає переосмислення деяких теоретичних питань, які, зокрема, пов’язані з інтерпретацією базових категорій, через сукупність яких розкривається сутність досліджуваної проблеми.

Однією з найважливіших категорій є категорія “соціальної політики”, яка у вітчизняній соціальній теорії ще не отримала академічного визначення, і тому існує суттєва розбіжність у трактовці цього поняття в соціологічній, політологічній, правовій та управлінській літературі. Незважаючи на те, що дослідження проблем формування і розвитку соціальної політики не нові, в науковій літературі ще немає визначення суті цього феномена, яке б задовольняло багатогранні теоретичні інтереси науковців і практичні інтереси політиків.

У зарубіжній і вітчизняній науці накопичився достатньо великий набір визначень соціальної політики. При цьому деякі автори визначають її звужено галузево як один із видів регулювання соціальних відносин державою загального добробуту, інші ж зосереджують свою увагу головним чином на аналізі взаємодій держави з недержавними інституційними структурами у вирішенні соціальних питань.

Водночас у деяких виданнях соціальна політика розглядається як “взаємовідношення основних елементів соціальної структури суспільства (класів, соціальних груп, спільнот) з приводу зберігання і зміни соціального становища населення в цілому і класів, прошарків, спільнот, які його складають” [8, с. 280]. Тут наголошується, що соціальна політика завжди є виключно структурними суспільними відносинами, тобто взаємодією здатних до суб’єктної дії окремих елементів соціальної структури. Таке розуміння соціальної політики, на нашу думку, особливо важливе для її змістовного розкриття як процесу взаємодії соціальних груп у декількох важливих аспектах, а саме:

- коло реально діючих і соціально пасивних суб’єктів соціальної політики;
- склад найвпливовіших суб’єктів соціальної політики, вирішальні параметри їх соціального становища, їх найважливіші сучасні соціальні проблеми;
- цілі найвпливовіших суб’єктів соціальної політики, їх стратегії і програмні пріоритети;

- тенденції та вектори соціального розвитку, які склалися в тому чи іншому суспільстві;
- соціальні чинники стабільності/нестабільності суспільства, його соціальної безпеки.

Має місце і тлумачення соціальної політики як інтегральної науки про управління суспільним розвитком, тобто вона отожднюється із соціальним управлінням [14, с. 31]. Соціальна політика при цьому фактично розглядається як ідеологія соціального управління, як надбудова над ним.

Поряд із науковим визначенням соціальної політики, в літературі зустрічаються й поверхневі визначення, які обмежують її окремими змістовними характеристиками, а то й поверховими формами. Наприклад, часто соціальну політику зводять до сукупності заходів, спрямованих на забезпечення тих чи інших параметрів соціального становища. Нерідко соціальну політику обмежують діяльністю держави, забуваючи про діяльність органів місцевого самоврядування, чи висувають лише деякі параметри соціального становища (наприклад, рівень життя чи зайнятість). Усі подібні недостатньо глибокі уявлення про соціальну політику утруднюють сприйняття її суті та проблематики в усій повноті і на рівні суспільних закономірностей, а не тільки на рівні поверхових проявів [15, с. 28–29].

Тому виникає необхідність типологізувати різні визначення соціальної політики за принципом схожості їх концептуальних положень.

Перша, найбільш об'ємна група визначень соціальної політики виходить із отожднення категорій “соціального” і “суспільного”. У такому широкому розумінні соціальна політика розглядається як суспільні дії “для вирішення проблем, які стосуються всього суспільства”. Мета соціальної політики в цьому контексті, на нашу думку, полягає в тому, щоб сприяти досягненню цілей суспільства, “забезпеченню ефективного, оптимального функціонування та розвитку процесів соціального буття, насамперед формуванню та реалізації соціальних прав людини та громадянина, забезпеченню їх соціальної безпеки”.

Становить інтерес і розуміння соціальної політики канадським ученим Теренсом М. Ганслі, який стверджує, що “в будь-якій економіці соціальна політика є частково науковим і адміністративним суб'єктом, частково – інструментом правосуддя, частково – вираженням народної оцінки і громадянських почуттів та значною мірою – політичним досвідом. Процес формулювання, форма і функції політики, а також те, як вона розуміється чи фінансується, – усе це визначається кон'юнктурою соціальних сил та економічними обставинами” [16, с. 16].

Друга група підходів до розуміння сутності соціальної політики виходить з її пріоритетної ролі у стабілізації суспільних відносин і виключення ймовірних радикальних варіантів вирішення виникаючих соціальних суперечностей. Тут усвідомлюється зв'язок між соціальною безпекою і соціальною політикою, котра тлумачиться як причино зумовлена, ситуативна і динамічна за формою та орієнтацією діяльність для практичної організації соціальної безпеки людей, які прагнуть реалізувати свої потреби та інтереси в суспільстві.

Третя група концепцій розглядає соціальну політику як соціальний захист, тобто як вид суспільної діяльності, спрямованої в першу чергу на захист соціальних

прав найбільш вразливих верств населення. У такій інтерпретації соціальна політика розуміється як система державної допомоги і суспільної благодійності з метою забезпечення найбільш вразливим верствам населення мінімально прийнятної рівня задоволення їх потреб, інтересів, добробуту.

Звернімося ще до однієї групи визначень сутності соціальної політики, в якій знайшли найбільше втілення політико-управлінські аспекти. Соціальна політика в широкому сенсі слова означає управлінську дію держави, яка заснована на системі правил (норм), нормативних структур, які приймають рішення і організують діяльність, котра сприяє залученню до політичних процесів різних суб'єктів. Мета такої дії полягає у сприянні формуванню спільності інтересів широких верств населення і консолідації тим самим суспільства. Своєрідність наведеного розуміння сутності соціальної політики полягає в тому, що автор виходить із пріоритету управлінського змісту соціальної політики держави як складного феномену, котрий може розглядатися як сукупність багаторівневих владних управлінських діянь, що забезпечують солідарну підтримку життєдіяльності груп населення, потенційно чи реально схильних до ризиків (фізичних, природних, професійних), з метою консолідації суспільства і стабільності політичної влади на засадах державного правового регулювання.

На нашу думку, вбачання мети соціальної політики в забезпеченості стабільності політичної влади не є достатньо обґрунтованою позицією, бо така мета соціальної політики може розглядатися як похідна, другорядна для всякої влади, котра завжди орієнтована на самозбереження, легітимність і підтримку стабільності у стосунках з підлеглими. Проте саме такі пріоритети не повинні бути цільовими для соціальної політики.

На основі аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури зроблено висновок, що у визначенні сутності соціальної політики існує суттєва розбіжність. Різні вчені часто оперують спорідненими поняттями і термінами, однак не завжди вкладають у них однаковий зміст, у зв'язку з чим категорія "соціальна політика" розкривається через досить варіативну систему показників, до якої включається широке коло питань щодо умов і способів життєдіяльності індивідів і суспільства.

Узагальнюючи розглянуті теоретичні позиції різних авторів щодо розуміння сутності соціальної політики, діяльності органів місцевого самоврядування в соціальній сфері, слід зазначити, що в кожній з наведених дефініцій можна знайти певний позитивний сенс, бо реальна соціальна політика, яка здійснювана більшістю сучасних розвинутих держав, вміщує певні елементи кожної з зазначених концепцій. На засаді вищерозглянутих концептуальних підходів можна погодитися з тими авторами, які розуміють сутність соціальної політики як її спрямованість на регулювання соціальних відносин між індивідами та соціальними групами з метою досягнення певних соціально-економічних умов життєдіяльності, які б відповідали вимогам і нормативам цивілізаційного суспільства. У такому розумінні зміст соціальної політики певною мірою зумовлений її похідністю від соціальних відносин між індивідами і соціальними групами як носіями різних професійно-кваліфікованих видів діяльності і статусно-рольових позицій.

Література.

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Аровина М. П.* Структурирование государственной социальной политики в регионе как основа ее эффективности : дис. ... к.гос.упр. : спец. 25.00.02 “Механизмы государственного управления” / М. П. Аровина. – Донецк, 2005. – 202 с.
3. *Бідак В. Я.* Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання : дис. ... к.е.н. : спец. 08.09.01 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика” / В. Я. Бідак. – Львів, 2004. – 250 с.
4. *Болдирев С. В.* Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02. “Конституційне право” / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 20 с.
5. *Борденюк В.* Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.
6. *Борденюк В.* Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління. Дискусії та обговорення / В. Борденюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 118–122.
7. *Борденюк В.* Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.
8. *Борецька Н. П.* Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми / Н. П. Борецька. – Донецьк : Янтра, 2001. – 540 с.
9. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітнік. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
10. *Мамонова В. В.* Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / В. В. Мамонова. – К., 2006. – 32 с.
11. *Мандибура В. О.* Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В. О. Мандибура. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 256 с.
12. *Право соціального забезпечення* : [навч. посіб.] / П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк, С. М. Синчук та ін. / за ред. П. Д. Пилипенко. – К. : ВД “Ін Юре”, 2006. – 495 с.
13. *Сирота І. М.* Право соціального забезпечення в Україні / І. М. Сирота. – Х. : Одисея, 2009. – 364 с.
14. *Соціальна політика регіону* : [монографія] / [В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, С. О. Горбунова-Рубан та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 272 с.
15. *Соціальна домінанта національної безпеки: актуальні проблеми*. – К. : ВД “Корпорація”. – 2004. – 196 с.
16. *Теренс М.* Ганслі. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / М. Теренс. – К. : Основи, 1996. – 237 с.

Надійшла до редколегії 18.04.2012 р.