

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Коротич О. Б.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Харків*

Реалізація державної соціальної політики в Україні стикається з низкою проблем, частина з яких є новими додатковими викликами, пов'язаними виключно із умовами сьогодення, що загострюють соціальну, політичну та фінансову нестабільність. На особливу увагу у цьому контексті заслуговує системне реформування публічної влади в Україні.

Ключові слова: державна соціальна політика, реформування публічної влади, державні соціальні стандарти.

Korotych O. B.,

*Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Public Administration Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL POLICY OF UKRAINE IN TERMS OF REFORMING PUBLIC AUTHORITIES

Implementation of state social policy in Ukraine is facing a number of problems, some of which are new, additional challenges associated exclusively with the present conditions that aggravate the social, political, and financial instability. In this regard, a systemic reform of public authority in Ukraine deserves special attention.

Key words: state social policy, public authority reform, state social standards.

Постановка проблеми. Розвиток великих соціально-економічних територіальних комплексів субнаціонального рівня завжди має бути узгоджений із політикою держави, що реалізується органами публічної влади у різних сферах суспільного життя: економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Як і у будь-якій соціальній державі [6, ст. 1] в Україні найбільша увага приділяється здійсненню соціальної політики, реалізація якої спрямована на працевлаштування тих, хто здатний і бажає працювати, захист прав і свобод людини, створення доступних систем охорони здоров'я та освіти, розвиток системи соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротьбу з бідністю, злочинністю, попередження соціальних конфліктів тощо.

Незаперечним є те, що соціальна політика має ґрунтуватися на пізнанні законів суспільного розвитку, виявленні в усіх сферах суспільного життя глибинних тенденцій, що зумовлюють процеси самореалізації людиною власного соціального потенціалу, впливають на її соціальну безпеку, а також здійсненні цілеспрямованого впливу на них суб'єктів регулятивної діяльності [9, с. 5]. До таких суб'єктів насамперед відносяться органи публічної влади (державного управління і місцевого самоврядування), які на теперішній час знаходяться у стадії реформування на засадах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розробки та реалізації державної соціальної політики Української держави досліджувались багатьма відомими науковцями, серед яких: В. Бульба, М. Головатий, Н. Діденко, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лобас, Г. Лопушняк, О. Макарова, О. Новікова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, В. Трощинський та ін.

Спираючись на ґрунтовне дослідження соціальних функцій держави [1], В. Бульба зазначає, що органи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечуючи функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, розглядають, як стратегічні, наступні завдання своєї діяльності: закріплення та підтримку соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію та гармонійний розвиток особистості; стимулювання активної діяльності особистості та соціальних груп в тому числі через механізм взаємної довіри між владою і громадянами, соціальними групами; забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг; надання високих соціальних гарантій кожній людині в обмін на чесну сплату визначених державою податків; використання коштів і ресурсів підприємств у механізмі соціального захисту населення; розробка і створення механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства; реалізації державних адресних програм соціальної допомоги; розробка стратегії забезпечення принципу соціальної справедливості у системі соціально-економічних відносин; упровадження різних форм і видів соціального страхування; професійної підготовки соціальних працівників; узгодження інтересів та регулювання правовими засобами конфліктів в суспільстві, забезпечення його усталеного розвитку [2, с. 121].

Отже, вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на розвиток соціальних відносин, умови життя та праці населення країни за допомогою різноманітних засобів (форм, методів та інструментів) є досить різновекторним, але являє собою складну багаторівневу систему із тісно пов'язаними між собою та непевним зовнішнім середовищем елементами.

Проблеми, що характерні для реалізації державної соціальної політики України на регіональному рівні, можна підрозділити на дві великі групи: проблеми, які не вирішуються протягом усієї новітньої історії України (від серпня 1991 р. до теперішнього часу), та проблеми, які (починаючи з лютого 2014 р.) різко погіршили соціально-економічний стан держави.

До звичних (на жаль!) проблем реалізації державної соціальної політики відносяться:

- нестача коштів для забезпечення соціального розвитку країни, її регіонів, районів та базових територіальних одиниць;
- недоліки конкретних механізмів реалізації соціальної політики на державному рівні та на місцях;
- зневага до культурних та соціально-психологічних особливостей громад, що мешкають у різних регіонах.

Проблеми реалізації державної соціальної політики, притаманні останньому періоду розвитку країни, пов'язані із такими новими факторами, як:

- окупація істотної частини території країни та продовження бойових дій на лінії розмежування із озброєних Росією та підкріплених підрозділами російської армії терористичними формуваннями;
- необхідність направлення значних фінансових ресурсів на відновлення боєздатності української армії та організації довготривалої оборони країни від російських загарбників;
- виникнення широкого прошарку біженців, що втратили майно, житло, роботу, пережили особисті трагедії;
- повернення до місць постійного проживання демобілізованих бійців, що брали участь у бойових діях, мають психологічні та фізіологічні особливості, що заважають пристосуватися до мирного життя;
- реформування усієї системи публічного управління, порушення сталого розподілу повноважень та взаємозв'язків між різними органами влади;

– проведення (закладання основ) докорінних реформ в усіх сферах життєдіяльності суспільства;

– укрупнення базових територіальних одиниць, часто без врахування думки окремих громад та рішень органів місцевого самоврядування базового рівня, незважаючи на наявність Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [11];

– ліквідація (закриття) розташованих у сільській місцевості низки закладів освіти й охорони здоров’я, що вважаються неперспективними або високовитратними, навіть коли громада готова їх утримувати власним коштом, щоб забезпечити безпеку для життя членів громади;

– знецінення заощаджень громадян України та різке падіння їх реальних доходів за купівельною спроможністю (девальвація гривні до долара США з 1 січня 2014 р. по 24 серпня 2015 р. склала 170 % [8], індекс споживчих цін за 2014 р. сягнув 24,9 %, а за 2015 р. – 42,3 % [5]);

– багато інших факторів з різним ступенем впливу на реалізацію державної соціальної політики.

Ще однією проблемою реалізації державної соціальної політики, пов’язаною із необхідністю щомісячно витратити значні кошти, є виплата соціальної допомоги багатьом категоріям населення. Причому проблема скоріше не в тому, що українським законодавством передбачено широкий спектр соціальних виплат, а в тому, що у державі не забезпечуються умови для підвищення доходів та заощаджень працюючих громадян шляхом створення достатньої кількості робочих місць із гідними умовами праці та достойною оплатою праці.

Мета статті. Якщо лишити поза межами цього дослідження аналіз впливу російської агресії на діяльність держави, державних інституцій та системи місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних умов життя суспільства, забезпечення соціальної справедливості та соціально-політичної стабільності у країні, то серед найбільш важливих факторів, що впливають на реалізацію соціальної політики, слід розглядати системні перетворення, які поступово мають відбутися в усіх сферах суспільного життя, щоб Україна успішно влилася у цивілізоване співтовариство високорозвинених країн світу. Головною метою цієї статті стало розкриття особливостей реформування системи публічної влади в Україні, що є важливим фактором, який безпосередньо впливає на механізм реалізації державної соціальної політики через перорозподіл повноважень між владними органами та запровадження змін у фінансуванні соціальної сфери бюджетами різних рівнів.

Виклад основного матеріалу. За даними Національної ради реформ, до складу якої входять Президент України (Голова), Прем’єр-міністр, спікер Верховної Ради, Голова Національного Банку України, представник дорадчої ради, міністри Кабінету Міністрів України, голови комітетів Верховної Ради та чотири представники громадянського суспільства [12]. Серед пріоритетних реформ: оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа, децентралізація, реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа правоохоронної системи, реформа системи національної безпеки та оборони, реформа системи охорони здоров’я, податкова реформа, програма енергонезалежності та реформа енергетики, програма просування інтересів України в світі, реформа сільського господарства, реформа освіти, реформа управління державною власністю, реформа фінансового сектору, конституційна реформа, реформа виборчого законодавства та реформа державних закупівель.

Про ґрунтовність і глибину реформ, що відбуваються, можуть свідчити, наприклад, практичні результати здійснення реформи з децентралізації системи управління державою. Так, протягом 9 місяців 2015 р. в Україні, що продовжує потерпати від російської окупації, ініційовано процес об'єднання у понад 6 тисячах територіальних громад (більше половини від існуючих) і вже створено 159 об'єднаних територіальних громад, що об'єднали майже 800 сільських, селищних, міських рад. У даних об'єднаних територіальних громадах оголошено проведення перших місцевих виборів голів та депутатів відповідних рад.

Результати фінансової децентралізації за 9 місяців 2015 р. підтверджуються зростанням доходів місцевих бюджетів на 40,7 % – 70,9 млрд грн проти 50,4 млрд грн 2014 р. Це ті кошти, якими місцеве самоврядування спільно з громадами розпоряджаються самостійно. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то у майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Таким чином у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад [12].

Згідно прогнозним розрахункам Мінфіну ресурс місцевих бюджетів на 2016 р. у цілому збільшиться на 48 923,2 млн грн, або на 17,7 % і становитиме 325 652,3 млн. грн., у тому числі: за загальним фондом – 311 323,6 млн грн (+48 064,3 млн грн/18,3 %); за спеціальним фондом – 14 328,7 млн грн (+858,9 млн грн/6,4 %). При цьому, прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів (з урахуванням реверсної дотації) становить 118 258,6 млн грн, що на 17,3 % або на 17 411,1 млн грн більше прогнозних показників 2015 р., у тому числі: за загальним фондом – 104 656,0 млн грн (+13 576,5 млн грн/14,9 %); за спеціальним фондом – 13 602,6 млн грн (+3 834,6 млн грн/39,3 %) [13].

Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету для місцевих бюджетів відповідно до проектних даних становить 207 393,7 млн грн, що порівняно з 2015 р. (з урахуванням внесених змін) більше на 31 512,1 млн грн, або на 17,9 %. При цьому, передбачено за загальним фондом – 206 667,6 млн грн (+34 487,7 млн грн/20,0 %); за спеціальним фондом – 726,1 млн грн (-2 975,6 млн грн/-80,4 %). За загальним фондом збільшуються, зокрема, обсяги: субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення на 23 107,2 млн грн (33,3 %) до 92 563,4 млн грн; медичної субвенції – на 5 903,7 млн грн. (13,2 %) до 50 673,0 млн грн; освітньої субвенції – на 6 461,7 млн грн (15,4 %) до 48 301,6 млн грн [Там само].

Як зазначає В. Б. Гройсман однією з найважливіших серед комплексу реформ, які сьогодні потрібні Україні на шляху європейського розвитку є реформа місцевого самоврядування, бо від успіху саме цієї реформи залежить успіх усіх секторальних реформ, оскільки вона має забезпечити реальну участь громадян України в тих перетвореннях, які відбуватимуться в державі [3]. Метою Концепції реформування місцевого самоврядування є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [7].

Очевидно, що результати реалізації цієї реформи безпосередньо впливатимуть на реалізацію органами публічної влади державної соціальної політики, бо відповідно до Концепції зміниться розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, на регіональному рівні до сфери відповідальності

органів місцевого самоврядування передбачається віднести шість основних повноважень: утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону, утримання транспортної інфраструктури регіонального значення, планування регіонального розвитку, надання спеціалізованої медичної допомоги (третинний рівень) і спеціалізованої середньої освіти, розвиток культури, спорту та туризму.

Представлений у Концепції розподіл повноважень начебто і не викликає істотних заперечень, але аналіз процесу реалізації реформи з децентралізації системи публічного управління показує, що у подальшому деякі заявлені положення можуть бути підкореговані таким чином, що механізми функціонування різних органів влади не відповідатимуть попереднім намірам передати більше влади на місцевий рівень. Так, у проекті змін до Конституції України щодо децентралізації влади [10, ст. 143] про планування регіонального розвитку обласною радою вже не йдеться. Тому оновлений текст ст. 143 Конституції України породжує низку запитань: 1) чому рада “обласна”, якщо у ст. 133 буде дослівно зазначено таке: “Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони” [Там само, ст. 133]; 2) чи не буде роль місцевих органів влади через текст пунктів 2 та 3 ст. 143 знову зведена до затвердження бюджетів та програм соціально-економічного та культурного розвитку, які розроблятимуть та “протискуватимуть” органи державної влади, як і було раніше; 3) чи не буде збережена меншовартість органів місцевого самоврядування через підпорядкування їх органам виконавчої влади в частині виконання значної кількості делегованих повноважень замість надання права управляти державними справами в інтересах місцевого населення, як це прописано у Європейській хартії місцевого самоврядування [4, с. 4]?

Подібні питання виникають і щодо інших статей Конституції України, текст яких буде змінено відповідно до проекту, який на сьогодні вже отримав висновок Конституційного Суду України щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України та попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Так, у ст. 118 проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” зазначається, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти, які призначаються на посаду та звільняються Президентом України, виконують прописані у ст. 119 повноваження, підпорядковуються тільки Президенту України та Кабінету Міністрів України і, на відміну від голів місцевих державних адміністрацій, на можуть офіційно отримати рішення обласної або районної ради про недовіру [10, статті 118, 119]. Проектом змін до Конституції України не прописується структура префектури або адміністрації префекта, тому важко уявити яким чином вони будуть функціонувати. У той же час, на відміну від низки попередніх проектів змін до Конституції України, у яких передбачалось скасування існування органів державної влади на районному рівні, префекти діятимуть також і в районах, що зменшує можливості щодо децентралізації владних повноважень та передачі їх до органів місцевого самоврядування.

При ознайомленні із проектом змін занепокоєння також викликає ст. 144, у якій Президенту України надається право тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого, який має спрямовувати та організовувати діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради [10, статті 108, 144]. При цьому термін “тимчасово” ніяк не регламентується, тож ситуація із усуненням від управління справами органу або низки органів місцевого самоврядування може тривати роками, що аж ніяк не забезпечує просування до задекларованої децентралізації влади в Україні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Як показує аналіз процесу реформування системи публічного управління в Україні, це, з одного боку, – запровадження необхідних прогресивних змін, що сприятимуть розширенню можливостей системи місцевого самоврядування щодо ефективного управління соціально-економічним розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць, районів та регіонів країни, а з іншого – значний дестабілізуючий фактор, пов'язаний із невизначеністю механізмів реалізації органами влади своїх оновлених функцій, в тому числі й тих, що забезпечують втілення положень державної соціальної політики. Зважаючи на це, необхідно прискорити запровадження реформ, що здійснюються у різних сферах життєдіяльності суспільства, з метою переходу до стабільного функціонування оновлених структур та механізмів, що сприятимуть ефективній реалізації усіх напрямків соціальної політики Української держави на якісно новому рівні.

Список використаних джерел

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : [монографія] / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Бульба В. Г. Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики / В. Г. Бульба // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2013. – № 4 (16). – С. 118–125.
3. Гройсман В. Б. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / В. Б. Гройсман // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 7-8.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування / пер. з англ. Є. М. Вишневецького. – Б.м. : Рада Європи, Б.р. – 10 с.
5. Индекс инфляции (Украина) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://index.minfin.com.ua/index/infl/?2015>.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] / {Текст Конституції України відповідає тексту, що існував до внесення змін Законом “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004 р.}. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Мини-гид по девальвации гривны для чайников [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kurs.com.ua/novost/mini-gid-po-devalvacii-grivny-dlya-chayn-r319526?utm_source=kurs&utm_medium=tizer&utm_campaign=sidebar.
9. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : проект Закону України (доопрацьований) від 1 липня 2015 р. № 2217а/П. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Результати діяльності Національної ради реформ за 9 місяців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/nationalreform_broshura4.pdf.
13. Ресурс місцевих бюджетів на 2016 рік (прогнози розрахунки Мінфіну) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eimg.pravda.com/files/c/2/c27d585.pdf>.

Надійшла до редколегії 25.09.2016 р.