

УДК 35.078.7

О. В. Вербицькийаспірант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ І МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ
СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ДИСФУНКЦІЇ**

У статті проаналізовано інституційні засади формування державного управління соціальним розвитком. З'ясовано особливості реалізації його механізмів в умовах суспільної трансформації і дисфункції.

Ключові слова: державне управління, механізм, засади, соціальний розвиток, суспільна трансформація, дисфункція.

Постановка проблеми. У структуруванні суспільства та забезпеченні його розвитку найбільшою популярністю в даний час користується інституційний підхід, оскільки згідно з ним суспільство розглядається як певна система, що представлена сукупністю різних інститутів. Спочатку цей підхід був викладений в роботах Ф. Спенсера [7]. Термін «інститут», використаний ученим, надзвичайно багатозначний і вимагає системного осмислення й уточнення в контексті визначення ролі держави в забезпеченні соціального розвитку в умовах суспільної трансформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та вирішенню проблем державного врегулювання явищ соціально-економічного характеру присвячені наукові роботи С. Белая, А. Волинчука, А. Дегтяра, С. Домбровської, С. Майстра, В. Садкового, В. Скуратівського, П. Сорокіна, В. Узунова та ін. [1–4; 6]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, відзначимо, що існує необхідність в інституційному дослідженні й обґрунтуванні засад державного управління соціальним розвитком в умовах суспільної трансформації, а отже, і механізмів його дії й оцінювання. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Слово інститут означає таке: 1) пристрій, організація, заведений порядок, встановлення, установа; 2) звичай; 3) принцип; 4) намір, рішення, план; 5) створена річ; 6) органі-

зація тощо. Саме в такому багатозначному вигляді його і використовував Ф. Спенсер [7]. Проте й і досі однозначної та загальноприйнятої термінології з цього приводу так і не вироблено в суспільно-правових і політичних науках.

У більшості сучасних західних теорій (найбільш широко – у теорії структурного функціоналізму) соціальний інститут розглядається як «стійкий комплекс формальних і неформальних правил, принципів, норм, установок, що регулюють різні сфери людської діяльності й організують їх в систему ролей і статусів, що утворюють соціальну систему». У цьому визначенні підкреслюється регулятивна та систематизуюча роль соціальних інститутів, а також їх суттєвий зв'язок із різними формами людської діяльності. Підкреслюється, що соціальний інститут є елементом соціальної системи [1].

Крім того, за кордоном поширений підхід, за яким розроблена концепція інституціональних матриць. В її межах соціальні інститути трактуються як глибинні, історично стійкі форми соціальної практики, що забезпечують відтворення соціальних зв'язків і відносин у різних типах суспільств. Базові інститути являють собою історичні інваріанти, які дозволяють суспільству виживати і розвиватися, зберігаючи свою самодостатність і цілісність в ході історичної еволюції, незалежно від волі і бажання конкретних суб'єктів [1].

Виходячи з вищевикладеного, може бути запропоновано таке узагальнююче визначення соціального інституту – це

встановлена соціальна форма, в якій члени того чи іншого суспільства отримують можливість виконувати певні громадські функції, спрямовані на задоволення індивідуальних, групових і суспільних потреб та інтересів, повноцінна реалізація яких залежить від інституціональних умов держави і ринкової економіки. У такому узагальнюючому визначенні окреме місце відводиться саме державі. Зауважимо, проте, що з точки зору цілей нашого дослідження поняття соціального інституту виявляється недостатнім для уточнення завдання держави у забезпеченні соціального розвитку.

Варто погодитися з Е. Лібановою, С. Домбровською, А. Помазою-Пономаренко та ін. [4], що держава управляє в суспільстві не інститутами, а соціальними системами (підсистемами). Поняття соціальної системи відрізняється від поняття соціального інституту тим, що в ньому (в понятті системи) приймається до уваги не тільки встановлена форма соціальної діяльності, але і її «матерія», тобто те, в чому реально проявляється існування того чи іншого соціального інституту (люди з їх потребами, інтересами, здібностями та тощо).

Найважливішою характеристикою діяльності соціальних інститутів виступає їх постійна взаємодія з соціальним середовищем, в якості якої виступає все суспільство. Порушення даного процесу породжує дисфункцію соціальних інститутів, суспільну трансформацію та напруженість [3]. Як зазначалося вище, головною функцією соціального інституту є задоволення тієї чи іншої суспільної потреби, але з плином часу відбуваються процеси, які змінюють потреби як окремих індивідів, так і цілих соціальних спільнот, що, у свою чергу, змінює характер відносин соціальних інститутів із зовнішнім середовищем. У період інтенсивних соціальних змін у суспільстві часто виникають ситуації, коли трансформуються суспільні потреби, які не можуть знайти адекватного відображення у структурах і функціях вже існуючих соціальних інститутів. Погоджуємося із С. Белаєм, що така невідповідність може призвести до напруги – дисфункції – кризи – надзвичайного стану [2].

У продовження відзначимо, що система соціальних інститутів піддається найбільшій деформації за часів швидких соціальних змін – соціально-економічних криз, суспільно-політичних конфліктів тощо. Перед багатьма з них (інститутами) постає дилема, а саме: або повністю припинити свою діяльність, або адаптуватися до вирішення нових завдань у нових умовах. Це призводить до того, що державі доводиться стикатися із серйозними труднощами в разі підтримки суспільного порядку, що виникають, з одного боку, через неналежну врегульованість соціальних відносин, незабезпечення соціального розвитку та нерозкриття відповідного потенціалу, а з другого – через вияви соціальної напруженості та дисфункції [3]. Такі перехідні періоди суспільства, пов'язані з дезорганізацією традиційних інститутів, Е. Дюркгейм назвав аномією [7]. Отже, забезпечуючи стабільний розвиток суспільства та виконуючи необхідні функції, соціальні інститути для більш ефективного функціонування потребують наявності певної сукупності умов, створених державою.

Залежно від сфери дії і виконуваних ними функцій соціальні інститути можуть бути класифіковані за різними їх видами і групами, а саме:

- 1) соціально-економічні інститути (зокрема, підприємства сфери споживання і послуг);
- 2) політичні інститути, що регулюють здійснення влади та доступ до неї (державна з його центральними і місцевими органами влади, партії, громадські організації, фонди та ін.);
- 3) інститути стратифікації, що визначають розміщення позицій і ресурсів;
- 4) інститути спорідненості, пов'язані із соціалізацією, міграцією тощо;
- 5) інститути культури, пов'язані з релігійною, науковою і художньою діяльністю тощо [1].

Крім того, серед соціальних інститутів за головними сферами суспільної діяльності виділяють, насамперед, політичні інститути, правові та правоохоронні інститути, а також інститути економічні.

Незважаючи на велику різноманітність існуючих класифікацій соціальних інститутів (багато в чому це обумовлено різни-

ми критеріями поділу), майже всі дослідники серед найважливіших виділяють два види соціальних інститутів – політичні й економічні. Це пов'язано з тим, що значна частина вчених вважає, що інститути економіки і політики чинять найбільш істотний вплив на характер змін у суспільстві. На наш погляд, слід зауважити, що в наведених класифікаціях таких інститутів присутня певна змінна інституційного та системного підходів.

Існуюча система соціальних інститутів суспільства дуже складна. Це пов'язано, по-перше, з тим, що людські потреби, які стимулюють створення даних інститутів, дуже складні й різноманітні, а по-друге, з тим, що соціальні інститути постійно видозмінюються. Оскільки деякі елементи структури інституту в ході історичного розвитку суспільства або втрачаються, або наповнюються новим змістом, зумовлюючи появу нових завдань і функцій держави щодо забезпечення його розвитку. Так, відновлення в Україні приватної власності та розвиток підприємництва відновили виробничу функцію сім'ї, в основному в сільській місцевості, але також, певною мірою, і у сфері малого бізнесу в містах.

Усі соціальні інститути будь-якого суспільства в різному ступені об'єднані і взаємопов'язані між собою, являють собою складну інтегровану систему. Дана інтеграція головним чином базується на тому, що людина, щоб задовольнити всі свої потреби, повинна приймати участь у різних типах інститутів. Крім цього, інститути мають певний вплив один на одного, наприклад, держава впливає на сім'ю своїми спробами регулювання народжуваності, числа шлюбів і розлучень та тощо.

Взаємопов'язана система інститутів утворює цілісну систему, яка забезпечує членам груп задоволення їх різноманітних потреб, регулює їхню поведінку і гарантує подальший розвиток групи в цілому. Внутрішня узгодженість у діяльності всіх соціальних інститутів – необхідна умова нормального функціонування всього суспільства. Воно багато в чому здійснюється за рахунок розвитку його соціальних інститутів. Синкретичний характер людської діяльності на ранніх етапах розвитку суспільства зумовив і синкретичність пер-

ших інститутів, що виразилася в їх багатofункціональності.

Слід зазначити, що зміна кожного окремого соціального інституту, як і всієї їх системи може відбуватися як еволюційним, так і революційним шляхом. Як зазначає Т. Парсонс, джерелами зміни можуть бути як ендогенні (внутрішні), так і екзогенні (зовнішні) фактори, або ті та інші одночасно [8]. Серед екзогенних факторів найбільш важливими є дії з боку культури (зміна ціннісно-культурних орієнтацій) і особистості (всякого роду інноваційна діяльність людини). Ендогенні зміни соціальних інститутів відбуваються в основному через те, що певний інститут перестає ефективно обслуговувати цілі й інтереси тих чи інших соціальних груп і колективів.

Теоретико-методологічні засади державного управління до дослідження соціальної динаміки суспільства передбачають таке:

- по-перше, концентрацію уваги на стійких формах, в яких організовується функціонування і розвиток суспільства. Цей підхід найбільш ефективний у межах застосування теорій високого рівня абстракції й узагальнення, прикладом яких може служити теорія Т. Парсонса;

- по-друге, з точки зору управління важливим є розуміння не тільки загальних форм організації суспільного життя, а й форм, що розглядаються в їх єдності з «матерією» соціального життя, тобто в єдності з конкретними носіями цих форм діяльності окремими індивідами, соціальними групами з їхніми конкретними потребами, інтересами, соціальним становищем тощо. Такий підхід знайшов своє відображення в теорії Р. Мертона, Т. Веблена та ін.

Розглядаючи соціальний розвиток, учені звертають увагу також на поняття соціальної держави. Одним із головних її аспектів є забезпечення гідного життя людини. Під ним слід розуміти, перш за все, доступ до цінностей культури, особисту безпеку, а також розумовий, моральний і фізичний розвиток індивіда. Виходячи з цього, зрозуміло, що держава має створювати умови, щоб громадяни могли вільно займатися підприємництвом, творчістю і досягали добробуту для себе і для своєї сім'ї. Крім того, соціальна держава

забезпечує з'єднання двох функціоналів «свободи» і «влади» з метою забезпечення благополуччя особистості та суспільства, а також забезпечує соціальну справедливість у розподілі продуктів праці. Статус такої держави передбачає визнання за кожним громадянином права на певні життєві стандарти, а також юридичну відповідальність держави за належний рівень життя і вільний розвиток особистості.

Досліджуючи теорію формування соціальної держави, можна в систематизованому вигляді виділити в ньому пріоритетні напрямки її функціонування. Якщо виходити з того, що правова держава – це держава, в якій основним засобом здійснення державної влади є право, то пріоритетним напрямком соціальної держави є соціальний розвиток і забезпечення соціальної безпеки суспільства, визнання і здійснення соціальних прав людини, соціальний захист громадянина. З огляду на це обов'язковим критерієм визначення соціальної держави має бути не тільки забезпечення і захист соціальних прав громадян, але й встановлення та реалізація соціальних стандартів (компенсаційні виплати для окремих категорій населення, встановлення гідного рівня мінімальної заробітної плати тощо), а також правові та договірні механізми регулювання трудових відносин. Таким чином, соціальною державою є та держава, яка проводить дієву соціальну політику, яка задовольняє потреби, а також інтереси своїх громадян і забезпечує рівну їх свободу.

Конституція України [5] надає можливості для найбільш повної реалізації невід'ємних прав і свобод людини, включаючи право кожного на гідне життя. Процес вирішення соціальних проблем повинен бути пріоритетним напрямком діяльності держави. Під «правом на гідне життя» слід розуміти надання кожному працездатному громадянину можливості вибору праці, який забезпечить йому гідний рівень життя. Вирішення соціальних проблем повинно бути поєднане зі створенням сучасних високооплачуваних робочих місць, що дозволяють людям відповідно до їх кваліфікації отримувати гідні доходи. Однією з умов підвищення рівня життя громадян

України є збереження відносної стабільності у сфері зайнятості.

Як відомо, найбільшою цінністю держави є людина, відтак ключовим у соціальній політиці – соціальна справедливість. Головне завдання соціальної держави – досягнення такого суспільного розвитку, яке ґрунтується на закріплених принципах соціальної справедливості, загальної солідарності (взаємної відповідальності). Соціальна держава покликана впливати на розподіл соціально-економічних благ, щоб забезпечити кожному гідне людське існування. Проголошення України соціальною державою означає, що вона виступає тією формою суспільного устрою, пріоритетами розвитку якого є забезпечення певного рівня добробуту своїх громадян, підтримання соціально незахищених груп населення й утвердження в суспільстві соціальної справедливості. Крім того, вона гарантує кожній людині права, реалізація яких забезпечує її можливості соціальної мобільності та розвитку шляхом максимального задоволення матеріальних і духовних потреб, відповідність винагороди з природними правами й обов'язками людини.

Одне з актуальних питань формування соціальної держави та забезпечення соціального розвитку є питання соціальної спрямованості ринкової економіки. Ринкова економіка породжує ряд соціальних проблем, але вона є і необхідною умовою вирішення соціальних негараздів. Поняття «соціальна ринкова економіка» розглядається українськими вченими в якості економічної і суспільно-політичної системи, в основі якої знаходиться ідея, що пов'язує ринкову свободу із соціальним компромісом. Цільовим спрямуванням реалізації моделі «соціальної ринкової економіки» є вирішення таких проблем: стабільність грошової системи, прагнення до високого рівня зайнятості, економічне зростання, справедливий розподіл доходів, підтримка конкурентного середовища між приватними господарюючими особами, розвиток публічно-приватного партнерства тощо. У сукупності всі ці елементи утворюють стійкий взаємозв'язок. Основними елементами при цьому є «особиста свобода», «соціальна справедливість», «економічна дієздатність». Слід пам'ятати, що створен-

ня ринкової економіки – не самоціль, а умова підвищення життєвого рівня населення, побудови бази для сталого демократичного розвитку.

Висновки і пропозиції. Аналіз наукових напрацювань дозволив наполягати на тому, що соціальний розвиток слід пов'язувати з функціонуванням суспільних інститутів, центральне місце серед яких посідає держава. Оскільки саме вона наділена інструментарієм для створення необхідних для такого розвитку умов, які уможливають суспільну трансформацію як вияв дисфункції, а отже, і напруженості та кризи в соціумі. Саме в цьому варто шукати підґрунтя для системного формування та належного функціонування механізмів державного управління соціальним розвитком. При цьому серед системи критеріїв оцінки ступеня «соціальності» держави та забезпечення соціального розвитку можуть бути виокремлені такі: 1) забезпечення умов для гідного життя своїх громадян; 2) створення сприятливих умов для вільного розвитку; 3) дотримання прав і свобод людини; 4) адресна підтримка (пільги, пенсії та інше) найбільш вразливим верствам населення, скорочення і ліквідація бідності; 5) дотримання прав і свобод, а також гарантій, які визнають і реалізують систему соціального партнерства; 6) соціальна відповідальність громадян; 7) дотримання прав і гарантій, спрямованих на зміцнення інституту сім'ї, на культурний, духовний, моральний розвиток громадян і, перш за все, молоді.

Список використаної літератури:

1. Бандура І.С. Формування державної соціальної політики в Україні : дис ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Іван Степанович Бандура ; Нац. ун-тет цив. зах. України, Х., 2017. – 219 с.
2. Белай С.В. Теоретико-методологічні засади ідентифікації кризових явищ соціального характеру / С.В. Белай // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 2. – С. 34–42.
3. Вербицький О.В. Характеристика соціальної напруженості та децентралізації як об'єктів державного управління / О.В. Вербицький, С.А. Вавренюк // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: «Державне управління», 2017. – Вип. 2(7). – С. 8–13.
4. Домбровська С.М. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України / С.М. Домбровська, А.Л. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 16. – С. 53–57.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В.О. Мандибура. – К. Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.
7. Філософія : [навч. посіб.] / [Л.В. Губерський та ін.] ; за ред. І.Ф. Надольний. – Вид. 7-е, стереотип. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.
8. Parsons T. The Theory of Human Behavior in its Individual and Social Aspects / T. Parsons // The American Sociologist, 1996. – Vol. 27. – no. 4 (Winter). – Pp. 13–23.

Вербицкий А. В. Институциональные основы и механизмы государственного управления социальным развитием в условиях социальной трансформации и дисфункции

В статье проанализированы институциональные основы формирования государственного управления социальным развитием. Выявлены особенности реализации его механизмов в условиях социальной трансформации и дисфункции.

Ключевые слова: государственное управление, механизм, основы, социальное развитие, социальная трансформация, дисфункция.

Verbitskiy O. The institutional grounds and mechanisms of the public administration of social development in conditions of social transformation and dysfunction

The institutional grounds of the formation of state administration of social development are analyzed in the article. The peculiarities of implementation of mechanisms this administration in the conditions of social transformation and dysfunction are clarified.

Key words: public administration, mechanism, grounds, social development, social transformation, dysfunction.