

УДК 35.01:351.84

А. Л. Помаза-Пономаренко

кандидат наук із державного управління,
старший науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки
Національного університету цивільного захисту України

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА СОЦІАЛЬНУ БЕЗПЕКУ РЕГІОНІВ, МОДЕРНІЗАЦІЯ ЇЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено особливості трансформації соціальної сфери як напряду реформування державного управління. Визначено чинники, які впливають на систему безпеки регіонів. В умовах виокремлених зовнішніх чинників і внутрішньої системної трансформації має здійснюватися основна функція держави – реалізація стратегії довгострокового розвитку країни.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, людський потенціал.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України стимулюють посилену увагу до вивчення досвіду щодо реформування державного управління. Наразі в центрі уваги вчених знаходяться проблеми переорієнтації діяльності органів державної влади на потреби громадян [16]. Аналіз успіхів і проблем у цій сфері є суттєвим аспектом формування системи соціальної безпеки, а також розробки й упровадження пакета реформ на вітчизняних теренах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціального розвитку та безпеки є найактуальнішими як в теорії, так і в практиці державного управління, зокрема вони є предметом наукового дослідження В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, В. Бульби, З. Варналія, О. Васильєвої, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, О. Мельниченка, І. Мойсеєнко, Г. Ситника, В. Скуратівського, А. Халецької та ін. Визнаючи безперечні досягнення цих учених, відзначимо, що вимогою часу та розвитку українського суспільства є дослідження чинників соціальної безпеки, у т. ч. регіональної, а також заходів державної соціальної політики, які її (безпеку) забезпечують.

Метою статті є визначення чинників трансформації соціальної сфери та систе-

ми безпеки регіонів як напряду реформування державного управління.

Виклад основного матеріалу. Геополітичні зміни, що відбулися на початку ХХІ ст., свідчать про те, що світ вступив у фазу чергових трансформацій, які супроводжуються загостренням широкого спектра протиріч, зокрема зростанням конфліктності, викликані зіткненням життєво важливих національних інтересів більшості держав світу і виникненням системи нових загроз їх безпеки [6, с. 2]. Звертаючись до розгляду впливу зовнішніх чинників на державну соціальну політику, потрібно відзначити таке:

- по-перше, зростання міжнародної торгівлі;
- по-друге, зростання міжнародної мобільності фінансового та соціального капіталу;
- по-третє, інтернаціоналізація систем виробництва.

Крім того, держави зіткнулися з трансформацією внутрішніх процесів, соціальною нерівністю і прагненням до соціальної взаємодії. Перед ними стоять завдання подолання відносної й абсолютної бідності, вирішення проблем пенсійного забезпечення, екологічного та культурного колапсу, які неодноразово призводили до мітингів, громадського невдоволення. Так, восени 2010 року стало зрозуміло, що економічна криза не закінчилася,

а перейшла зі стадії фінансової до соціально-політичної. Симптоми такого зсуву наростали давно, але в картину глобальної соціальної тенденції переросли в кінці 2010 року. Під тиском фінансової кризи уряду Греції для стабілізації бюджету довелося вдаватися до непопулярних заходів – упровадження плану жорсткої економії на соціальні послуги. Почалися масштабні протести по всій країні, спрацював ефект «доміно». Соціальної напруженості в суспільстві (через скорочення витрат на соціальне забезпечення) не змогли уникнути також Франція, Італія, Португалія, Іспанія, Англія, США тощо.

Разом із тим основна функція держави – це реалізація стратегії довгострокового розвитку країни в умовах зовнішніх чинників і внутрішньої системної трансформації. Забезпечити якісне економічне зростання неможливо без соціального, політичного й інтелектуального розвитку, а також без урахування зовнішніх чинників впливу на проведення державної політики. Сучасна держава повинна бути готова до викликів глобального розвитку і здатна висувати ініціативи для вирішення не тільки цих проблем, а й гарантувати національну безпеку під зовнішнім впливом, забезпечуючи внутрішній соціально-економічний розвиток [4, с. 133–134].

Для України дуже актуальним є проведення реформ, які повинні забезпечити модернізацію держави в контексті впровадження позитивного світового досвіду публічного управління трансформацією соціальної сфери під дією зовнішніх факторів. Особливості сучасної соціально-економічної ситуації в Україні обумовлюють специфічний зміст проблем соціальної безпеки і відповідний перелік внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на її рівень. До внутрішніх факторів слід віднести інституційний фактор забезпечення; рівень конкурентоспроможності національної економіки; стан науково-технічного потенціалу й інноваційно-технологічного розвитку; наявність національної інноваційної системи; інвестиційний клімат; ефективність інвестиційної діяльності; рівень збалансованості державного та місцевих бюджетів; рівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; ефективність валютної

політики; формування прозорого й дієвого «ринку».

Врахування цих факторів відображається на формуванні загальнодержавних систем публічного управління, які реалізуються за допомогою кількох механізмів, а саме:

- загального управління якістю, що передбачає здійснення контролю стандартів у суспільстві;

- модернізації процесів діяльності, що зосереджується на інноваційних процесах і скороченні витрат;

- децентралізації прийняття рішень із перенесенням цього процесу на рівень автономних постачальників адмінпослуг і конкуренції;

- вироблення політики у сфері надання адмінпослуг;

- експериментування із запровадженням нових методів державного управління [8].

Підтримаємо Х. Хачатурян, що в системі державного управління взаємозв'язок проблем у сфері безпеки, захисту навколишнього середовища, соціальної інфраструктури, громадського транспорту, освіти тощо має пріоритетне значення для успіху державної політики, а тому реальне завдання полягає в координації та інтеграції послуг, що виробляються окремими державними службами [16]. Зважаючи на це, однією з пріоритетних цілей сучасних державних управлінських інновацій є організаційно-інституційна інтеграція, узгодження напрямів діяльності та функцій органів державного управління та підвищення ефективності роботи останніх [12]. Важливим напрямом модернізації є становлення неадміністративних форм управлінської діяльності як доповнення домінуючих державних механізмів.

Незавершеність процесу політичних та економічних перетворень в Україні, різка соціальна поляризація її суспільства, криміналізація багатьох сторін суспільного життя – все це відбувається на тлі нових міжнародних реалій, а саме: бурхливого розвитку глобальних процесів, у т. ч. і негативного впливу світової фінансово-економічної кризи на розвиток продуктивних сил, поширення міжнародного тероризму, незаконної торгівлі зброєю, тенденціо-

нізм у застосуванні силових методів при вирішенні суперечностей і конфліктів. Це далеко не повний перелік процесів, які є основними джерелами загроз соціальної безпеки України [14, с. 194]. Найближчі 2–5 років – це період значних зовнішніх і внутрішніх викликів для неї, оскільки відновлення її економіки залишається слабким. Крім того, одним із викликів вітчизняній безпеці є покращення бізнес-клімату і продовження процесу дерегуляції, впорядкування та спрощення системи надання адміністративних послуг. Конкуренція зростає не тільки на ринках послуг і збуту товарів, а й щодо фінансових та інвестиційних ресурсів.

Очевидно, що соціальна сфера в Україні потребує нових підходів до державного управління. Слід інтегрувати соціальні ініціативи щодо стимулювання розвитку реального сектора, щоб вони забезпечували зростання один одного [2]. Головною метою системи державної безпеки є створення належних внутрішніх і зовнішніх умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів і здатності держави відстоювати ці інтереси, всебічне врахування ступеня взаємозв'язку та взаємозумовленості між її складовими при прийнятті загальнодержавних управлінських рішень [2].

Співвідношення внутрішніх і зовнішніх факторів впливає на стабільність соціальної системи, але при їх виявленні й аналізі виникає значна кількість складнощів. Так, існують протилежні погляди на оцінку основних причин і сил, які викликали глибокі кризові явища, наприклад, зростання безробіття і зубожіння населення, початок світової фінансово-економічної кризи, зниження рівня безпеки особистості, суспільства, держави. З одного боку, головною причиною такого роду системної кризи є фактори внутрішнього порядку, з другого – зовнішній тиск. Мова йде про пріоритети зовнішніх і внутрішніх факторів, що викликають потрясіння та конфлікти, про ті істотні варіативні чинники, які відносяться до сфери зовнішньої і внутрішньої політики [15, с. 123].

Досвід створення організаційних систем свідчить про обов'язкову наявність у них найбільш вразливих точок (підсистем,

складових, об'єктів), які отримали назву «слабкі ланки», «слабкі місця», «критичні точки». Активізація цих вразливих точок може знищити систему або змінити її характеристики як у позитивний, так і в негативний бік, а також алгоритми функціонування. У сучасних умовах цей принцип став загальноприйнятим і набув поширення в усіх сферах життєдіяльності людства. На це вказує, зокрема, британський науковець Дж. Шерр [17, с. 76].

Варто зазначити, що зовнішні загрози і небезпеки виступають як постійний фактор існування України та інших перехідних пострадянських країн, який слід враховувати в державному управлінні. З огляду на це потрібно ретельніше визначати ті суттєві варіативні чинники, що пов'язані з зовнішніми процесами й явищами і впливають на функціонування та розвиток соціальної системи. Ці варіативні чинники фіксуються, насамперед, у геополітичних змінах, а також певною мірою під дією тиску зовнішніх чинників на соціальну політику і державне управління в цілому. До важливих варіативних факторів зовнішньополітичного характеру можна віднести такі: 1) стан країни в балансі міжнародних інтересів і «центрів сили»; 2) ступінь економічної інтеграції в системі міжнародного поділу праці [15, с. 125–126].

Головні особливості двох політичних стратегій в умовах кризи або стабільності мають характер «жорсткого» та «м'якого» маятникового руху [3, с. 10]. Соціальна безпека людини і суспільства пов'язана зі стабілізаційною функцією соціальної політики держави. Система такої безпеки отримала назву «держава загального добробуту» або «соціальна держава» (Welfare state). Зазначена держава побудована за такими принципами: 1) все населення незалежно від матеріального статусу має бути соціально захищене державними інститутами (пенсії, трансферти тощо); 2) всі громадяни повинні досягти оптимальних умов життя та високого рівня споживання, і головним джерелом досягнення цієї мети має стати максимальний перерозподіл доходів [там само, с. 15–16].

На думку В. Бульби, причини виникнення, швидкість поширення та масштаби світової економічної кризи і її різний вплив

на ті чи інші держави поставили під сумнів не тільки ідею глобалізації як позитивного фактора розвитку цивілізації, а й класичну стратегію вільного ринку взагалі. Це змушує політиків, управлінців і вчених вдаватися до перегляду ролі сучасних функцій держави в глобалізаційних процесах. Посилаючись на твердження професора Гарвардської школи публічного управління ім. К. Родріка, В. Бульба стверджує, що суспільство розвивається під дією зовнішніх ризиків і потребує більшого захисту держави від змінюваності глобальних ринків. На основі цього автор зробив висновок, що соціальна функція держави є зворотною стороною відкритої економіки [1, с. 194, 196].

Значний вплив на державу також чинить надмірний державний борг, який використовується не в контексті забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку, а проїдання. Руйнівним наслідком останнього варіанту державного запозичення може стати падіння виробничих інвестицій, зменшення запасу капіталу і майбутніх доходів. Очевидним є взаємозв'язок у вигляді впливу державного боргу на соціальні виплати; він (борг) погіршує розподіл доходів. Унаслідок здійснення процентних виплат за державним боргом обмежуються можливості держави фінансувати соціально-економічні програми. Спостерігається ефект звуження бюджетних доходів [11, с. 16–17]. Це визначає неоднозначність передбачень у суспільному житті і неможливість адекватного та виваженого державного управління суспільством як жорстко детермінованою системою. Недотримання цього принципу може перетворити соціум на повноцінне «суспільство ризику», головною особливістю якого є розподіл не благ, а загроз різного походження й обумовлених ними ризиків. За цих умов державне управління ризиком у сфері національної безпеки набуває вкрай важливого значення. Підґрунтям стратегії державного управління безпекою людини, суспільства і держави повинна стати концепція «прийняттого ризику» [14, с. 257].

Висновки і пропозиції. Таким чином, безпека держави в умовах трансформаційних впливів на соціальну політику со-

годні є надзвичайно актуальним питанням не лише для України, а й для інших країн світу. Кожна держава перехідного типу перебуває під впливом ряду зовнішніх і внутрішніх факторів і формує свою систему державного управління, у т. ч. соціальну сферу.

Найважливішими національними інтересами України в соціальній сфері є: 1) реалізація певних суспільних інтересів; 2) формування умов для необхідного відтворення населення; 3) забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Важливою позицією високого рівня системи безпеки в умовах зовнішнього впливу на соціальну сферу України є можливість самостійно, без ризиків реалізовувати розвиток соціальної сфери відповідно до збалансованих державних і регіональних інтересів. Зважаючи на це, модернізація вітчизняної системи соціального захисту має передбачати таке:

1) введення нових підходів до визначення форм і методів соціального захисту;

2) перегляд переліку критеріїв і підстав для надання громадянам права на соціальний захист із боку держави з метою виявлення та скасування малоефективних або тих, які втратили свою актуальність;

3) зміну пріоритетів щодо форм соціального захисту населення, наприклад, частина соціальних пільг може бути розподілена на умовні грошові трансферти або соціальні послуги, але повинна обов'язково відповідати конституційним і міжнародним гарантіям та зобов'язанням;

4) основним принципом державної соціальної політики щодо розвитку суспільства є забезпечення попереджувальних заходів із недопущення зниження якості життя населення тощо.

Підтримувати функціонування й розвиток соціальної сфери здатна тільки держава. Соціальні реалії характеризуються підвищеними ризиками, протиріччями, пов'язаними з економічними спадами, демографічною ситуацією, політичними кризами і недосконалістю державоуправлінських рішень. Ці ризики впливають на всі соціальні групи і загальний рівень людського розвитку. Зменшити їх негативний вплив на соціальну політику держави допоможе інститут соціального партнерства як альтернатива

соціальному протистоянню, чітке визначення пріоритетів державної соціальної політики; введення в практику обов'язкової громадської експертизи будь-яких державних управлінських рішень, програм, реформ для оцінки їх соціальних наслідків; контроль за ціно- і тарифоутворенням у життєво важливих сферах; обґрунтоване формування та реалізація бюджетної політики в соціальній сфері; підвищення рівня соціальної захищеності суспільства.

Список використаних джерел:

1. Бульба В. Вплив глобалізації на трансформацію соціальних функцій держави / В. Бульба // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук із державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 1 (9). – С. 194–199.
2. Вступне слово Президента на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/26983.html><http://www.president.gov.ua/news/26983.html>.
3. Гілко В. Соціальні орієнтири державної політики. Діагностика соціального розвитку Одеського регіону : монографія / В. Гілко, Л. Кормич, Е. Гансова; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 376 с.
4. Глобальное и национально-государственное развитие в первой половине XXI века: императивные вызовы и поиск ответов: идейно-концептуальные основы. – М. : МАКС Пресс, 2009. – 232 с.
5. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / [состав.: Г. Сытник, В. Абрамов, В. Смолянюк и др.]. – К.: НАДУ, 2012. – 496 с.
6. Дзьобань О. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (теоретико-методологічний аналіз): автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: 21.03.01 / О. Дзьобань; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 2005. – 32 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. Князев (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 752 с.
8. Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 2. – С. 34–40.
9. Короткий Оксфордський політичний словник : [пер. з англ.] / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. – 789 с.
10. Малик Я. Національна безпека: навч. посіб. / Я. Малик, О. Береза, М. Криштанович; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
11. Мних А. Механізм оцінки боргового тягаря в Україні як спосіб підвищення ефективності державних запозичень / А. Мних // Економіка. Фінанси. Прав : наук. журнал. – 2010. – № 1. – С. 14–17.
12. Помаза-Пономаренко А. Особливості організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні та принципи його модернізації / А. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 76–80.
13. Сидорина Т. Два века социальной политики / Т. Сидорина. – М. : Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. – 442 с.
14. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. Горбулін, А. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
15. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта України, 2009. – 384 с.
16. Хачатурян Х. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна. – [Електронний ресурс] / Х. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини, 2009. – № 8. – Режим доступу: <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>.
17. Шерр Дж. Погляд із Великої Британії : оборонна реформа в Україні і НАТО. Оборонна політика України: реалії та перспективи / Дж. Шерр. – К. : НІПМБ. – 2004. – С. 75–79.

Помаза-Пономаренко А. Л. Факторы влияния на социальную безопасность регионов, модернизация ее системы и механизмов государственного управления

Исследованы особенности трансформации социальной сферы как направление реформирования государственного управления. Определены факторы, влияющие на систему безопасности регионов. В условиях выделенных внешних факторов и внутренней системной трансформации должна осуществляться главная функция государства – реализация стратегии долгосрочного развития страны.

Ключевые слова: государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, человеческий потенциал.

Pomaza-Ponomarenko A. Influences on social security of regions, modernization of its system and mechanisms of state administration

The features of transformation of social sphere as direction of reform of public administration have been investigated. The paper determines factors influencing security system of regions. Under conditions of singled out external factors and internal system transformation, main function of state must be performed, which is implementation of strategy of long-term development of country.

Key words: state administration, social development, regional security, social potential.