

І. Колосовська

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ПРАКТИКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРІОРИТЕТІВ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано соціальні пріоритети публічної політики в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано специфіку використання новітніх підходів, методів та інструментів публічно-управлінської практики в контексті реалізації соціальної функції держави.

Ключові слова: публічне управління, публічно-управлінська практика, соціальна функція держави, соціальні пріоритети, соціальна політика, модернізація системи соціального захисту.

На сучасному етапі трансформації системи публічного управління, переосмислення ролі держави у взаємовідносинах із громадянами як споживачами послуг особливої актуальності набуває проблематика застосування якісно нових управлінських підходів і стратегій у реалізації соціальної політики держави.

Поєднання інструментів та механізмів забезпечення прав людини в контексті гуманізації державного управління досягається через реалізацію принципу пропорційності в публічно-правових відносинах. На сьогодні в процесі реформування напрямів державотворення та проведення системних реформ ігнорування гуманізаційного фактора державно-управлінських відносин зумовило значні деформації державної політики, спровокувало розрив у можливостях проведення ефективної соціальної політики та реальній здатності задовольнити інтереси соціальних груп [1].

Високий рівень суспільного попиту на активну соціальну політику вимагає від влади активних кроків щодо досягнення цілей соціального захисту та соціального розвитку. Відтак актуальності набуває потреба вироблення сучасних підходів до модернізації соціальної політики у сфері соціального захисту в контексті сучасних концепцій управління і реалій ринкової економіки [2].

Реалізація соціальних пріоритетів становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, правових, організаційних, інформаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина. З огляду на це, всі заходи держави, спрямовані на забезпечення соціальної підтримки і здійснення соціального захисту, передбачають реалізацію соціальної функції. У цьому аспекті елементи соціального захисту характерні для різних сфер суспільних відносин, де реалізуються соціальні права громадян, зокрема таких, як ринок праці, соціальне страхування, охорона здоров'я, освіта, житлова політика тощо.

Імплементация соціальних пріоритетів є одним із ключових напрямів публічної політики в Україні, що зумовлено, насамперед, критично низьким рівнем життя громадян, проблемою бідності, недостатньою адаптованістю населення до специфіки ринкових умов, появою явища соціального сирітства, чисельним збільшенням соціальної категорії внутрішньо-переміщених осіб тощо.

Соціальна політика потребує серйозної модернізації, насамперед у її функціональних виявах, які б мали чіткіше спрямовуватись на наближення соціального

розвитку в Україні до європейських стандартів в умовах очевидної необхідності посилення ефективності використання бюджетних інструментів, зокрема з метою запобігання розпорошеності державного фінансування та його концентрації на виконанні найбільш значущих соціальних програм [3].

Проблематика публічно-управлінських аспектів реалізації соціальної політики характеризується значною увагою як зарубіжних, так і українських дослідників. Зокрема, доцільно відзначити праці таких вчених, як: Дж. Бьюкенен, А. Вокер, М. Філдстейн, Т. Ганслі, Н. Болотіна, В. Бульба, В. Слагін, С. Корецька, М. Каргалова, С. Корецька, М. Кравченко, І. Ледях, Е. Лібанова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, Н. Хома, П. Шевчук, І. Ярошенко та інші.

Водночас ключовими проблемами, що потребують більш системного та ґрунтовного відображення в наукових дослідженнях, є комплексний аналіз соціальних пріоритетів публічного управління, пошук основних напрямків модернізації вітчизняної системи соціального захисту в частині нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг, підвищення дієвості недержавного сектора, посилення адресного спрямування соціальної підтримки тощо.

Мета статті полягає в обґрунтуванні якісно нових підходів і стратегій публічно-управлінської практики щодо імплементації соціальних пріоритетів у контексті здійснення соціальної функції держави.

Виходячи із фундаментальної місії держави, а саме забезпечення соціально-економічної стабільності та громадянської злагоди, її ключовим завданням є справедливе, в інтересах більшості громадян, регулювання та розподіл ресурсів їх життєдіяльності з метою задоволення економічних, соціальних, духовних та інших потреб. У цьому контексті заслуговує на увагу підхід щодо визнання у понятійному полі сучасної науки державного управління ресурсів життєдіяльності людини соціальними благами, а відповідне регулювання їх отримання – механізмом реалізації соціальної функції держави. Оскільки держава як соціально-політичний інститут виникає, насамперед, для задоволення загальносоціальних потреб суспільства, то соціальна функція держави є стрижневою, визначальною в діяльності державного апарату. Це означає, що найкращою буде така держава, в якій якнайповніше задовольняються загальносоціальні потреби [4].

Типологія моделей соціальної держави ґрунтується на різних ідеологіях (консервативній, соціал-демократичній, ліберальній), що, з одного боку, передбачає певні методологічні відмінності у розумінні основоположних цінностей, а з іншого – визначає відповідні підходи і механізми у здійсненні соціальної функції держави.

Аналізуючи проблематику типології соціальних держав, доцільно вказати на наявність різних підходів, що ґрунтуються на виокремленні певних ключових критеріїв. Найвідомішими є класифікації соціальних держав, запропоновані Р. Тітмусом, Т. Тілтоном, Н. Фернісом, С. Ляйбфрідом, М. Феррерою та іншими. Однією з найпоширеніших вважається концепція Г. Еспінг-Андерсена, що акцентує увагу на таких критеріях: зміни в системах стратифікації, ступінь розширення соціальних прав і суспільно-приватна організація соціального забезпечення. Основою цієї класифікації є спроба зрозуміти сутність соціальної держави через її політичну основи. З цією метою дослідник використовує такі параметри: рівень декомодифікації, стратифікація суспільства, державне втручання (інтервенція), та виділяє ліберальний, консервативно-корпоративістський і соціал-демократичний (універсальний, скандинавський) типи [5].

Зазначена типологія передбачає певні відмінності між різними стратегіями соціальної політики, які полягають у тому, що ліберальний режим скеровує соціальні програми на найбільш вразливі, консервативний – зберігає статусні відмінності соціальних груп, зокрема орієнтацію на традиційну структуру сім'ї та традиційну роль жінок, а соціал-демократичний режим гарантує як універсалізм соціальних прав, так і непорушність індивідуальної автономії. Корпоративістська модель соціальної держави, в межах цієї класифікації, є перехідною між соціал-демократичною та ліберальною моделями [6].

Заслугує на увагу один із сучасних підходів зарубіжних дослідників, що передбачає обмеження класифікації соціальних держав критерієм соціального забезпечення безробітних, а саме до уваги береться ступінь покриття, включаючи баланс між виплатами по страхуванню та залежно від перевірки на нужденність; рівень фінансової компенсації; поширення програм трудової активації. На основі виокремлення цих критеріїв визначено чотири режими забезпечення безробітних у Європі: суб-захисний режим (sub-protective regime), ліберально-мінімальний режим (liberal/minimal regime), режим, орієнтований на зайнятість (employment-centred regime), універсалістський режим (universalistic regime) [7].

Як свідчить європейський досвід, система соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування солідарної відповідальності держави. Наявність ефективної системи соціального захисту, що дає змогу усунути чимало відчужених ризиків і заснована на принципі солідарності, – це одна з основних загальних рис європейської держави загального добробуту. Нинішній економічний та соціальний розвиток дав старт новому етапу функціонування національних систем соціального захисту в межах Європейського Союзу. Ці системи шляхом упровадження окремих програм соціального захисту повинні реагувати на виклики зовнішніх і внутрішніх проблем, зокрема фінансових, та опосередковано сприяти трансформації моделей економічного зростання в економіку знань [8].

Таким чином, для різних архетипів держав характерними є певні особливості здійснення соціальної функції. Так, ключовим у реалізації соціальної функції держав тоталітарного та авторитарного типу є соціальний захист та соціальна рівність, для транзитного типу – стабілізаційно-адаптивна функція, для демократичних держав пріоритетом у реалізації соціальної функції є забезпечення прав і свобод людини, дотримання соціальних стандартів. Саме останній підхід свідчить про активну спрямованість соціальної політики, що розширює можливості для ефективного вирішення державою соціальних проблем, створює сприятливі умови для постійного підвищення статусу соціальних прав громадян та надання їм відповідної пріоритетності.

Водночас дослідники окресленої проблематики зауважують, що здебільшого феномен соціальної держави розглядається через фокус певної антиномії – слабкої та неефективної держави добробуту versus неоліберальної доктрини, яку вважають більш орієнтованою на правову інфраструктуру ринкових інститутів та політичні традиції громадянського суспільства [9].

Для осмислення багатоманітності феномену соціальної держави важливо враховувати тип соціального партнерства, особливості взаємодії громадянського суспільства, держави та бізнесу, ступінь втручання держави у соціально-економічні процеси, місце соціальної політики серед національних пріоритетів. Окрім того, своєрідність соціальної моделі визначається не тільки історичною специфікою та

традиціями, але і національною психологією, уявленнями про соціальну справедливість, політичною культурою та рівнем розвитку демократії [10].

Система соціального захисту населення у демократичному суспільстві ґрунтується на трьох складових: вільній ринковій економіці, представленій підприємницьким сектором, демократично обраній владі і добровільних громадянських інститутах, що включають, здебільшого, неурядові організації (незалежний сектор). Ці три сили, що є основою сучасного суспільства, можуть виконувати свої завдання лише за умови ефективного взаємного співробітництва [11].

Здійснення політики соціального захисту повинно відбуватися із дотриманням принципів: 1) персональної відповідальності найманих працівників, роботодавців, інших категорій працюючих і працездатних осіб за фінансове забезпечення прийнятного рівня соціального захисту; 2) солідарної підтримки працюючим населенням і роботодавцями найменш захищених категорій населення та їхніх сімей; 3) оптимальної підтримки (принцип субсидіарності), що визначає міру (межі) солідарної підтримки, фіксує її розмір і форми надання [12].

Новітні підходи у здійсненні соціальної функції держави передбачають, що основою діяльності будь-якого громадянина повинна стати особиста відповідальність за розвиток й удосконалення як суспільства загалом, так і кожного окремого його представника. Це, своєю чергою, передбачає перехід до “держави соціальних інвестицій”, яка не лише пом’якшує суспільну нерівність, але й відкриває нові можливості та заохочує ініціативу і готовність зустріти нові виклики часу, сприяє розвитку людського капіталу [13].

Вітчизняна публічно-управлінська практика в соціальній сфері характеризується низкою суттєвих недоліків, серед яких необхідно вказати на неузгодженість нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг; недосконалість системи державних соціальних допомог; несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів, низьку адресність при наданні соціальної підтримки та орієнтацію на екстенсивне охоплення нею населення, нерозвиненість системи соціального страхування; неефективність фінансового забезпечення заходів державного соціального захисту, недостатню залученість громадських організацій до процесу надання соціальних послуг тощо.

Також доцільно зауважити, що значна кількість проблем соціальної сфери пов’язана саме з постійною зміною системи соціальних послуг в Україні за короткий проміжок часу, що призводить до суттєвих змін не тільки для отримувачів соціальних послуг, але й для надавачів, зокрема, в частині управлінських функцій відповідних органів виконавчої влади. З метою покращення якості соціальних послуг передбачено інформування населення про соціальні послуги; впровадження державних стандартів соціальних послуг; визначення критеріїв діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги; запровадження технології ведення випадку та оцінки потреб та запровадження механізму моніторингу та контролю якості соціальних послуг. Сучасний етап модернізації системи соціальних послуг характеризується переходом до ринку соціальних послуг у громаді і відбувається за трьома напрямками: розвиток ринку соціальних послуг; розробка практичного інструментарію (нормативна база щодо стандартів, соціального замовлення, моделей надання послуг тощо); модернізація діючої інфраструктури [14].

Водночас, незважаючи на певну позитивну динаміку, доводиться акцентувати увагу на недостатній системності та певній хаотичності реформаторських процесів. Відтак залишається актуальною необхідність пошуку шляхів оптимізації соціальної функції

держави як на основі адаптації позитивного зарубіжного досвіду, так і врахування національних історично-культурних та соціально-економічних особливостей.

Головними соціальними пріоритетами сучасного суспільства та держави є не тільки якісна та адекватна підтримка непрацевдатних або інших вразливих категорій громадян, а, насамперед, вироблення дієвих механізмів упередження можливих загроз та ризиків, що є у площині дієвої соціальної, економічної, культурної політики, проведення системних реформ, пов'язаних із забезпеченням сучасних соціальних стандартів та гарантій. Саме тому в умовах сьогодення необхідно трансформувати право на соціальне забезпечення у право на соціальний захист. Соціальний захист потрібно розуміти як встановлену законом систему юридичних, фінансових, економічних та організаційних засобів і способів у державі, які спрямовані на захист населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [15].

Сучасна форма соціально відповідальної держави повинна характеризуватися переходом від “клієнта держави добробуту” до “репрезентанта громадянського суспільства” і ґрунтуватися на використанні горизонтальної моделі субсидіарності держави і громадянського суспільства, що є запорукою демократичного розвитку, важливою передумовою для поєднання соціального добробуту та сучасних інноваційних проєктів.

Враховуючи складність сучасної соціально-економічної ситуації, недостатність ресурсів, держава повинна шукати партнерів та активізувати практику співробітництва між різними секторами: державним (органи публічної влади на різних рівнях), приватним (бізнес) та неурядовим (громадські організації). Така практика залучення недержавних організацій до процесу надання соціальних послуг є позитивною, оскільки на місцевому рівні громадські організації краще обізнані із очікуваннями, потребами і специфікою територіальних громад, що сприяє підвищенню якості та ефективності надання соціальних послуг. Окрім цього, важливе значення для забезпечення гарантованих державою соціальних послуг тим, хто їх потребує, має питання унормування їх переліку, обсягу і розрахунку вартості послуги. Такий підхід дасть змогу визначати необхідну кількість коштів для надання соціальних послуг різним цільовим групам, забезпечить дієвість партнерства держави та громадського сектора, створюючи сприятливі умови для розкриття потенціалу й спрямування соціальної активності недержавних організацій як на державному, так і на місцевому рівнях.

Отже, основними напрямками удосконалення публічно-управлінської практики у площині імплементації соціальних пріоритетів є:

- застосування сервісного підходу у здійсненні соціальної функції держави, що передбачає дотримання принципів децентралізації і розмежування повноважень і спрямовано на розвиток мережових форм управлінської взаємодії, прозорість і відкритість публічної влади, чутливість до запитів громадян;

- активне формування ринку соціальних послуг із реальною конкуренцією надавачів, підвищення якості і зниження витрат на виробництво соціальних послуг і максимальне наближення їх до споживача, підвищення адресності та економічно обґрунтоване витрачання коштів та інших ресурсів;

- оптимізація системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг; забезпечення на регіональному рівні методичного супроводу, навчання та перепідготовки персоналу надавачів послуг;

- залучення до співпраці неурядових організацій, зокрема у частині надання соціальних послуг;

– орієнтація на субсидіарні підходи, за яких держава створює стимули для діяльності і розвитку громадян та їх об'єднань через відповідні механізми, залишаючи за собою право втручатися тоді, коли люди дійсно не можуть подбати про себе власними зусиллями, визначаючи обов'язкові мінімальні соціальні гарантії і забезпечуючи їх дотримання;

– зміщення акцентів у бік активного та дієвого втілення принципів соціального партнерства та взаємного врахування різноманітних соціальних інтересів, що повинно сприяти консолідації суспільства, зміцненню базових інституцій соціальної держави сучасного типу та успішній імплементації сучасних соціальних пріоритетів.

Список використаної літератури

1. Баштанник В. Гуманізація публічного управління як імператив державно-управлінських трансформацій // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 11.

2. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. К. ; Львів : НАДУ, 2012. С. 129.

3. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К., 2013. С. 42.

4. Бульба В. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки / В. Бульба // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 5; 9.

5. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism / G. Esping-Andersen. Cambridge, 1990. P. 28—30.

6. Хома Н. Типологія моделей соціальної держави: аналіз основних підходів // Держава і право. 2012. Вип. 56. С. 619.

7. McGinnity F. Welfare for the Unemployed in Britain and Germany: Who Benefits? [S. p.] : Edward Elgar Publishing. 2004. P.12.

8. Дудова І. Соціальний захист як фундаментальна складова розвитку соціальних систем у Європейському Союзі / І. Дудова // Економічний часопис – XX. 2014. № 7/8(1). С. 36—39.

9. Пасько Я. І. Проблема модернізації держави добробуту у ракурсі світоглядних суперечностей представників лібералізму та комунітаризму // Мультиверсум : Філософський альманах : [зб. наук. пр.]. Вип. 58 / Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України. К. : Український Центр духовної культури, 2006. С. 3.

10. Социальная Европа в XXI веке / под ред. М. В. Каргаловой. М. : Весь мир, 2011. С. 262.

11. Коваль О. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі. URL : <http://lawngo.net/?itemid=523>.

12. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналіт. доп. К. 2012. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sots_zahust-c0056.pdf.

13. Бульбенюк С. С. Неоліберальні моделі модернізації у суспільствах перехідного типу : автореф. дис. канд. політ. наук. К., 2004. С. 16.

14. Романова Н. Ф. Формування ринку соціальних послуг на сучасному етапі в Україні // Innovative processes in education: Collective monograph. AMEET Sp. z o.o., Lodz, Poland, 2017. P.187, 188.

15. Проблеми та перспективи удосконалення конституційного права на соціальний захист // Часопис Національного університету “Острозька академія”. 2014. № 2 (10). С. 8. — (Серія “Право”).

Стаття надійшла до редакції 26.09.2017

Схвалена до друку редколегією 20.10.2017

I. Kolosovska

PUBLIC-MANAGERIAL PRACTICE FOR THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL PRIORITIES IN UKRAINE

The social priorities of state policy are substantiated at the present stage. The specificity of using the latest approaches, methods, and tools of public-managerial practice in the context of realization of the social function of the state is analyzed.

Key words: public management; public-managerial practice; social function of the state, social priorities; social policy; modernization of social protection system.