

О. М. Гостєва,
старший викладач кафедри державної служби та менеджменту освіти,
Державний вищий навчальний заклад "Університет менеджменту освіти",
Національна академія педагогічних наук України, м. Київ

АКТИВІЗАЦІЯ ДІЄВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

O. Gosteva,
Senior Lecturer Department of Public Service and Educational Management,
State Higher Educational Institution "University of Educational Management",
National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv

ACTIVATION OF THE ACTIVITIES OF SOCIAL PARTNERSHIP OF STATE INSTITUTIONS WITH PUBLIC ORGANIZATIONS IN MODERN UKRAINE

Статтю присвячено вивченню системи соціального партнерства в умовах розбудови демократичного урядування в Україні. У статті розглядаються механізми становлення та розвитку соціального партнерства державних інституцій з громадськими організаціями.

The article is devoted the study of the system of social partnership in the conditions of re-erecting of democratic management in Ukraine. In the article the mechanisms of becoming and development of social partnership of state institutions are examined with public organizations.

Ключові слова: соціальне партнерство, публічна влада, державні інституції, неурядові некомерційні організації (ННО), державне управління, "третій сектор", громадянське суспільство.

Key words: social partnership, public power, state institutions, ungovernmental noncommercial organizations, state administration, "third sector", civil society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Актуальність теми дослідження для вітчизняної управлінської та соціальної практики обумовлена передусім тими глибинними змінами, що відбуваються у сфері взаємовідносин органів публічної влади і громадян та їх організацій в умовах становлення демократичного урядування. В останні роки концепція соціального партнерства набуває широкої популярності. Впровадження механізмів соціального партнерства для України беззаперечна: відмова соціальних партнерів від конфронтації на користь взаємної згоди, співробітництво

на паритетних засадах суттєво сприяли б внутрішній стабілізації та соціальному миру. Дослідження ж цих механізмів та методів взаємодії стали наразі гострою необхідністю соціально-економічних перетворень в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦЬОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Проблемам взаємодії держави та громадянського суспільства, теорії і практики соціального партнерства присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених.

**НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ
ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ
ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ**

Демократичні перетворення в Україні поступово створюють передумови для розвитку громадянського суспільства, для повноцінної участі громадян в політичному житті. Актуальність цих процесів обумовлює необхідність розробки теоретико-методологічних аспектів нових форм впливу громадськості на владу, на підготовку і реалізацію управлінських рішень таких, наприклад, як соціальне партнерство.

**МЕТА АБО ЦІЛІ СТАТТІ
(ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)**

Мета статті полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні принципів, функцій та організаційних форм соціального партнерства між органами публічної влади і громадськими організаціями.

**ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ
ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ
ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ
НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Останнє десятиріччя ХХ століття в Україні було ознаменоване зародженням і розгортанням соціально-політичних процесів становлення громадянського суспільства. Нині вже не викликає сумнівів той факт, що успіх розбудови демократичного урядування залежить, з одного боку, від ступеня розвитку структур громадської ініціативи, а з іншого — від рівня і якості діалогу держави з цими структурами. Тільки у такому разі правомірно говорити про демократичний режим, за якого управління має характер не односторонньої дії, а конструктивної взаємодії з рівноправними прямими і зворотними зв'язками. Як зазначають українські науковці (Е. Гансова, В. Гілко, Л. Кормич), одним з важливих наслідків демократизації України стала активізація політичного життя, залучення до нього широких верств населення [1, с. 125].

Основою участі громадян у таких процесах є принцип відкритого соціального партнерства органів влади і громадян, в якому вони є рівними суб'єктами відносин. Кожен із суб'єктів такої взаємодії володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі в ньому.

Подібну думку поділяє і В. Мартиненко, який зазначає: "Розв'язати суперечливий характер суб'єкт-об'єктної взаємодії між державою і суспільством вбачається можливим через формування і розвиток суб'єкт-суб'єктної взаємодії між ними, що потребує впровадження і розвитку різних форм діалогу між владою і громадськістю, пошуку компромісу і механізмів узгодженого прийняття суспільно важливих управлінських рішень". Саме цей процес В. Мартиненко називає демократизацією механізмів державного управління і розглядає як дієвий засіб його об'єктивізації в процесі переходу до формування та розвитку нової парадигми демократично-сформованих соціально-управлінських систем [2, с. 17]. В. Мартиненко вказує на виникнення "об'єктивної необхідності впровадження універсального способу демократизації механізмів державного управління — соціального партнерства

між владою, бізнесом і громадськістю — основними суб'єктами суспільної життєдіяльності" [3, с. 19]. Становлення соціального партнерства в Україні відбувається складно — через подолання догматизму, через спроби беззастережного перенесення на вітчизняний ґрунт зарубіжних концепцій.

Соціальне партнерство як суспільний феномен — поняття порівняно молоде. Ця проблема тривалий час не викликала до себе значної уваги вітчизняних науковців. Переважна більшість радянських вчених ставила боротьбу та насильство в ранг єдиного можливого засобу вирішення протиріч, особливо коли мова йшла про економічні та соціально-політичні інтереси. В суспільстві і в теорії в той час панувала "єдина вірна" точка зору.

В Україні за терміном "соціальне партнерство" тривалий час існувало тред-юніоністське тлумачення. Квінтесенція цього підходу полягає в тому, що під соціальним партнерством мається на увазі система взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, профспілок, організацій роботодавців у регулюванні соціально-економічних і трудових відносин, вирішенні трудових і соціальних конфліктів. Іншими словами, акцент робиться лише на одній з багатьох вузлових соціальних сфер — трудових відносинах між роботодавцями, найманими робітниками і профспілками (і навіть при таких тлумаченні його зазвичай прагнуть звести до сукупності дій, спрямованих на підписання й реалізацію колективних договорів). Так, В. Жуковим і В. Скуратівським у навчальному посібнику "Соціальне партнерство в Україні" [4] детально викладено основні проблеми впровадження соціального партнерства саме в систему соціально-трудових відносин України, розкрито особливості стосунків між сторонами соціального партнерства: державою, профспілками та роботодавцями.

Однак дедалі більше вчених починають вважати таке тлумачення соціального партнерства невичерпним. На противагу вузькому підходу, за якого майже не розглядаються інші найважливіші питання соціальної сфери (інвалідність, освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальна інфраструктура, соціальне страхування, захист знедолених тощо), на сучасному етапі за поняттям "соціальне партнерство" уже закріпилося інше тлумачення, більш широке за змістом.

З розвитком суспільства проблема соціального партнерства виходить далеко за межі соціально-трудових відносин, переростаючи в суспільно-політичну — соціальне партнерство як механізм побудови системи демократичного урядування. Тому і в багатьох країнах методологією соціального партнерства керуються фахівці з метою встановлення співробітництва на всіх рівнях владних структур із неурядовими некомерційними організаціями "третього сектору".

Так, у документах Організації Об'єднаних Націй під партнерством пропонується розуміти "добровільні й засновані на співробітництві взаємини між різними суб'єктами, за яких всі учасники домовляються спільними зусиллями домагатися спільної мети або виконувати конкретне завдання й спільно переборювати несприятливі фактори, нести спільну відповідальність, надавати

на взаємній основі ресурси й знання й користуватися досягнутими результатами" [5; 6].

Причина, через яку визначення соціального партнерства настільки нечіткі, полягає в природі самого явища — у надзвичайній розмаїтості видів партнерства і форм, в яких можуть приймати партнерів. "Багатосторонні партнерства вкрай широко різняться з погляду цілей, масштабів, складності, рівня діяльності (від локального до глобального), кількості і різноманіття партнерів" [7, с. 34]. Нарешті, "соціальні партнерства можуть містити в собі різну кількість зацікавлених сторін і тому відрізняються за ступенем розмаїтості, причому збільшення розмаїтості надає як нові можливості, так й означає появу нових викликів" [8, с. 11].

Партнерство ж передбачає не тільки необхідність розуміння і визнання інтересів протилежної сторони, але й її сприйняття в якості реалії суспільного розвитку, яку треба визнавати. Важливим аспектом, що визначає стан державної влади, є те, наскільки вона відтворює у своїй діяльності загальні потреби, інтереси, цілі й волю громадян. Масштаб і характер поширення участі громадян у процесах формування та реалізації державно-управлінських рішень залежить від того, як функціонує система "держава — громадянське суспільство", оскільки тільки останнє спроможне сформувати орієнтації на використання громадянами діалогових форм політичної участі.

Роль держави як одного із соціальних партнерів полягає у створенні умов, що задовольняють суспільні потреби шляхом узгодження інтересів "другого" і "третього" секторів із питань соціально-економічної політики [4]. Держава є центром економічного і соціального розвитку, проте не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник. Тому надається такого великого значення ролі держави у вітчизняній системі соціального партнерства.

Багатовимірність процесу соціального партнерства передбачає оптимізацію відносин між діючими в суспільстві силами. Механізм вирішення спірних питань в рамках цього суспільно-політичного явища слід розглядати як універсальний демократичний шлях. Як вважає Дж. Сарторі, можливе виділення основного консенсусу, чи консенсусу за основними моментами, який є стимулюючою, хоч і не обов'язковою, умовою демократії [9, с. 46].

Але від соціального партнерства не слід очікувати майже миттєвих перетворень суспільного життя на краще, адже це динамічне поняття, що існує в межах демократичного суспільства, у певних соціально-політичних та економічних умовах, воно є результатом копіткої співпраці — відносин зацікавлених сторін.

Складна функція органів влади з відповіді на потреби й інтереси суспільства вимагає функціонування спеціального механізму, що здійснює виявлення й вирішення соціальних проблем. Про наявність подібного механізму знали ще О. Конт, Г. Спенсер, Т. Парсонс й інші соціологи, які розглядали його як якусь регулятивну систему, що забезпечує стійкість соціальної системи [10; 11; 12].

У своїх дослідженнях Г. Атаманчук застосовує поняття "соціального механізму" до державного управління і визначає його як сукупність і логічний взаємоз-

в'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через посередництво яких суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси і цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу. На його думку, соціальний механізм здійснення державного управління, що акумулює інтереси і потреби суспільства з метою вибору оптимальних засобів і методів їх реалізації, може бути виражений через такий опосередкований державою єдиний ланцюг: потреби → інтереси → протиріччя → цілі → воля → мотиви (настанови) → стимули → рішення → дії → результати.

Саме у такому послідовно взаємопов'язаному і логічно поєднаному ланцюгу суспільних елементів відбувається формування і реалізація державного управління [13, с. 129].

Реалізація здатності організацій відповідати на виклики можлива за умови функціонування в організаціях соціальних механізмів. Головною функцією таких механізмів є виявлення й вирішення соціальних проблем. За допомогою соціального механізму, який діє в суспільному житті, власне і забезпечується життєдіяльність і розвиток соціуму.

В умовах управлінської системи СРСР структура соціального управління відображала інтереси не широких мас, а класово-номенклатурної частини партійно-державного апарату. Основна соціальна мета управління в радянській системі камуфлювалася єдністю загальних і індивідуальних цілей, яка нібито цементувала весь соціальний механізм. Уся система законодавства, механізми розподілу елементарних життєвих благ, економічна і фіскальна політика, а також управлінська сфера ґрунтувалися на ототожненні інтересів суспільства з інтересами держави, на підпорядкованості особи державі в усіх царинах її життєзабезпечення.

При створенні діючих схем партнерства бажано враховувати: кожна зі сторін партнерства володіє специфічним набором властивостей, найважливішою з яких є форма власності; кількісний і якісний склад ННО постійно зростає; будь-яка організація-представник кожної з двох названих сторін, усвідомлюючи наявність організацій інших секторів в ареалі своєї сфери діяльності і переслідуючи свої інтереси має певну сукупність очікувань відносно розвитку свого сектора і реакції та дій з боку інших секторів.

Як підтверджує зарубіжний досвід, ННО в багатьох випадках набагато краще справляються з наданням таких соціальних послуг, як догляд за людьми поважного віку та інвалідами, допомога бездомним, лікування від алкоголізму і наркоманії, надання соціально-психологічної допомоги, соціальна реабілітація тощо.

У країнах розвинених демократій впроваджено кілька типів партнерства між державою, приватним бізнесом і некомерційним сектором у вирішенні соціальних проблем [14, с. 22]:

— просте партнерство, коли кооперація між урядовим агентством і бізнес-сектором реалізується за допомогою надання контрактів і грантів;

— комплексне (традиційне) партнерство, коли співробітництво між різними рівнями уряду (федер-

ральне, окремого штату, місцеве) і організаціями приватного сектора здійснюється в рамках окремих проєктів;

— комплексне (нове) партнерство — це так звані багатобічні партнерства, у яких поряд з місцевим урядом і бізнес-структурами беруть участь в організації сфери соціальних послуг, релігійні інститути, освітні центри й ін.

Незважаючи на велике різноманіття організаційно-правових форм соціального партнерства, існують певні базові принципи, що їх характеризують.

Серед принципів, що лежать в основі концепції соціального партнерства з огляду на потреби суспільного розвитку України, пропонуємо зосередитися на таких: 1) принцип розвитку комунікацій і довіри; 2) принцип диверсифікації механізмів партнерства; 3) принцип запитуваної інституціалізації механізмів; 4) принцип ресурсного синергетизму; 5) принцип усвідомленої взаємозалежності; 6) принцип включення в процес необхідних учасників; 7) принцип чіткого визначення мети й ролей; 8) принцип забезпечення ефективності участі й правильного розподілу повноважень у межах партнерства; 9) принцип підзвітності; 10) принцип максимізації стратегічного впливу.

Таким чином, сформульовані принципи соціального партнерства органів публічної влади і ННО, які сприяють подальшому просуванню механізмів взаємодії.

Сьогодні, в умовах розбудови демократичного урядування в Україні має доповнюватися такими культурними цінностями, як принципи взаємності, моральних зобов'язань і довіри та досягнення злагоди. Як зазначають вітчизняні науковці, аналіз сучасних процесів показує, що рівень довіри та ступінь соціалізованості різко впав і продовжує падати далі. Тому нагальним завданням постає здатність створювати нові організаційні структури, які б могли долати перешкоди на шляху розвитку взаємодії, співпраці людей.

Інститут міжсекторного соціального партнерства саме і є основною формою розв'язання конфліктів, що передбачає солідарність, лояльність, легітимність. Ці відносини є добровільними, вони обминають бюрократичні механізми, що в сучасному перехідному стані суспільства дуже важливо з погляду динамізму вирішення багатьох конкретних соціально-економічних питань.

Для плідного партнерства треба не просто бути зацікавленою в ньому однієї з сторін і мати певне уявлення про інтереси іншої сторони, але має "визріти" відповідна сукупність умов і причинно-наслідкових чинників, якими захотілося б скористатися представникам обох сторін для спільної роботи.

Для плідного партнерства обидві сторони повинні уміти співставляти власну функціонально-цільову орієнтацію з цільовим призначенням іншої сторони, щоб знайти "доповнюючу" і взаємоприйнятну нішу у своїй повсякденній роботі за участю іншої сторони.

Простіше й ефективніше будувати партнерство (особливо в соціальній сфері), якщо сторони добре поінформовані про потреби конкретної цільової групи населення, що мешкає в зоні безпосередньої діяльності і відповідальності сторін.

ВИСНОВКИ

Соціальне партнерство, що передбачає налагодження організованої взаємодії людей, їхніх співтовариств, соціальних груп є невід'ємною складовою соціального механізму демократичного урядування. Саме через механізми, процедури, інституції соціального партнерства окремі громадяни та певні групи громадян і доводять до влади свої інтереси, реалізують свої юридичні права, виконують свої зобов'язання і врегульовують суперечності. Відтак, забезпечується налагодження організованої взаємодії людей, їх співтовариств, соціальних груп, розуміння пріоритету загальних інтересів та цілей над меркантильними і необхідності дотримання взаємних зобов'язань і відповідальності, що сприяє стабільності в суспільстві.

Важливими інститутами громадянського суспільства є неурядові некомерційні організації — самокеровані, добровільні організації громадян, що об'єдналися з метою реалізації своїх інтересів (не пов'язаних з одержанням прибутку, для його розподілу між членами організації у якості їхнього особистого доходу). Їх політичний характер полягає в тому, що вони постійно взаємодіють із державою та певною мірою впливають на здійснення державної влади, виступаючи як групи тиску. У цьому принципова цінність таких структур в системі політичних відносин, бо, як правило, саме вони виявляють проблеми, що вимагають вирішення, і намагаються самі їх вирішувати доступними засобами.

Література:

1. Гілко В.І., Кормич Л.І., Гансова Е.А. Соціальні орієнтири державної політики. Діагностика соціального розвитку Одеського регіону: монографія. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. — 375 с.
2. Мартиненко В. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій: автореф. дис... доктора наук з держ. управ.: 25.00.02. / Харківський регіональний ін-т НАДУ при Президентові України. — Х., 2005. — 36 с.
3. Мартиненко В. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія). — Х.: ХарПІ НАДУ, 2003. — 218 с.
4. Жуков В., Скуратівський В. Соціальне партнерство в Україні: Навч. посіб. — К.: УАДУ, 2000. — 200 с.
5. United Nations (2003). Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General. A/58/150. // www.undp.org.tr/docs/GA%2058%20227.doc
6. United Nations (2004). Strengthening of the United Nations system. Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations A/59/354 // <http://www.un.org/apps/docs/ws.asp?m=A/59/354>
7. Malena Carmen (2004) Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors. Background paper prepared the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships // www.un.org/reform/pocantico_booklet.pdf

8. Hemmati Minu (2002). Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict / London; Sterling, VA: Earthscan Publications, 2002. // www.minuhemmati.net

9. Сартори Дж. Управляемая демократия и управляющая демократия // Мир политики. — М.: Луч, 1992. — С. 225.

10. Спенсер Г. Сочинения: В 4 т. — СПб.: 1898. — Т. 1: Основания социологии. — 283 с.

11. Франчук В.И. Социальный механизм общества: его функционирование и генезис (тектологический подход) // Личность, культура, общество. — Т. II. — М., 2000. — С. 271 — 277.

12. Parsons T. The social system. — N.Y.: Free press, 1951. — 371 p.

13. Государственное управление: Основы теории и организации: учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. 912 с.

14. Jorgensen Lars. What Are NGOs Doing in Civil Society? // INTRAC workshop on "NGO, Civil Society and the State: Building Democracies in Transitional Countries". — Oxford, 1995. — 42 p.

References:

1. Hilko, V.I. Kormych, L.I. and Hansova, E.A. (2005), Sotsial'ni oriientyry derzhavnoi polityky. Diahnostyka sotsial'noho rozvytku Odes'koho rehionu [Social policy guidelines. Diagnostics of social development of the Odessa region], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine.

2. Martynenko, V. (2005), "Democratization of the mechanisms of public administration processes of social transformations", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kharkivs'kyj rehional'nyj in-t NADU pry Prezydentovi Ukrainy, Kharkiv, Ukraine.

3. Martynenko, V. (2003), Derzhavne upravlinnia: shliakh do novoi paradyhmy (teorii ta metodolohiia) [Public administration: the path to a new paradigm (theory and methodology)], KharRI NADU, Kharkiv, Ukraine.

4. Zhukov, V. (2000), Skurativs'kyj V. Sotsial'ne partnerstvo v Ukraini [Social partnership in Ukraine], UADU, Kyiv, Ukraine.

5. United Nations (2003), "Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General. A/58/150", available at: www.undp.org.tr/docs/GA%2058%20227.doc (Accessed 15 sept 2017).

6. United Nations (2004), "Strengthening of the United Nations system. Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations A/59/354", available at: <http://www.un.org/apps/docs/ws.asp?m=A/59/354> (Accessed 15 sept 2017).

7. Carmen, M. (2004), "Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors", Background paper prepared the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships, available at: www.un.org/reform/pocantico_booklet.pdf (Accessed 15 sept 2017).

8. Minu, H. (2002), Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict, Sterling VA: Earthscan Publications, London, UK.

9. Sartory, Dzh. (1992), Upravliaemaia demokratiya y upravliaiuschaia demokratiya [Managed democracy and governance democracy], Luch, Moscow, Russia.

10. Spenser, H. (1898), Sochyneniya: V 4 t. [Works: In 4 vol.], vol. 1, Osnovaniya sotsyolohyy [Foundations of Sociology], St.Petersburg, Russia.

11. Franchuk, V.Y. (2000), "Social mechanism of society: its functioning and genesis (tectological approach)", Lychnost', kul'tura, obschestvo, vol. II, pp. 271—277.

12. Parsons, T. (1951), The social system, Free press, NY, USA.

13. Kozbanenko, V.A. (2000), Hosudarstvennoe upravlenye: Osnovy teoryy y orhanyzatsyy [Public Administration: The Foundations of Theory and Organization], Statut, Moscow, Russia.

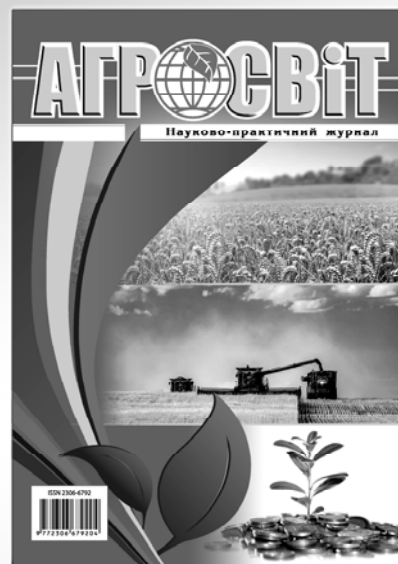
14. Jorgensen, L. (1995), What Are NGOs Doing in Civil Society? // INTRAC workshop on "NGO, Civil Society and the State: Building Democracies in Transitional Countries", Oxford, UK.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2017 р.

АГРОСВІТ

www.agrosvit.info

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ