

8. Forrester Jay W. 1993. System Dynamics and Learner-Centered-Learning in Kindergarten through 12th Grade Education (D-4337), System Dynamics Group, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, December 21. - 20 pp.

9. Reynolds Martin and Holwell Sue. Introducing systems approaches. In: Reynolds, Martin and Holwell, Sue. Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide. London: Springer, 2010. - P. 1-23.

10. Richardson Neil. A systems approach to education in the secondary sector / Neil Richardson // International Journal of Social Economics. - 1999. - Vol. 26. - Iss: 4. - P. 482-486.

11. System Dynamics in Education. - Режим доступу : <http://sysdyn.mit.edu/>

12. Two Roles For Complex Systems In Education: Mainstream Content And Means For Understanding The Education System Itself. Report on Project #REC-9980241. Jim Kaput, Yaner Bar-Yam, Michael Jacobson, Eric Jakobsson, Jay Lemke, Uri Wilensky, and Collaborators - New England Complex Systems Institute. - Режим доступу : <http://necsi.org>

Ольга Петрос,

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Передумови розвитку соціального діалогу в державному управлінні України

У статті розглядаються передумови розвитку соціального діалогу в державному управлінні України. Виявлено, що інституціоналізації соціального діалогу в державному управлінні передувало впровадження ринкової економіки та інститутів ринку (ринок праці, наймані працівники, вільний вибір роду занять, професійні спілки, роботодавці, приватні власники, свобода підприємництва, лібералізація цін, ринкові методи регулювання доходів і оплати праці, договірне регулювання соціально-економічних відносин та ін.).
Ключові слова: державне управління, соціальний діалог, інститути ринку.

Revealed that the institutionalization of social dialogue in public administration preceded the introduction of market economy and market institutions (labor market, hired labor, free choice of occupation, trade unions, private owners, employers, freedom of enterprise, liberalization of prices, market methods of regulation of income and wages, contract regulation of socio-economic relations etc.).
Key words: governance, social dialogue, institutions market.

Постановка проблеми. У системі ринкових відносин, які справляють вагомий вплив на економічний, політичний та соціальний прогрес суспільства, особливе місце належить соціальним інститутам. Разом з тим суспільна практика демонструє виняткову важливість економічних інститутів у соціальному розвитку суспільства, адже саме економіка, економічні відносини будь-якого суспільства безпосередньо впливають на соціальну сферу [22].

Інструментом ефективного державного управління, покликаним забезпечити узгодження економічних та соціальних пріоритетів розвитку суспільства в ринковій економіці, є соціальний діалог. З досвіду країн розвинутої ринкової економіки відомо, що обмін інформацією, консультації та переговори з представниками різних груп інтересів покращують якість державно-управлінських рішень і забезпечують розробку дієвих стратегій суспільного розвитку. Процес соціального діалогу дає змогу врегулювати неминучі розбіжності й уникати конфлікту інтересів, досягти угод, забезпечити макроекономічну рівновагу та суспільний розвиток у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин проблеми, яким присвячується стаття. Соціальний діалог є новітньою категорією, що з'явилася у лексиконі вітчизняних науковців, політиків, практиків на початку нового тисячоліття і за короткий час концептуально розвинулася та набула важливого теоретичного й прикладного значення як механізм "вироблення та реалізації державної соціальної і економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин та забезпечення підвищення рівня і якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві" [7].

З початку 90-х рр. XX ст. проблема соціального діалогу стала предметом фундаментальних розробок вітчизняних учених різних галузей знань: філософії - С.Б.Жданенко, політології - Д.В.Неліпи, В.В.Давиденка, Н.А.Громадської, Т.М.Ляшенко, права - В.В.Лазора, О.А.Трюхан, Є.В.Краснова, Г.А.Капліної, соціології - І.М.Дубровського, В.А.Варениці, економіки - О.В.Мірошниченка, А.М.Колота, державного управління - Н.Г.Діденко, О.В.Шемякова та ін.

Формулювання цілей статті. Метою пропонованої статті є виявлення передумов інституціоналізації соціального діалогу в державному управлінні України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Соціальний діалог у сучасному світі являє собою основне право різних груп населення, зокрема працівників і роботодавців, брати участь у розробці і здійсненні соціально-економічної політики, та являє собою унікальний інструмент забезпечення балансу інтересів найманих працівників, підприємців і влади на користь усього суспільства [18].

Процес інституціоналізації соціального діалогу в Україні об'єктивно спричинений соціально-економічними реформами, що розпочалися в листопаді 1990 р. з прийняттям Верховною Радою УРСР Концепції переходу до ринкової економіки [11]. Цим документом було започатковано формування інституту ринку праці: робочій силі поряд із засобами виробництва, фінансами було надано статус товару, а її формування і використання підпорядковувалося законам товарно-грошового обігу.

Разом з тим економічна криза, яка на початку 90-х рр. минулого століття охопила більшість підприємств, спричинила різке погіршення життя працівників і збурила сильну хвилю робітничого невдоволення та протесту. Перші історично-важливі страйки розпочалися в 1989 р. в шахтарських містах на західному Донбасі, а згодом поширилися і на інші регіони України.

В умовах трансформації економічних, соціальних, політичних, суспільних, духовних відносин в Україні особливого значення набуває інститут професійних спілок як захисник прав і гарантій громадян у всіх сферах життя. Але пострадянські профспілки не відповідали цільовому призначенню профспілок ринкової економіки. Як адміністративний орган радянські профспілки були інститутом примусу працівників до більш продуктивної праці за меншу зарплату (організація соціалістичного змагання і руху за виконання соціалістичних зобов'язань, бригади ударної і комуністичної праці і т.ін.) [2].

Масові акції протесту працівників спонукали до перегляду статусу і функцій профспілок. 6 жовтня 1990 р. на базі Української республіканської ради профспілок - республіканського підрозділу всесоюзної профспілки ВЦРПС було створено Федерацію незалежних профспілок України (нині Федерація профспілок України (ФПУ)). Тоді до ФПУ увійшли 34 галузеві профспілки та обласні міжгалузеві профоб'єднання, які репрезентували 95% від усіх організованих у профспілки трудящих [13].

Визначальною подією для становлення профспілок як ринкового інституту стало створення 27 жовтня 1990 р. на базі робітничого руху Незалежної профспілки гірників. Саме тоді похід на Київ, що тривав майже місяць, допоміг домогтися від чиновників виплати заборгованостей по заробітній платі, яка в деяких випадках не виплачувалася по 9 місяців [21]. У подальші роки трудові колективи, групи працівників різних професій продовжили створення незалежних профспілок.

Ринок праці в Україні формувався шляхом трансформації формальних і неформальних інститутів радянської доби, які впродовж багатьох десятиліть забезпечували обов'язкову та загальну зайнятість. З метою вдосконалення регулювання відносин у галузі праці при переході республіки до ринкової економіки Верховна Рада УРСР внесла зміни і доповнення до Кодексу законів про працю Української РСР (прийнятого 1971 р.), яким визнавалося право громадян Української РСР на працю, що включає також право на вільний вибір професії, роду занять і роботи [8].

Законом було внесено зміни до КЗпП УРСР, які заклали основи інституціоналізації сторін соціально-трудова відносин у ринковій економіці. Зокрема, в тексті Кодексу положення "адміністрація", "адміністрація підприємства, організації", "адміністрація підприємства, установи, організації" було замінено на положення "власник або уповноважений ним орган", а "робітники і службовці" - на посилання "працівники".

У міру збільшення частки найманих працівників у загальній чисельності зайнятих відбувалася заміна планово-адміністративних методів регулювання доходів і заробітної плати ринковими. Посилення ринкового регулювання у розподілі доходів проявлялося в тому, що з прийняттям Закону УРСР "Про підприємства в Українській РСР" [9] суб'єкти господарювання стали самостійно визначати форми, системи, розміри оплати праці та інші види доходів працівників, зазвичай ігноруючи вимоги Кодексу законів про працю (КЗпП УРСР), Єдиного тарифно-кваліфікаційного довідника та інших нормативних актів. Такий підхід був мотивований тим, що в умовах ринкової економіки кожна працездатна людина повинна індивідуальними зусиллями забезпечити добробут сім'ї та її соціальну захищеність [3, с. 3].

У процесі ринкових трансформацій постала проблема широкомасштабного міжтериторіального і міжгалузевого перерозподілу та працевлаштування працівників, поліпшення якості їх підготовки. На вирішення цієї проблеми Рада Міністрів Української РСР 21 грудня 1990 р. створила Державну службу зайнятості - централізований інститут спеціальних державних органів з регулювання зайнятості населення, професійної орієнтації, працевлаштування, соціальної підтримки тимчасово непрацюючих громадян [19].

Отже, для перших років перехідної економіки було характерне швидке нарощування інституційного потенціалу ринку праці та соціально-трудо-вих відносин. Разом з тим на функціонуванні соціальних інститутів негативно позначилася глибока соціально-економічна криза. Недієвість ринкових важелів знецінювала права соціально-економічної свободи працівників, спричиняла поширення деградаційних процесів особистості, сім'ї, депопуляцію населення, соціальне розшарування та нестабільність у суспільстві [10].

Падіння реальних доходів деякою мірою стримувала індексація грошових заощаджень і доходів громадян [4]. Але, незважаючи на вжиті заходи, відбувалося зниження реальних доходів основної маси населення, посилилася диференціація доходів і заробітної плати.

У липні 1991 р. парламент ухвалив Програму надзвичайних заходів щодо стабілізації української економіки та виходу з кризи [20]. Разом з тим у програмі захисту та життєзабезпечення населення містилися положення, які знижували рівень соціального захисту працівників. Зокрема, на період реалізації Програми було призупинено дію ст. 62 і 65 Кодексу законів про працю Української РСР, що знімало з власника відповідальність за порушення обмежень у використанні понаднормових робіт.

Новий імпульс розвитку соціальні реформи отримали з проголошенням незалежності України [1]. У спадок від радянської системи новоутворена країна отримала соціальну політику, основним суб'єктом якої була держава. До початку 90-х рр. в Україні функціонувала модель 100% бюджетного фінансування не лише системи соціального забезпечення, а й охорони

здоров'я, освіти та практично всіх галузей соціально-культурного призначення. Соціальні витрати становили значну частку ВВП. Зокрема, якщо в кінці 80-х рр. ВВП на душу населення у колишньому Союзі був у 3-4 рази нижчий, ніж у розвинених країнах Заходу, то соціальні витрати - лише на 15-25% нижчі. Відповідальність за соціальне забезпечення населення покладав на себе партійно-державний апарат, який мав у підпорядкуванні налагоджену бюрократичну машину [14, с. 177].

Перехід до нової політико-економічної системи господарювання з приватною власністю, багатоукладною економікою й ринковим регулюванням потребували удосконалення всієї системи соціальних інститутів. У жовтні 1991 р. Верховна Рада схвалила програму реформ "Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності" [16]. Оцінюючи її з позицій сьогодення, В.М.Литвин зазначає, що розробники цієї програми не уявляли собі, як революційний катаклізм позначиться на добробуті народу. Як ті, хто складав цю програму, так і ті, для кого вона призначалася, були переконані в тому, що економічна криза негайно закінчиться, а промисловість негайно освоїть випуск товарів народного споживання [15].

Натомість економічна ситуація в країні змінювалася за іншим сценарієм: зростаючий дефіцит бюджету й гіперінфляція змушували віднаходити нові методи соціальної політики і соціального захисту населення. Різке зниження життєвого рівня населення України на початку 90-х рр. призвело до активного пошуку засобів захисту від зубожіння найбільш уразливих верств населення.

У 1991 р. було прийнято низку законів України у сфері соціального забезпечення: "Про пенсійне забезпечення", "Про основи соціальної захищеності інвалідів", "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей". Законотворчий процес у сфері соціального забезпечення доповнили прийняті у 1992-1993 рр. закони України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" та ін. Державне фінансування заходів діючої системи соціального забезпечення населення призвело до того, що близько двох третин населення країни у 1992 р. отримували допомогу від держави. Це стало однією з причин незбалансованості державного бюджету, посилення інфляційних процесів.

Держава виявилася неспроможна розв'язувати соціальні проблеми, кількість яких збільшувалася. Значно погіршився захист соціальних та трудових прав і гарантій громадян. Некеровані ринкові процеси спричинили маргіналізацію окремих груп населення, соціальну напруженість, посилення різноманітних ризиків у навколишньому середовищі, культурі, соціальних відносинах.

Теоретичні переконання та політична діяльність українських реформаторів - лібералів на початку 90-х рр. ХХ ст. базувалися на тому, що запроваджена ринкова система, наділена виключною здатністю саморегулювання, забезпечить природний економічний і соціальний порядок, виявилися руйнівними.

Необхідність удосконалення державного управління, здатного пом'якшити негативні впливи на рівень і якість життя населення, сприяла запровадженню соціального діалогу в державне управління.

Першим кроком на шляху інституціоналізації соціального діалогу в Україні було створення у 1991 р. відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" Координаційного комітету сприяння зайнятості населення, сформованого на тристоронній основі, на державному та регіональному рівнях. 16 червня 1992 р. був прийнятий Закон України "Про об'єднання громадян" [6], за яким профспілки отримали законодавче визнання як громадська організація, що об'єднує громадян для задоволення та захисту їхніх законних, соціальних, економічних та інших спільних інтересів.

У 1992 р. в Україні була укладена перша Угода між урядом України і профспілковими об'єднаннями України. До укладення цієї угоди була підписана та діяла Угода між урядом Української РСР і Радою Федерації незалежних профспілок України на 1991 р. У 1993 р. Президент України підтримав пропозицію профспілок і організацій роботодавців щодо створення Національної ради соціального партнерства як консультативно-дорадчого органу для узгодження інтересів найманих працівників, роботодавців і держави [17].

З метою захисту прав у сфері праці та розвитку соціально-трудових відносин 1 червня 1993 р. було прийнято Закон України "Про колективні договори і угоди" [5], спрямований на сприяння врегулювання трудових відносин і соціально-економічних інтересів найманих працівників з власниками підприємств, установ, організацій. Цього ж року була укладена перша Тарифна угода між Кабінетом Міністрів і всеукраїнськими профспілками та їх об'єднаннями.

Важливе значення для подальшої інституціоналізації соціального діалогу мало схвалення 1 грудня 1993 р. Верховною Радою України Концепції соціального забезпечення населення - першої комплексної національної програми соціального захисту [12]. Враховуючи нові економічні та соціальні реалії, і, зокрема, рівноправне існування різних форм власності, свободу підприємництва, вільний вибір виду зайнятості, лібералізацію цін, регулювання оплати праці через тарифні угоди, в Концепції було закладено основу для зміни соціальної ролі та функцій держави, а також передбачено форми участі працівників і роботодавців у розробці та здійсненні соціальної політики.

Висновки з даного дослідження. Соціальний діалог є важливим інститутом ринкової економіки. Таким чином, трансформація соціально-економіч-

ної та політичної системи України, впровадження ринкових відносин створили об'єктивні передумови для інституціоналізації соціального діалогу в державному управлінні.

Упровадженню соціального діалогу передувало створення таких інститутів ринку, як ринок праці, наймані працівники, вільний вибір роду занять, професійні спілки, власники-роботодавці, свобода підприємництва, лібералізація цін, ринкові методи регулювання доходів і оплати праці, договірне регулювання соціально-економічних відносин та ін.

Запровадження соціального діалогу в Україні прискорили численні проблеми соціальної політики, соціального захисту населення, що виникли в перші роки розбудови ринкової економіки, та необхідність удосконалення державного управління цими процесами.

На початку 90-х рр. минулого століття в Україні було утворено Координаційний комітет сприяння зайнятості, Національну раду соціального партнерства, укладено Угоду між Урядом України і профспілковими об'єднаннями України. Ці інститути заклали основу для подальшого розвитку соціального діалогу в державному управлінні України.

Перспективні напрями подальших досліджень. Перспективними є дослідження подальшої еволюції інституту соціального діалогу в державному управлінні України.

Список використаних джерел

1. Акт проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України № 1427-ХІІ від 24 серп. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 38. - Ст. 502.
2. *Дубровський М. Л.* Моделі профспілкової діяльності і типи проффрухів: історія і сучасність / М. Л. Дубровський, Л. С. Чернявський. - Режим доступу : profosvita.narod.ru/Osnovy.pr.doc
3. Економічний аналіз реалізації соціально-гуманітарної політики України : монографія / авт. кол. : Л. В. Ільченко-Сюйва, О. І. Кілієвич, І. В. Розпутенко, О. П. Романюк. - К. : НАДУ, 2008. - 124 с.
4. Закон України про індексацію грошових доходів і заощаджень громадян в УРСР // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 42. - Ст. 551.
5. Закон України про колективні договори і угоди // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 36. - Ст. 361.
6. Закон України про об'єднання громадян // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 504.
7. Закон України про соціальний діалог в Україні // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 28. - Ст. 255.
8. Закон УРСР про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки // Відом. Верхов. Ради УРСР. - 1991. - № 23. - Ст. 267.
9. Закон УРСР про підприємства в Україні // Відом. Верхов. Ради УРСР. - 1991. - № 24. - Ст. 272.
10. *Карпенко О. А.* Економічний механізм формування ринку праці : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / Карпенко О. А. - К., 2001. - 16 с.

11. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 р. № 0001460-90// Відом. Верхов. Ради УРСР. - 1990. - № 48. - Ст. 632.
12. Концепція соціального забезпечення населення України. Схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 груд. 1993 р. № 3758-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. - 1994. - № 6. - Ст. 31.
13. *Корнієнко О.* Професійні спілки в умовах соціальних трансформацій / О. Корнієнко. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pome/2008_6/PDF/Kornievskiy.pdf
14. *Куценко В. І.* Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики) : монографія / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко, Я. В. Остафійчук ; за ред. В. І. Куценко. - К. : Заповіт, 2003. - 228 с.
15. *Литвин В. М.* Розвиток соціальної сфери / В. М. Литвин. - Режим доступу : http://www.lytvyn-v.org.ua/history_of_ukraine/index.php?article=ch5_r13_p4
16. Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності : Постанова Верховної Ради України від 25 жовт. 1991 р. № 1698а-12. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
17. *Петроє О.* Сучасний стан та пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку національної моделі соціального діалогу в Україні / О. Петроє, Г. Осовий, В. Варениця // Вісн. НАДУ. - 2010. - № 3. - С. 222-231.
18. *Петроє О. М.* Вплив соціального діалогу на соціально-економічний розвиток держави: зарубіжний досвід / О. М. Петроє // Вісн. НАДУ. - 2010. - № 4. - С. 216-225.
19. Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 21 груд. 1990 р. № 381. - Режим доступу : <http://uazakon.com/document/tpart17/isx17168.htm>
20. Програма надзвичайних заходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану від 3 лип. 1991 р. № 1291-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. - 1991. - № 36. - Ст. 473.
21. Профспілковий рух України: історія та сучасність // Конфедерація Вільних Профспілок України. - Режим доступу : <http://old.kvpu.org.ua/ua/history>
22. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : у 2 ч. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2009. - Ч. 1. - 456 с.

Наталія Фойгт,

кандидат економічних наук,

старший науковий співробітник,

докторант кафедри управління охороною

суспільного здоров'я НАДУ

Управлінські проблеми охорони здоров'я населення похилого віку в межах територіальних громад: баланс між формальним і неформальним секторами

У статті аналізується перерозподіл відповідальності за надання медичної допомоги населенню похилого віку між формальною системою охорони здоров'я та неформальною мережею підтримки літніх людей з боку сім'ї та