

## КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПОГЛЯД НА СТРАТЕГІЮ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті теоретично обґрунтовано доцільність стратегічного державного управління соціальною сферою, досліджено саму систему стратегічного управління соціальною політикою держави, її структуру, цілі стратегічного й поточного характеру, об'єкти, суб'єкти та інструменти державного втручання в соціальні процеси. Розглянуто системну методологію, що потребує вивчення об'єкта як динамічної цілісності, багато якостей якої має саме системний (емерджентний) характер, спрямований на виявлення структури, що сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції.*

**Ключові слова:** соціальна політика, державне управління, система стратегічного управління, соціальна держава, соціальний захист.

### І. Вступ

Передумовою виникнення теорії соціальної держави або держави загального добробуту можна вважати праці античних мислителів, у яких висвітлено ідеальний державний устрій, що забезпечує загальне благо для всіх громадян, його практичне формування, відтворює об'єктивний процес зростання соціальної ролі держави в регулюванні суспільних відносин в індустріальному та постіндустріальному суспільстві. Ідея соціальної держави сформувалася наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. як результат об'єктивних соціально-економічних процесів, що відбувалися в житті буржуазного суспільства, коли суперечити один одному стали два його найвагомійших принципи – свободи і рівності. Соціальна концепція, яка була сформульована на той час, стала проголошенням нової ролі держави, що бере на себе відповідальність здійснювати соціальні функції, а сутність держави розкривається, з одного боку, у зобов'язанні щодо підтримання абсолютної рівності в правах для всіх соціальних груп суспільства та його окремих представників, а з іншого – у сприянні суспільно-економічному розвитку країни. Механізм забезпечення виконання таких зобов'язань – обґрунтування, розбудова та реалізація відповідних напрямів державної політики.

Умовою стабільного поступу України є стає економічне зростання та формування соціально благополучного суспільства. Поєднання проблем розвитку ринкових відносин з посиленням уваги до соціальних питань створює необхідні передумови для економічного оздоровлення, стабільного становища людини впродовж усієї трудової діяльності й після її завершення. Економічне зростання та підвищення національного доб-

робуту – взаємопов'язані процеси. При цьому категорію добробуту слід розглядати не тільки як статистичну величину, вона має бути максимально персоналізованою, адресною для кожного громадянина, незалежно від його статі, віку, роду занять і місця проживання.

За роки незалежності фактично змінився засадничий тип соціально-економічних відносин. Вкоренилася ринкова економіка, яка базується на відносинах приватної власності. Водночас кризове становище соціальної сфери стає на заваді подальшому розвитку, адже соціальна сфера й економіка поєднані та взаємозумовлені як причина й наслідок, що міняються місцями в процесі цивілізаційного соціоекономічного розвитку.

В умовах ринкової економіки з приватною власністю, розвитку конкуренції й підприємництва гостро постає проблема соціального захисту населення, особливо за умови розшарування суспільства за матеріальним і соціальним статусами. Ринок є динамічним соціальним інститутом, що спричиняє більш істотну й невпинну диференціацію за рівнем доходів, рівнем життя, іншими майновими та статусними показниками. Перед державою постає проблема забезпечення й підтримки малозабезпечених верств населення, запобігання небезпечним проявам соціальної поляризації тощо.

Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яка була розроблена Комітетом з економіки реформ при Президентові України та введена в дію Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про виконання програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспромож-

на економіка, ефективна держава” від 23.06.2010 р. № 1724–р, охоплює широкий набір стратегічних перетворень, метою яких є побудова сучасної, стійкої відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної та ефективної системи державного управління, зрештою, підвищення добробуту українських громадян. Виконання цього стратегічного напрямку соціально-економічних відносин неможливо уявити без здійснення радикальної перебудови всієї інституційної системи, зокрема системи управління трудовими ресурсами країни. Актуальним у цьому питанні є те, що однією з функцій держави є недопущення зростання соціального напруження з приводу майнової нерівності, передбачення й фінансування негативних проявів ринку для громадян, таких як безробіття чи втрата працездатності, та створення ефективної пенсійної системи. Усе це може бути досягнуто за умови формування засад стратегічного державного управління соціальними процесами. Сьогодні Україна перебуває на роздоріжжі, і на порядку денному знову стоїть проблема стратегічного вибору.

Вагомий внесок у дослідження в цьому напрямі зробили такі науковці: Х. Альберт, В. Геєць, Дж.К. Гелбрейт, Ф. Герцберг, П. Друкер, В. Зіберт, А. Маслоу, В. Мандибург, К. Маркс, Д. Мак-Грегор, Е. Мейо, В. Нес-теренко, О. Плотніков, А. Рубан, А. Файол, З. Фрейд та інші.

## II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження сучасної системи стратегічного державного управління соціальною політикою держави, аналіз її стану, впливу органів державної влади на розвиток соціальних відносин, умов життя та праці, зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту, а також нові шляхи державної політики в галузі соціального захисту населення.

## III. Результати

Соціальна держава є одним з визнаних цивілізованих надбань людства. Вона проголошує своєю вищою цінністю людину, соціальну справедливість. Це форма організації суспільства, що уособлює й забезпечує соціальний прогрес. Серед головних пріоритетів соціальної держави – соціальний захист громадян, нейтралізація соціально-економічних конфліктів, дотримання соціальних стандартів і принципів гідного життя для всіх громадян через розподіл і перерозподіл ВВП, реалізацію соціальних програм і проектів.

Україні треба зробити ще дуже багато, щоб вона стала соціальною насправді. Передумовами становлення соціальної держави є: відкритий характер державної влади; гарантована рівність громадян перед законом і право на участь у державному та гро-

мадському житті; ринкова економіка; громадський мир і солідарність. У свою чергу, умовами розвитку соціальної держави та її характерними ознаками є: демократична організація державної влади; високий економічний потенціал, що дає змогу здійснювати заходи щодо перерозподілу доходів без пригнічення інтересів власників прибутків; соціально орієнтована структура економіки, що виявляється в розробці дієвих соціальних програм і пріоритетності їх реалізації, існуванні розвиненого громадянського суспільства; дотримання моральних норм громадянами, насамперед посадовими особами.

Потрібна справжня сучасна стратегія соціального розвитку, стратегія управління соціальною сферою. Основні принципи – це засадничі елементи стратегії соціальної модернізації України. Соціальна політика має бути спрямована на: наповнення реформ соціальним змістом; розвиток демократії, забезпечення прав і свобод, формування громадського суспільства; активізацію соціальної ролі держави, відпрацювання механізму взаємодії держави й суспільства в соціальній сфері; забезпечення гідних і безпечних умов життя та праці; зростання добробуту громадян; створення кожній людині можливостей реалізувати її здібності, одержувати дохід відповідно до результатів праці, компетентності, таланту; стимулювання мотивації до трудової та підприємницької діяльності, становлення середнього класу; забезпечення відтворення населення, оптимізація ситуації на ринку праці; гармонізація відносин між різними соціальними групами, формування почуття соціальної солідарності; формування ефективної системи соціального захисту населення; доопрацювання системи пенсійного забезпечення; розвиток соціальної інфраструктури, створення умов для виховання, освіти, духовного розвитку дітей, молоді; зміцнення сім'ї, підвищення її ролі в суспільстві. Завдання соціальної політики: погашення заборгованості по заробітній платі та соціальних виплатах; забезпечення прожиткового мінімуму; боротьба з бідністю, надання адресної допомоги; захист громадян від інфляції за допомогою своєчасної індексації доходів; обмеження безробіття та стимулювання зайнятості населення; створення екологічно та соціально безпечних умов життя; запобігання соціальної деградації.

Головне завдання органів влади, а також самої держави зумовлює визначення основних принципів, які мають бути усвідомлені громадянами та реалізовані через діяльність державних і недержавних інституцій. Зокрема, це принципи загального добробуту; соціальної справедливості; солідарності;

субсидіарності; соціальної безпеки; зворотного зв'язку. Для затвердження абсолютної більшості із цих ознак і принципів необхідні узгоджені й цілеспрямовані зусилля органів державної влади.

Одним з основних пріоритетних принципів є принцип загального добробуту, який спрямований на повне, гарантоване забезпечення потреб громадян у необхідних матеріальних і духовних благах. Критерієм дотримання цього принципу є високий рівень життя населення, що визначається обсягом і структурою споживання, сукупністю поточних витрат і заощаджень, забезпеченістю житловими умовами тощо. Невиправдано великий розрив у доходах найзаможніших і зuboжілих – джерело постійного зростання напруженості в суспільстві. Загальна бідність – запорука маргінального становища України у світі.

Соціальні реалії мають не тільки статистичний, цифровий вимір, а й моральний. Люди усвідомлюють соціальні реалії, вони є носіями ідей, уподобань, почуттів і звичок. Серед найбільш дієвих чинників людської поведінки – почуття соціальної справедливості. Принцип соціальної справедливості визначає міру забезпечення окремих громадян матеріальними й духовними благами відповідно до їх внеску в суспільно корисну працю. Якщо недотримання цього принципу має демонстративний характер, – це вже симптом великої кризи.

Принцип солідарності означає взаємодопомогу та взаємопідтримку між різними верствами й віковими групами населення і виходить із засадничих моральних цінностей людського існування. В основі цього принципу – соціальна відповідальність працівників щодо непрацездатних, соціально вразливих верств. Водночас соціальна солідарність – елемент соціального капіталу, рівень розвитку якого визначає сталість і життєспроможність суспільства. Соціальний капітал – це рівень солідарності й взаємної довіри між людьми, це довіра людей до суспільних і державних інституцій, а також здатність людей до самоврядування, самоорганізації.

Принцип субсидіарності має дві складові: “перетікання” коштів від більш успішних до менш успішних за ринкових умов; законодавче регулювання взаємодії в соціальному секторі державних та недержавних структур з наданням громадським і приватним ініціативам переваги у фінансуванні соціальних програм.

Принцип соціальної безпеки зумовлює й гарантує безпеку людини, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом скоординованої системи національної безпеки й соціальної політики, розвитку системи соціального страхування [1].

У системі соціального менеджменту фундаментальну роль відіграє принцип зворотного зв'язку: там, де цей принцип порушується чи взагалі відсутній, відсутній і спотворений зміст і результати соціально орієнтованого управління. Принцип зворотного зв'язку відображає інформаційний вплив об'єкта управління на його суб'єкт – керовану систему. У суспільстві цей принцип діє безперервно, оскільки відповідні дії системи, що управляє, впливають на динаміку управлінських актів керованої системи, що постійно враховує інформацію, яка надходить. При цьому суб'єкт і об'єкт управління на певний час міняються ролями.

Принцип зворотного зв'язку в контексті соціального управління виражається у виконанні й систематичному контролі за виконанням рішень, а також передбачає широку ініціативу, активне розуміння, співтворчість і навіть творчість тих, хто в цій ситуації є об'єктом управління. Максимального вираження соціальне управління набуває у формі соціального самоуправління, яке неможливе без високої культури об'єкта і суб'єкта управління, що виражається в таких морально-психологічних якостях, як чесність, сумлінність, критичність, самокритичність тощо [3].

Принципи управління суспільством змінюються залежно від характеру суспільного ладу, форм державної влади.

Необхідною умовою ефективного функціонування соціальної держави є реалізація соціальної відповідальності всіх її суб'єктів. Обсяг відповідальності, безумовно, залежить від рівня можливостей і впливовості соціальних агентів. Не може існувати повноцінних соціальних відносин за умов, коли хтось монополізує владу й прийняття рішень, позбавляючи нижчі рівні соціальної ієрархії загалом і влади зокрема відповідальності.

Соціальна відповідальність органів державної влади різного рівня та органів місцевого самоврядування полягає в розробці та реалізації внутрішньої й зовнішньої соціально-економічної політики держави, її правової основи, яка повинна бути спрямована на стабільне забезпечення високого рівня життя та зайнятості населення, соціального захисту й соціальної допомоги, мінімізацію соціальних ризиків, створення умов для ефективного розвитку всього суспільства та самореалізації творчого потенціалу особистості; розробці й виконанні затверджених загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку.

Не останню роль відіграє соціальна відповідальність держави в ратифікації міжнародних правових угод у соціальній сфері.

Соціальна держава є самостійним, національним рівнем системи міжнародного співробітництва у сфері соціального захисту й представлена відповідними міжнародними організаціями та системою міжнародних договорів і угод. Із цією метою соціальна держава повинна постійно, систематично підвищувати імідж України на міжнародній арені з питань соціального захисту та соціального партнерства; адаптувати чинне законодавство України до стандартів ЄС.

Становлення України як соціальної держави потребує правового, фінансово-економічного, кадрового, інформаційного й наукового забезпечення. Шляхи та механізми реалізації основних принципів, положень, норм і функцій соціальної держави, їх пріоритетність залежать від конкретної ситуації в державі та за її межами, а також від потреб перспективного соціального розвитку. Функціонування соціальної держави забезпечується за допомогою відповідальних механізмів соціальної політики.

Соціальна та економічна політика повинні мати спільну узгоджену спрямованість, основою якої є створення умов для досягнення цілей соціальної держави, забезпечення соціальної орієнтації економіки, збереження людського, трудового й інтелектуального потенціалу та забезпечення їх розвитку, соціальний захист осіб, суспільства, держави. Саме це має бути головною метою стратегії державного управління соціальними відносинами.

Соціальна політика є ключовим чинником у діяльності соціальної держави. Вона реалізується діяльністю органів влади з управління соціальною сферою суспільства, забезпеченням матеріальних і культурних потреб його членів, регулюванням процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення й непрацездатних громадян, що дає змогу кожному членові суспільства реалізувати свої найважливіші соціально-економічні права на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення та розвитку особистості.

Повноцінна сучасна соціальна політика неможлива без партисипативного компонента, тобто без залученості загалу людей для осмислення свого становища, без визначення самими людьми перспектив і умов визначення власного розвитку. Потрібен постійний публічний діалог між людьми, між визначальними соціальними секторами.

Суттєвою перешкодою дієвого ринкового механізму стало виключення людини з економічних реформ, позбавлення реформи "людського виміру". Ринкові перетворення не сприяли активізації трудової діяльності, перетворенню праці на повноцінний і сти-

мульовальний фактор розвитку економіки, вони посилили відчуження праці від власності й загалом громадян від соціальних справ.

Зростання маргіналізації працівників, яку спричиняють явне та приховане безробіття, зниження загального життєвого рівня – усе це є передумовою розпаду того, що визначається як соціальний капітал, тобто система повноцінних соціальних зв'язків, які зумовлюють відносини людської солідарності та довіри.

Процеси соціально-економічного транзиту в Україні обтяжені низкою негативних чинників: відбувається деградація соціально-економічного, кадрового й ресурсного потенціалу країни, зростає безробіття, велика кількість працездатного населення країни тривалий час перебуває на заробітках за межами України – здебільшого в країнах Західної Європи. Період депресивної стабілізації не завершився подоланням розшарування суспільства в ринкових умовах. Усі ці фактори, в сукупності із низкою інших, пов'язаних зі світовою фінансово-економічною кризою, а також внутрішньою політичною мінливістю в Україні протягом 2000–2020 рр., треба тлумачити як такі, що серйозно загрожують основам соціального миру в державі, перспективам національної безпеки, адже "соціальна безпека" неможлива без соціальної відповідальності [2].

За цих умов усталені стратегії та механізми управління, вочевидь, є недостатніми, а нерідко хибними. Під час стрімких змін і різноманітних новацій, непрогнозованих і нерідко негативних за своїми наслідками, необхідно оновлювати інструментарій соціальної політики з огляду на принципово нові реалії соціального світу, коли довіра до держави та її інституцій істотно підірвана. Українська політика має бути скерована на сучасну ринкову інституціоналізацію соціальної політики, модернізацію ринку праці, вироблення та втілення нових параметрів соціального захисту населення. Саме ці проблеми потребують додаткового теоретичного осмислення.

Стратегічна мета – усунення всіх факторів ризику й проблем суспільства. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити девіантну поведінку індивідів;
- запропонувати модель державного управління суспільною соціалізацією.

У межах соціологічної науки причини, умови й фактори, що детермінують це соціальне явище, пояснюються через сутність категорії "соціальна норма" та відхилення від неї. Соціальна норма визначає історично сформовану в конкретному суспільстві межу, міру, інтервал припустимої поведінки,

діяльності людей, соціальних груп, соціальних організацій. При цьому вона набуває втілення в законах, традиціях, звичаях, тобто в тому, що ввійшло в спосіб життя більшості населення й підтримується громадською думкою, тобто відіграє роль своєрідного природного регулятора як суспільних, так і особистих відносин. Так, під девіантною поведінкою розуміють:

- дії конкретної людини як окремого індивіда, що не відповідають офіційно встановленим чи фактично сформованим у цьому суспільстві нормам;
- соціальне й соціально-економічне явище, що виявляється через конкретні форми людської діяльності, які не відповідають офіційно встановленим чи фактично сформованим у цьому суспільстві нормам.

У першому значенні така поведінка є предметом дослідження психологів, педагогів, психіатрів, у другому – предметом комплексного аналізу в межах соціологічної та економічної науки. Дослідження місця й ролі людини в економічному житті суспільства з урахуванням соціалізованої мотивації дає можливість дійти висновку, що відбувається розширення спектра соціальних відносин, які засвоюються та реалізуються економічними суб'єктами, тим більше це набуває значення з урахуванням положення про те, що суспільство підпорядковує своїм потребам економіку, управляє в цій сфері структурно-динамічними процесами.

#### IV. Висновки

1. Реформи соціальної сфери повинні мати комплексний характер: урахувати обмежені можливості державного бюджету, бути спрямованими на зміцнення матеріального добробуту як основу підвищення податкової бази й перенесення плати за соціальні послуги з держави на самих громадян.

2. Розвиток механізмів і типів соціалізації здійснюється шляхом, по-перше, закріплення в населення широкого спектра моральних стимулів до суспільно корисної праці; по-друге, вироблення основ соціальної відповідальності шляхом формування традицій, ритуалів, спрямованих на виховання національної гордості.

3. Становлення відносин соціального захисту населення як основи стратегічного планування в соціальній сфері залежить від ефективності реалізації державної соціальної функції. Однією з головних ознак поняття соціальної функції держави є реалізація встановлених цілей у чітко визначених

формах під час стратегічного планування діяльності органів соціального спрямування. Формами реалізації соціальної функції держави є напрями її практичної діяльності, спрямовані на досягнення цілей держави, вирішення її завдань і реалізацію її функцій. Стратегічне планування діяльності органів державної влади соціального спрямування має засновуватися на реалізації функції соціального захисту, яка є напрямом діяльності держави, пов'язаним із соціальним забезпеченням громадян, а також гідного життєвого рівня людини й членів її сім'ї.

4. На основі аналізу, порівняння та синтезу теоретичних і практичних підходів до проблеми управління як цілісної системи обґрунтовано соціосинергетичний підхід, що концептуально та конструкційно поєднав ідеї щодо формування реальних динамічних процесів соціосинергетики, які зводяться до раціонального пояснення закономірностей і принципів організації соціального життя та спільної життєдіяльності людей у сучасному соціумі; досягнення стабільності в суспільстві, в якому постійно відбуваються кризи, трансформації чи реформи, що спричиняють багато соціальних змін. Екологічна та демографічна криза, інформаційний вибух, небачені фінансові й соціальні потрясіння, інтенсивна трансформація суспільних інститутів і всього соціокультурного середовища призводять до зростання нестабільності й нестійкості, змінюють уявлення людини про цілі та сенс свого буття.

Принцип зворотного зв'язку до соціального управління виражається не тільки у виконанні рішень і систематичному контролі за ним, а й передбачає широку ініціативу, активне розуміння, співтворчість і навіть творчість тих, хто є в цій ситуації об'єктом управління.

#### Список використаної літератури

1. Буяшенко В.В. Соціальне піклування в структурі життєдіяльності суспільства / В.В. Буяшенко. – К.: Асканія, 2010. – 351 с.
2. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект: монографія / В.М. Мороз. – Х.: Вид-во "С. А. М.", 2012. – 408 с.
3. Попов С.М. Зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту: монографія / С.М. Попов. – Запоріжжя: Просвіта, 2010. – 444 с.

*Стаття надійшла до редакції 22.01.2014.*

**Педак И.С. Концептуальный взгляд на стратегию формирования новой социальной политики в Украине**

*В статье теоретически обоснована целесообразность стратегического государственного управления социальной сферой, исследованы система стратегического управления социальной политикой государства, её структура, цели стратегического и текущего характера, объекты и субъекты, а также инструменты вмешательства в социальные процессы. Рассмотрена системная методология, изучающая объект как динамическую целостность, большинство качеств которой носит именно системный (эмерджентный) характер, направленный на выявление структуры, способствующей саморазвитию социальной системы и её саморегуляции.*

**Ключевые слова:** социальная политика, государственное управление, система стратегического управления, социальное государство, социальная защита.

**Pedak I. Conceptual view of the strategy to develop a new social policy in Ukraine**

*The article theoretically expedience strategic public administration of social sphere, investigated strategic management system of state social policy, its structure, strategic objectives, objects, subjects and instruments of state intervention in social processes. As well as tools of social science methods, which in combination provided an opportunity to adequately present the problem and with a high degree of reliability, in particular, is a systemic methodology requires to study it as a dynamic integrity, quality, many of which it is the system (emergence) and aimed at identifying structure that promotes self-development social system and its self-regulation.*

*The basis for the theory of the welfare state can be considered works of ancient thinkers of the perfect political system, which provides for the common good of all citizens, its practical form, plays the objective process of the growth of the social role of the state in the regulation of social relations in the industrial and post-industrial society. The idea itself was already formed in the late XIX – early twentieth centuries as a result of objective socio-economic processes taking place in bourgeois society, when in conflict entered its two most important principle – the principle of freedom and equality. Social concept, which have formed at the time, became the proclamation of the new role of the state, that takes responsibility to carry out social functions. And the essence of the state is revealed, on the one hand, in the obligation to support the absolute equality of rights for all groups of society and its individual representatives, and on the other – to the contribution of socio-economic development of country. The provision's mechanism of such obligations it is the rationale, the development and the implementation of appropriate public policies.*

**Key words:** social policy, governance, strategic management system, the welfare state, social protection.