

ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 316.334.3:316.3

Башинський Т.В., здобувач
кафедри міжнародних економічних відносин
Хмельницький національний університет

ЕЛЕМЕНТИ ТА ФУНКЦІЇ СИСТЕМИ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Башинський Т.В. Елементи та функції системи механізмів функціонування та реалізації соціальної політики держави. У статті розглянуто процедуру побудови та основні елементи системи механізмів формування та реалізації соціальної політики (МФРСП) держави. Використовуючи рекомендації теорії систем та системного аналізу, запропоновано основні етапи побудови й основні елементи системи. Враховуючи рівень розвитку соціальної сфери в Україні та соціально-економічні тенденції, визначено основні зовнішні та внутрішні функції МФРСП.

Ключові слова: механізм, соціальна політика, соціальні проблеми, державна політика, Україна.

Башинский Т.В. Элементы и функции системы механизмов формирования и реализации социальной политики государства. В статье рассмотрены процедура построения и основные элементы системы механизмов формирования и реализации социальной политики (МФРСП) государства. Используя рекомендации теории систем и системного анализа, предложены основные этапы построения системы и её основных элементов. Учитывая уровень развития социальной сферы в Украине и основные социально-экономические тенденции, определены основные внешние и внутренние функции МФРСП.

Ключевые слова: механизм, социальная политика, социальные проблемы, государственная политика, Украина.

Bashynskyy. T.V. Elements and functions of a system of mechanisms of development and implementation of state social policy. The article analyzes the procedure of construction and the basic elements of a system of mechanisms of development and implementation of social policy (MDISP) of the state. Using the recommendations of systems theory and systems analysis, the author proposes the main stages of construction of the system and its basic elements. Given the level of development of the social sphere in Ukraine and the main socio-economic trends, identifies the major internal and external functions of mechanisms of realization of social policy.

Keywords: mechanism, social policy, social problems, public policy, Ukraine.

Вступ. Соціальні проблеми є ключовими питаннями, над якими працюють уряди всіх країн світу. Всі ці проблеми можна розділити умовно на дві групи: типові для будь-якої країни, а також такі проблеми, що притаманні лише окремій країні. Останні можуть потребувати індивідуального нетипового підходу до їх вирішення, саме тому практично неможливо сліпо скопіювати досвід інших країн світу. Для кожної окремої країни виникає необхідність у створенні індивідуальної системи механізмів розробки та реалізації соціальної політики (МФРСП), який би враховував особливості саме цієї країни.

Завдання є важливим на державному, регіональному та місцевому рівнях, воно не втрачає своєї актуальності в будь-які часи і серед науковців через постійні зміни на глобальному і національному рівнях. Тим більше актуальною є ця проблема для Укра-

їни в часи реформ і змін, які сьогодні відбуваються в соціальній, політичній та економічній сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науковій літературі доволі багато праць присвячено різним проблемам соціальної сфери країни. О. Амоша, О.Ф. Новікова, Е.М. Лібанова [1; 2] досліджують проблему визначення стратегічних пріоритетів соціальної політики в Україні, включаючи соціально-трудові відносини, людський розвиток на регіональному рівні, проблеми соціальної нерівності тощо. Окремі науковці досліджують різні типи соціальної держави. Проблеми побудови МФРСП розглядаються переважно в дисертаційних роботах і монографіях через складність досліджуваного питання і неможливість розкриття всіх його аспектів в одній науковій статті. Власне бачення механізму реалізації соціальної політики представлене в роботі О.О. Бендасюк [3]; В.І. Когут [4] ана-

лізує основні моделі соціальної політики. Водночас через швидкі зміни в соціально-економічному житті країни питання побудови МФРСП залишається актуальним і потребує подальшого вивчення.

Постановка завдання. Базуючись на літературі з системного аналізу, а також на дослідженнях у сфері соціальної політики, у цій статті представлений підхід до побудови системи МФРСП і запропонована спрощена система МФРСП України.

Виклад основних результатів. Під час побудови механізму формування та реалізації соціальної політики (МФРСП) як теоретико-методичну основу пропонуємо використати рекомендації системного аналізу [5; 6] та результати попередніх досліджень за напрямом розроблення МФРСП. Своєю чергою, практичною основою побудови МФРСП мають стати результати оцінки поточного стану соціальної сфери в Україні, аналіз діючих стратегій та програм розвитку соціально-економічної сфери на державному та регіональному рівнях. Такий підхід дасть змогу поєднати дескриптивний та нормативний підходи [5] до побудови МФРСП.

Відповідно до нормативного підходу, етапи включатимуть:

1. Визначення головної мети, якої мають досягати МФРСП.
2. Визначення однієї або декількох функцій, які забезпечують досягнення поставленої мети.
3. Підбір або створення структури, яка забезпечує виконання визначених функцій.

Дескриптивний підхід включає два ключових моменти: на першому етапі виділяються основні елементи системи та взаємозв'язки між ними, тоді як на другому етапі виділяються функції даної системи.

Етапи застосування дескриптивного підходу включають [5, с. 57–58]:

1. Виділення елементів, які мають певну просторово-часову визначеність.
2. Визначення зв'язків між елементами.
3. Визначення системоутворюючих властивостей.
4. Визначення структур, тобто законів композиції.
5. Аналіз функцій системи.

Узагальнено систему МФРСП держави можна визначити як систему політичних, правових, організаційних, фінансово-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єктів на об'єкти соціальної політики для підтримки досягнутого рівня соціально-економічного розвитку та реалізації змін, спрямованих на покращення рівня життя населення країни.

Формування цілей системи МФРСП пропонуємо здійснювати на основі досліджень інших авторів, виділених напрямів соціальної політики, а також ураховуючи результати аналізу стану соціальної сфери в країні. Можна запропонувати модель ієрархії цілей соціальної політики (рис. 1). Ця ієрархія може модифікуватися залежно від ситуації. Водночас варто наголосити на тому, що цілі кожного

наступного рівня мають бути більш конкретні, ніж цілі попереднього рівня. Таким чином, спочатку формулюється загальна головна мета механізму реалізації соціальної політики. На наступному етапі визначаються узагальнені цілі за кожним із напрямів соціальної політики, які включають: ринок праці та зайнятість, соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я, культуру, відпочинок, фізичну культуру та спорт, житлово-комунальне господарство, міграцію, соціальні меншини та екологію.

Своєю чергою, за кожним із цих напрямів можуть бути визначено більш конкретні цілі нижчих рівнів з урахуванням поточної ситуації в країні та її геополітичних намірів. Зокрема, у випадку з Україною під час розроблення цілей необхідно брати до уваги євроінтеграційні процеси і необхідність досягнення Україною певних вимог європейських країн щодо соціально-економічної ситуації в цілому та в окремих сферах соціально-економічного життя зокрема. Для цього пропонуємо найнижчий рівень цілей будувати у формі матриці з групуванням цілей не лише за сферами впливу, але й за складниками одного чи декількох міжнародних індексів (наприклад, Індексу соціального прогресу).

Наприклад, головною метою державної соціальної політики може бути вирішення соціальних проблем шляхом проведення позитивних змін у соціальному просторі з урахуванням досвіду провідних країн світу. Цілями нижчого рівня, наприклад стосовно ринку праці, може бути «стабілізація ситуації на ринку праці», тоді як на найнижчому рівні цілями може бути «зниження рівня безробіття на 3%» тощо.

Крім цілей, необхідним є визначення функцій механізму формування та реалізації соціальної політики держави. Формулювання функцій доцільно проводити від загального до часткового, використовуючи наявні підходи до системного аналізу для визначення загальних груп функцій систем, а також результати проведеного в попередніх розділах аналізу і напрацювання інших науковців для формулювання конкретних функцій механізму формування та реалізації соціальної політики в Україні.

Ю.П. Сурмін поділяє всі функції будь-якої системи на зовнішні та внутрішні [5, с. 134]. До зовнішніх функцій будь-якої системи науковець відносить:

1. Перетворюючі функції. Цю функцію виконують усі системи, метою яких є створення чогось нового. Ця функція притаманна для багатьох соціальних систем.
2. Пасивні функції. У цьому разі система існує пасивно як необхідність для існування інших систем або функціонує на рівні виживання без виконання інших функцій.
3. Споживчі функції. Ця функція, як зазначає Ю.П. Сурмін, притаманна системам, які отримують із зовнішнього середовища певні ресурси.
4. Функції поглинання. Ці функції виконують системи, які поглинають інші системи.

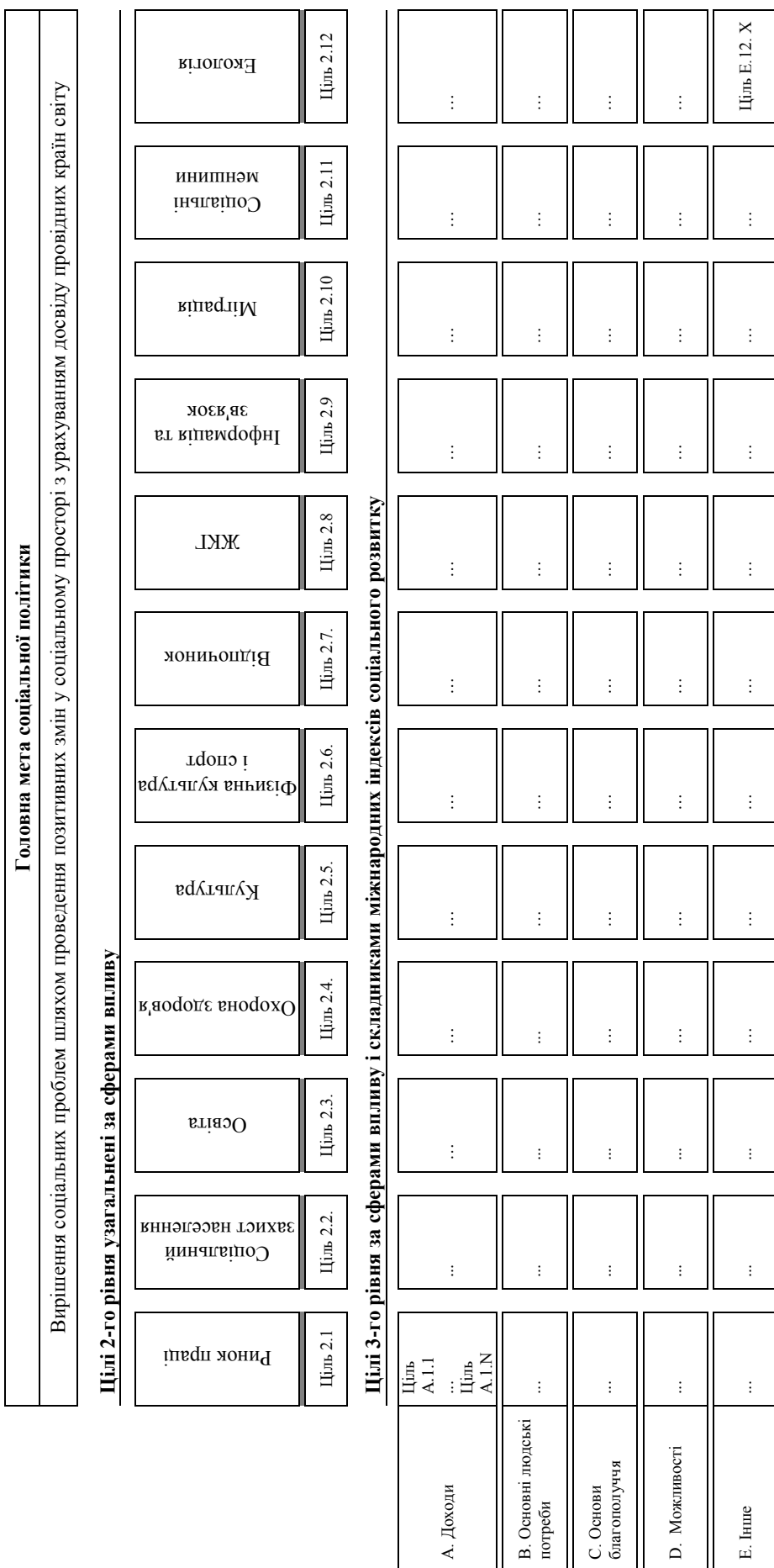


Рис. 1. Структура системи цілей соціальної політики (побудовано автором)

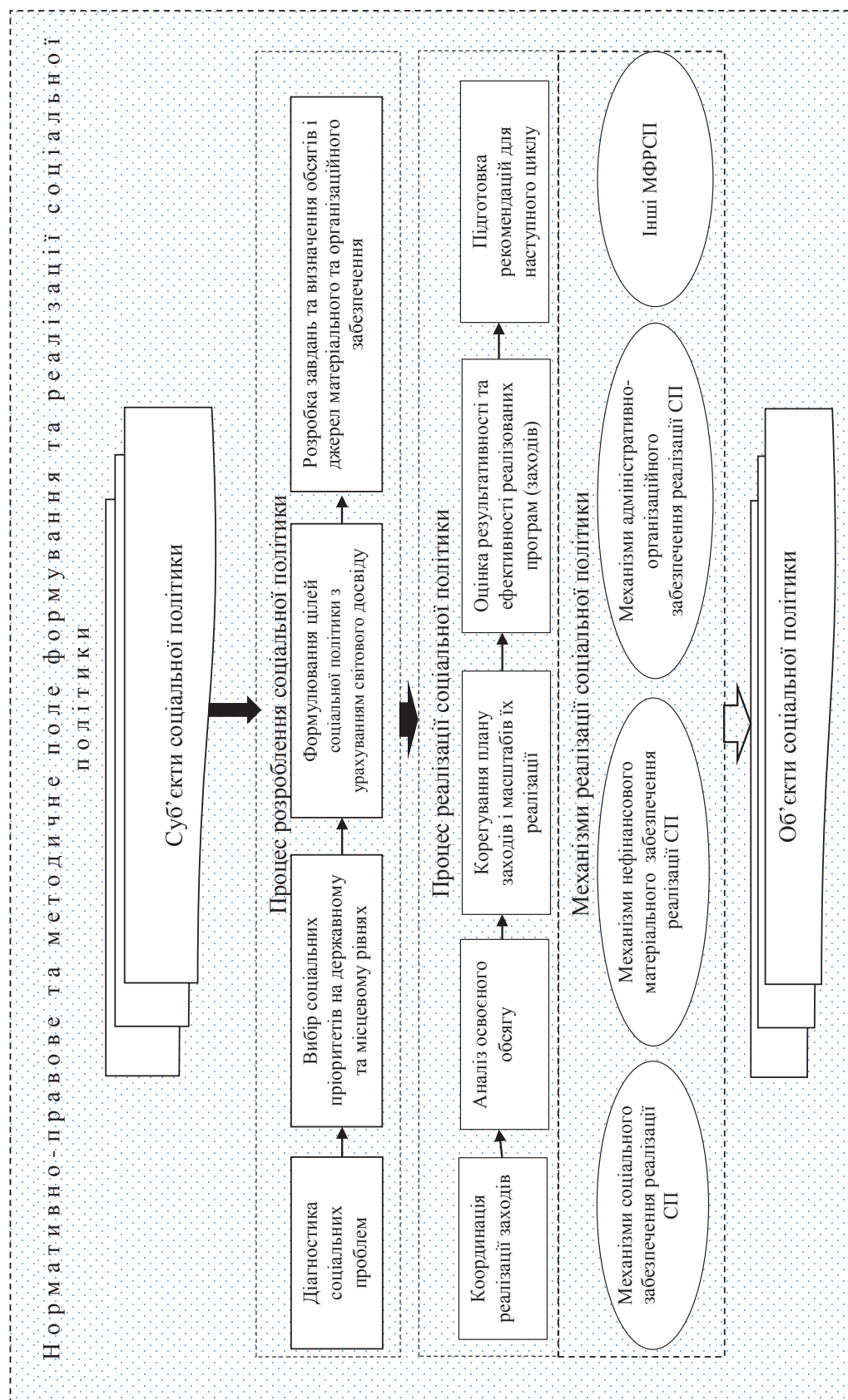


Рис. 2. Узагальнена система формування та реалізації державної соціальної політики (розроблено автором)

5. Адаптивні функції. Ці функції характерні для всіх систем, що мають здатність пристосовуватися. Реалізація функцій цієї групи дає системі змогу адаптуватися до зовнішнього середовища.

6. Обслуговуючі функції. Реалізація функцій цієї групи дає змогу обслуговувати системи більш високого рівня.

Окрім зовнішніх функцій, МФРСП мають виконувати і внутрішні функції:

- розпорядчу функцію, відповідно до якої за елементами окремого механізму закріплюються/перерозподіляються певні дії;

- функцію координації та узгодження, реалізація якої дає змогу забезпечити злагоджену роботу всіх елементів механізму;

- контролюючу функцію, відповідно до якої проводиться перевірка відповідності дій окремих елементів та їх сукупності визначеним нормам;

- функцію цілепокладання, яка дає змогу визначити основну та другорядні цілі функціонування механізму.

Останнім етапом є розроблення структури системи МФРСП. Основними складниками такої системи є (рис. 2): державні та недержавні суб'єкти реалізації соціальної політики; об'єкти соціальної політики; нормативно-правова база; нормативно-методична база; методи та механізми формування та реалізації соціальної політики.

Держава залишається головним суб'єктом соціальної політики, забезпечуючи певний рівень соціальної безпеки та зниження соціальних ризиків. Водночас світова практика продемонструвала необхідність розширення кола суб'єктів реалізації соціальної політики, включивши туди суб'єктів недержавної сфери. Це дасть змогу акумулювати більше ресурсів для успішної реалізації важливих програм соціального розвитку і, таким чином, знизити навантаження на державний та місцеві бюджети. Крім того, такий підхід дає змогу підвищити рівень свідомості громадян щодо широкого кола соціальних проблем.

Об'єктами соціальної політики можуть бути окремі групи населення (діти, жінки, молодь, особи похилого віку тощо) по всій території України або в окремих місцевостях, які є споживачами послуг чи зацікавленими групами в одній чи декількох сферах впливу (освіті, культурі, ринку праці тощо).

Доцільно визначати одночасно і групу населення, якої стосується захід, її територіальне розміщення і сферу впливу, що дасть змогу зосередити зусилля і ресурси саме там, де в цьому є найбільша потреба.

Ключовим у процесі впливу суб'єктів соціальної політики на об'єкти соціальної політики є нормативно-правова база. Правові методи передбачають застосування норм Конституції України, законів та підзаконних актів, постанов та розпоряджень, відомчих підзаконних нормативних актів, розпоряджень, що видаються місцевими органами державного управління та органами місцевого самовряду-

вання. Правове поле визначає права та обов'язки, межі повноважень та відповідальності окремих суб'єктів соціальної політики, взаємозв'язок між цими суб'єктами.

Окрім того, важливим є методичне забезпечення розроблення та реалізації соціальної політики. Так, до документів методичного характеру можуть належати рекомендації щодо порядку розроблення регіональних стратегій соціально-економічного розвитку, рекомендації щодо порядку розроблення програм соціального розвитку, рекомендації/інструкції щодо визначення розмірів тих чи інших виплат, субсидій, пільг тощо. Методичне забезпечення також пропонується винести на загальний план, оскільки методичне забезпечення повинне супроводжувати як процес формування, так і процес реалізації соціальної політики. Крім цього, окремі документи методичного характеру можуть бути розроблені для окремих суб'єктів чи об'єктів соціальної політики.

Процес розроблення та процес реалізації соціальної політики хоча і пов'язані, але представляють собою два окремих процеси. Так, розроблення соціальної політики пропонується розпочинати з діагностики поточного рівня розвитку соціально-економічної сфери країни та окремих територій. Це дає змогу визначити основні проблеми, розставити пріоритети щодо послідовності вирішення наявних проблем та визначитися із цілями соціальної політики на основі пріоритетів. При цьому під час формулювання цілей соціальної політики важливим є врахування як попереднього досвіду і досягнутих результатів, так і досвіду інших країн світу та діючих там соціальних норм та стандартів.

На сьогоднішній день пріоритетними є вирішення найгостріших проблем у сфері охорони здоров'я, освіти та соціального захисту населення з урахуванням процесів євроінтеграції. Україна вже досягла значних успіхів у покращенні законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. Водночас залишається низка невирішених проблем, зокрема формування соціальних гарантій та стандартів, наближених до європейських. Важливими є й інші сфери, водночас за нестачі фінансових ресурсів основна увага фокусується на згаданих трьох галузях.

Після визначення пріоритетів визначаються цілі за кожним з обраних напрямів. Після формулювання цілей відбувається розроблення планів, програм, окремих заходів. Водночас необхідно прийняти рішення щодо джерел фінансового, матеріального та організаційного забезпечення, що є запорукою успішної реалізації запланованих заходів. Після того як стратегії, плани і програми соціальної політики сформовано та затверджено, відбувається перехід до наступної фази – фази реалізації соціальної політики через окремі її механізми.

Висновки. Побудова МФРСП держави є складним завданням, оскільки соціальна сфера включає в себе декілька галузей, які можуть відрізнятися між

собою рівнем розвитку і специфікою управління. Водночас процес побудови МФРСП для всіх сфер можна узагальнити. При цьому пропонуємо використовувати правила, що відповідають прийнятим у науковій літературі принципам та етапам побудови складних систем. Після цього узагальнена система механізмів підлаштовується під вимоги окремої держави, регіону, спільноти. Особлива увага при-

діляється функціям МФРСП, які доцільно групувати на зовнішні та внутрішні; а також елементам, серед яких особливої уваги потребують суб'єкти розробки та реалізації соціальної політики. З огляду на проблеми сьогодення, до складу суб'єктів рекомендується включити і недержавні установи, підприємства та організації, що дасть змогу швидше й ефективніше досягти поставлених цілей.

Список літератури:

1. Амоша І.О. Соціальна відповідальність в контексті розвитку людського потенціалу / І.О. Амоша, О.Ф. Новікова // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – Вип. 1(5). – С. 122–127.
2. Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки / Е.М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1. – С. 5–22.
3. Бендасюк О.О. Формування механізмів реалізації соціальної політики на засадах гарантування соціальної безпеки: автореф. дис. ... доктора екон. наук.: спец. 08.00.07 / О.О. Бендасюк; Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2011.
4. Когут В.І. Чинники формування моделей соціальної політики в контексті проблеми взаємодії державних і недержавних організацій соціальної сфери / В.І. Когут // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/9.pdf.
5. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ / Ю.П. Сурмин. – МАУП: Киев, 2003. – 364 с.
6. Чернышов В.Н. Теория систем и системный анализ / В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов. – Тамбов: ТГТУ, 2008.