

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто теоретичні підходи до трактування принципів державної соціальної політики України в сучасних умовах, розкрито зміст та запропоновано їх перелік.

The theoretical approaches to the interpretation of state social policy of Ukraine today, disclosed the content and asked them to list.

Головною стратегічною метою державної соціальної політики є досягнення високого рівня життя кожного громадянина незалежно від місця його проживання та на основі забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку держави. Але зазначене є неможливим без розуміння теоретичних аспектів формування та реалізації такої політики. Саме тому увагу акцентовано на визначенні змісту принципів державної соціальної політики, оскільки вони є критеріями вибору шляхів досягнення її цілей.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних аспектів формування та реалізації державної соціальної політики зробили багато науковців і практиків, серед яких А. Іванова, А. Новікова, І. Лавриненко, У. Лоренц, У. Садова, Ю. Сасенко, П. Спікер, Л. Церкаевич, П. Шевчука, А. Яременко та ін.

Результати їх досліджень, використовувались як основа для узагальнення та вдосконалення системи принципів державної соціальної політики та розуміння їх суті.

Метою статті є оцінка теоретичних підходів до трактування принципів формування та реалізації державної соціальної політики України в сучасних умовах і розкриття їх змісту.

Формулюючи принципи, розробка яких є важливим елементом державної соціальної політики, виходимо з того, що під принципами слід розуміти "... першопочаток; те, що лежить в основі певної теорії науки; внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки; основну особливість у будові чогонебудь" [10, с. 461]. Філософська наука розглядає принципи, з одного боку, як першопочаток, "... те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки", а з іншого – як "внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності" [11, с. 519]. У словнику-довіднику "Державне управління та державна служба" принципи трактуються як "основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних і соціальних процесів". У цьому джерелі також указано, що "сукупність принципів є початковою формою систематизації знань. Вона адресована визначеним фахівцям" [5, с. 302-303].

Таким чином, принцип є центральним поняттям, основоположною ідеєю, що пронизує систему будь-яких знань і субординує його. У межах теоретичного знання про державну соціальну політику принцип означає вимогу розгортання самого знання в систему, де всі теоретичні положення тісно пов'язані між собою і певним чином впливають одне на одного.

Виходячи з вищенаведеного, під принципами державної соціальної політики розуміємо такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави.

Враховуючи власне визначення принципів державної соціальної політики і надбання сучасної науки з цього питання, спробуємо сформулювати свій перелік принципів, які, зважаючи на їх виняткове значення, пропонуємо поділити на загальні та специфічні. До загальних можна віднести ті, що є властивими для всіх видів державної соціальної політики (політики розподілу і перерозподілу суспільного продукту, державної політики зайнятості і охорони праці, державної політики в соціальній сфері, державної демографічної політики, державної соціологічної політики, державної політики у сфері соціального захисту населення та державної політики гармонізації соціально-економічних інтересів).

Насамперед до принципів державної соціальної політики, на нашу думку, слід віднести принцип верховенства права. Він властивий для будь-якої діяльності й утверджений Конституцією України. Функціонування принципу верховенства права охоплює механізм забезпечення надійності та передбачуваності, який ґрунтується на нормі "управління згідно із законом". Тобто, державні органи діють відповідно до чинного законодавства, а тому – приймають рішення із дотриманням загальних правил і принципів.

Оскільки під державною соціальною політикою ми розуміємо діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також діяльність партій, громадських об'єднань, державних установ і організацій, що регламентується відповідними законодавчими та нормативними актами, віддзеркалює суспільний устрій і регулює взаємовідносини в суспільстві для забезпечення достойного рівня життя населення та визначається їх цілями та інтересами, то їй повинні бути властиві принципи належного урядування, наведені в Білій книзі Європейського урядування (2001) [14]: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та відповідність (узгодженість).

Принцип відкритості впливає з конституційно проголошеного права громадян "брати участь в управлінні державними справами..." та рівного права "доступу до державної служби, а також до служби в

органах місцевого самоврядування” [1, с. 25]. Н. Гудима зазначає, що під відкритістю варто розуміти забезпечення органами влади можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [4, с. 79]. Дуже часто принцип відкритості ототожнюють з принципом прозорості. А. Конов зазначає, що прозорість є можливістю своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність органів державної влади, а відкритість – гарантією врахування думки громадян при розробленні та впровадженні державних рішень. При цьому прозорість забезпечується законодавством про свободу інформації, а відкритість – законодавством про адміністративні процедури [6, с. 41]. Приблизно такої ж думки притримується і В. Мельниченко, який вбачає основну відмінність принципів прозорості та відкритості в тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об’єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб’єктів щодо політики [7, с. 49].

Отже, принцип відкритості у процесі формування та реалізації державної соціальної політики полягає в можливості активних дій громадян та їх об’єднань щодо такої політики.

Принцип прозорості полягає в нормативному врегулюванні процедур діяльності органів державної влади та дотриманні цих процедур у повсякденній діяльності.

Слід також зазначити, що принципи прозорості та відкритості мають бути взаємно узгодженими, оскільки без прозорості як належної обізнаності громадян та їхніх колективів з обумовленістю та змістом діяльності органів державної влади у сфері державної соціальної політики неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність.

Участь припускає широке залучення громадян до процесу врядування “по всьому ланцюжку політичного процесу – від розробки концепції до її реалізації” [14].

Кожна посадова особа, яка має відношення до формування та реалізації соціальної політики, повинна нести відповідальність за свої дії або бездіяльність у даному процесі. Інакше кажучи, кожен орган державної влади повинен бути відповідальним за прийняті рішення перед своїми громадянами шляхом підзвітності і підконтрольності іншим адміністративним, законодавчим, судовим органам і громадським організаціям. Розуміючи це, О. Новікова називає цей принцип принципом чіткого розподілу обов’язків і невідворотність відповідальності за їх невиконання, порушення прав громадян. Ми пропонуємо його називати принципом відповідальності як його і названо в Білій книзі Європейського врядування (2001).

У процесі формування та реалізації державної соціальної політики всі її суб’єкти мають прагнути досягнення запланованих цілей і максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів. Саме в цьому і полягає принцип ефективності.

Принцип узгодженості (погодженості) передбачає врахування інтересів інших видів державної політики, які впливають на формування та реалізацію державної соціальної політики або зазнають впливу від неї. Рішення, що готуються до прийняття на місцевому рівні, повинні бути погоджені з більш широким у державному масштабі комплексом принципів і рішень, що є основою більш стійкого і збалансованого територіального розвитку в масштабах усієї України. Це означає, що дії відповідних органів державної влади повинні бути узгоджені та відповідати єдиній меті – покращання добробуту громадян країни, підвищення рівня їх життя.

Погоджуємось із думкою авторів [8, с. 80-81; 12, с. 107] щодо віднесення до принципів державної соціальної політики принципу соціальної справедливості. Він вказує на забезпечення справедливого і неупередженого розподілу національного багатства, ВВП між громадянами, територіальними громадами, іншими суб’єктами суспільних відносин, рівний доступ громадян країни до основних соціальних послуг, соціальних гарантій і застосування диференційованого оподаткування.

Виходячи із сутності державної соціальної політики, вважаємо, що держава зобов’язана за допомогою саме соціальної політики створити такі умови, щоб кожна працездатна людина була спроможна заробляти стільки, стільки дозволяють її цінності і ініціатива і, відповідно, мала можливість забезпечити себе і свою сім’ю всім необхідним, сплачуючи податки, у тому числі і на соціальний захист інших.

Держава повинна гарантувати людям таку життєдіяльність, за якої їхній добробут має залежати тільки від їхньої праці, розумових здібностей, відповідальності, свідомого ставлення до своєї свободи. У країні повинна підтримуватися мобільність трудових ресурсів, забезпечуватися свобода переміщення людей, функціонувати ринок житла, заохочуватись перекваліфікація працюючих [13, с. 24]. У цьому і полягає зміст принципів самозабезпечення та самозахисту.

Основоположним принципом державної соціальної політики є, на нашу думку, і принцип солідарності, який передбачає розумну централізацію коштів і їх перерозподіл для забезпечення тих, хто без них неспроможний вижити. Відмова від цього принципу неможлива, оскільки багато громадян є інвалідами від народження або протягом життя втратили можливість повною мірою піклуватись про себе, а тому можуть розраховувати на захист і відповідну допомогу від держави. Держава, яка неспроможна допомогти тим, хто попав у біду, ризикує опинитися на межі дестабілізації та соціального вибуху.

Ю. Саєнко відстоює тезу, що в перехідних суспільствах головне – це закласти духовні принципи у зміст соціальної політики, насамперед такі, як рівність можливостей, справедливість, співучасть [9, с. 175-76].

Заходи державної соціальної політики в усіх державах, які визнали себе соціальними, направлені як на працездатне, так і на непрацездатне населення країни. Для працездатного населення пріоритетне значення має

сприяння держави в наданні робочого місця кожному індивідууму відповідно до його знань і навичок, отриманні доходу, який може забезпечити достойне життя та відповідає трудовому внеску, встановлення гарантій мінімального розміру заробітної плати, інших гарантій, пов'язаних з трудовими та іншими правовідносинами. У цьому і полягає принцип рівності можливостей.

У багатьох країнах громадяни захищені міжнародними чи регіональними хартіями або біллями про права від певних державних дій, а також від дій, а також від дій приватних осіб (наприклад, антидискримінаційні положення). Вони також можуть встановлювати чіткі права та критерії для проголошення в країні базових соціальних заходів, обов'язкових для держави і здатних пристосовувати або анулювати законодавство. Рівність прав, наприклад, може ставитись вище якоїсь правової норми [3, с. 17].

Звідси і випливає принцип рівноправності, коли кожна людина має право на соціальних захист, який забороняє будь-яку дискримінацію незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії або іншого. Це особливо актуально для країн, для яких характерні значні міграційні потоки.

Керівництву держави слід уникати односторонніх силових методів, "проштовхування" соціальних рішень. Інакше є ризик зіткнутися з опором громадськості, який може набувати вельми витончених форм. Крім того, участь працівників в ухваленні або узгодженні рішень стосовно проведення заходів, направлених на підвищення життєвого рівня та добробуту як усього народу, так і кожного громадянина зокрема, створює відчуття причетності і сприяє зміцненню ідеї "спільної справи". Тобто принцип співучасті означає узгодженість дій між державними інститутами, зацікавленими суб'єктами державної соціальної політики і громадськістю в досягненні спільної мети.

Погоджуємось з думкою Л. Цесаркевич щодо принципів державної соціальної політики, слід віднести і принцип субсидіарності, який передбачає надання переваги громадським ініціативам, порівняно із відповідною діяльністю державних органів і установ при фінансуванні заходів у сфері соціальної політики. Він сприяє законодавчому регулюванню взаємодії державних і недержавних структур у соціальній сфері і підтримку останніх.

Наступний – принцип об'єктивності. Він означає необхідність врахування під час розробки найважливіших напрямів державної соціальної політики всіх можливих чинників, які впливають на кількісні та якісні показники та вимог об'єктивних закономірностей і реальних можливостей суспільних сил.

Досить важливим принципом формування державної соціальної політики є принцип демократизму, який, як і принцип об'єктивності, відносять до загальносистемних принципів державного управління. Він відтворює народовладдя в державному управлінні і передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян [5, с. 97]. Щодо застосування цього принципу до формування державної соціальної політики, то він передбачає залучення до розробки основних засад такої політики широких верств населення, політичних партій, рухів, інших громадських об'єднань.

Ще один принцип – принцип соціального партнерства [14, с. 69]. Суть цього принципу зводиться до рівноправності сторін на переговорах і при прийнятті рішень; рівної для всіх сторін обов'язковості виконання домовленостей; обов'язкової й рівної відповідальності сторін за виконання прийнятих зобов'язань.

Не можемо оминати і принципу гармонійності розвитку людини. Він передбачає, з одного боку, задоволення фізичних, духовних та інших потреб сучасної людини впродовж всього життя, а з іншого – розширення можливостей вибору людини та гарантування їй особистих прав і свобод.

Державна соціальна політика повинна базуватись на забезпеченні незмінності її стратегії і тактики протягом визначеного державою періоду та на єдності стратегічних і тактичних заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. Саме це і передбачає принцип стабільності і безперервності.

У процесі здійснення тактичних заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей, держава використовує обов'язкові (установлені нормативно-правовими актами) правила, норми, нормативи. Такий принцип назвемо принципом директивності.

Також до принципів формування і реалізації державної соціальної політики відносимо принципи трипартизму, єдності теорії і практики, взаємозв'язку, зіставності та порівнянності, історичності, гнучкості, пріоритетності, своєчасності та наукової обґрунтованості.

Принцип трипартизму передбачає участь у переговорах трьох сторін: державної влади, працівників і роботодавців.

Принцип єдності теорії і практики полягає в тому, що напрацювання теоретичних положень повинно базуватись на практичних результатах, а практичні дії – на теоретичних розробках.

Принцип взаємозв'язку передбачає формування державної соціальної політики в тісному взаємозв'язку з усіма видами державної політики (економічної, в тому числі бюджетної, інвестиційної, інноваційної, митної та ін.)

Принцип зіставності та порівнянності полягає в застосуванні умов порівняння, зіставлення абсолютних і відносних показників, згідно з якими вони повинні бути приведені до адекватної форми виміру, а також встановлення близьких або рівних умов формування і використання трудових, фінансових, природних та інших ресурсів для суб'єктів суспільних відносин, що мають подібні якості та ознаки.

Принцип історичності означає дослідження та врахування при розробці державної соціальної політики генезису її виникнення, основних стадій та етапів еволюції, законів і закономірностей розвитку та функціонування, кількісно-якісних і сутнісних перетворень.

Принцип пріоритетності передбачає виокремлення окремих напрямів державної соціальної політики і концентрації всіх наявних ресурсів, зокрема бюджетних, саме на реалізацію цих напрямків.

Принцип наукової обґрунтованості означає застосування обґрунтованих результатів наукових досліджень при розробці стратегічного курсу та тактичних дій реалізації державної соціальної політики.

Принцип гнучкості полягає в можливості змінювати окремі тактичні дії відповідно до конкретних ситуацій, що виникають на певному етапі розвитку суспільства.

Принцип своєчасності допомагає уникнути затримки у прийнятті органами державної влади рішень стосовно забезпечення соціальних прав громадян країни, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами. Адже вповільнення вирішення нагальних соціально-економічних проблем призводить до розчарування серед громадян, збільшення недовіри до державних інституцій, а це може зашкодити як суспільним, так й особистим інтересам. Тому законодавчо визначені часові межі розв'язання актуальних питань упереджують бюрократизм і затримку їх розгляду й забезпечують вчасне прийняття державно-управлінського рішення.

Фінансове забезпечення реалізації державної соціальної політики здійснюється в основному за рахунок бюджетних коштів. Тому доцільним буде, на нашу думку, до принципів цієї політики відносити і принцип бюджетного контролю. Він виступатиме як попередня умова формування державної соціальної політики і як засіб її постійного регулювання, контролю, корегування, своєчасного виявлення негативних тенденцій, попередження негативних явищ.

Усі ці загальні принципи державної соціальної політики повинні використовувати відповідні суб'єкти при розробці законодавчих і нормативних актів з питань цієї політики як у цілому, так і за окремими її напрямками. Крім цього, кожен напрям державної соціальної політики повинен базуватися не тільки на загальних принципах, але й на специфічних (доповнюючих) принципах, які підкреслюють особливі ознаки і вирізняють цей напрям із усієї сукупності державної соціальної політики загалом.

Так, наприклад, до специфічних принципів державної соціальної політики у сфері зайнятості населення можна віднести такі:

- принцип сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;

- принцип координації діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної і соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості.

Серед специфічних принципів державної молодіжної політики виділимо:

- залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики і програм, які стосуються всього суспільства, особливо молоді;

- забезпечення правової і соціальної захищеності молодих громадян, необхідної для надолуження зумовлених віком недоліків їхнього соціального статусу.

При здійсненні державного управління та регулювання освітньою діяльністю держава, крім загальних принципів, керується ще такими:

- принцип варіативності, який означає різноманітність освітніх закладів різної форми власності, освітніх програм, змісту, форм та методів навчання;

- принцип неперервності – як удосконалення кожної людини впродовж усього життя.

Використання повною мірою як загальних, так і специфічних принципів у процесі формування та реалізації державної соціальної політики сприятиме підвищенню добробуту як усього суспільства, так і кожного громадянина країни зокрема.

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Під принципами державної соціальної політики розуміємо такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави.

Зважаючи на велике значення принципів формування та реалізації державної соціальної політики, пропонуємо поділити їх на загальні та специфічні. До загальних відносимо ті, що є властивими для всіх видів державної соціальної політики, а саме такі принципи: соціальної справедливості, публічності і прозорості, відкритості, участі, відповідальності, ефективності, відповідності (узгодженості), верховенства права, самозабезпечення та самозахисту, солідарності, співучасті, рівності можливостей, рівноправності, субсидіарності, об'єктивності, демократизму, соціального партнерства, гармонійності розвитку людини, стабільності і безперервності, директивності, трипартизму, єдності теорії і практики, взаємозв'язку, зіставності та порівнянності, історичності, гнучкості, пріоритетності, своєчасності, наукової обґрунтованості та принцип бюджетного контролю.

Специфічні принципи підкреслюють особливі ознаки певного виду державної соціальної політики (політики розподілу і перерозподілу суспільного продукту, державної політики зайнятості і охорони праці, державної політики у соціальній сфері, державної демографічної політики, державної соціологічної політики, державної політики у сфері соціального захисту населення та державної політики гармонізації соціально-економічних інтересів) або її підвиду (наприклад, державної молодіжної політики, державної

сімейної політики, державної політики у сфері освіти та ін.).

Урахування цих теоретичних підходів до трактування принципів і розуміння їх суті дозволить на практиці більш ефективно формувати і реалізовувати державну соціальну політику, що, у свою чергу, суттєво вплине на розвиток суспільних відносин, збільшення тривалості життя населення, зменшення рівня безробіття, удосконалення системи соціального захисту і соціального забезпечення населення, підвищення рівня освіченості і здоров'я нації, збільшення доходів громадян.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Юридична практика, 2006. – 512 с.
2. Бражко О. В. Державне регулювання зайнятості населення в умовах соціально-економічного розвитку України : [монографія] / О. В. Бражко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 200 с.
3. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Т. М. Ганслі. – К. : Основи, 1996. – 237 с.
4. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 77–83.
5. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
6. Конов А. В. Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко / А. В. Конов // Вестн. Моск. ун-та. – 2005. – № 3. – С. 39–45. – (Серия 21. Управление (государство и общество)).
7. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації / В. І. Мельниченко // Вісник НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 48–55.
8. Новікова О. Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення / О. Ф. Новікова. – Донецьк : ІЕП НАН України, 1997. – 460 с.
9. Саєнко Ю. І. Соціальна політика в період трансформації суспільства / Ю. Саєнко // Изменение социально-классовой структуры общества в условиях его трансформации. – Х. : Основа, 1997. – С. 174–191.
10. Словник іншомовних слів / [укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. – К. : Наук. думка, 2000. – С. 451. – (Серія “Словники України”).
11. Філософський енциклопедичний словник. – К. : Абрикос, 2002. – 743 с.
12. Церкасевич Л. В. Современные тенденции социальной политики в странах Европейского Союза : [учеб. пособие] / Л. В. Церкасевич. – СПб. : Изд-во СПб. гос. ун-та экономики и финансов, 2004. – 207 с.
13. Ягодка А. Г. Соціальна інфраструктура і політика : [навч. посіб.] / А. Г. Ягодка. – вид. 2-ге, доопр. і доп. – К. : КНЕУ, 2006. – 392 с.
14. European Governance. A White Paper. Commission of the European Commission. COM (2001) 428 final. Brussels, 2001. – P. 35.

Надійшла до редколегії 22.12.2009 р.