

4. Садковий В. П. Основні економічні механізми державного регулювання входження в європейський простір сучасної вищої освіти України [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>

5. Бесчастний В. М. Розвиток інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою [Електронний ресурс] / В. М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>

6. Скиба Т. Ю. Інноваційні технології управління вищими навчальними закладами України / Т. Ю. Скиба // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Вип. 193. – С. 130–135.

7. Степанов О. П. Пріоритети структурної перебудови на основі інноваційної моделі / О. П. Степанов, В. М. Ємченко // Стратегія розвитку України. – 2010. – № 3–4. – С. 3–17.

8. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : [наук-метод. посібн.] / [авт. кол. Л. М. Калініна та ін.] ; Ін-т пед. АПН України, Асоц. керівників шк. України. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.

9. Сиченко В. В. Система та механізми управління інноваційним розвитком вищої освіти в Україні / В. В. Сиченко // Економічний форум. – 2011. – № 2. – С. 34–40.



УДК 35:364:336.131

**С. Ю. Тополенко**, студент Університету  
митної справи та фінансів

#### **ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

*Висвітлено сутність публічного управління в соціальній сфері, його суб'єктно-об'єктного складника й основи інституційного забезпечення публічного управління у сфері реалізації соціальної політики держави в сучасних умовах.*

*Ключові слова: публічне управління; державне управління; інституалізація публічного управління; соціальна політика; соціальна безпека.*

*The article is devoted to highlighting the essence of public administration in the social sphere, its subject-object component and the foundations of institutional support public administration in the implementation of social policy in modern conditions.*

*Key words: public administration; institutionalization of public administration; social policy; social security.*

**Постановка проблеми.** Нині одне з найважливіших завдань розвитку державності в Україні – забезпечення та підвищення ефективності публічного управління у сфері реалізації соціальної політики держави. Україна проходить етап реформування соціальної політики у напрямі формування соціальних інституцій європейського зразка, що є запорукою інтеграції України в європейський простір.

© С. Ю. Тополенко, 2016

У сучасних умовах держава виступає основним суб'єктом соціальної політики, вона визначає напрями цієї політики, приймає закони та інші правові акти, тому має забезпечити реалізацію соціально-економічних прав працездатного та непрацездатного населення країни.

Пріоритетне завдання держави – забезпечення конституційних гарантій та якості життя, добробуту, охорони здоров'я громадян. Крім того, держава зобов'язана забезпечити працездатним громадянам можливості й умови плідно працювати, створювати матеріальні та духовні багатства, а непрацездатним категоріям населення, які потребують державної допомоги, надавати їй в повному обсязі за рахунок державних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблем у сфері державного управління соціального страхування та соціального забезпечення присвячено праці вітчизняних і зарубіжних учених. Вагомий внесок у напрями соціального забезпечення зробили: В. Беверидж, В. Куценко та Я. Остафійчук, Е. Лібанова, Е. Мейя, О. Но-вікова, С. Юрія, Б. Юровський та ін. Окремі питання регулювання соціальної політики держави розглядали С. Береславський, А. Гриненко, Д. Демченко, Л. Івашова, Д. Ляпін, К. Ляпіна, В. Малиновський, Д. Нестеров, А. Халецька, Ю. Юлдашев та інші.

Однак в умовах тотального реформування соціально-економічних відносин і державних інституцій в Україні одним із ключових питань є роль органів публічного управління в розв'язанні накопичених за роки незалежності соціальних проблем. На перший план тут виходять проблеми реорганізації власне інституцій, що здійснюють соціальну політику. Це й визначило спрямованість даної статті.

**Мета статті** – визначити інституційну роль держави як суб'єкта публічного управління у сфері реалізації соціальної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи роль публічного управління в соціальній сфері, насамперед визначимось з термінологічним рядом. Так, у межах даної статті використовуються терміни “управління”, “публічне управління”, “державне управління”, “громадське управління”, “соціальна політика”, “інституалізація державного управління”, “інституалізація публічного управління” тощо.

За визначенням Ю. Битяка, управління – цілеспрямований вплив із боку керівного суб'єкта на поведінку керованого об'єкта, на відповідні явища та процеси для приведення їх у відповідність до певних закономірностей [1]. При цьому процес управління здійснюють одні люди в інтересах і в присутності інших людей, тобто він має соціальний характер і є публічним. Публічне управління – це частина соціального управління.

Також у науковій літературі зазначено, що публічне управління складається з: державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, і громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення. Ієрархічні зв'язки процесу управління зображено на рис. 1.

Суб'єкти державного управління виступають від імені держави. Їхня діяльність має юридично-владний характер, забезпечується примусовою силою держави.

Суб'єктами громадського управління є недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури. Вони виступають як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, визначених їхніми статутними документами.

Процес формування, розвитку й засвоєння суб'єктами публічного управління норм, правил, процедур, цінностей та еталонів, необхідних для здійснення публічно-управлінської діяльності, способів контролю за їхнього поведінкою, а також результат цього процесу визначає інституційні засади публічного управління.

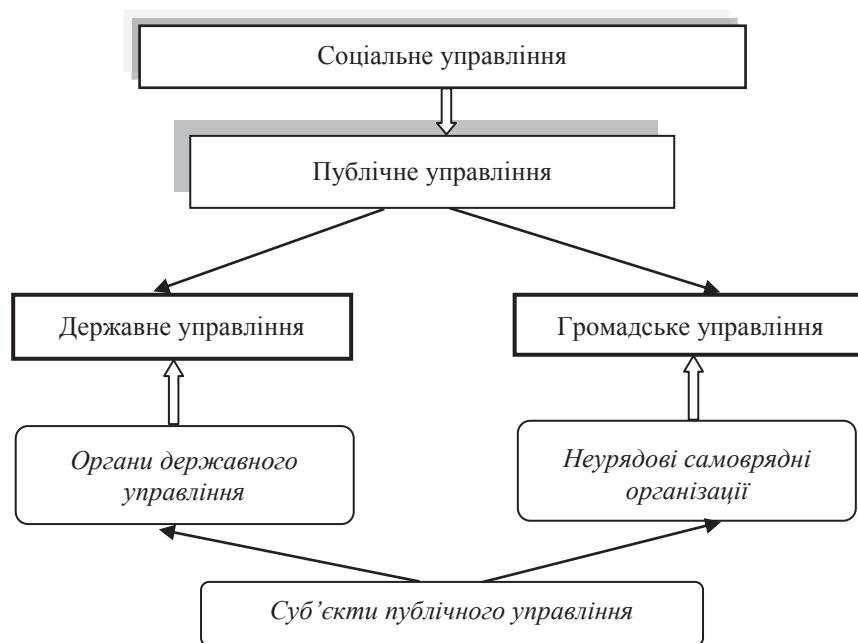


Рис. 1. Схема ієрархії рівнів процесу управління залежно від суб'єктів

Загалом під публічним управлінням (англ. “public management”) розуміють діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. При цьому одна з ключових – соціально-економічна сфера, напрями функціонування якої визначаються соціальною та економічною політикою держави.

Соціальна політика – це управління в соціальній сфері. Вона є складовою частиною загальної стратегії держави, що належить до соціальної сфери, та являє собою цілеспрямовану діяльність із розробки й ефективного втілення рішень, спрямованих на покращання стану життя кожного громадянина України, надання йому соціальних гарантій з урахуваннями різних груп населення [2, 15].

Отже, соціальна політика виконує функції акумуляції, фокусування, оперативного відображення реального стану країни та наявної ситуації у суспільстві, своєчасного реагування на потреби й цілі соціального розвитку.

У Концепції національної безпеки України [3] визначено основні засади внутрішньої політики в соціальній сфері:

- забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг;
- надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг;
- досягнення ефективного демографічного розвитку;

- поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї;

- сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив, залучення її до активної участі в соціальному, економічному та гуманітарному розвитку держави;

- забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, молоді, працівників бюджетної сфери, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування;

- трансформація державної політики у сфері зайнятості та ринку праці, у тому числі шляхом розвитку партнерства між роботодавцями та найманими працівниками, власниками підприємств, установ, організацій і професійними спілками;

- подолання бідності та зменшення соціального розшарування, зокрема шляхом сприяння самозайнятості населення, розвитку малого та середнього бізнесу, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності;

- забезпечення державних гарантій щодо реалізації соціальних прав працівників підприємств, установ, організацій усіх форм власності, забезпечення молоді першим робочим місцем;

- забезпечення захисту прав громадян України, які працюють за кордоном, та сприяння їх поверненню в Україну;

- поетапне погашення зобов'язань держави за знеціненими заощадженнями громадян;

- удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування;

- забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, удосконалення системи підтримки соціально незахищених верств населення;

- подолання бездомності громадян, безпритульності та бездоглядності дітей.

У наукових працях [4; 5] зазначено, що соціальна політика прямо залежить від економічного і фінансового стану країни. Рівень зайнятості населення в державному та приватному секторах, розмір оплати праці, можливість надання безкоштовних соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), фінансова та юридична підтримка незахищених верств населення, якість життя в цілому забезпечуються наявністю товарів і послуг, що надаються суспільству для забезпечення його власної життєдіяльності.

Таким чином, можемо стверджувати, що джерелом надійності та перспективності соціальної політики й захисту громадян є стабільна економіка, можливість країни забезпечувати населення конкурентною заробітною платою, збільшення кількості робочих місць. Водночас власне соціальна політика має певну самостійність і значно впливає на динаміку економічного розвитку.

Щодо розв'язання демографічних проблем, то соціальна політика визначає ситуацію з пропозицією праці на ринку праці, кваліфікаційними характеристиками трудового потенціалу (підготовка та перепідготовка кадрів), з міграцією дефіцитної робочої сили, із демографічною ситуацією. Тож без цілеспрямованої соціальної політики, що здійснюється державою, нормальне відтворення населення, ресурсів праці, громадського продукту в цілому неможливе.

Загалом, як зазначає В. Гошовська [6], соціальна політика впливає на ефективність економіки через такі соціальні важелі: соціальна стабільність у суспільстві, посилення трудової мотивації працівників та мотивації ділового підприємництва, розвиток соціальної активності громадян, соціальна відповідальність виробника товарів і послуг, дотримання соціальної справедливості у реалізації економічних відносин у всіх сферах відтворювального процесу (виробництво, розподіл, обмін, споживання) тощо.

Соціальна політика відбиває також політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. Йдеться про систему влади у країні, її здатність показувати інтереси суспільства, можливість прийняття і реалізації ефективних рішень із соціального розвитку на всіх рівнях.

Водночас ефективність функціонування політичної системи, виконання владних повноважень на всіх рівнях залежить від того, наскільки соціальна політика відображає інтереси суспільства в цілому, в конкретній галузі, регіоні, конкретного підприємства, окремого громадянина і має підтримку в суспільстві.

Слід звернути увагу, що брак коштів на реалізацію соціальних заходів, які визначаються суспільством як мінімально необхідні, не може бути виправданням незабезпеченості соціального захисту населення, адже відповідальність за економічний стан країни також несуть владні структури у процесі публічного управління. В Україні й надалі зберігається тенденція скорочення державних видатків на освіту й охорону здоров'я, що свідчить про подальше скорочення кількості освітніх та оздоровчих закладів.

Із зазначеного можемо сформулювати і запропонувати таке визначення терміна публічного управління соціальною політикою держави: "Публічне управління соціальною політикою держави – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації соціальної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя держави, спрямована на підвищення рівня добробуту незахищених верств населення".

Серед шляхів реалізації соціальної політики держави, спрямованої на покращання добробуту населення, державою передбачається такі.

1. Зростання заробітних плат і погашення заборгованостей. У межах виконання цього положення Кабінет Міністрів України затвердив проект Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин. Сторонами угоди є органи виконавчої влади, роботодавці та профспілки.

Найважливіше питання документа – оплата праці. Згідно з проектом угоди, КМУ і сторона роботодавців зобов'язуються забезпечити, починаючи з 2016 р., щорічне зростання середньомісячної заробітної плати в цілому в економіці на рівні вищому, ніж прогнозний індекс споживчих цін.

2. Важливою ланкою соціальної політики країни є програми працевлаштування і перекваліфікації населення. У введенні в дію цих програм також беруть участь держава і підприємці. Держава витрачає на реалізацію програм перекваліфікації велику кількість коштів. Якщо взяти до уваги сучасний стан ринку зайнятості, то можна помітити, що український ринок перенасичений працівниками. Цьому існує кілька об'єктивних пояснень:

– конфлікт у зоні АТО й окупація АРК змусили населення цих територій переселитись в інші регіони країни, що викликало приплив кваліфікованих кадрів;

– удару також зазнав державний ринок праці через економічні наслідки нинішньої зовнішньої та внутрішньої агресії, що негативно вплинуло на кількість робочих місць через закриття підприємств;

– ще більше на соціальний захист впливає “чорна” заробітна плата, яка є незаконною та не підлягає обліку, тому на неї не накладаються передбачені законодавством відрахування;

– найбільшою проблемою залишається безвідповідальність або недостатня поінформованість громадян щодо питань соціального захисту і трудового законодавства України.

Наразі успішна реалізація державної соціальної політики гальмується наявністю суттєвих негативних чинників і загроз у соціально-економічній сфері суспільного життя, які порушують проблему соціальної безпеки в країні. При цьому соціальну безпеку О. Хомра й Т. Русанова визначають як “стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи і суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз” [7].

Соціальна безпека може бути розглянута на макрорівні як здатність її суб’єктів використовувати інструменти державного регулювання для протидії та запобігання впливу внутрішніх і зовнішніх загроз із метою забезпечення стабільної соціально-економічної ситуації в державі, створення цивілізованих умов життя громадян, реалізації стратегічних цілей соціальної політики з переважною орієнтацією на використання внутрішніх ресурсів.

Як зазначають О. Хомра й Т. Русанова [7], аналіз соціальної безпеки на макро- та мезорівнях, особливо за умов макроекономічної нерівноваги в Україні, потребує виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз, які, з одного боку, ускладнюють реалізацію всієї сукупності національних інтересів, а з іншого – викликають необхідність виявлення засобів їх мінімізації на всіх рівнях.

Відповідно до цього визначення головною метою соціальної політики в державі можна вважати створення умов для посилення рівня соціального захисту і соціальної безпеки в суспільстві, досягнення соціальної злагоди, стабільності та соціальної цілісності [8, 31].

Аналіз загроз соціальної безпеки дозволяє зробити висновки про перевагу загроз щодо зростання соціального напруження, погіршення демографічної ситуації, зниження рівня економічної активності в легальному секторі економіки тощо.

Отже, зазначимо, що всі проблеми запровадження соціальної політики економічно активного населення мають розв’язуватись у співпраці держави та населення, де важливішу роль має відігравати державне управління. Необхідно впливати на ринок зайнятості механізмами прямого і непрямого втручання в економіку, модернізацією законодавства та нормативно-правових актів.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** У транзитивний період виникає необхідність запобігання створенню критичного стану небезпеки. Важливим чинником виконання цього завдання в соціальній сфері стає виваженість та обґрунтованість соціальної політики держави, що базується на фундаменті наукових досліджень і розрахунків та забезпечує соціальну безпеку в країні. Тож проблеми, які стосуються соціальної безпеки, мають розв’язуватися за такими основними напрямками державної політики: соціальний захист і регулювання доходів населення, регулювання рівня та якості життя населення, податкове регулювання економіки, державне регулювання цін і тарифів, фінансово-бюджетне регулювання економіки, соціальне партнерство тощо. При цьому потрібно створювати надійні механізми соціальної безпеки, які б надалі блокували або нівелювали наслідки дії негативних чинників. Наразі система соціального захисту населення перебуває на етапі чергового реформування, визначення напрямів якого може бути предметом подальших наукових розвідок.



**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – 2004. – 401 с.
2. Гриненко А. М. Соціальна політика : навч.-метод. посібн. / А. М. Гриненко. – К. : КНЕУ, 2003. – 309 с.
3. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 397 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
4. Івашова Л. М. Фінансові механізми реалізації соціальної політики держави: пільги та субсидії для населення / Л. М. Івашова, М. Ф. Івашов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2013. – № 2. – С. 34–42.
5. Куценко В. І. Трансформація соціальної сфери України: регіональний аспект : монографія / В. І. Куценко, Я. В. Остайфічук ; за ред. С. І. Дорогунцова. – К. : Оріяни, 2011. – 400 с.
6. Гошовська В. А. Соціальна домінанта національної безпеки / В. А. Гошовська // Стратегічна панорама. – 2003. – № 2. – С. 94–99.
7. Хомра О. У. Соціальна безпека: виклики, загрози, критерії / О. У. Хомра, Т. Є. Русанова // Стратегічна панорама. – 2009. – № 1. – С. 73–79.
8. Сухоруков А. І. Економічна безпека України в умовах сучасних геоекономічних змін / А. І. Сухоруков // Стратегічна панорама. – 2007. – № 2. – С. 30–44.