

7. Мельник А. Ф. Державне управління : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Методи державного управління. – Режим доступу : <http://uareferats.com/index.php/referat/details/23803>.
9. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Ивашко, О. Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 188 с.
10. Функції державного управління. – Режим доступу : <http://textreferat.com.ua/referat2.php?id=7176>.
11. Характеристика державного управління. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/623/15>.
12. Waldo Dwight. The Study of Public Administration / Dwight Waldo. – New York : Random House, 1995.

Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

I. O. ПАРУБЧАК

**ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗА ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Досліджено ефективність виконання державних програм соціального захисту в Україні. Вивчено діяльність інститутів громадянського суспільства та суб'єктів некомерційного сектора у провадженні соціальної політики. Проаналізовано процес реформування основних чинників функціонування соціальної сфери. З'ясовано головні аспекти взаємодії суб'єктів соціальної політики в системі державного управління за демократичних реформ в Україні.

Ключові слова: ефективність, соціальна політика, взаємодія, реформи, державні програми, громадянське суспільство, соціальний захист, державне управління.

The efficiency of the implementation of national social protection programs in Ukraine. Studied the activities of civil society actors and the nonprofit sector in the conduct of social policy. The process of reforming the major factors for the functioning of the social sphere. Found out the main aspects of interaction of social policy in public administration for democratic reforms in Ukraine.

Key words: efficiency, social policy, cooperation, reform government programs, civil society, social protection, governance.

Соціальна політика в сучасному світі здійснюється різними суб'єктами і, насамперед, державою. Держава є одним з політичних інститутів історично сформованих стійких форм організації спільноти життедіяльності людей, соціальна держава сприяє соціально-політичної стабільності в суспільстві.

Виключення політичного фактора, невикористання його ролі у становленні соціальної політики не буде правильним. Однак не слід і перебільшувати його значення в поширенні соціальної політики в досить тривалій історичній перспективі. Він виступає в якості стримуючої сили, що прискорює, обмежує чи збільшує обсяг і структуру системи соціального забезпечення, однак він не може в принципі виступити визначальним фактором соціальної політики.

Соціальна політика тісно пов'язана із соціальним захистом населення, що передбачає в системі державного управління надання законодавчих, економічних, соціальних, соціально-психологічних гарантій населенню, які забезпечують соціальну справедливість різним його категоріям з обліком їхнього соціального стану і соціально-психологічних властивостей.

Історія соціальної політики сучасних держав уособлює історію постійного розширення свого впливу на життя суспільств інших країн. Як показують дані, держава не може повною мірою приписати тільки собі заслуги в поширенні соціальної політики, видима роль держави у формуванні соціальної політики збільшується, але не визначає її [1, с. 37]. Чим менше розглянутий період функціонування соціальної політики, тим більше значення держави як політичного фактора в її функціонуванні. І навпаки, чим більше часовий відрізок поширення системи соціального забезпечення як основної складової соціальної політики, тим менше вбачається залежність соціальної політики від політичного фактора.

У літературі висновок про взаємозв'язок рівня соціально-економічного розвитку і суспільного устрою був найбільш чітко і послідовно обґрунтowany. Надалі, для більшості дослідників аксіоматичним стає твердження про те, що рівень соціального розвитку впливає на політичну демократію [13, с. 57]. Тому сьогодні питання про вплив рівня соціально-економічного розвитку країни на здійснення чи нездійснення в ній процесів демократизації, має однозначну відповідь для більшості вчених.

Іншими словами, мова йде про твердження, відповідно до якого при досягненні країною визначеного соціально-економічного рівня в ній формуються передумови демократизації суспільно-владних відносин. Дослідники відзначають очевидний зв'язок між індексами демократії і різними показниками рівня соціально-економічного розвитку. Головним фактором демократизації найчастіше вважається модернізація соціальних структур, яка відбувається під її впливом.

Не можна не помітити зв'язку соціальної політики з проблемою ефективності демократичних інститутів. Погоджуємося з дослідниками, які вважають, що ключовою проблемою, від рішення якої багато в чому залежить ефективність демократичних політичних інститутів, є додання цим інститутам соціальної спрямованості, можливість з їхньою допомогою здійснювати соціальну політику в інтересах досить широких прошарків населення [17, с. 87].

Як правило, нові уряди не в змозі вирішувати в стислий термін гострі соціальні проблеми, унаслідок чого втрачають довіру громадян, а демократичні інститути втрачають легітимність. Низька легітимність демократичної системи випливає з неефективності політичних рішень, які прийняті керівництвом країни, а нелегітимність правління не дозволяє владі діяти ефективно, уникаючи популізму. Вирішення цієї проблеми дослідники зв'язують з розвитком у суспільстві демократичної політичної культури.

Немає сумнівів, що це прямо відноситься до сучасного українського суспільства і його політичної системи, яка розвивається багато в чому автономно від соціальної політики, від потреб і нестактів масових груп [16, с. 9]. Не випадково деякі автори думають, що подібна ситуація може стати причиною швидкої і неминучої ліквідації демократичних політичних інститутів.

Метою статті є з'ясувати основні чинники взаємодії суб'єктів соціальної політики в системі державного управління за демократичних реформ в Україні.

Для цього потрібно вирішити низку завдань: дослідити ефективність виконання державних програм соціального захисту в Україні; вивчити діяльність інститутів громадянського суспільства та суб'єктів некомерційного сектора в провадженні соціальної політики; проаналізувати процес реформування основних чинників функціонування соціальної сфери; з'ясувати головні аспекти взаємодії суб'єктів соціальної політики в системі державного управління за демократичних реформ в Україні.

Імпульси, які характеризують суспільні настрої до демократичних змін, обумовлені глибоким розчаруванням мас у нинішніх умовах існування, виявляються хиткими, нездатними перерости в деяку глибинну прихильність принципам демократії у випадку відсутності позитивних результатів функціонування нової політичної системи [4, с. 137]. У міру затягування кризи, що супроводжується різким погіршенням соціально-економічного стану широких прошарків населення й ослабленням керованості суспільними процесами, у суспільстві накопичуються нові розчарування, радикалізм яких підсилюється схильністю більшої частини мас зв'язувати з демократизацією, в першу чергу, надії на поліпшення матеріальних аспектів життя і велику соціальну справедливість.

Нерозуміння політики задоволення соціальних потреб людей є наслідком ірраціональних поглядів владних структур щодо пріоритетів у системі державних функцій, що здатне призвести до ослаблення і руйнування самої держави [3, с. 11]. У ході проведених демократичних перетворень суспільство поступово закономірно приходить до усвідомлення абсолютної необхідності у всеосяжній пріоритетній соціальній політиці, без якої неможливе створення нормальних умов життедіяльності людини і повне використання її інтелектуального і професійного потенціалу.

Уряди потрібні для того, щоб підтримувати соціальну справедливість шляхом перерозподілу багатства й інших ресурсів між громадянами, у багатьох країнах розподіл доходів є вкрай нерівномірним. Деякі теоретики розподільної

справедливості доводять, що подібні переміщення ресурсів повинні бути націлені на вирівнювання умов життя для всіх громадян. Так чи інакше, але громадяни багатьох суспільств, схоже, дотримуються тієї думки, що необхідно спробувати зробити розподіл багатства і доходів більш рівномірним [8, с. 18]. Значна частина податкових і соціальних програм задумана саме в цих цілях, хоча питання про те, наскільки подібні заходи ефективні і як далеко може заходити перерозподіл, часто викликають жаркі суперечки. Але навіть багато хто з тих, хто не розділяє думки уряду, в принципі зобов'язані перерозподіляти багатство, згодні з тим, що вони повинні забезпечувати всім громадянам хоча б деякий мінімальний рівень життя – свого роду соціальне підстрахування.

Соціально-економічною передумовою представницької демократії є обумовлена ними чисельна перевага в соціальній структурі так званого середнього класу. Цю соціальну спільність поєднує життєвий стандарт, що забезпечує приступність набору основних споживчих благ, які поставляються сучасним масовим виробництвом, і зацікавленість у соціально-політичній стабільності. Це сполучення консенсусу і піноралізму інтересів утворює середній клас, що дозволяє різним його групам виявляти, відстоювати і примиряти свої інтереси, не порушуючи в той же час інституціональних основ свого соціального стану [12, с. 65]. Природно, ця роль середнього класу в демократичній політичній системі виявляється не в усіх історичних ситуаціях, а в деяких навіть може перетворюватися на свою протилежність.

Визнаючи, що соціальна політика є найважливішою складовою частиною діяльності суспільства і держави, слід зазначити, що одним із принципів діяльності чи хоча б політичних декларацій більшості сучасних держав є принцип соціальної справедливості. Соціальна справедливість є загальновизнаною цінністю сучасної демократичної суспільної свідомості, закріпленої в основних документах світового співтовариства поряд зі миром і свободою [15, с. 236]. Проголошення і визнання принципу соціальної справедливості ще не дає уявлень про те, що слід включити в це багатозначне поняття.

Зрівняльний тип справедливості надає людям однакові можливості, що, безумовно, виправдано в ситуації соціального старту в тому випадку, коли слабість одних індивідів порівняно з іншими є об'єктивною. Однак, задовольняючи основні потреби особистостей на однаковому рівні, він знижує мотивацію до діяльності, обумовлену нестатком і незадоволеними потребами, послаблює спонукання до творчості, успіху. Суспільство не може ні ствердитися в якому-небудь найбільш вдалому розумінні соціальної справедливості, ні відмовитися від менш вдалого [14, с. 151]. Вибір переважного варіанту соціальної політики залежить від соціокультурного типу суспільства, традицій і звичаїв країни чи групи країн, рівня їхнього соціально-економічного і морально-психологічного розвитку.

У реальних умовах принцип справедливості повинен містити два начала – зрівняльний і розподільний. Визнання соціального типу держави спричиняє визнання рівності соціальних прав усіх його громадян, незалежно від їх індивідуальних чи

соціальних особливостей; без рівності свобод сучасну демократію представити важко. Останнім часом з'являється все більше політиків, які думають, що і перерозподільний компонент соціальної політики, спочатку виконуючи захисну функцію, в остаточному підсумку позитивно впливає на розвиток соціально-економічного стану суспільства [9, с. 312]. Ліберали, що ретельно копіювали застарілі форми класичного лібералізму з його ставкою на гру приватних інтересів, з його протиставленням рівності і свободи, не могли претендувати на роль гегемона визвольного процесу – розклад політичних сил в Україні після десятиліть панування комуністів кардинально відрізнявся від усіх відомих в історії європейських народів. Навіть у зрілом громадянському суспільстві виникають протиріччя між громадянським та груповими інтересами. Адже у фундаменті громадянських організацій лежать різного роду приватні інтереси, серед яких зустрічаються і такі, які розходяться з інтересами соціуму в цілому і навіть протистоять їм.

Структурування приватних інтересів – необхідне, але недостатня умова розвитку громадянського суспільства. Міра зрілості останнього визначається тим, наскільки приватні інтереси сполучені з публічними [6, с. 54]. Якщо в організаціях громадянського суспільства починають домінувати приватні егоїстичні інтереси, то ці організації перетворюються з громадянських у корпоративістські, які не здатні виступати як суспільна основа демократичного ладу.

Недавні дослідження соціальних відносин в Україні показали, що в неспокійні часи, які настали після проголошення незалежності, українці перестали сприймати публічну сферу як арену боротьби за реалізацію спільних інтересів. Свою увагу і сили люди направляють зовсім в іншу сторону, яка заснована на особистих взаєминах з неформальними структурами довіри [11, с. 14]. Якщо торкнутися питання про суб'єктів соціальної політики, розподілу їхніх ролей і чинників взаємодії, то конкретне рішення даного питання залежить від соціальної ситуації в країні, зрілості громадянського суспільства і рівня добробуту громадян.

У соціальній державі поряд із владними інститутами загальної компетенції, яка вирішує соціальні питання в загальному ряді з іншими проблемами, складається й ефективно функціонує розвинута і самодостатня система державних інститутів з вузькою соціальною спеціалізацією [5, с. 5]. До останнього відносяться інститути законодавчої влади, інститути виконавчої влади в апараті глави держави й уряді та інститути судової влади. При цьому держава активно заохочує виникнення і функціонування різноманітних недержавних інститутів і організацій з вузькою соціальною спеціалізацією.

В українському суспільстві зустрічаються найбільш виражені форми самоорганізації населення в період ослаблення чи часткового розпаду державних і суспільних інститутів. Зростання кількості некомерційних організацій показує, що відбувається емансипація соціальних груп і суспільства в цілому від держави, складаються організації й інститути, призначенні для формулювання і реалізації суспільних інтересів [20, с. 374]. Сучасний етап розвитку суспільства показує, що соціальна політика покликана вирішувати принципово нові завдання.

Таким чином, людина ставиться в центр соціально-економічної системи і, можливо, більш повне задоволення всього спектру її потреб, включаючи потребу в самореалізації, є як кінцевою метою виробництва, так і умовою його стійкого розвитку, згодом переосмислюються соціальні функції держави. На перше місце виходить ключова функція держави – суб’єкта соціальної політики як формування соціально-економічного середовища, яке сприяє активній самореалізації кожного члена суспільства [19, с. 233].

Україна продовжує переживати досить складний етап становлення державності. Уявляється, що найбільш гострою проблемою, від рішення якої залежить успішність входження нашої країни у світове і європейське співтовариство, є недостатня ефективна роль держави у зм'якшенні соціальних труднощів, які занадто болісно відображаються на більшості громадян країни. Варто підкреслити, що цільові настанови і можливості соціальної політики не можуть існувати в суспільстві самі собою, оскільки вони є одним з функціональних проявів існуючої соціально-економічної системи, реалізації її потенціалу розвитку, однак цієї констатації недостатньо [7, с. 16]. Необхідний інший, більш глибокий підхід до формування змісту соціальної політики – з позицій об'єктивних вимог розвитку суспільства, його прогресу, підвищення віддачі соціальної сфери для добробуту людини.

Час, що минув після початку реформування українського суспільства, дозволяє виважено оцінити його позитивні і негативні результати. Як відомо, у цей період соціальна політика формувалася в умовах спроб, що починаються, за рішенням двох задач – перебудови соціально-економічної системи й адаптації до конкурентних вимог глобальної економіки. Принцип рівності стартових можливостей у зв'язку зі скороченням масштабів і зниженням якості безкоштовної освіти, погіршенням здоров'я населення, відчуттям несправедливості відбувається, втратою віри в себе і довіри до держави.

Здається, що у сформованій критичній ситуації основні зусилля держави в Україні повинні бути спрямовані на збереження і відновлення нематеріальних складових суспільного багатства. Поки це завдання не буде вирішene, відтік із країни елітних людських ресурсів і фінансового капіталу буде продовжуватися. З цією метою необхідно переглянути як місце соціальної політики в системі державних пріоритетів, так і її загальну концепцію, а отже, пропоновані форми і методи реалізації [10, с. 17].

Вихід із ситуації вбачається у продовженні процесів реформування суспільства, у тому числі його соціальної сфери. У цьому зв'язку особливо важливо глибоко аналізувати досвід реформування, що накопичується, для того, щоб, з одного боку, вносити необхідні корективи, а з іншого – не ігнорувати, а тиражувати позитивні моменти. Система соціального захисту населення в Україні знаходиться у стадії становлення і розвитку, продовжуються пошуки її оптимальної структури, основних функцій, які визначають напрямки діяльності на різних рівнях.

Першим кроком на шляху формування активної соціальної політики повинний стати кардинальний перегляд бюджетних пріоритетів у бік збільшення соціальних інвестицій і поліпшення загальних умов зайнятості населення. Соціальне партнерство є специфічною формою суспільних відносин. Як явище, воно тісно взаємозалежно з реалізацією владних функцій із здійсненням влади. Соціальне партнерство цікавить нас тому, що воно уособлює взаємодію суб'єктів соціальної політики з збереженням, зміні соціального стану населення й окремих складових його частин, з рішенням проблем у соціальній сфері, які впливають на соціальний стан населення в цілому, а також його окремих груп. Основною метою соціального партнерства є залучення в процес соціального розвитку якнайбільше різних організацій.

Розвинуті країни світу в процесі свого розвитку випробували різні схеми взаємодії сторін трудових відносин і участі в цьому процесі влади, однак принцип був скрізь одинаковий: така взаємодія необхідна [18, с. 19]. Україна у процесі становлення і побудови своєї незалежності також використовує складові тристоронньої взаємодії владних структур, об'єднань роботодавців і профспілок.

Українське суспільство починає усвідомлювати, що альтернативи соціальному партнерству немає. Соціальне партнерство дозволяє об'єднати потенціал індивідуалізму і колективізму, ринкової ініціативності і демократії, державного управління і самоврядування. Ефективність різних моделей соціального партнерства багаторазово перевірялася в періоди важких криз, інфляції, безробіття. В екстремальних ситуаціях система партнерських соціально-трудових відносин успішно працює на основі цілісної суспільно визнаної соціально-економічної політики держави.

Система соціальної допомоги в Україні вимагає подальшого удосконалювання і розвитку не тільки в напрямку підвищення потенціалу органів праці і соціального захисту населення всіх рівнів, але і налагодження моніторингу соціальних процесів і ефективності державних програм у системі державного управління, вивчення суспільної думки. Процес прийняття рішень в умовах демократичної системи, особливо з питань, за якими в суспільстві відсутній консенсус, ускладнюється тривалими процедурами політичного торгу, різного роду погоджень і пошуку компромісів.

Звичайно, поки передчасно говорити про формування української моделі соціальної ринкової політики. Поки мова повинна йти про стратегічну установку держави на досягнення цієї мети, що може бути частково чи цілком реалізована в міру здійснення урядом цілеспрямованої політики. В українських умовах, коли велика кількість підприємств застосовує стратегію виживання, інститути громадянського суспільства і некомерційний сектор розвинуті слабко, поза сферою прямого впливу держави немає достатніх ресурсів і стимулів для довгострокових вкладень у людські ресурси. Тому найважливішою імпульсною крапкою є соціальні галузі державного сектора.

Ефективність соціальної політики залежить не тільки від ресурсного забезпечення, яке повинне покращитися в міру збільшення економічного

зростання. Не менш важливою проблемою є також раціоналізація використання коштів, які виділяються на соціальні нестатки. Якби не складалася ресурсна забезпеченість соціальної сфери, необхідні такі зміни в її організації державного управління, у технологіях забезпечення соціальних нестатків, у соціальній політиці, які б дозволили збільшити соціальну віддачу затрачуваних ресурсів. Безумовно, позитивним є те, що вже покладено початок реформуванню багатьох чинників функціонування соціальної сфери.

Література:

1. *Багмет М.* Виток соціального захисту населення в дискурсі політичного гуманізму / М. Багмет, В. Москаленко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2003. – 132 с.
2. *Бауман З.* Индивидуализированное общество / З. Бауман. – М., 2002. – 502 с.
3. *Володин А. Г.* Современные теории модернизации: кризис парадигмы / А. Г. Володин // Политическая наука. – 2003. – № 2. – 264 с.
4. *Даль Р.* О демократии / Р. Даль. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 398 с.
5. *Качан Л.* Праця – основа економічної і соціальної стабільності держави / Л. Качан // Соціальний захист. – 2003. – № 8. – 21 с.
6. *Ляшенко Т.* Соціальне партнерство як інститут громадянського суспільства / Т. Ляшенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2003. – 356 с.
7. *Мачульская Е. Е.* Право социального обеспечения / Е. Е. Мачульская. – М. : Книжный мир, 2000. – 207 с.
8. Подолання бідності – державна стратегія // Соціальний захист. – 2002. – № 8. – 23 с.
9. Политические институты на рубеже тысячелетий / отв. ред. К. Г. Холодковский. – Дубна : ООО “Феникс+”, 2001. – 345 с.
10. *Руденко В.* Цивілізоване вирішення трудових конфліктів – у конструктивній взаємодії соціальних партнерів / В. Руденко // Соціальний захист. – 2003. – № 8. – 25 с.
11. *Румянцева Е.* Бедность как глобальная проблема / Е. Румянцева // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 2. – 134 с.
12. *Семенов А. В.* Экономика и общество: процессы модернизации и трансформации (вопросы теории) / А. В. Семенов. – М. : Народный учитель, 2001. – 524 с.
13. *Семигіна Т.* Соціальна політика у глобальному вимірі / Т. Семигіна. – К. : Пульсари, 2003. – 342с.
14. *Сіленко А.* Соціальна держава: тернистий шлях до визнання / А. Сіленко, В. Сіленко. – О. : ТЕТ, 2002. – 345 с.
15. *Спікер П.* Соціальна політика: теми та підходи / П. Спікер. – К., 2000. – 254 с.
16. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор / [Г. Алмонд, Дж. Паузл, К. Стром, Р. Далтон]. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 364 с.
17. *Стребков А. И.* Социальная политика: теория и практика / А. И. Стребков. – СПб, 2000. – 453 с.

18. Сьомін С. Небезпечна прірва між багатими й бідними / С. Сьомін, В. Остроухов // Політика і час. – 2002. – № 12. – 54 с.
19. Холостова Е. И. Социальная политика / Е. И. Холостова. – М. : Инфра-М, 2001. – 541 с.
20. Хофферберт Р. Социальная политика и управление: сравнительный политологический анализ / Р. Хофферберт, Д. Л. Сингранелли // Политическая наука: новые направления. – М., 1999. – 624 с.

Надійшла до редколегії 21.09.2012 р.

УДК 351

О. В. ЧЕРВЯКОВА

РОЗВИТОК ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА

Визначено розвиток трансформаційних механізмів державного управління в контексті суспільних змін як наукову проблему.

Ключові слова: *розвиток трансформаційних механізмів, державне управління, суспільні зміни.*

Determined the development of the mechanisms of transformation of public administration in the context of social changes as a scientific problem.

Key words: *development of transformation mechanisms, public administration, social changes.*

Державне управління являє собою організаційні, координуючі, регулюючі та контролюючі впливи органів державної влади та управління та їх системи в цілому на суспільство, відносини та процеси в ньому. Ці впливи, як правило, є реакцією на об'єктивні потреби суспільства, що є складовою моделі процесу суспільних змін.

Розвиток трансформаційних механізмів державного управління зазначені в працях відомих українських і зарубіжних учених, зокрема, В. Авер'янова, В. Бакуменка, Д. Бостона, В. Волкової, Д. Гвішцані, В. Князєва, Н. Нижника, Р. Фатхутдинова, В. Форрестера, В. Цветкова та ін.

Метою даної статті є постановка наукової проблеми розвитку трансформаційних механізмів державного управління в контексті суспільних змін.

Державне управління являє собою організаційні, координуючі, регулюючі та контролюючі впливи органів державної влади та органів державного