



# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

С. С. Кучерук\*

## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Ефективне державне управління в соціальній політиці та соціальній безпеці залежить від організаційних і правових норм, які забезпечують органи державної влади та посадові особи, що беруть участь у розробці зовнішньої й внутрішньої політики країни, розробці та прийнятті Законів України та інших нормативних документів у галузі соціальної політики, здійснюють контроль за виконанням існуючих норм та законів.

Соціальна безпека на 80 % залежить від соціальної політики, яка спрямована на соціальну роботу через внутрішню політику країни для формування загальних соціальних стандартів і нормативів. В Україні є Державний класифікатор, та розроблені соціальні стандарти відповідно до ст. 27 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”<sup>1</sup>, затвердженому Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293<sup>2</sup> у різних сферах діяльності захисту різних категорій населення.

У суспільстві державне управління в самокерованій системі взаємодіє із зовнішньою та внутрішньою політикою через принципи конституційності, гуманізму, забезпечує виконання завдань по стабілізації суспільства, дотримання стабільного балансу життєво необхідних інтересів людини, суспільства, держави при умові, що співпадають інтереси людини та соціальних інститутів країни.

Соціальна політика диференціюється відповідно до статево-вікових категорій громадян, яких стосується в Україні соціальна безпека, зокрема таких: діти, сім’ї, молодь, студенти, жіноцтво, пенсіонери, інваліди, учасники бойових дій, ветерани, тимчасово непрацюючі, сироти, бездомні та інші малозахищені громадяни. Держава створює систему державного управління як певний механізм для забезпечення безпеки людини, суспільства, держави через концептуальні засади реалізації соціальної безпеки в Україні, та систему внутрішньої політики, основні положення якої виписані в Конституції України.

Слід зазначити, що соціальна безпека ще не стала актуальним предметом для вивчення та аналізу. У вітчизняній науковій думці значна увага приділена

© Кучерук С. С., 2007

\* викладач кафедри менеджменту, фінансів та кредиту Хмельницького університету управління та права

<sup>1</sup> Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 44. — Ст. 1876.

<sup>2</sup> Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, затверджений Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. // Юридичний вісник України. — 2003. — № 20.



дослідженню теоретичних аспектів державної безпеки, національної безпеки, міжнародної безпеки, а питання соціальної безпеки ще недостатньо досліджені.

В Україні деякі аспекти в державному управлінні, засади соціальної держави, а відтак соціальної політики активно розробляють, аналізують такі фахівці, як: В. Андрущенко, М. Березін, І. Бичко, Е. Гансова, Г. Дмитренко, В. Журавський, І. Ільїн, А. Кравченко, М. Лукашевич, А. Мельник, М. Михальченко, П. Надолішній, В. Олуйко, В. Пазенок, М. Туленков, А. Чернявський, Г. Ситник, В. Скуратівський, І. Попова, М. Попов, О. Якубовський.

Гуманізація процесу управління як у соціальній політиці, так і в політиці держави в цілому можлива лише за відповідних правових, організаційних, соціальних, економічних та політичних умов розвитку суспільства.

Соціальна держава в Україні формується в умовах перехідного суспільства, нестабільної політичної діяльності партій, громадських організацій та відповідних місцевих рад. Соціальні пільги, дотації, субсидії залежать від рівня економічного розвитку країни, концептуальної невизначеності, що породжує суперечності між принципами, покладеними в основу правових актів, починаючи з Конституції України, з одного боку, та інструктивними листами міністерств, комітетів, різних комісій — з іншого. Це призводить до погіршення життєвого рівня пільгових категорій населення та малозахищених громадян.

*Основною метою статті є науково-теоретичне обґрунтування механізмів державного управління соціальної безпеки через реалізацію положень і завдань соціальної політики в Україні.*

Державна політика, в яку входить і внутрішня політика, завдяки механізму державного управління запобігає виникненню конфліктних ситуацій. Вона побудована на багатовекторній внутрішній політиці для створення відповідної інфраструктури в регіонах та на місцях для надання адресної допомоги та захисту й підтримки тим, хто її потребує. Внутрішня політика країни має здійснювати орієнтацію органів державної влади та місцевого самоврядування на управлінсько-виконавчі дії з вирішення питань соціальної безпеки населення на базі виконання чіткого законодавства та встановлення відповідних механізмів реалізації соціальної безпеки.

Досліджуючи соціальну безпеку, П. І. Шевчук запропонував визначення соціальної безпеці наступне: “Соціальна безпека людини — це певний стан життєдіяльності, убезпечений комплексом організаційно — правових та економічних заходів, спрямованих на реалізацію соціальних інтересів, формування сприятливої демографічної ситуації, збереження генофонду держави і трансформацію трудових ресурсів відповідно до ринкових вимог”<sup>3</sup>. Автор вважає що: *“Соціальна безпека — стан середовища життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу та його факторів на людину, стан, при якому ризик шкоди чи ушкодження обмежений механізмами державного управління, які забезпечуються за допомогою організаційно-правових норм, відсутність неприпустимого ризику, пов’язаного з можливістю спричинення будь-якої шкоди при дотриманні вимог соціальної, державної, національної безпеки, не порушуючи при цьому Конституції України, Законів України та інших соціально-правових норм та актів”*. Таке визначення є більш комплексним, що дає змогу ширше розкрити сутність соціальної безпеки.

Разом із тим Законами України “Про захист населення й територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”<sup>4</sup> та “Про правовий

<sup>3</sup> Шевчук П. І. Соціальна політика. — Львів: Світ, 2003. — С. 108-109.

<sup>4</sup> Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 08.06.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 28. — Ст. 1155.



режим воєнного стану”<sup>5</sup> можуть передбачатись обмеження гарантій, прав та свобод громадян. Зокрема, за невиконання заходів правового режиму (відселення, примусове щеплення, дотримання правил поведінки та дій) у надзвичайній ситуації передбачені санкції за невиконання умов власної безпеки, умов життя й діяльності людей на окремій території чи об’єкті, спричинені аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, в тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, що може призвести до неможливості проживання людей на території, об’єкті, загибелі людей, ведення господарської діяльності або нанесення значних матеріальних збитків.

В умовах надзвичайного стану або воєнного стану соціальна безпека відходить на другий план, адже у таких умовах механізм соціальної безпеки спрацьовує в більших територіальних масштабах і при цьому діють особливі та спеціальні правові, організаційні норми та механізми державного управління.

Потреби кожної людини базуються на головних цінностях, таких як свобода, їжа, сон, сім’я, помешкання, власність, потреба в пересуванні, спілкуванні, самовираженні, освіті, культурі та інших потребах, які сотнями років формувались суспільним, культурним політичним, державним досвідом багатьох поколінь людства і передавались з покоління в покоління на рівні економічних, політичних та інших законів, підсвідомості та свідомості в переказах, казках, думках, епосах, народних піснях. Потреби людства постійно змінювались та групувались як особистісні, групові, соціальні, державні, національні, а в наш час міжнародні цінності вироблені міжнародними організаціями та об’єднаннями, такими як: Організація об’єднаних націй (ООН), Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Діяльність політичних партій, громадських об’єднань, соціальних груп, індивідів, які впливають на устрій та форми державної влади, на виконання завдань реалізації та створення відповідних умов із метою реалізації власних потреб та інтересів є внутрішня політика, яка реалізується через механізми державного управління та прийняття компетентних рішень.

Компетентність управлінських рішень залежить від ефективності соціальної політики, яку можна обрахувати за допомогою інтегрального індексу економічної безпеки та структури державного управління. В Україні є нагальна потреба якнайшвидшого виходу з політичної, економічної кризи та приєднання до європейської та світової цивілізації, впровадження світових норм та цінностей, тим більше, що Україна згідно Конституції України<sup>6</sup> (ст. 1) проголошена соціальною державою, а відповідно законодавець зобов’язаний приймати соціальні стандарти та норми, розвивати нову методологію державного управління.

Дослідження процесів соціальної безпеки, суспільних систем свідчать, що ефективно державне управління, в основі якого лежить програма світового менеджменту, є головним фактором розвитку сучасного суспільства. Ці фактори так само явно підтверджують практику світової еволюції в управлінській діяльності. Слід зазначити, що стати лідерами вдалося тільки тим країнам, які починали з розвитку високих технологій (космічна галузь, літакобудування, суднобудування та інші), передових у технічному відношенні та заснованих на підвищенні освітнього рівня працівників.

Як відомо, на розвиток високотехнологічних галузей виробництва й на ефективні управлінські інновації роблять ставку не тільки країни Європи, але й колишні країни соціалістичного табору.

<sup>5</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 17. — Ст. 691.

<sup>6</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30 — Ст. 141.



Пріоритетне значення для ефективного управління і в першу чергу соціального управління сприяє розвиток економічних процесів.

Результати впливу внутрішньої політики на соціальну політику та безпеку можуть і повинні бути використані в процесі реформування всіх сфер життєдіяльності українського суспільства та у недопущенні соціальних ризиків.

Проте практика здійснення соціально-економічних реформ останніх років в Україні демонструє протилежне. Нові концепції й програми соціально-економічних реформ у нашій країні мають один, але дуже суттєвий недолік: вони ігнорують системну реорганізацію соціального управління на сучасних наукових засадах, мало приділяють уваги створенню умов для підвищення рівня інтелектуальної праці взагалі (управлінської), ефективного впливу на соціально-економічний розвиток України. Між тими, хто приймає рішення та хто виконує відповідні рішення розрив у заробітній платі складає 40 разів, коли в Єврозоні — 10 разів. Низька заробітна плата на місцях зводить нанівець реалізацію соціальних програм, а про вдосконалення мова вже не йде.

Сьогодні деякі управлінці вищого рангу й досі шукають вихід з економічної кризи в закордонних кредитах та приватизації, не враховуючи й не використовуючи такий важіль як методологія ефективного державного та соціального управління. Вони неспроможні створити ефективну внутрішню політику, особливо у фінансовій галузі, де необхідно створити ефективні організаційно-правові механізми, щоб зацікавити мільйони людей, які готові будувати майбутнє у власній країні та інвестувати кошти у власну економіку.

За різними підрахунками на руках у населення знаходяться кошти в сумі, еквівалентній зовнішньому боргу України. Тим самим громадяни, зберігаючи кошти поза банківськими установами, стимулюють антисоціальні дії стосовно себе. В свою чергу й банківська система потребує реформування щодо надійності та певних гарантій від держави. Адже відомо, що кредитні ставки в банках України через додаткові комісії та платежі по кредитах для фізичних осіб сягають від 20-40 % вартості кредиту, тобто, практично, банки не до кінця розкривають перед клієнтом умови кредитування<sup>7</sup>.

У вітчизняній науковій літературі мало робіт, присвячених дослідженню проблем соціального управління, спрямованого на соціальну безпеку та ефективного взаємозв'язку із суспільством, значення наукових досліджень для життєдіяльності людей та можливих соціальних ризиків. Це, на наш погляд, пов'язане з тим, що управління в Україні довгий час було підмінене, з одного боку, демократичним централізмом зі своїми механізмами, а з іншого — високою виконавською дисципліною на низах, тобто способом реалізації волі керівництва. У результаті науково обґрунтоване державне управління, яке в нашій країні не одержало належного розвитку, має широко застосовуватись на практиці при реформуванні соціально-економічної, адміністративної та інших галузевих реформ.

Як зазначає В. М. Олуйко: "Практика кадрових процесів у державному управлінні України показує, що труднощі, які є, та помилки, що повторюються, зумовлені проблемами відсутності комплексних теоретичних розробок у цій галузі"<sup>8</sup>.

Таке ставлення до державного управління з боку науки й практики зумовлене також і тим, що дослідженням його ефективності, взаємозв'язків із суспільством займалися поверхово, спонтанно й не оцінили дієвості внутрішньої політики як механізму управління.

<sup>7</sup> Мироненко В. НБУ расскажет правду о кредитах // Инвест газета. Приложение "Банки". — 2007. — № 12. — С. 26-27.

<sup>8</sup> Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. — С. 6-7.



Усе, що нині відбувається у світі, особливо в розвинених країнах Заходу, відбувається завдяки позитивному впливу управління. І цього не слід забувати, а тим більше ігнорувати.

Практика свідчить, що суспільство й управління як найскладніші феномени тісно взаємопов'язані, постійно взаємовпливають і положення кожного з них має велике значення для іншого. Це положення сьогодні вже визнане як найважливіша суспільна закономірність у більшості розвинених країн Європи. Проблема переважно полягає в розробці та реалізації механізму цих двох галузей. Причому в тих країнах, де такі механізми винайдено і застосовано, спостерігаються значні досягнення суспільного й економічного розвитку в соціальній політиці та безпеці.

Складність державного управління полягає у виявленні й описі механізмів взаємозалежності управління й суспільства, в наявності величезної кількості причинно-наслідкових зв'язків, оскільки важко зафіксувати їх як на рівні теоретичного, так і емпіричного аналізу.

Сьогодні, наприклад, ефективність роботи районної райдержадміністрації оцінюється за 39 показниками. Водночас найпродуктивнішим, на наш погляд, є підхід, відповідно до якого виокремлюються два найважливіші потоки причинно-наслідкових зв'язків між управлінням і суспільством, що позначаються термінами "соціальна безпека", і "соціальні ризики" спільно із соціальними та економічними показниками.

Одним із механізмів реалізації соціальної безпеки в Україні є державне управління, яке забезпечує організаційно-правові засади:

- захист конституційних прав людини, суспільства, держави;
- розвиток нормативно-правової бази;
- розбудову ринкової економіки;
- забезпечення сталого розвитку фінансово-бюджетного, паливно-енергетичного комплексу;
- розвиток духовності;
- збереження науково-технічного потенціалу країни та розвиток високих технологій;
- зміцнення політичної й соціальної стабільності в суспільстві;
- розвиток громадянського суспільства;
- збалансування інтересів громадян у відповідності (міжнародним, політичним, економічним) процесам та всебічний захист;
- державне регулювання природними ресурсами;
- моніторинг та контроль соціальних процесів і явищ;
- інтеграція в європейський простір.

Соціальна безпека взаємопов'язана із соціальними нормами, які повинні стати цінністю для більшості соціальних груп в Україні. Соціальна безпека в Україні потребує системного підходу у вирішенні зменшення соціальної напруги, розробці демографічних програм, боротьбі з наркоманією, алкоголем, курінням та інше.

Наприклад, у боротьбі з алкоголем на державному рівні, на нашу думку, слід запровадити:

- постійні та пересувні центри сертифікації алкогольної продукції безпосередньо в пунктах реалізації;
- у лікарнях при відділеннях інтенсивної терапії створити палати інтоксикації, де доставка сильно сп'янілих громадян буде здійснюватись швидкою допомогою, доставка родичами, патрульними службами МВС;
- формування громадської думки стосовно того, що піднімаючи постійно акцис на горілчані вироби, влада сприяє збільшенню сурогатної горілки на ринку.

Слід зазначити, що аналогічні механізми необхідно розробити і з іншими проблемами суспільства (наркоманія, паління та інше).

Соціальну безпеку можна визначати методом оцінки самопочуття в масовій свідомості суспільства, що визначається малим коефіцієнтом задоволення



дорослого населення країни своїм життям, життям рідних та близьких людей, особливо сімей як окремого соціального інституту, а також матеріальним станом, майновим, екологічним станом, власним здоров'ям громадян, освітою, правопорядком та соціальним обслуговуванням.

У цьому зв'язку підкреслимо, що державне управління, яке раціонально функціонує, певною мірою пом'якшує та усуває суперечності між суб'єктивними й об'єктивними причинами, гармонізує взаємовідносини людей, суспільства й середовища проживання. Причому йдеться не взагалі про потреби, інтереси й цілі (економічні, політичні, демографічні, культурні, сімейні тощо), а лише про ті, що пов'язані з державним управлінням, потребують його, залежать від нього й можуть здійснювати лише за його допомогою суспільно корисні дії. Усе інше, природно, перебуває в межах самостійності людей і повинно вирішуватись через соціальні норми. Для того щоб відбулася бажана "соціалізація", а саме необхідні потреби, інтереси і цілі, які реально реалізуються саме в процесі державного управління, потрібна наявність наступних умов:

- предметного й достатнього науково-практичного та емпіричного знання стосовно внутрішньої політики, яка розкриває питання, яке підлягає управлінню і здатне стати основою при вирішенні питання соціальної безпеки ;
- надходження достовірної інформації про стан соціальної безпеки в управлінській ситуації, наявність ресурсів і можливих засобів для зміни соціальних ризиків на краще в соціальному житті;
- достатньо високого рівня компетентності, професіоналізму й досвіду державних службовців, залучених до управління внутрішньою та соціальною політикою;
- проводити соціальні експертизи при прийманні управлінських рішень;
- виходити із зацікавленості в соціальній безпеці всіх учасників управлінського процесу в конструктивному й ефективному управлінні ситуацією із соціальними ризиками, яке забезпечує соціальну безпеку в регіоні чи в країні.

На жаль, соціальна безпека залежить і від політичної стабільності, яку повинна забезпечувати виборча система, а не змінюватись від виборів до виборів. Як зазначає В. Литвин "Не сприяє виведенню на політичну арену політиків нового покоління нинішня виборча система, яка, у свою чергу, і відповідним чином впливає на систему партійну. Українські партії втратили реальне представництво інтересів населення, що призвело до його громадянської деморалізації, відчуття власного безсилля, зневіри"<sup>9</sup>.

Це приклад політичної небезпеки, де зміна виборчої системи, що може привести до протиріччя в суспільстві та його деградації. Різні інституції, в тому числі й правові, потрібні в усіх видах і на всіх рівнях управління, оскільки із проблемою й процесом об'єктивізації доводиться постійно стикатися при прийнятті будь-якого управлінського рішення. Спостерігається очевидна залежність: якою мірою певне управлінське рішення має бути об'єктивним, такою мірою воно стає соціально — ефективним, і відповідно дана соціальна норма буде ефективною.

Необхідно винайти міру ефективності, вміти її вимірювати й оцінювати, тому що будь-яке суспільство на всі види й форми управління виділяє достатньо великі ресурси: матеріальні, фінансові, інформаційні та людські.

В Україні, наприклад, у 1995 р. тільки в сфері державного управління налічувалось близько 172 тис. управлінців, а в 2000 р. — майже понад 192 тис. осіб, а в 2004 р. майже 252 тис. управлінців. І якщо державне управління бажає самовдосконалюватися, то йому вкрай важливо й необхідно не тільки обґрунтувати критерії та показники соціальної ефективності управління, а й виявити й встановити демократичні методи та процедури їхнього емпіричного вимірювання й показників для ефективного оцінювання.

<sup>9</sup> Литвин В. М. Україна — 15 років невизначеності. Що далі ? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.Zn.Kiev.ua/ie/archive/624>.



Результат державного управління можна охарактеризувати за ефективним соціальним управлінням, що надає відповідний захист країни завдяки таким послугам як:

- надання безкоштовних юридичних консультацій;
- збільшення доходів населення;
- розробка правових актів й “адресних” дотацій, спрямованих на конкретні, прошарки населення, затверджені соціальними нормами;
- створення відповідної інфраструктури для функціонування й реалізації соціальної політики на місцевому рівні.

На законодавчому рівні соціальні послуги визначаються так: — це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя<sup>10</sup>.

Такі послуги можуть надаватись як на платній, так і на безоплатній основі. В свою чергу заклади соціального захисту для бездомних громадян створюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності відповідно до потреб регіону.

Зкладами соціального захисту для безпритульних дітей є:

- притулки для неповнолітніх — служби у справах неповнолітніх;
- заклади соціального захисту, створені для тимчасового перебування неповнолітніх віком від 3 до 18 років;
- центри соціально-психологічної реабілітації дітей — служби у справах неповнолітніх;
- надання закладам соціального захисту для тривалого (стаціонарного) або денного перебування дітей віком від 3 до 18 років, які опинилися у складних життєвих обставинах, комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової та інших видів допомоги.

Фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист бездомних громадян і безпритульних дітей, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів а додаткове фінансування — за рахунок залучення коштів об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, благодійних організацій та фізичних осіб.

Забезпечити соціальний захист бездомних громадян, безпритульних дітей — це обов'язок держави, гарантований Конституцією України .

На підставі наведеного слід зауважити, що, вибудувавши гнучку внутрішню політику через механізми державного управління, в Україні зменшаться конфліктні ситуації та соціальні ризики і вибудується система соціальної безпеки, яка забезпечить потреби людей, при яких ризик шкоди чи ушкодження їхньому здоров'ю, майновому та соціальному стану обмежений, а також обмежений негативний вплив іззовні, як від інших держав, так і юридичних та фізичних осіб у самій Україні. За допомогою механізмів державного управління, викладених у статті, можна розробити рекомендації для державних установ та закладів як регіонів, так і України в галузі соціальної політики. Здійснено авторське визначення соціальної безпеки, де більш комплексно розкрита сутність даного визначення. Обґрунтована на основі теоретико-методологічного аналізу авторська концепція термінології “соціальна безпека”.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою менеджменту, фінансів та кредиту Хмельницького університету управління та права (протокол № 1 від 20 вересня 2007 року)*

<sup>10</sup> Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 29. — Ст. 1435.