

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглянуто методичні підходи до реалізації соціальної політики держави в сучасних умовах. Визначено функціональні напрями соціальної політики, причини корекції цілей соціального розвитку і методів їх досягнення, що виникають у процесі її реалізації.

Ключові слова: методичні підходи, напрями соціальної політики, корекція цілей.

I. Вступ

Прискорення процесів глобального розвитку, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, вимагає переосмислення концептуальних положень і методичних підходів, які використовуються в процесі державного управління. Підвищення динаміки процесів життєдіяльності визначає необхідність формування широкого спектра інструментів управління економічним, соціальним, політичним розвитком. При цьому актуалізація процесів виживання суспільства в період кліматичних змін, економічних криз і соціальної нестабільності визначає доцільність концентрації особливої уваги на забезпеченні соціальної політики держави.

На думку Г. Атаманчука [1, с. 250–251], управлінням є взаємодія людей, тому в ньому важливе значення належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації та спрямування діяльності людини з боку державних органів і посадовців. За аспектами впливу на інтереси та мотиви поведінки людини, і відповідно за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні й адміністративні.

Морально-етичні методи являють собою звернення до гідності, честі та совісті людини. Вони визначають міру виховання, роз'яснення і популяризацію цілей і зміст управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру, орієнтацію людини та ін. Сенс їх полягає в тому, щоб виробляти і підтримувати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки відносно управління і тих дій, які необхідні для його здійснення. Багато з них сьогодні забуті, що не прикрашає державне управління. Якщо моральні установки “не працюють” у державних органах, то вже тим більше не можуть виявлятися в суспільстві.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозвіллям людей, наданням їм соціальних послуг, залученням до процесу владовідносин, розвитком громадської та політичної активності. Вони впливають на соці-

ально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно приводить до зростання ролі цих методів.

Економічні методи зумовлені місцем економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці та інші економічні явища завжди привертають увагу, і, оперуючи ними, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть багато чого досягти в реалізації цілей і функцій державного управління.

Особливе місце в державно-управлінській діяльності займають адміністративні методи, що містять у собі способи, прийоми, дії прямого й обов'язкового визначення поведінки та діяльності людей з боку відповідних управлінських компонентів держави. Їх ознаки: а) прямий вплив державного органу чи посадовця на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних дій; б) односторонній вибір способу вирішення поставленого завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що належить обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може спричинити різні види юридичної відповідальності.

Іноді адміністративні методи асоціюють з поняттям “адміністрування”, хоча вони означають різні явища. Адміністрування характеризує політичний режим, стиль державного управління, що переважно полягає у використанні в управлінських процесах силового тиску, жорсткої підданості, команд і стягнень, які забезпечуються системою покарань. Адмініструвати можна будь-якими методами, особливо економічними й адміністративними. Водночас самі адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати численні небезпечні технології та види діяльності з точки зору інтересів людей, суспільства і природи. У сучасній біосоціотехносфері, що приховує в собі безліч небезпек, загроз, ризиків, без цих методів просто неможливо обійтися. Навіть їх наявність не

завжди дає змогу запобігти аварійним ситуаціям і надзвичайним подіям.

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково відповідно до обставин, характеру ситуацій і рівня поведінки людей. Кожен метод має свої межі, і в цих межах він повинен застосовуватися в державному управлінні, у тому числі й для обслуговування відповідних стадій управлінської діяльності.

На додаток у цій класифікації доцільно навести найбільш поширений спосіб розподілу методів державного управління на прямі та непрямі. Прямі методи базуються на владно-розпорядних відносинах, а непрямі – передбачають зацікавленість або незацікавленість у певних діях, за допомогою стимулювання формують мотивацію до необхідних дій. Непрямі методи державного регулювання більш вдало вписуються в існуючу реальність, і тому в рамках ринкової системи вони набули найбільшого поширення. При цьому структура методів державного регулювання не заперечує прямих, адміністративних методів і підходів, які адекватно

застосовуються до умов зовнішнього середовища, що склалися.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз методичних підходів до реалізації соціальної політики в сучасних умовах.

III. Результати

Для досягнення поставленої мети важливе значення має функціональний розподіл сфер управлінського впливу. Так, для комплексу методів реалізації соціальної політики держави застосовується функціональний розподіл, що відображає напрями, яким приділяється різна увага в процесі функціонування механізму реалізації соціальної політики, залежно від вибраного концептуального базису (рис. 1).

У кожній сфері (напрямі) соціальної політики держави в рамках наведених методів державного управління може бути розроблений ряд вузькоспеціалізованих інструментів, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Самі інструменти можуть відрізнятися за рівнем економічності й результативності, за мірою організації або самоорганізації соціальної системи в процесі досягнення цілей.



Рис. 1. Основні напрями соціальної політики держави

Так, наприклад, у практиці проведення соціальної політики в розвинутих країнах існує декілька напрямів її реалізації. До них відносяться: соціальне страхування, соціальний захист працівників, політика у сфері заробітної плати, соціальні заходи на ринку праці, житлова політика.

Соціальне страхування – найбільш важлива частина політики держави в соціальній сфері. У процесі виробництва працівники можуть втра-

тити (з об'єктивних причин, наприклад, через травму) можливість продовжувати працювати. При цьому вони втрачають джерело доходу. Для вирішення проблеми, що виникла в цьому випадку, існує дві можливості. Перша – виплата певної суми за завданий збиток. Проте одноразова виплата не дає їм можливості існувати тривалий час. Отже, вигіднішим є другий шлях – соціальне страхування.

Соціальний захист працівників як найважливіший напрям соціальної політики держави надзвичайно важливий, оскільки в усіх країнах більшість населення є працездатною, єдиним (чи основним) доходом якої є заробітна плата, а це означає, що люди економічно вразливі та їм нема на що розраховувати, крім державної влади. Крім того, у будь-якій державі є значна кількість непрацездатних осіб та осіб зі зниженою працездатністю, що потребують особливої уваги держави. До всього цього можна додати, що політика держави у сфері соціального захисту зайнятих базується на нерівності сторін на ринку. Найнятий робітник є слабкою стороною, порівняно з працедавцем, оскільки не має власності на засоби виробництва і змушений продавати свою робочу силу. Дії держави в цій сфері мають бути спрямовані на фінансову підтримку працівників у разі завдання збитку здоров'ю останніх або в інших випадках. Для цього держава розробляє певні правові норми, що забезпечують створення системи договорів, які укладають між собою працівники і підприємці. Держава, проводячи такі заходи, виходить з того, що в соціальних відносинах між працівниками і працедавцями повинна вестися мова не просто про купівлю-продаж, а про соціальний статус особи.

Соціальна політика у сфері заробітної плати повинна реалізовуватися диференційовано. Регулююче втручання здійснюється в основному в тих випадках, коли рівень професійної підготовки працівника невисокий, і позиції його в протистоянні з працедавцем відносно слабкі. Це головним чином стосується тих видів трудових процесів, які вимагають некваліфікованої праці. Відносно таких категорій населення фіксується мінімальний рівень заробітної плати, нижче якого виплачувати її не дозволяється. За допомогою законів держава визначає також динаміку оплати праці (припустимо, кожні 14 днів або щомісячно).

У деяких випадках політика заробітної плати передбачає введення граничного рівня останньою і збереження його впродовж певного відрізка часу. Можливе також використання обмежень на темпи зростання оплати праці. Ці заходи застосовуються для запобігання інфляції й усунення труднощів у сфері платіжного балансу.

Щодо соціальної політики на ринку праці, то державна політика в цій галузі робить особливо виразним перехід системи чистого страхування по безробіттю до пошуку профілактичних заходів із запобігання можливим труднощам у трудовій діяльності та на ринку праці.

Соціальна політика стосовно ринку пов'язана, передусім, з можливостями держави впливати на попит на робочу силу. Крім того, дія на цей ринок відбувається за допомогою коригування правових норм, що стосуються використання в країні іноземної робочої сили. Регулювання може здійснюватися і за допомогою скорочення доступу деяких груп працівників до ринку праці

(наприклад, за допомогою скорочення пенсійного віку). Крім того, держава може впливати на ринок праці, інформуючи про його стан зацікавлені органи. Дуже серйозно впливає держава на цей ринок і тим, що бере на себе організацію та фінансування системи перенавчання працівників у зв'язку зі структурними зрушеннями в економіці.

Інструментарій соціальної політики на ринку праці включає разом зі здійсненням компенсаційних виплат при безробітті та в період пошуку роботи надання консультацій про профорієнтації, працевлаштування і професійне навчання, що полегшують вступ у трудове життя або зміну професії.

Разом із цим метою соціальної політики забезпечення зайнятості є також вирішення проблем особливих груп працездатного населення (літніх людей, інвалідів, жінок, молоді, іноземців).

Політика забезпечення необхідних житлових умов розглядається в сучасних західних країнах як інструмент соціальної політики. Легко і швидко вирішувати житлові проблеми посилюють територіальну рухливість робочої сили, що в умовах існуючих структурних зрушень набуває особливого значення, оскільки підвищує ефективність виробництва.

У традиційному варіанті цей напрям соціальної політики проводиться шляхом виділення з бюджету засобів для надання допомоги працівникам, що орендують житло. Проте є й альтернативні варіанти: держава має змогу заохочувати самостійне житлобудівництво. При цьому використовуються різні можливості. Наприклад, територіальні органи влади самі створюють відносно дешеві житлові комплекси і здають їх в оренду сім'ям з низькими доходами. Ще один напрям соціальної підтримки в цій сфері передбачає використання житла, побудованого приватними будівельними кооперативами. Роль держави в цьому випадку зводиться до того, що вона безкоштовно надає будівельним організаціям землю, здійснює їх пільгове кредитування або застосовує до них більш м'яке оподаткування. У рамках цього варіанта держава зазвичай контролює величину оплати житла, встановлюючи граничну суму доходів власників за житло, що здається в оренду. В окремих випадках доводиться діяти ще рішучіше: вилучати з приватної власності землю і використовувати її для державного житлобудівництва.

Таким чином, у рамках кожного з представлених вище напрямів реалізації соціальної політики держави існує можливість вибору тих або інших методів досягнення намічених цілей. Ці методи відрізняються як за мірою втручання держави, так і за рівнем ресурсів, що витрачаються. Вибір комплексу методів досягнення цілей соціальної політики дає змогу здійснити її корекцію, виходячи з актуальних вимог внутрішнього і зовнішнього середовища держави і суспільства, з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних чинників її формування (рис. 2).

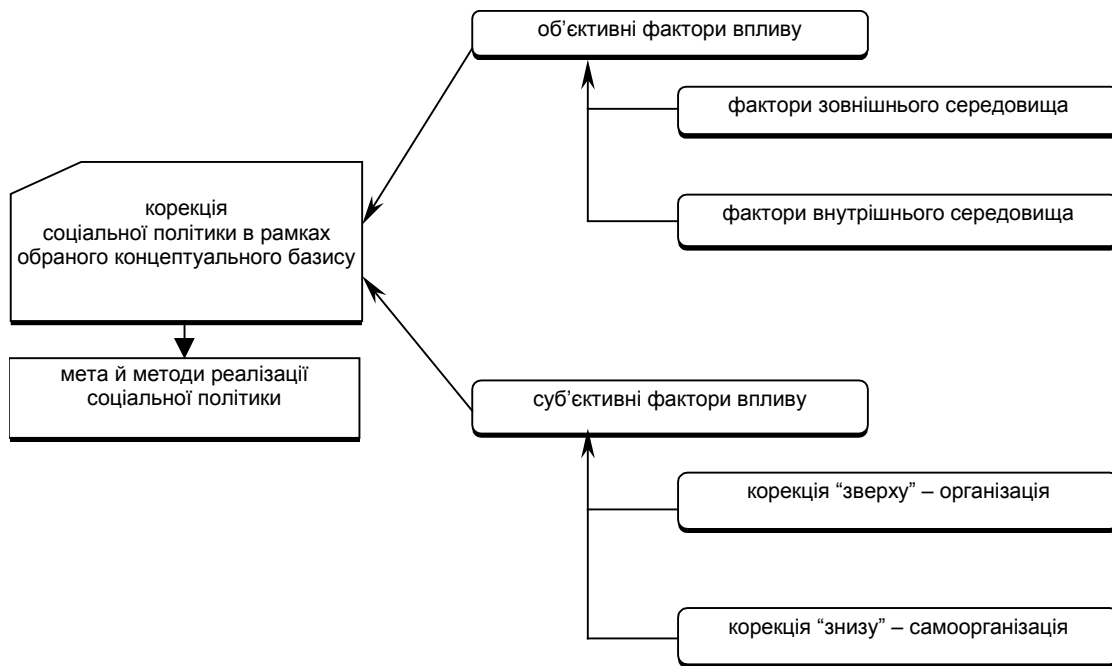


Рис. 2. Корекція соціальної політики в процесі її реалізації

Об'єктивні чинники впливу можна розподілити на чинники зовнішнього і внутрішнього середовища держави та суспільства. Так, криза глобальної економіки стимулювала перегляд соціальних програм і соціальних бюджетних витрат у більшості країн світу, економіки яких тісно інтегровані у світовий економічний простір. У свою чергу, природні катаклізми й екологічні катастрофи, як правило, призводять до збільшення державних витрат на соціальне забезпечення.

До суб'єктивних чинників корекції соціальної політики слід віднести процеси організації та самоорганізації. Корекція "згори", або організація, характеризується суб'єктивними цілями представників системи державного управління. Корекція "знизу" відбувається при самоорганізації населення з метою досягнення цілей соціального забезпечення й розвитку. Процес самоорганізації характерний для малозахищених груп населення, що намагаються відстоювати свої права на гарантоване соціальне забезпечення. Є також і позитивні приклади самоорганізації громадян, що реалізуються в процесі формування фінансових фондів підтримки соціальних груп, окремих громадян та інших країн, де виникає потреба у швидкій допомозі та фінансовій підтримці.

Крім викладених універсальних закономірностей формування соціальної політики, дослідники виділяють і національний, або історико-культурний аспект цієї проблеми. Стверджується, що наявність передісторії громадського розвитку і домінуючих у суспільстві культурних патернів великою мірою визначає національну модель соціальної політики держави.

Для підтвердження цього твердження можна навести актуальний приклад поведінки країн ЄС у процесі корекції цілей і методів реалізації соціальної політики з урахуванням впливу світової економічної кризи.

Так, у 2010 р. епіцентр світової фінансової кризи перемістився із США в Європу. Навесні виникла реальна загроза дефолту в Греції, а за нею і в низці інших країн Південної (Португалія, Іспанія, Італія), Східної (Угорщина, Румунія, Болгарія, Україна, Латвія і Литва) і навіть Північної (Ісландія, Ірландія) Європи, що нагромадили в ході кризи колосальні державні борги і дефіцити бюджетів. При цьому, якщо загроза дефолту в східноєвропейських країнах спричинена в основному їх економічною неспроможністю, то тяжкий стан країн Південно-Західної Європи пов'язаний, передусім, з невідповідністю принципів емісії євро їх інтересам. Традиційно країни Північної Європи підтримували твердий курс своїх валют, тоді як південноєвропейські країни, навпаки, періодично покривали бюджетні дефіцити саме за рахунок девальвації валют, що давало їм змогу не застосовувати різке скорочення соціальних витрат. З уведенням загальноєвропейської валюти окремі країни втратили можливість проводити незалежну емісійну політику, при цьому політика, що проводиться Європейським центральним банком, принаймні до останнього часу відповідала інтересам північних країн, позбавляючи мешканців Півдня можливості вирішити свої проблеми випробуванним способом [2].

Відмінності в реакціях країн Європи на кризу пов'язані з історично і культурно властивими традиціями формування й реалізації соціальних витрат (рис. 3), з моделлю поведінки під час кризи.

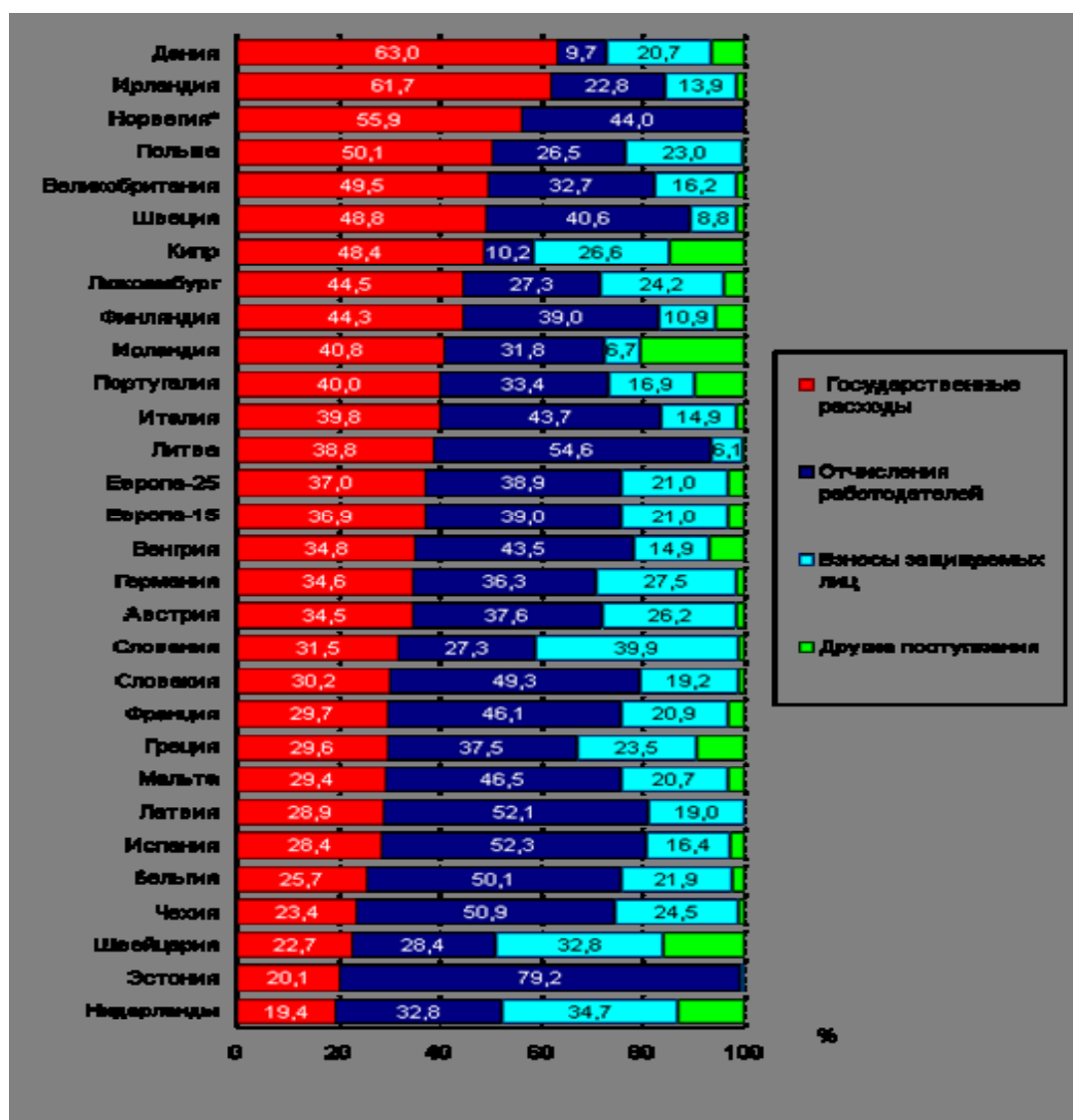


Рис. 3. Розподіл соціальних розходів за джерелами фінансування в країнах Європейського Союзу, Ісландії, Норвегії та Швейцарії, 2003 р., % [3]

Детальніше, північноєвропейські країни, в яких переважає державне фінансування соціальних витрат, дотримуються “бевериджівської” традиції, згідно з якою достатньо бути малозахищеним постійним жителем країни, щоб претендувати на соціальну допомогу.

Інші країни віддають перевагу “бісмарківській” традиції, відповідно до якої соціальний захист базується на концепції страхування (у формі соціальних відрахувань і внесків). Проте ці відмінності між європейськими країнами поступово згладжуються: в країнах, де податкові надходження відігравали менш помітну роль, їх значення підвищується (наприклад, у Франції, Німеччині, Італії та Португалії), а в інших країнах, де навпаки – переважає державне фінансування, зростає роль соціальних внесків і відрахувань.

Таким чином, як структура формування соціальних фондів, так і характер реакції держави на негативну дію зовнішнього середовища при формуванні соціальних витрат великою мірою визначаються культурними й історичними чинниками.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інструменти соціальної політики держави можуть відрізнятися за рівнем економічності й результативності, за мірою організації або самоорганізації соціальної системи в процесі досягнення цілей. У рамках кожного з функціональних напрямів реалізації соціальної політики держави існує можливість вибору різних методів досягнення намічених цілей, що відрізняються як за мірою втручання держави, так і за рівнем ресурсів, котрі витрачаються.

Вибір комплексу методів досягнення цілей соціальної політики дає змогу здійснити її корекцію, виходячи з актуальних вимог внутрішнього і зовнішнього середовища держави та суспільства, з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних чинників її формування.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

2. Коммунистическая партия РФ. Итоги 2010 г.: экономический и социальный кризис в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kprf.u/international/86493.html>.

3. Демоскоп Weekly. Основным источником финансирования расходов на социальную защиту служат социальные взносы и отчисления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru>.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2012.

Фоменко Д.В. Методические подходы к реализации социальной политики в современных условиях

В статье рассмотрены методические подходы к реализации социальной политики государства в современных условиях. Определены функциональные направления социальной политики, причины коррекции целей социального развития и методов их достижения, возникающие в процессе ее реализации.

Ключевые слова: методические подходы, направления социальной политики, коррекция целей.

Fomenko D. Methodical going is near realization of social politics in modern terms

In the article the methodical going is considered near realization of social politics of the state in modern terms. Functional directions of social politics, reason of correction of aims of social development and methods of their achievement, that arise up in the process of her realization, are certain.

Key words: methodical approaches, directions of social politics, correction of aims.