

## *Розділ 1*

# **ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

---

### **1.1. Соціальні відносини в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів**

Сучасний світовий економічний простір характеризується нарощуванням інтеграційних процесів. Зростання глобалізованості та інтегрованості суспільств у різноманітних напрямках і сферах вимагає від держави певних трансформаційних зрушень. Трансформаційні процеси сьогодні характерні для переважної більшості суспільств у більших чи менших масштабах – вони відбуваються як на локальному рівні, так і на рівні окремих регіонів та держав.

Важливість трансформаційних перетворень у різноманітних сферах життєдіяльності суспільств викликає підвищену увагу науковців до вивчення природи трансформацій. Однак, значний науковий доробок, присвячений трансформаційним перетворенням, на сьогодні не в змозі дати чітку відповідь на питання щодо сутності, ознак, характеристик трансформаційних процесів тощо і, тим більше, щодо принципів їх формування і соціального забезпечення.

Водночас, багатогранність та багатоаспектність трансформаційних процесів обумовлює складність їх дослідження та формування єдиного концептуального підходу щодо розуміння їх природи, змістовних характеристик та принципів формування соціального забезпечення.

Трансформація в економіці – досить складне явище. В економічній системі мікро-, мезо-, макро- і мегарівні пов'язані в єдине ціле за допомогою відносин власності та виробничої, ринкової, фінансової, соціальної та інформаційної інфраструктури. Трансформація ж призводить до зміни діалектичної єдності кількісних характеристик, тобто пропорцій і співвідношень між різними ланками економіки, а також якісних параметрів чи характеру зв'язків між частинами економіки. Оскільки ж економічна система – це складне

багаторівневе утворення, то її трансформація також відбувається на різних ієрархічних рівнях.

Таким чином, трансформація є інтегрованим і множинним процесом, що складається із значної кількості процесів різного рівня – трансформаційних процесів.

Трансформаційні процеси виступають структурними елементами сукупного процесу трансформації економічної системи країни, регіону тощо. Так, якщо трансформація економіки полягає у перетворенні системи соціально-економічних відносин, то трансформаційні процеси здійснюють перетворення окремих її складових – способу координації і підтримки рівноваги, відносин власності, типу відтворення, структури виробництва, інститутів і права тощо.

Трансформаційні процеси можуть відбуватися в різноманітних системах, охоплюючи як кожен з них окремо, так і всю їх сукупність і здійснюючи, таким чином, їх трансформаційне перетворення. Головне завдання держави у цьому випадку полягає у забезпеченості керованості трансформаційних процесів та належного їх спрямування, адже лише «за допомогою цілеспрямованої трансформації суспільство продукує необхідні зміни, системні корективи з тим, щоб уникнути накопичення протиріч і їх стихійного вирішення» [2].

Особливістю трансформаційних процесів, які відбуваються в нашій державі на даному етапі, є їх євроінтеграційна орієнтованість. Проте наближення євроінтеграційних перспектив та України та ряд інтеграційних процесів, які вже мають місце у вітчизняних правовому та соціально-економічному просторах вимагають більш глибокого дослідження вказаних понять, особливо в контексті реформування державної соціальної політики.

Точки зору науковців на сутність поняття «інтеграція» є досить різними – її трактують, як дію, процес, сукупність процесів, стан, явище і як певний результат. На нашу думку, інтеграцію доцільно розуміти саме як процес, оскільки на якому б рівні і у якій сфері вона б не застосовувалася, інтеграція не є одномоментною дією. Вона завжди є процесом, що розпочинається з доінтеграційної підготовки і завершується в результаті появи певного інтеграційного утворення, об'єкта тощо.

Тракування поняття «інтеграція» як сукупності процесів не є помилковим, оскільки будь-яке інтегрування завжди відбувається за рядом напрямів, навіть якщо здійснюється інтеграція лише в одній сфері, а, отже, має реалізовуватися за допомогою су-

купності процесів. При цьому, чим складнішими є об'єкти інтегрування, тим більша кількість інтеграційних процесів матиме місце.

Для більш глибокого розуміння сутності категорії «інтеграція» на глобальному рівні, перш за все, варто виокремити її основні характеристики. По-перше, як вже відзначалося, інтеграція є процесом. По-друге, інтеграція на глобальному рівні – це не просто об'єднання окремих елементів у одне ціле, оскільки кожен з таких елементів є окремою країною, а, отже, складно-структурним і багатофункціональним об'єктом. Глобальний рівень інтеграції полягає не стільки в об'єднанні у єдине ціле, скільки у виробленні та імплементації в систему державного управління системи базових норм, стандартів і цінностей. По-третє, інтеграція завжди спрямована на розвиток, тобто на якісні зміни, перетворення, реформи, покликані поліпшити певну сферу відносин, проходження певних процесів тощо. В іншому випадку інтеграція б просто не мала жодного сенсу.

На основі виділених сутнісних характеристик можемо сформулювати власне визначення, за яким інтеграція на глобальному рівні є процесом виходу країн на новий рівень розвитку внаслідок об'єднання на основі застосування базової системи норм, цінностей, стандартів і пріоритетів.

Інтеграція на практиці відбувається у проходженні ряду процесів, які, в силу цього, і отримали назву інтеграційних. У кожному окремому випадку характеристики, ознаки, умови перебігу інтеграційних процесів відрізнятимуться, а, отже, вважаємо за необхідне визначити сутність інтеграційних процесів, які мають місце в Україні на протязі останніх років. Вітчизняні інтеграційні процеси мають дві основних особливості:

1. Характер пристосування. Оскільки Україна має намір інтегруватися до вже функціонуючого міжнародного об'єднання, то всі інтеграційні процеси на теренах нашої держави апіорі мають характер пристосування, так як країна повинна прийняти ті норми, стандарти, пріоритети і цінності, які загальноприйняті країнами-членами Євросоюзу.

2. Масштабне реформування. Особливості історично-економічного розвитку України обумовили наявність значного відставання від розвинених європейських держав не лише за рівнем соціально-економічного розвитку країни, а й за світоглядно-ціннісними поглядами. Як результат, євроінтеграційні процеси, які відбуваються в Україні, повинні супроводжуватися системним реформуванням, що полягає не лише в імплементації правових норм, а й

у перебудові основних ціннісних засад виконання державою своїх функцій. Враховуючи зазначені сутнісні характеристики, можемо трактувати інтеграційні процеси в Україні як масштабне реформування усіх сфер державного управління в напрямі їх адаптації до усталеної практики країн-членів Євросоюзу на основі імплементації базової системи правових норм, цінностей, стандартів і пріоритетів соціально-економічного розвитку ЄС.

Активізація інтеграційних процесів, яка відбувається в Україні впродовж останніх років, не лише стимулює нарощування трансформаційних процесів, але й визначає їх спрямованість та очікувані результати трансформацій.

Основним моментом у трансформаційних перетвореннях вітчизняної соціальної сфери є їх європейська спрямованість. Необхідність євроінтеграційних процесів в Україні обумовлена цілим рядом причин, які неможливо ігнорувати. Перша з них – це географічне розташування. Україна є країною Європи і має спільні кордони з Євросоюзом. Звідси – необхідність узгоджувати законодавство з цілого ряду питань, в тому числі і в напрямі соціально-економічного розвитку, так як нарощування глобалізаційних тенденцій у світовому просторі, посилення міграційних процесів та інформаційних впливів вимагає підвищення стандартів життя в Україні з питань її економічної безпеки та конкурентоспроможності.

Друга причина, яка обумовлює євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави – це співвідносний рівень економічного розвитку. В цьому випадку йдеться про те, що Україна має вагомі технічні, технологічні і наукові можливості, а її економічний потенціал – досить значний і хоча за рівнем економічного розвитку наша держава помітно відстає від країн-членів ЄС, проте саме співвідносність рівнів економічного розвитку Євросоюзу та України робить можливою перспективу її інтеграції до ЄС.

Третя причина – взаємодоповнюваність економік. Агροпромисловий та фінансовий сектори економіки України протягом кількох останніх років досить тісно інтегрувалися до економіки Євросоюзу, чому частково посприяв і вступ України до Світової організації торгівлі (СОТ). Саме тому логічною є подальша інтеграція економік для отримання більших вигод і перспектив для України як країни-асоційованого члена ЄС.

Чітка євроінтеграційна орієнтованість України обумовлюється і наявністю політичної волі. Саме завдяки чіткому євроінтеграційному курсу правлячих еліт було забезпечено всі ті досягнення

на шляху євроінтеграції, які Україна має сьогодні і забезпечено існування чітких євроінтеграційних перспектив для нашої держави.

Наступна причина – наявність суспільної вимоги. Населення – рушійна сила не лише трансформаційних перетворень, але й їх напряду. Оскільки ж сьогодні в українському суспільстві існує переважаючий запит на набуття членства у Європейському Союзі, то це вимагає переорієнтації реформ, які відбуваються в державі, в тому числі, і у соціальній сфері, на євроінтеграційне спрямування.

Ще одна важлива причина євроінтеграційних процесів в Україні – необхідність зміцнення позиції країни у світі. Існуюча геополітична ситуація, в якій перебуває наша країна та ряд загроз її національній безпеці і суверенітету вимагають пошуку союзників на міжнародній арені і в цьому контексті важливим є вступ до Євросоюзу в якості повноцінної країни-учасника з отриманням повного спектра переваг в частині національної безпеки, захисту територіальних кордонів та впливу на міжнародні переговорні процеси.

У теоретичних дослідженнях засади європейської інтеграції прийнято групувати в «економічний» і «політичний» напрями. Економічна площина ЄС проявляється у процесі загальної економічної інтеграції, становлення економічного і валютного союзу, формування спільного ринку. Натомість, щодо сфери політичної інтеграції, то вона є більш складним процесом і містить у собі питання спільної зовнішньої, безпекової та оборонної політики [11, с. 53].

З нашої точки зору, доцільно виокремлювати більшу кількість напрямів євроінтеграції. Зокрема, пропонуємо поділ євроінтеграційних процесів за сферами на:

- політичні – інтеграція у сферах зовнішньої безпеки та оборони, входження до політичних структур управління ЄС, вироблення спільної позиції щодо зовнішньополітичних відносин, ратифікація і дотримання норм міжнародного права і права Євросоюзу;

- економічні – формування спільного ринку, інтеграція митного та податкового секторів, уніфікація правил антимонопольного регулювання;

- науково-технічні – здійснення спільних наукових досліджень, впровадження технічних розробок, виконання європейських норм щодо захисту прав власності та ін.;

- соціальні – впровадження і дотримання соціальних стандартів Євросоюзу, забезпечення необхідної якості соціального обслуговування;

– фінансові – інтеграція фінансового сектора, уніфікація правил його функціонування у відповідності з вимогами ЄС, підготовка та перехід до використання спільної грошової одиниці з країнами Євросоюзу, формування сприятливого інвестиційного клімату;

– культурні – впровадження європейських норм щодо захисту культурних надбань, розвитку культур нацменшин, сприяння поширенню різних культурних традицій та налагодження міжкультурного обміну;

– ціннісні – імплементація провідних європейських цінностей у законодавчих та методологічних положеннях різних сфер державного управління;

– інформаційні – дотримання європейських норм свободи слова, неупередженого подання інформації, інтеграція у сфері застосування інформаційних технологій.

Окрім того, вважаємо за необхідне класифікувати інтеграційні процеси в Україні ще й за напрямками, виділяючи наступні: розширення сфер застосування провідних європейських практик; поглиблення системи функціональних зв'язків із країнами-членами Євросоюзу; формування механізмів інтеграції базових європейських цінностей; адаптація нормативно-правового регулювання соціальної сфери до норм ЄС.

Враховуючи наведене, можемо сформулювати схему взаємозв'язків євроінтеграційних процесів та системної трансформації соціальної сфери України з урахуванням причин виникнення євроінтеграційних процесів у нашій державі та очікуваних від них ефектів (див. рис. 1.1).

Активізація євроінтеграційних процесів обумовлює необхідність трансформації окремих сфер державного управління, що призводить до виникнення трансформаційних процесів, у тому числі і в соціальній сфері. При цьому, очікуваними ефектами для України в результаті активізації перебігу євроінтеграційних процесів за визначеними напрямками та у встановлених сферах, що супроводжуватиметься трансформаційними процесами у соціальній сфері, будуть наступні: впровадження європейських соціальних стандартів і цінностей; підвищення показників якості життя населення; розвиток інституцій та інфраструктури; розширення ринку, зростання обсягів виробництва і показника ВВП на душу населення; стимулювання розвитку науки і науково-технічного прогресу; культурно-мистецький розвиток.



**Рис. 1.1. Схема взаємозв'язків євроінтеграційних процесів і системної трансформації соціальної сфери України**

Окрім того, важливим ефектом для України стане отримання додаткових інструментів розвитку та відстоювання політичної та економічної позиції країни на міжнародній арені, що особливо важливо в контексті забезпечення умов і можливостей для всебічного розвитку населення.

Як свідчить вітчизняний досвід, уривчаста і несистематична модернізація чи трансформація окремих аспектів соціальної політики жодним чином не підвищували її ефективність. Вказана діяльність лише призводила до нагромадження проблем і, при цьому, не лише у соціальній, але і в економічній сфері нашої держави. Отже, першочерговим завданням має стати саме формування концептуально нової моделі державної соціальної політики. При цьому, основне завдання – визначити базові засади нової моделі. Так, в будь-якому випадку доведеться застосувати ті підходи і методи, які вже роками успішно застосовуються окремими країнами. До того ж, важливо забезпечити подальше застосування окремих історично укладених практик, хоча б і в адаптованому варіанті.

У країнах Європейського Союзу останнім часом все більше схиляються до необхідності забезпечувати сталий та всебічний розвиток населення за допомогою створення необхідних умов. При цьому, однією з основних таких умов визнається зміцнення економіки, для чого у стратегії «Європа-2020» визначені декілька основних факторів (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Фактори зміцнення економіки за стратегією «Європа-2020»\***

Фактор	Особливості забезпечення
Знання та інновації	Створення нових робочих місць, підвищення якості освіти, залучення молоді на ринок праці, сприяння максимально можливому застосуванню цифрових технологій та можливостей мережі Інтернет
Рациональне використання ресурсів та екологічна безпека	Зниження обсягів використання енергетичних ресурсів, переведення економіки на низький рівень споживання вуглеводневої сировини, збільшення джерел відновлювальної енергії, модернізація транспорту, зниження обсягів споживання ресурсів
Зайнятість населення та громадянська злагода	Покращення умов для підприємництва, особливо для малого та середнього бізнесу, підвищення мобільності робочої сили, створення можливостей для отримання нових знань, кваліфікації і, таким чином, працевлаштування, зниження рівня бідності

\* побудовано на основі [12]

Отже, країни ЄС, намагаючись модернізувати соціальну політику відповідно до вимог сьогодення, визначають основними напрямками змін три фактори: знання та інновації; раціональне використання ресурсів та екологічну безпеку; зайнятість населення і громадянську згоду. При цьому, не встановлюються ніякі догми щодо методів і способів забезпечення ефективної дії визначених чинників. Тобто, у Євросоюзі визначають лише концептуальні засади соціальної політики нового покоління, однак жодним чином не змушують держав-членів до застосування тієї чи іншої її моделі. Таким чином, державам забезпечується свобода вибору підходів, методів, способів і напрямів формування та реалізації соціальної політики в межах загальної концепції та з дотриманням визначених принципів. Водночас, розроблений цілий ряд нормативних документів, у яких закріплюються основні цінності Європейського Союзу, перелік базових європейських прав і свобод, визначаються загальноєвропейські соціальні стандарти та встановлюються нормативні вимоги до соціальної політики країн-членів ЄС. Узагальнений зміст цих документів представимо схематично (див. рис. 1.2).

Таким чином, не релігійні погляди і не ідеологічні переконання стали спільними цінностями для європейців, а саме фундаментальні права і свободи кожного індивіда [1, с. 6].

Проведене дослідження дозволило встановити необхідність формування абсолютно нової моделі соціальної політики для України. При цьому, головна складність – забезпечення оптимального поєднання концептуальних засад, методів та підходів існуючих типів соціальної політики з новітніми підходами і методами з метою отримання в кінцевому підсумку моделі, адаптованої під вітчизняні реалії і здатної сприяти стабільному економічному і соціальному розвитку нашої держави у довгостроковій перспективі.

Ускладнюється поставлене завдання ще й значним переліком характеристик, якими повинна володіти нова модель державної соціальної політики. Питання формування нової моделі вітчизняної соціальної політики досліджувалося цілим рядом науковців, а тому існує значна кількість поглядів на основні характеристики нової моделі соціальної політики для України. Однак, можливо виділити спільні аспекти у напрацюваннях вітчизняних науковців. Зокрема, практично всі наголошують на необхідності:

- зменшення чисельності людей, які проживають за межею бідності;
- зміцнення позицій та ролі середнього класу;

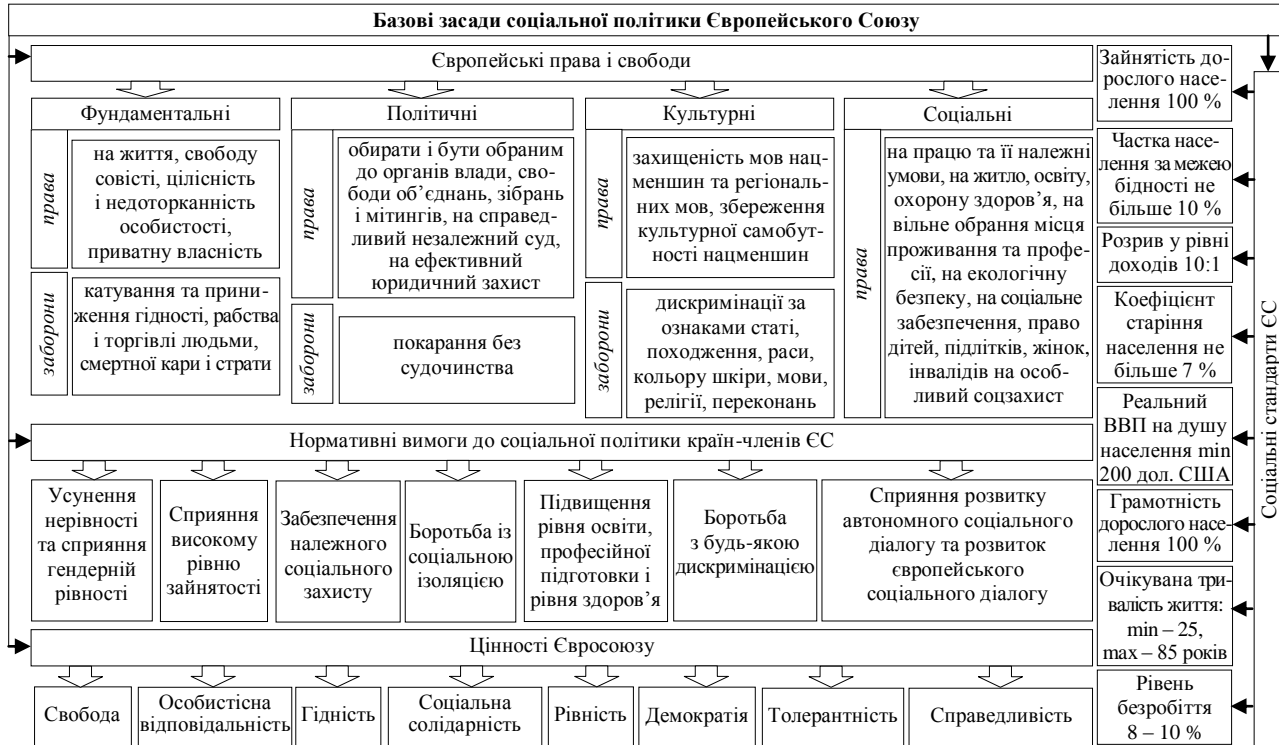


Рис. 1.2. Основні соціальні стандарти, цінності, права, свободи та норми соціальної політики ЄС\*  
 \* сформовано на основі [4, 5, 6, 8, 13, 15]

- зміцнення конкурентоспроможності національної економіки на засадах інноваційної моделі розвитку;
- реалізації ефективної державної антикорупційної політики;
- випереджального зростання рівня доходів громадян у порівнянні з рівнем інфляції;
- модернізації системи освіти;
- скорочення кількості пілг;
- підвищення рівня зайнятості населення;
- запобігання міграції за кордон кваліфікованих кадрів;
- забезпечення основних соціальних стандартів та соціальної захищеності вразливих верств населення;
- поширення волонтерського руху тощо.

Тобто, вже з даного переліку характеристик можна зробити висновок про надзвичайну складність їх одночасного досягнення, адже вони передбачають одночасне покращення становища і населення, і економіки. А цього на практиці досягти досить складно, особливо у короткостроковому періоді і, особливо, враховуючи той стан соціально-економічного розвитку, яким характеризується Україна. Адже скорочення бідності веде за собою зростання державних видатків на соціальну сферу, а розвиток економіки передбачає, навпаки, скорочення обсягів державних видатків. Саме тому настільки важливим на сьогодні видається концептуальний підхід до обґрунтування нової моделі державної соціальної політики у нашій державі і її основних концептів.

Окрім базових характеристик, у наукових колах пропонують до нової моделі соціальної політики включати механізми адресності соціальних виплат, розширення інфраструктури соціальних послуг, передачі частини повноважень соціального захисту населення на регіональний рівень, формування нових суб'єктів надання соціальних послуг, у т. ч. недержавних, із передачею їм частини функцій, недискримінаційної орієнтації соціальних послуг на найуразливіші верстви населення, зниження адміністративних витрат системи соціального захисту населення, розробки стандартів соціальних послуг [14, с. 294]. Виходячи з існуючих наукових поглядів і результатів проведеного дослідження, можемо визначити базові засади нової моделі вітчизняної соціальної політики (див. рис. 1.3).

Таким чином, нова вітчизняна соціальна політика, базуючись на концепції всебічного розвитку особистості має спрямовуватися на створення індивідам всіх необхідних умов та надання можливостей задля індивідуального розвитку.



**Рис. 1.3. Базові концепти соціальної політики всебічного розвитку особистості та підвищення індексу соціального прогресу за умов євроінтеграції**

Основні концепти даної моделі пропонуємо поділяти на три основних групи спрямування: соціального; економічного та загального. Звісно, цей поділ є дещо умовним, оскільки всі рішення в контексті соціальної політики завжди мають двоякий ефект – і економічний, і соціальний. Однак в даному випадку мається на увазі, що до базових характеристик моделі соціальної політики економічного спрямування відносяться всі ті характеристики, які визначаються в межах економічної політики держави.

Водночас, як до характеристик соціального спрямування належать ті з них, які, в першу чергу, визначають основи соціального обслуговування і соціальних відносин.

Що стосується групи характеристик пропонованої моделі соціальної політики загального спрямування, то сюди, з нашої точки зору, мають відноситися всі ті основні засади, на яких мають базуватися процеси формування та реалізації соціальної політики.

За кожною з наведених груп пропонуємо ряд характеристик, що мають стати базовими засадами вітчизняної соціальної політики. Зокрема, в напрямі соціального спрямування необхідно забезпечити: деінституціоналізацію соціального обслуговування; доступність, гнучкість, диференційованість і стимулюючий характер соціального обслуговування; оптимізація переліку пільг, допомог, соціальних виплат тощо; розвиток активності і особистої відповідальності індивідів; всебічний розвиток особистості як визначального фактора запропонованої моделі.

Що стосується характеристик пропонованої моделі державної соціальної політики, які мають економічне спрямування, то до них вважаємо за необхідне віднести: боротьбу з бідністю за допомогою економічних методів; оптимізацію державних видатків; ефективну протидію корупції; створення і розвиток ринку соціальних послуг; підвищення рівня економічної активності населення.

Група характеристик загального спрямування повинна бути орієнтована на те, щоб забезпечити максимальну контрольованість, прозорість та ефективність процесів формування та реалізації державної соціальної політики. Тому в цьому напрямі основними концептами нової соціальної політики України мають стати наступні:

- базування на інформаційних та інноваційних технологіях;
- забезпечення відповідальності розпорядників бюджетних коштів;
- функціонування системи всебічного контролю;
- базування на засадах ефективності;

– функціонування дієвої системи контролю і моніторингу в механізмах формування і реалізації державної соціальної політики як визначального фактора запропонованої концепції.

Більш детально наведені характеристики запропонованої моделі соціальної політики для нашої держави будуть розглядатися в подальших розділах. В цілому ж, якщо порівнювати засади запропонованої моделі соціальної політики із найбільш поширеними її типами, які застосовуються різними державами, то можемо сказати, що вона втілює окремі положення ліберальної та соціально-демократичної моделей. Зокрема, від ліберальної моделі вважаємо за необхідне перейняти підхід щодо значного обмеження чисельності пільгових категорій населення та різних видів соціальних допомог і виплат, а від соціально-демократичної – залишити в силі наявність рівних можливостей у індивідів щодо отримання освіти, кваліфікації, роботи тощо.

Таким чином, запропонована модель вітчизняної соціальної політики базується на застосуванні концепції всебічного розвитку особистості та підвищення індексу соціального прогресу на основі функціонування дієвої системи контролю в механізмах формування і реалізації соціальної політики, яка передбачає забезпечення всіх необхідних умов і створення максимального переліку можливостей задля всебічного розвитку індивідів.

## **1.2. Формування індикативних показників європейського рівня соціального захисту в Україні**

На сьогодні розроблені і успішно застосовуються різноманітні підходи до оцінювання рівня соціально-економічного розвитку як окремих населених пунктів, так і районів, країн, регіонів, континентів і навіть людства в цілому. В цьому контексті може видатися, що на сьогодні вже немає необхідності у розробці нових оціночних моделей чи підходів. Однак, значна динамічність соціально-економічного середовища, постійна поява нових відкриттів, в тому числі і здатних впливати на стан соціально-економічного розвитку територій, збільшення чисельності глобалізаційних викликів зумовлюють потребу в розширенні існуючих методик оцінювання за рахунок нових показників, нових підходів до інтерпретації отриманих результатів тощо. Окрім того, необхідність оновлення оціночних систем постає і в разі зміни концептуальних підходів до здійснення соціальної політики. Так, нове розуміння

соціальної сфери та державного управління нею потребує встановлення нових детермінант її розвитку, які б враховували всі необхідні параметри і показники.

З огляду на наведене, вважаємо необхідним сформувати систему детермінант розвитку соціальної сфери з урахуванням значного рівня глобалізованості сучасного соціально-економічного простору та розробленої нами концепції «всебічного розвитку особистості». З нашої точки зору, доцільно систему детермінант розвитку соціальної сфери розподіляти на підсистеми, виходячи з переліку її суб'єктів. Звідси отримуємо дві підсистеми: розвиток особистості та розвиток соціального середовища.

Підсистема детермінант, яка характеризує розвиток індивідів – це, фактично, сукупність параметрів оцінювання якості та результатів реалізації державної соціальної політики, оскільки саме якість і показники життя населення є основними індикаторами якості управління соціальною сферою.

Підсистема детермінант, які характеризують розвиток соціального середовища, складається із сукупності показників, що характеризують якість процесів його формування, якість обслуговування населення, забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури та цілий ряд напрямів, пов'язаних із результатами їх функціонування. Якщо говорити узагальнено, то до першої підсистеми відносяться всі детермінанти особистісного розвитку індивідів, а до другої – детермінанти загального розвитку людського потенціалу країни. Близьким до пропонованого поділу є підхід Т. Семігіної, яка зазначає, що соціальний розвиток держави формується з таких складових, як соціальні ресурси, соціальний потенціал та соціальна політика держави. Тобто, з одного боку, виступає населення, а з іншого – функції держави [10, с. 84].

Наступним кроком має стати поділ детермінант кожної з підсистем за рядом напрямів. Щодо напрямів, то варто відзначити, що дослідники переважно сходяться в поглядах на напрями визначників розвитку соціальної сфери. Зокрема, ними виділяються такі галузеві системи соціальної сфери, як охорона здоров'я, фізична культура і спорт, освіта, культура, соціальне обслуговування, житлово-комунальне господарство, соціальне страхування і пенсійне забезпечення [9]. У більш розширеному вигляді цей перелік доповнюється ринком праці, транспортною інфраструктурою, торговельним та побутовим обслуговуванням тощо. Однак, щоб сформувати систему оцінки соціальної сфери країни, варто спочатку

визначитися не лише із напрямками, за якими вона буде проводитися, але і з концептуальними засадами її розвитку. Так, лише чітка концепція розвитку соціальної сфери надасть можливість для точного встановлення переліку напрямів оцінювання та детермінант розвитку.

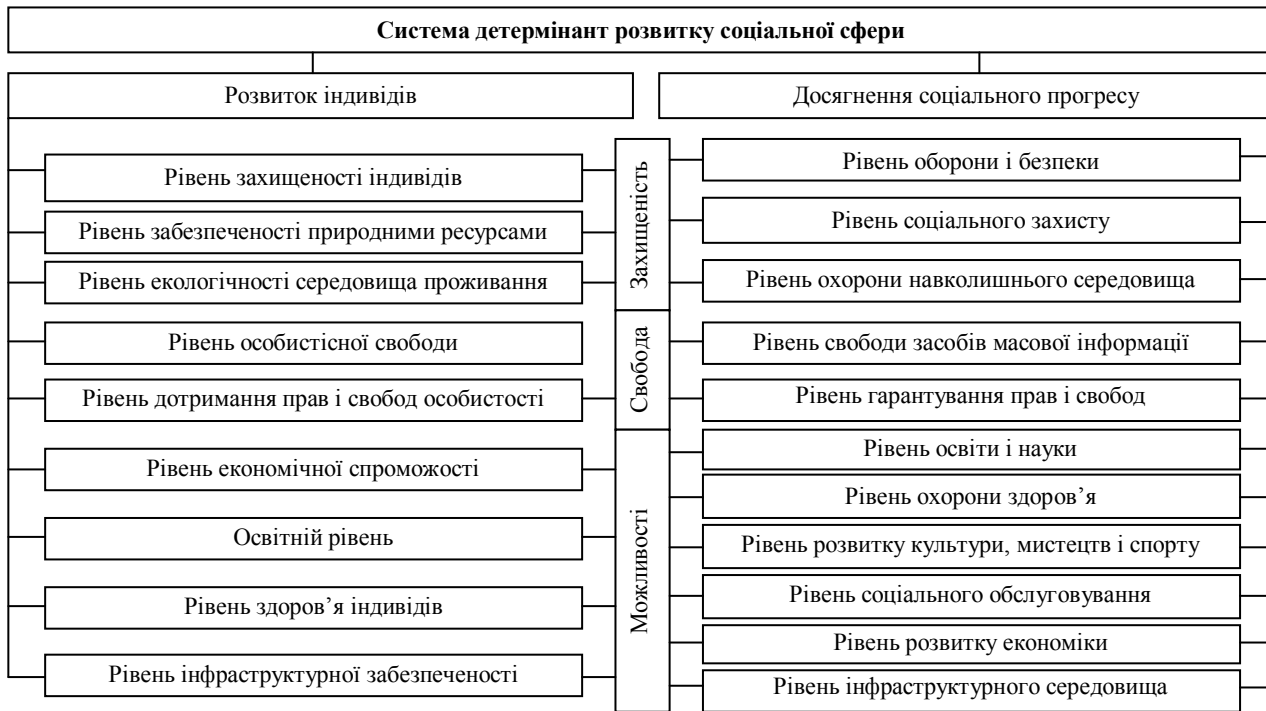
Щодо концептуальних засад, то вважаємо, що в основі оціночного підходу повинна лежати запропонована нами концепція всебічного розвитку особистості та підвищення рівня соціального прогресу, головною метою якої постає забезпечення розвитку кожного індивідуума та нарощування потенціалу особистості. Саме запропонована концепція, з нашої точки зору, є найбільш оптимальною в умовах сучасного високоглобалізованого середовища, яке, до того ж, характеризується високим рівнем динамічності. Застосування вказаного концептуального підходу в розбудові соціальної сфери держави гарантуватиме їй досягнення необхідного рівня соціального прогресу на світовій арені шляхом нарощування її власного людського потенціалу.

Отже, вважаємо за необхідне розбудовувати систему детермінант розвитку соціальної сфери через призму умов, якими є захищеність та свобода, і можливостей особистісного розвитку індивідів (див. рис. 1.4). Фактично, кожна детермінанта розвитку соціальної сфери має дві складові: першу, яка характеризує рівень особистісного розвитку, можливостей, захищеності тощо та другу, яка забезпечує характеристику системи держуправління у вказаній сфері.

Застосування наведеної системи детермінант для управління розвитком вітчизняної соціальної сфери дозволить забезпечити комплексність підходу до оцінювання і врахування впливу різносторонніх факторів на ту чи іншу проблему і, як наслідок, підвищити ефективність управління соціальною сферою держави.

Якщо у підсистемі розвитку індивідів детермінантами є результати діяльності держави в напрямі формування та реалізації соціальної політики, то у підсистемі розвитку соціального середовища ними виступають самі показники цієї діяльності та її ефективності.

Як відзначалося раніше, перша і основна умова особистісного розвитку – це захищеність. Через те окремі детермінанти розвитку соціальної сфери характеризують саме рівень індивідуальної захищеності кожної особи. Зокрема, в підсистемі розвитку індивідів стан захищеності, з нашої точки зору, визначається детермінантами – рівнів: захищеності індивідів; забезпеченості природними ресурсами; екологічності середовища проживання.



**Рис. 1.4. Система детермінант всебічного розвитку особистості та досягнення соціального прогресу в активізації інтеграційних процесів**

Рівень захищеності індивідів – детермінанта, яка практично повністю базується на суб'єктивних оцінках самих індивідів, а, отже, має визначатися за допомогою показників, базованих на результатах соціологічних досліджень. В цьому випадку мова йде про рівень відчуття захищеності серед населення, про довіру до влади, війська, правоохоронних і судових органів тощо.

Забезпеченість природними ресурсами – детермінанта, що надає характеристику індивідуальній забезпеченості, в першу чергу, необхідними для життя ресурсами – питною водою, чистим повітрям, а вже потім земельними, лісовими, водними ресурсами тощо. В даному випадку мова йде про оцінювання результативності діяльності держави в напрямі забезпечення рівного доступу усьому населенню до користування природними ресурсами.

Детермінанта «екологічність середовища проживання» дає характеристику не лише показникам екологічності навколишнього середовища, але і обсягам забруднень, які створюються індивідами безпосередньо. В такому випадку забезпечується оцінка результативності державної діяльності в напрямі формування у населення навичок екологічної поведінки і створення сприятливих умов для убезпечення оточуючого середовища.

У підсистемі розвитку соціального середовища основними детермінантами, що характеризують стан захищеності населення є рівні: оборони безпеки; соціального захисту; охорони навколишнього середовища.

Рівень оборони і безпеки – детермінанта, що характеризує цілу сукупність оціночних параметрів, починаючи з обсягів державних видатків на сферу оборони і закінчуючи ефективністю самої оборонної системи. Тобто, в межах аналізу даної детермінанти має оцінюватися значна кількість окремих напрямів державної діяльності в оборонній сфері з приводу її ефективності, результативності та потенціалу розвитку.

Рівень соціального захисту – детермінанта, яка дозволяє охарактеризувати наявність і диференційованість соціальних пільг, допомог, послуг, рівень охоплення ними населення, якість функціонування системи соціального захисту в цілому і окремих органів, покликаних цей захист реалізувати тощо.

Рівень охорони навколишнього середовища – детермінанта, що характеризує наявність і стан законодавчого сприяння екологічному захисту середовища, результати природоохоронної діяльності держави в особі відповідних інституцій, рівень державного

забезпечення роботи щодо очищення природних об'єктів і територій, утилізації відходів тощо.

Що стосується такої складової розвитку соціальної сфери, як свобода, то тут основними детермінантами, покликаними дати характеристику рівню індивідуальної свободи, мають бути рівні особистісної свободи та дотримання прав і свобод особистості.

У першому випадку мова, швидше, йде про суб'єктивні оцінки індивідів стосовно рівня їх свободи вибору, переміщення, діяльності, слова, віросповідання тощо. Отже, тут перелік показників оцінки має формуватися на основі переліку питань соціологічного дослідження.

Що стосується рівня дотримання прав і свобод особистості, то в межах даної детермінанти слід аналізувати показники не лише соціологічні, але й статистичні. Зокрема, сюди відносяться показники кількості політичних в'язнів, нападів на представників ЗМІ, кількості оскаржень дій правоохоронних органів у прокуратурі, кількості поданих і задоволених позовів Європейським судом з прав людини та багато інших індикаторів.

Щодо рівня розвитку соціального середовища, то його основними детермінантами за параметром свободи можуть бути рівні свободи засобів масової інформації та гарантування прав і свобод.

Свобода засобів масової інформації – детермінанта, що характеризує законодавство з питань свободи ЗМІ та його дотримання, можливості отримання ліцензій на радіо- і телемовлення, рівень цензури чи його відсутність, наявність медіа-холдингів та рівень неупередженості їх власників, наявність тиску та ЗМІ загальнодержавного, регіонального чи місцевого значення тощо.

Рівень гарантування прав і свобод – це сукупність характеристик наявного законодавства і діяльності державних інституцій, покликаних забезпечувати захист прав і свобод населення. В даному випадку має оцінюватися якість роботи правоохоронних органів і, що дуже важливо, ефективність їх роботи в напрямі попередження порушень прав і свобод індивідів, адже на сьогодні вказана робота практично не ведеться.

Щодо параметра рівня можливостей, то для його оцінки в системі розвитку соціальної сфери в частині індивідуального розвитку пропонується використання наступних детермінант – рівнів: економічної спроможності; освітнього; здоров'я індивідів; інфраструктурної забезпеченості.

Рівень економічної спроможності – сукупність показників, що характеризують рівень матеріальної забезпеченості та економічних можливостей населення. Це, зокрема, рівень мінімальної заробітної плати, середній показник заробітної плати, обсяги оподаткування та інших відрахувань, забезпеченість житлом, земельними ділянками, транспортом, параметри споживчого кошику індивідів, обсяги і розміри соціальних виплат, наявність попиту на працівників певної кваліфікації, освіти, стажу і рівень оплати їх праці, можливості вільної підприємницької діяльності та економічної самореалізації та багато інших показників, покликаних охарактеризувати економічну спроможність індивідів.

Детермінанта освітнього рівня дозволяє охарактеризувати показники освіченості і забезпеченості освітніми ресурсами індивідів. При цьому, має враховуватися не лише рівень освіти, але і підвищення кваліфікації, перенавчання, отримання додаткових спеціальностей, професійна спеціалізація, кваліфікація, стаж роботи тощо. Тут також має враховуватися і індивідуальний доступ до отримання освіти кожного рівня, і можливості оплати навчання.

Рівень здоров'я індивідів – детермінанта, яка забезпечує характеристику сукупності показників, пов'язаних зі здоров'ям індивідів. Сюди входять показники народжуваності і смертності, тривалості життя, середньої кількості захворювань протягом життя, особливо у порівнянні з середньою кількістю звернень до лікарів, показники виробничого травматизму, чисельність людей з особливими потребами, а також забезпеченість індивідів, ліжко-місцями у лікарнях, медичним персоналом, медикаментами та інші показники, які дозволяють охарактеризувати можливості індивідів у забезпеченні та підтримці власного здоров'я.

Рівень інфраструктурної забезпеченості – детермінанта, яка характеризує забезпеченість населення об'єктами соціальної інфраструктури. При цьому, мова йде не лише про відповідні органи та установи, на яких покладені обов'язки надання соціальних послуг, але і про заклади освіти і культури, охорони здоров'я, спортивні об'єкти, місця відпочинку, готельно-ресторанна сфера, транспортне сполучення тощо.

В напрямі розвитку соціального середовища система детермінант розвитку соціальної сфери за параметром можливостей включає рівні: освіти і науки; охорони здоров'я; розвитку культури, мистецтв і спорту; соціального обслуговування; економічної політики; інфраструктурного середовища.

Рівень освіти і науки – це детермінанта, що характеризує загальний стан освітньої сфери в країні – чисельність і якісний склад педагогічного чи наукового персоналу, рівень отриманих знань і навиків учнів, студентів, вихованців тощо. В частині визначення стану розвитку науки мають досліджуватися показники наукової діяльності, кількості науковців, числа виданих патентів на винаходи, кількості отриманих наукових звань, рівень застосування новітніх наукових розробок і винаходів та цілий ряд інших показників, що дозволяють зробити висновки про стан розвитку вітчизняної системи науки.

Рівень охорони здоров'я – детермінанта, покликана дати характеристику якості державного управління системою охорони здоров'я, а тому в даному напрямі повинні, перш за все, досліджуватися показники бюджетного фінансування, якісного складу медичного персоналу, доступності та якості медичних послуг, рівня застосування новітніх досягнень медичної науки, показники результативності лікування тощо.

Рівень розвитку культури, мистецтв і спорту – вагома детермінанта розвитку соціальної сфери. Для її оцінки важливо сформулювати перелік показників, які б характеризували стан і фінансування відповідної інфраструктури, забезпечення працівників і функціонерів вказаних сфер, популяризацію культурно-спортивного дозвілля, розвиток народних мистецтв тощо.

Рівень соціального обслуговування – детермінанта, покликана давати характеристику діяльності системи соціальних служб і установ і, зокрема, якості соціальних послуг, якості персоналу соціальних служб, системі соціального законодавства та іншим питанням, пов'язаним із системою соціального обслуговування індивідів.

Рівень економічного розвитку, як детермінанта розвитку соціальної сфери, характеризується сукупністю показників економічної динаміки, серед яких показники ВВП, інфляції, курсу валют, споживчих цін, прожиткового мінімуму, мінімального рівня заробітної плати, ставок податків на доходи, майно тощо, рівня відрахувань із заробітної плати на соціальні заходи, видатків бюджету в розрізі сфер діяльності, розвитку ринку праці, стану розвитку та можливостей підприємницького середовища, рівня та стану розвитку окремих сфер і видів економічної діяльності тощо.

Рівень інфраструктурного середовища – детермінанта розвитку соціальної сфери, за допомогою якої оцінюється наявність,

достатність і якість функціонування соціальної інфраструктури, тобто всіх тих об'єктів і суб'єктів, з використанням або за посередництвом яких здійснюються соціальні відносини між людьми.

Кожна з наведених детермінант розвитку соціальної сфери є сукупністю характеристик з окремого напрямку. Тобто, кожна детермінанта містить в собі розрахунок цілого ряду показників, на основі яких має здійснюватися аналіз стану розвитку соціальної сфери чи її окремих напрямів, мають прийматися управлінські рішення в системі державного управління, формуватися цільові програми розвитку чи визначатися інші методи соціальної політики, а також має здійснюватися контроль результатів діяльності відповідних органів, установ, організацій тощо.

Методика розрахунку рівнів за кожною детермінантою може бути зведена до наступних кроків:

1. Затвердження переліку первинних та похідних індикаторів за кожною з детермінант розвитку соціальної сфери.
2. Встановлення значень обраних індикаторів.
3. Визначення вектора їх впливу на досліджувану детермінанту (прогресивний чи регресивний).
4. Приведення отриманих індикативних показників до значень з відрізка від 0 до 1 за допомогою формул (1.1)–(1.2):

$$I_p = \frac{N - N_{\min}}{N_{\max} - N_{\min}}, \quad (1.1)$$

де  $I_p$  – інтегральне значення показника з прогресивним впливом;  $N$  – значення індикатора;  $N_{\min}$  – мінімальне значення даного показника серед досліджуваного масиву;  $N_{\max}$  – максимальне значення індикатора у досліджуваному масиві, еталонне значення або ж стратегічний орієнтир:

$$I_r = \left( \frac{N - N_{\min}}{N_{\max} - N_{\min}} - 1 \right) \cdot (-1), \quad (1.2)$$

де  $I_r$  – інтегральне значення показника з регресивним впливом.

5. Встановлення вагових коефіцієнтів для кожного з індикаторів, враховуючи необхідність дотримання правила, згідно з яким сума вагових коефіцієнтів усіх індикаторів певної детермінанти повинна становити 1. Вказані коефіцієнти можуть встанов-

люватися експертним шляхом на основі залучення відповідних фахівців, або ж працівниками відповідальних за діагностику осіб.

6. Знаходження добутку значень кожного з інтегральних індикативних показників та його вагового коефіцієнта.

7. Підсумовування усіх отриманих значень в розрізі кожної з детермінант розвитку соціальної сфери для розрахунку її інтегрального значення.

8. Розрахунок еталонних інтегральних значень за кожною детермінантою розвитку соціальної сфери та прийняття їх за 100 %.

9. Розрахунок рівня досягнення еталону за кожною детермінантою.

Виокремлення саме рівнів в якості детермінант розвитку соціальної сфери передбачає здійснення порівняльної характеристики, масиви даних для якої залежатимуть від об'єкта діагностики. Так, якщо вказаним об'єктом виступатиме розвиток соціальної сфери держави в цілому, то в якості еталонних за кожною детермінантою можуть прийматися значення досліджуваних індикаторів у Євросоюзі, в окремих країнах-членах ЄС, стратегічні орієнтири тощо.

Для діагностування рівня розвитку соціальної сфери регіону в якості порівняльних індикативних значень можуть застосовуватися значення аналогічних індикаторів з інших регіонів, а в якості еталону як ті, що встановлені на загальнодержавному рівні, так і регіональні стратегічні орієнтири.

Для проведення діагностики детермінант розвитку соціальної сфери на місцевому рівні для порівняння можуть застосовуватися значення необхідних індикаторів у аналогічних населених пунктах, об'єднаних територіальних громадах тощо для формування якісного масиву вхідних даних і для більш точного виокремлення чинників, які здійснюють вплив на динаміку досліджуваного індикатора та можливості вивчення досвіду впливу на його динаміку в інших населених пунктах, ОТГ, районах, областях, країнах тощо.

Масиви еталонних значень можуть бути різними залежно від цілей та об'єкта діагностики, що робить можливим застосування одразу кількох масивів індикативних значень в якості еталонних для забезпечення оцінки рівня розвитку соціальної сфери як у порівнянні з окремими країнами, регіонами, населеними пунктами тощо, так і відносно до встановлених стратегічних орієнтирів.

Перелік показників за кожною детермінантою може бути досить широким – все залежить від поставлених завдань в системі оцінки і конкретної необхідності у тому чи іншому випадку. В той

же час, ми вважаємо, що система таких показників повинна формуватися на основі дотримання певних критеріїв задля того, аби бути максимально інформативною та достовірною. Зокрема, такими критеріями є наступні:

**1. Об'єктивність.** Формуючи перелік показників оцінки в розрізі кожної з детермінант розвитку соціальної сфери слід виходити з того, що вони мають бути об'єктивними, тобто виключати такі суб'єктивні оцінки, як, наприклад, експертне оцінювання. Так, можливо, втрачатимуться деякі важливі параметри оцінювання, які неможливо подати у числовій формі, однак саме об'єктивність оцінок, з нашої точки зору є найбільш ефективним підходом до оцінювання розвитку соціальної сфери.

Показники розвитку соціальної сфери у розрізі детермінант такого розвитку мають базуватися, в першу чергу, на конкретних кількісних (статистичних) даних і, по-друге, на результатах соціологічних опитувань. Однак тут варто розуміти, що соціологічні опитування задля того, щоб їх результати могли вважатися дійсно об'єктивними, мають проводитися або спеціалізованими державними установами або провідними міжнародними фахівцями у галузі соціологічних досліджень, щоб забезпечити необхідний рівень об'єктивності отриманих даних.

Хоча можливо сперечатися щодо об'єктивності даних, отриманих в результаті соціологічних досліджень, однак у даному випадку, тобто у випадку формування оціночних показників розвитку соціальної сфери неможливо обійтися лише кількісними параметрами, так як вони не зможуть забезпечити врахування всього комплексу факторів такого розвитку.

**2. Доступність даних.** Другий важливий критерій, який має враховуватись при формуванні системи детермінант розвитку соціальної сфери – це доступність необхідних даних. Тобто, перелік показників розвитку соціальної сфери у розрізі окремих детермінант максимальним чином повинен орієнтуватися на статистичні дані, які знаходяться на постійному контролі і, при цьому, базуватися на простих розрахунках із застосуванням відповідних коефіцієнтів.

Тут доречно пояснити необхідність саме такого критерію. Так, по-перше, застосування даних, збір і обробка яких здійснюються систематично відповідними уповноваженими структурами (наприклад, Державною службою зайнятості) здешевлює процес оцінювання розвитку соціальної сфери. Так, в разі застосування показників, розрахунків яких вимагатиме проведення додаткових до-

сліджень, застосування нових форм статистичної звітності тощо призводитиме не лише до значних витрат на створення інформаційної бази, але і створюватиме додаткове навантаження на суб'єктів, які повинні будуть ці статистичні звіти періодично формувати.

**3. Простота розрахунків.** Що стосується простоти розрахунків, то даний критерій є досить важливим для тлумачення отриманих результатів. Так, чим довший процес розрахунку показника і чим більшу кількість оціночних параметрів для цього необхідно застосувати, тим більша вірогідність формування помилкових висновків щодо його стану і динаміки. В той же час, показники, які розраховуються на основі застосування всього кількох параметрів є більш інформативними і, до того ж, дозволяють враховувати дію окремих чинників на зміни того чи іншого показника.

**4. Однозначність трактування.** Ще один вагомий критерій, на основі якого має здійснюватися добір показників для оцінки детермінант розвитку соціальної сфери – це однозначність трактування. Дуже важливо, щоб кожен показник або ж його динаміка мали однозначне трактування. Таким чином забезпечуватиметься повна єдність у сприйнятті значення тієї чи іншої детермінанти розвитку соціальної сфери і створюватиметься можливість для більш ефективного прийняття рішень у процесах формування та реалізації державної соціальної політики.

**5. Оцінка ефективності.** Оскільки оцінювання стану розвитку соціальної сфери здійснюється з метою поліпшення державного управління в даному напрямі і забезпечення стабільного розвитку держави в цілому, нарощування її конкурентоспроможності та людського потенціалу, то важливо за кожною детермінантою визначати показники ефективності державної соціальної політики. Такий підхід дозволить одразу виявляти проблемні місця у сфері реалізації державної соціальної політики та відповідним чином коригувати державне управління соціальною сферою.

Застосування пропонованої нами концепції всебічного розвитку особистості в державній соціальній політиці вимагає й нових підходів до контролю процесів її формування та реалізації, тобто контролю процесів соціально-економічного розвитку. З цією метою процес контролю вважаємо за необхідне проводити на трьох основних рівнях.

Перший рівень (найнижчий) – моніторинг. По-перше, на цьому рівні має здійснюватися моніторинг громадської думки для вивчення ставлення суспільства до існуючих і пропонованих новацій

соціальної сфери, оцінки населенням їх соціального становища, виявлення соціальних проблем, які найбільше хвилюють народні маси.

По-друге, цей рівень контролю передбачає моніторинг програм, проектів, планів заходів, стратегій та інших документів у питаннях, які відносяться до соціальної сфери. В даному випадку на етапі розробки має здійснюватися встановлення відповідності вказаних документів існуючому стану соціально-економічного розвитку, відповідності очікуванням населення (громадській думці), а на етапі втілення – відповідності реалізовуваним заходам запланованим та якості вказаних заходів, тобто встановленні того, наскільки втілювані програми, проекти сприяють покращенню ситуації з проблемами, задля вирішення яких вони були створені.

По-третє, вказаний рівень контролю має спрямовуватися на здійснення моніторингу кінцевих показників реалізації соціальної політики держави. Ця діяльність є необхідною для того, аби забезпечити продуктивну роботу системи контролю на наступному рівні. Зокрема, на даному етапі здійснюється систематичне спостереження за встановленим переліком показників та їх порівняння із запланованими результатами.

Другий рівень (середній) – у пропонованому нами співвідношенні форм контролю процесів формування та реалізації соціальної політики держави полягає в оцінюванні наявних результатів. Він передбачає здійснення кількісної та якісної оцінки отриманих в ході моніторингу показників із застосуванням методів поглибленого аналізу. Окрім того, цей рівень контролю передбачає оцінювання ефективності бюджетних витрат, ефективності діяльності соціальної інфраструктури.

Третій (найвищий) – рівень контролю, для діагностування причин виявлених у ході моніторингу та оцінювання відхилень від запланованих показників, неефективної або малоефективної діяльності соціальної інфраструктури чи окремих посадових осіб, перевитрат або нецільових витрат бюджетних коштів тощо та визначенні, на їх основі, напрямів і шляхів усунення проблемних ситуацій.

Отже, нами пропонується трирівнева система контролю для механізмів формування і реалізації соціальної політики держави. Особливість даної системи полягає у тому, що кожен її наступний рівень має вужчий перелік вирішуваних завдань, однак, при цьому, володіє всім масивом інформації з нижчих рівнів для забезпечення максимально високої ефективності їх виконання.

Моніторинг виступає спеціально організованою та діючою на постійній основі системою збору, обробки та порівняння статистичної інформації. Оцінка є періодично здійснюваною системою контролю досягнених в ході реалізації соціальної політики результатів, ефективності процесів формування та втілення соціальної політики та їх впливу на стан соціально-економічного розвитку. Діагностика ж є тим рівнем, який застосовується при необхідності, тобто при виявленні проблемних моментів у процесах формування та реалізації державної соціальної політики.

Окрім того, пропонується побудова системи контролю дозволяє вирішити проблему, на якій акцентує увагу значна кількість дослідників означеного питання: «робота з моніторингу та оцінювання не повинна перетворюватись у суто контрольну, коли виявлені розходження в реалізації планів, програм, проектів чи стратегій економічного та соціального розвитку розглядаються як привід не для аналізу і можливого корегування, а для покарання «винних» і «тих, хто не впорався» з виконанням окремих завдань» [3, с. 45]. Так, виявлення причин виникнення проблемних ситуацій проводиться лише на третьому рівні контролю і лише щодо тих конкретних напрямків, сфер чи суб'єктів соціальної інфраструктури, результати діяльності яких на рівні оцінювання були визнані не ефективними чи неякісними або ж такими, що здійснюють негативний вплив на стан соціально-економічного розвитку.

Визначившись з об'єктами, що підлягають контролю та формами, в яких він має відбуватися, перейдемо до обґрунтування власне індикаторів, тобто орієнтовних показників, вимірників, на основі яких має базуватися система контролю у механізмах реалізації соціальної політики держави. Це питання дуже широко досліджується на протязі останніх кількох десятиліть, в силу чого існує значна кількість методик і підходів до оцінювання стану соціально-економічного розвитку держави, які вже розглядалися нами у попередніх розділах. В той же час, необхідність зміни методологічних засад державної соціальної політики відповідно до вимог обґрунтованої нами концепції всебічного розвитку особистості вимагає специфічного підходу до системи індикаторів. Зокрема, її застосування створює необхідність контролю створення в процесі реалізації соціальної політики умов та можливостей всебічного розвитку індивідів та досягнення соціального прогресу. Отже, в цьому випадку створюється необхідність застосування системи індикаторів, згрупованих не лише за напрямками умов та можливостей

всебічного розвитку населення, але й за детермінантами розвитку соціальної сфери та досягнення соціального прогресу. Враховуючи наведене, сформуємо систему індикаторів соціального розвитку та соціального прогресу населення в механізмах реалізації державної соціальної політики (див. рис. 1.5).

Перелік індикаторів за кожною детермінантою може бути досить широким – все залежить від поставлених завдань в системі оцінки і конкретної необхідності. Ми вважаємо, що система таких показників повинна формуватися на основі дотримання певних критеріїв, аби бути максимально інформативною та достовірною.

Пропонована система дозволяє застосування будь-яких індикаторів за кожним напрямом лише з тією умовою, щоб вони відповідали поставленим критеріям. Пропонується лише поділ індикаторів на первинні і похідні. Первинні індикатори – це ті показники, вимірники, для встановлення яких непотрібні розрахунки. Вони встановлюються за допомогою статистичних спостережень, соціологічних опитувань чи досліджень тощо. Похідні індикатори – це ті, які розраховуються або визначаються на основі первинних.

Перелік індикаторів за кожною детермінантою може бути досить широким – все залежить від поставлених завдань в системі оцінки і конкретної необхідності у тому чи іншому випадку. Ми вважаємо, що система таких показників повинна формуватися на основі дотримання певних критеріїв задля того, аби бути максимально інформативною та достовірною. Пропонована система дозволяє застосування будь-яких індикаторів за кожним напрямом лише з тією умовою, щоб вони відповідали поставленим критеріям. Пропонується лише поділ індикаторів на первинні і похідні. Первинні індикатори – ті показники, вимірники, для встановлення яких непотрібні розрахунки. Вони встановлюються за допомогою статистичних спостережень, соціологічних опитувань чи досліджень тощо. Похідні індикатори – ті, які розраховуються або визначаються на основі первинних.

Важливо відзначити, що застосування первинних та похідних індикаторів має здійснюватися за допомогою різних рівнів контролю, адже лише таким чином забезпечуватиметься ефективність індикативного регулювання. Так, контроль первинних індикаторів доцільно здійснювати із застосуванням моніторингу:

– громадської думки для вивчення ставлення суспільства до існуючих і пропонує новачій соціальної сфери, оцінки населенням їх соціального становища, виявлення соціальних проблем, які найбільше хвилюють народні маси тощо;



**Рис. 1.5. Система індикаторів розвитку соціальної сфери та соціального прогресу в механізмах реалізації державної соціальної політики**

– моніторингу програм, проектів, планів заходів, стратегій та інших документів у питаннях, які відносяться до соціальної сфери. В даному випадку на етапі розробки має здійснюватися встановлення відповідності вказаних документів існуючому стану соціально-економічного розвитку, відповідності очікуванням населення (громадській думці), а на етапі втілення – відповідності реалізовуваних заходів запланованим, існуючому законодавству, тобто встановленні того, наскільки втілювані програми, проекти тощо сприяють покращенню ситуації з проблемами, задля вирішення яких вони були створені;

– моніторингу кінцевих показників реалізації соціальної політики держави. Ця діяльність є необхідною для того, аби забезпечити продуктивну роботу системи контролю на наступному рівні. Зокрема, на цьому етапі здійснюється систематичне спостереження за встановленим переліком індикаторів розвитку соціальної сфери та їх порівняння із запланованими результатами.

Отже, моніторинг має здійснюватися на постійній основі для збору інформації щодо первинних індикаторів життєдіяльності індивідів, соціально-економічного розвитку країни, соціального прогресу, людського капіталу та ставлення індивідів до процесів соціального розвитку держави.

Наступний рівень контролю, на якому передбачається застосування похідних індикаторів полягає в оцінюванні наявних результатів. Він передбачає здійснення кількісної та якісної оцінки отриманих в ході моніторингу показників із застосуванням методів поглибленого аналізу. Окрім того, даний рівень контролю передбачає оцінювання ефективності бюджетних витрат, ефективності діяльності соціальної інфраструктури. При цьому, в підсистемі розвитку індивідів в процесі оцінювання повинні аналізуватися ті індикатори, які характеризують рівень забезпеченості індивідів різного роду ресурсами, якість їх життя, рівень індивідуального розвитку, рівень людського потенціалу на різних рівнях – місцевому, регіональному, загальнодержавному тощо. А в підсистемі розвитку соціального середовища ті індикатори, які відображають результативність та ефективність систем державного управління, якість соціальних послуг, які надаються у різних сферах, рівень розвитку за кожною детермінантою та ін.

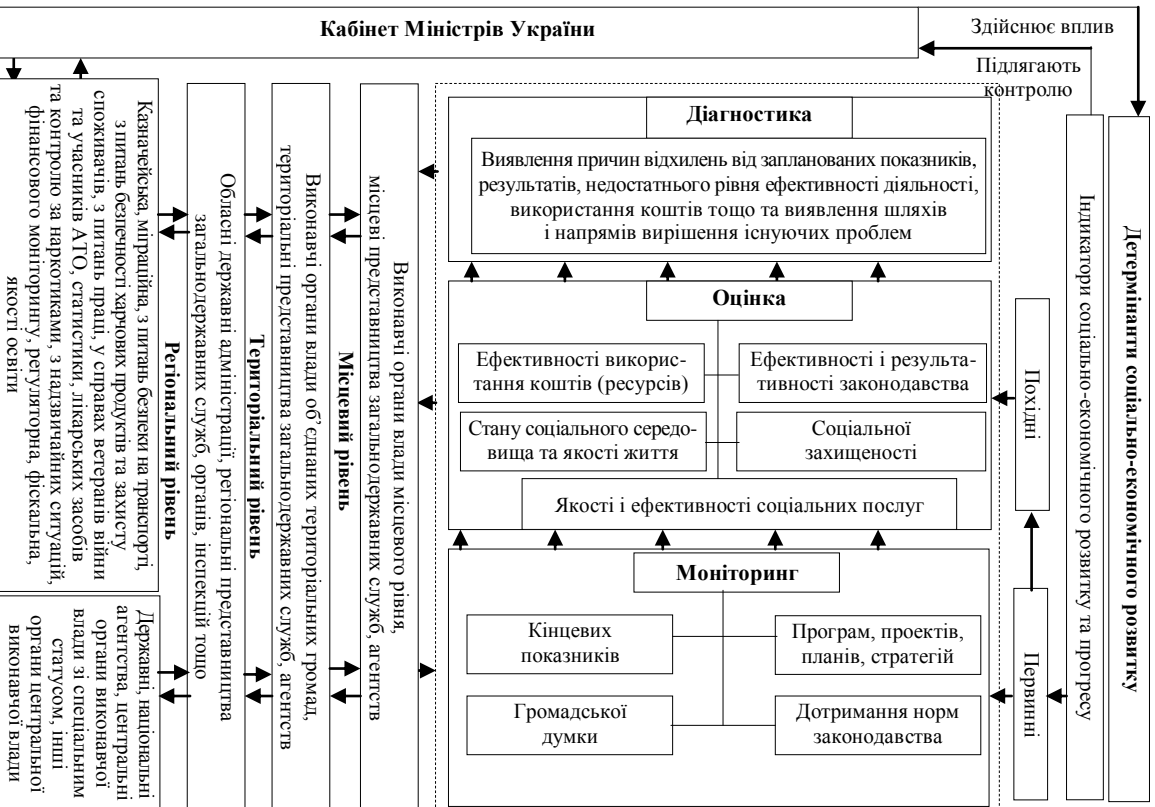
Наступний рівень контролю – діагностика – призначений для діагностування причин, виявлених у ході моніторингу та оцінювання відхилень від запланованих показників, неефективної або

малоефективної діяльності соціальної інфраструктури чи окремих посадових осіб, перевитрат або нецільових витрат бюджетних коштів тощо та визначенні, на їх основі, напрямів та шляхів усунення проблемних ситуацій. Тобто, на етапі діагностики вже не виявляються ані первинні, ані похідні індикатори, а лише здійснюється пошук причин їх відхилень від очікуваних значень і шляхів та напрямів усунення виявлених проблем.

Отже, система індикаторів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу населення є досить складною і розгалуженою, а тому потребує спеціально сформованої системи регулювання. Виходячи з цього, пропонуємо наступну побудову системи індикативного регулювання процесів соціального розвитку та соціального прогресу населення в механізмах реалізації системи державної соціальної політики (див. рис. 1.6).

Основним регулятором у наведеній системі виступає Кабінет Міністрів України, на який покладається завдання контролю процесів формування і реалізації соціальної політики та її результатів. Так, КМУ і, зокрема, кожне з міністерств, які входять до його складу, у процесі свого функціонування здійснюють вплив на детермінанти соціально-економічного розвитку України. При цьому, для оцінювання результатів такого впливу, його ефективності з позиції досягнення поставлених цілей, його відповідності запитам суспільства тощо контролю підлягають індикатори соціально-економічного розвитку та соціального прогресу, тобто конкретний перелік показників за кожною детермінантою.

Для забезпечення максимальної контрольованості детермінант розвитку соціально-економічної сфери країни, як вже відзначалося, означений контроль необхідно здійснювати на різних рівнях. Зокрема, на державному рівні дане питання має перебувати і, по факту, частково перебуває у віданні ряду державних служб, агентств, інспекцій та інших органів центральної влади. Перелік центральних органів виконавчої влади, на які покладаються завдання з контролю і оцінки індикаторів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу є надто широкий, а перелік питань, які кожним з них досліджуються (індикаторів, що контролюються) досить обмежений. І саме в цьому полягає основна проблема існуючої на сьогодні в Україні системи контролю процесів соціально-економічного розвитку, вирішення якої є одним із важливих напрямів забезпечення сталого всебічного соціально-економічного розвитку нашої держави.



**Рис. 1.6. Система індикативного регулювання соціального розвитку та соціального прогресу населення в механізмах реалізації державної соціальної політики**

Існуюча система державного контролю не створює можливостей для комплексної діагностики причин виникнення тих чи інших ситуацій, проблем у окремих напрямках соціально-економічного розвитку країни тощо, оскільки не вимагає координації дій різних структур. Фактично, лише на рівні КМУ можливим є опрацювання всього масиву різноспрямованої інформації щодо індикаторів соціально-економічного розвитку та прогресу з метою прийняття виважених управлінських рішень, корегування існуючої політики діяльності та ін. З огляду на це, ми хоча й пропонуємо залишити існування рівневої системи, за якої контроль процесів соціально-економічного розвитку населення відбувається на державному, регіональному, територіальному та місцевому рівнях, однак вбачаємо за необхідне перебудувати систему індикативного регулювання процесів соціально-економічного розвитку та прогресу для забезпечення їх максимальної ефективності та результативності. Отже, контроль індикаторів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу покладатиметься на рівні:

- регіональному на обласні державні адміністрації, представництва загальнодержавних служб, органів, інспекцій тощо;
- територіальному на виконавчі органи влади об'єднаних територіальних громад, територіальні представництва центральних органів державної влади, служб, агентств, інспекцій тощо;
- місцевому на виконавчі органи влади місцевого рівня, місцеві представництва центральних органів виконавчої влади, державних агентств, служб, інспекцій тощо.

При цьому, сам контроль також має бути розподілений за кількома рівнями. Зокрема, як ми вже обґрунтовували вище, система індикативного регулювання процесів соціального розвитку та соціального прогресу населення повинна базуватися на трирівневому контролі – послідовному застосуванні моніторингу, оцінки та діагностики.

Первинним процесом контролю в пропонованій нами системі повинен бути саме моніторинг, за допомогою якого буде відбуватися формування набору первинних індикаторів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу. Тобто, призначення моніторингу – саме у зборі інформації, даних, показників, оцінювання яких відбуватиметься вже на другому рівні контролю.

На кожному з рівнів (державному, регіональному, територіальному, місцевому) має здійснюватися моніторинг кінцевих показників діяльності влади та життєдіяльності населення, громад-

ської думки, програм, проектів, планів та стратегій, розроблених на даному рівні, дотримання норм законодавства у частині діяльності відповідних органів влади чи прийнятих ними рішень.

Наступним рівнем контролю у пропонованій нами системі індикативного регулювання виступає оцінка. Цей рівень призначений для оцінювання первинних індикаторів, отриманих на етапі моніторингу та формування набору вторинних індикаторів соціально-економічного розвитку і соціального прогресу за напрямками: ефективності використання коштів (ресурсів); стану соціального середовища та рівня якості життя; дієвості та ефективності законодавства; соціальної захищеності індивідів; якості і ефективності соціальних послуг.

Останнім рівнем контролю має стати діагностика, за допомогою якої проводитиметься глибинний аналіз індикаторів, отриманих на другому рівні контролю, тобто на рівні оцінки. Зокрема, будуть виявлятися причини негативної динаміки індикаторів і показників, прогнозуватимуться наслідки такої динаміки в масштабах того рівня влади, на якому ця діагностика відбуватиметься та здійснюватиметься пошук шляхів вирішення існуючих проблем. Тобто, на етапі діагностики вже має формуватися набір конкретних управлінських (регулятивних) рішень у сфері формування та реалізації державної соціальної політики.

Моніторинг в системі державної соціальної політики як найнижчий рівень контролю, покликаний формувати масиви даних з приводу різноманітних питань і напрямів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу абсолютно на всіх рівнях державного управління та передавати їх на наступний рівень контролю – в систему оцінки.

Оцінка як середній рівень контролю у сфері державної соціальної політики, призначена для оцінювання отриманого із системи моніторингу масиву інформації, формування на його основі похідних індикаторів та їх аналізу. Цей рівень контролю передбачає здійснення кількісної та якісної оцінки отриманих в ході моніторингу показників із застосуванням методів поглибленого аналізу, оцінювання ефективності бюджетних витрат, ефективності діяльності соціальної інфраструктури тощо.

Оцінювання значень первинних індикаторів, у першу чергу, має спрямовуватися на порівняння фактичного і планового, нормативного, прогнозованого тощо значень. В процесі оцінювання має формуватися масив кількісних і якісних індикаторів соціально-

економічного розвитку та соціального прогресу для формування певних уявлень про результати діяльності держави в особі органів виконавчої влади усіх рівнів в напрямі реалізації соціальної політики, виконання задекларованих, сформованих заходів тощо.

Що стосується суб'єктів оціночного процесу, то, на наш погляд, ними повинні бути органи (структури, організації, служби), які володіють знаннями, технологіями аналізу та можуть здійснювати фахову оцінку. Звісно, здійснити порівняння фактичних даних із плановими, нормативними чи показниками попереднього періоду можливо і зусиллями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад тощо. Окрім того, значна частина діяльності з оцінювання показників соціально-економічного розвитку та соціального прогресу населення, як і моніторингу кінцевих показників, в Україні покладена на Державну службу статистики, до повноважень якої якраз і належить здійснення порівняльного аналізу кількісних параметрів (індикаторів). У той же час, та аналітична робота, яка здійснюється даною службою, хоча і дуже важлива, проте недостатня для того, аби говорити про поглиблений аналіз, оскільки базується лише на оцінці кількісних показників. Так, методологія статистичних досліджень не передбачає розрахунків індикаторів якості життя, індивідуального розвитку людського потенціалу, результативності та ефективності системи державного управління, якості соціальних послуг, рівня розвитку за кожною детермінантою соціально-економічного розвитку держави тощо. Звідси висновок про необхідність розробки методології та методик формування похідних індикаторів соціально-економічного розвитку та соціального прогресу, за допомогою яких кожен орган виконавчої влади усіх рівнів – від місцевого до державного – міг би формувати масив похідних індикаторів, необхідних для оцінки, аналізувати їх динаміку та оприлюднювати отримані результати, піддаючи, тим самим, громадському контролю результати своєї роботи та надаючи можливість громадянам сформуванню своєї думки щодо ефективності роботи владних структур.

Наступний рівень – діагностика причин відхилень фактичних значень індикаторів від очікуваних, планових, нормативних тощо та пошук напрямів вирішення проблем. Отже, діагностика має здійснюватися тими ж таки виконавчими органами різного рівня та державними службами, якими проводиться оцінка. І тут виникає найбільша складність, оскільки збір інформації (моніторинг) здійснюється різними структурами, оцінка цієї інформації –

також різними структурами, адже одні оцінюють показники соціально-економічного розвитку населення, інші – якість соціального обслуговування, треті – показники забрудненості навколишнього середовища. Тобто, існуюча організаційно-інституційна модель контролю в механізмах формування та реалізації державної соціальної політики є занадто розгалуженою і, при цьому, базується на звітуванні інституцій нижчого рівня інституціям вищого рівня. Однак, дані звітів дають змогу лише порівнювати їх один з одним чи зі звітами інших інституцій відповідного рівня, проте не дають повністю об'єктивної інформації і, таким чином, не дають можливості достовірно діагностувати рівень ефективності функціонування соціальних інституцій чи діяльності окремих посадових осіб, державних службовців, працівників тощо, неефективність використання бюджетних коштів та, таким чином, більш ефективно визначати напрями та шляхи усунення проблемних ситуацій та досягнення необхідних показників соціально-економічного розвитку та соціального прогресу у майбутньому.

Ще одне важливе питання системи діагностики – виявлення напрямів і шляхів імплементації соціальної політики держави, сформованої на засадах концепції всебічного розвитку особистості, у сучасних вітчизняних реаліях і з урахуванням поступового наближення євроінтеграційних перспектив для України. Особливого значення ця діагностика набуває і з огляду на затвердження Україною «цілей сталого розвитку» у відповідності до «Глобальних цілей сталого розвитку», затверджених Організацією об'єднаних націй. Претендуючи на входження до числа країн Європейського Союзу та декларуючи цілі сталого розвитку, Україна на сьогодні повинна застосовувати усі можливі ресурси і резерви для досягнення запланованих показників соціально-економічного розвитку та забезпечення соціального прогресу нашого суспільства.

Реалізація запланованого, в контексті втілення розроблених нами механізмів формування та реалізації державної соціальної політики за п'яти пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку, має відбуватися через оцінку досяжності нормативних (очікуваних) індикативних показників рівня соціально-економічного розвитку високорозвинутих країн і, зокрема, розвинутих країн Євросоюзу із застосуванням запропонованої нами методики розрахунку рівнів за кожною детермінантою розвитку соціальної сфери. У такому випадку весь алгоритм діагностики зводиться до таких основних пунктів:

1. Розрахунок еталонних інтегральних значень за кожною детермінантою розвитку соціальної сфери та прийняття їх за 100 %.

2. Розрахунок рівня досягнення еталону за кожною детермінантою.

3. Визначення відхилень фактично отриманих значень еталонних як за кожною детермінантою в цілому, так і за окремими її індикаторами.

4. Проведення факторного аналізу. Визначення факторів, які спричиняють відхилення, поділ їх на чинники регресивного та прогресивного впливу.

5. Розробка шляхів і засобів нівелювання регресивної дії та посилення чинників прогресивного впливу.

6. Подання інформації за каналами зворотного зв'язку до механізмів формування та реалізації державної соціальної політики.

Європейські соціальні стандарти як основа для вимірювань європейської соціальної політики слугують також орієнтирами стратегічних цілей соціального розвитку країн ЄС. У Програмі «Європа 2020», прийнятій у 2010 р., ЄС знову заявляє про свою прихильність європейській соціальній моделі, прагнення створити більше робочих місць кращої якості на всій території Євросоюзу. На досягнення цих цілей європейською стратегією зайнятості передбачено заходи щодо забезпечення виконання трьох завдань на період до 2020 р.: забезпечення зайнятості 75 % осіб у віці 20–64 років; здобуття третього рівня освіти 40 % 30–34-річних осіб; зниження масштабів бідності та соціального виключення на 20 млн осіб.

Отже, якщо говорити про виявлення можливостей досягнення європейських стандартів в рамках реалізації державної соціальної політики, виходячи з тих реалій у вітчизняній сфері контролю, які спостерігаються на сьогодні, перш за все, необхідно забезпечити всі органи виконавчої влади місцевого рівня спеціально розробленими методиками оцінювання рівня досяжності європейських соціальних стандартів, адаптованими до наявної чисельності населення та провести навчальні тренінги, курси, майстер-класи тощо, покликані сформувати уміння користуватися аналітичними програмами для полегшення здійснення оціночних процедур відповідальними особами на рівні сіл, селищ, міст, об'єднаних територіальних громад, районів тощо.

По-друге, КМУ має встановити чіткий перелік суб'єктів, які зможуть здійснювати моніторинг необхідних індикаторів, тобто

формуватимуть масиви даних для подальшої оцінки і діагностики, виходячи з критеріїв повноти охоплення, достовірності та репрезентативності отриманих результатів, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні областей, районів, об'єднаних територіальних громад тощо.

По-третє, необхідно сформувати прозорі механізми швидкої комунікації між органами виконавчої влади різних рівнів і місцевими представництвами державних служб, національно-дослідними інститутами, органами контролю тощо для того, щоб у максимально короткі терміни можливо було формувати необхідні масиви даних для врегулювання тих чи інших відхилень, які виникають у процесі реалізації соціальної політики саме на місцевому рівні.

Загальну схему індикативного регулювання можливостей реалізації соціальної політики України у досяжності європейських стандартів нами запропоновано на рис. 1.7.

Наведена процесна модель виходить із того, що основна частина проблем соціально-економічного розвитку населення може і повинна вирішуватися на місцевому рівні. Особливо це характерно для децентралізованих систем державного управління. Враховуючи ж те активне спрямування на децентралізацію і передачу значної частини ресурсів, повноважень та відповідальності за стан соціально-економічного розвитку територій, рівень життя населення, розвиток людського потенціалу тощо місцевим органам виконавчої влади, вважаємо за доцільне здійснювати діагностику досяжності європейських соціальних стандартів у рамках реалізації соціальної політики держави, починаючи з найнижчого рівня, тобто з рівня органів виконавчої влади сіл, селищ, міст, районів у містах.

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади повинні здійснювати моніторинг необхідних показників як власними силами, що можливо у невеликих населених пунктах, так і з використанням даних відповідних державних служб, органів, інституцій та ін. На основі зібраної інформації ними має здійснюватися оцінка отриманих даних та порівняння значень показників із нормативними значеннями, встановленими Євросоюзом.

Звісно, цим процесам має передувати розробка центральним органом виконавчої влади детальних методичних рекомендацій, надання усім місцевим органам виконавчої влади необхідного для таких цілей програмного забезпечення (або ж створення можливостей для його придбання) та проведення навчання осіб, до обов'язків яких входить аналітична діяльність.



**Рис. 1.7. Процесна модель індикативного регулювання можливостей реалізації соціальної політики у досяжності європейських соціальних стандартів**

Результатом оціночного етапу має стати визначення обсягів відхилень від еталону за кожним індикатором.

На етапі діагностики місцевими органами виконавчої влади мають встановлюватися причини негативних відхилень та основні шляхи і засоби, покликані забезпечити досягнення необхідних значень. В подальшому всі отримані на місцевому рівні масиви інформації в ході моніторингу, оцінки та діагностики мають передаватися органам виконавчої влади вищого рівня для узагальнення даних щодо соціальних показників рівня життя на рівні району, об'єднаної територіальної громади.

Останній етап – розробка ряду заходів, необхідних для покращення показників соціальних стандартів життя у населеному пункті, визначення переліку необхідних інструментів, за допомогою яких ці заходи можуть бути втілені та розрахунок обсягу необхідних ресурсів. Тут слід наголосити, що всі описані процеси повинні здійснюватися лише в межах чинного законодавства. Перелік заходів, інструментів та ресурсів має перебувати в межах правового поля і, при цьому, координуватися із реальними можливостями органу виконавчої влади місцевого рівня. Отже, при розробці заходів для підвищення соціальних показників якості життя населення до рівня соціальних стандартів слід виходити із того, що може бути реалізоване силами місцевої влади, місцевої громади. Однак, варто також формувати і перелік заходів, які можна буде втілити за сприяння, в тому числі і ресурсного, органів виконавчої влади об'єднаних територіальних громад чи районів.

Органи виконавчої влади районів та об'єднаних територіальних громад в процесі моніторингу повинні узагальнювати інформацію, отриману з підпорядкованих їм територій та формувати масив даних в цілому по району чи ОТГ. На етапі оцінки має здійснюватися аналіз ситуації з досяжністю європейських соціальних стандартів на рівні об'єднаної територіальної громади, району, що дозволить отримати уявлення про обсяги відхилень узагальнених показників рівня якості життя на відповідній території.

На рівні органів виконавчої влади об'єднаних територіальних громад, районів також необхідно здійснювати діагностику причин відхилень, оскільки таким чином буде виявлено основні шляхи підвищення якості життя в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та отримання більш загальної картини територіальних проблем.

Завершальний етап – формування заходів, інструментів та ресурсів соціального забезпечення задля нівелювання існуючих відхилень індикаторів рівня життя населення від значень європейських соціальних стандартів. При цьому, як і на місцевому рівні, слід виходити із власних ресурсних можливостей, однак і необхідно розробляти окремий набір вказаних складових з урахуванням можливого співфінансування з бюджетами інших об'єднаних територіальних громад чи районів, міжбюджетних трансфертів з обласного чи державного бюджетів, а також можливого надходження коштів із спеціальних бюджетних фондів.

Всі отримані дані на етапах моніторингу, оцінки та діагностики повинні передаватися до органів виконавчої влади областей з тим, щоб вони могли сформувати узагальнені масиви інформації по своїх регіонах. Таке узагальнення дасть змогу не лише сформувати показники соціально-економічного розвитку кожної області та здійснити їх порівняння зі значеннями європейських соціальних стандартів, але й здійснити порівняння досягнутого рівня соціального прогресу кожним районом, об'єднаною територіальною громадою, містом обласного підпорядкування між собою, визначити наявність проблем, які потребують вирішення на обласному рівні та на етапі діагностики встановити напрями їх вирішення, розробити перелік заходів для досягнення поставлених цілей, сформувати необхідні інструменти та спрогнозувати обсяги необхідного ресурсного забезпечення.

Отримані на обласному рівні дані в повному обсязі мають передаватися до центрального органу виконавчої влади, тобто до КМУ, де вже відбуватиметься їх узагальнення і систематизація на рівня держави, оцінюватимуться як загальнодержавні значення відхилень індикаторів від встановлених європейських соціальних стандартів, так і регіональні, формуватиметься загальна картина соціально-економічного розвитку та рівня соціального прогресу областей тощо. Окрім того, Кабінет Міністрів отримуватиме узагальнений перелік заходів щодо нівелювання відхилень вітчизняних значень соціальних стандартів від європейських нормативів, затверджений по кожній області і матиме можливість порівнювати їх між собою, визначити найбільш прийнятні заходи для впровадження на загальнодержавному рівні і, таким чином, для фінансування з державного бюджету тощо.

На кожному рівні здійснюватиметься контроль діяльності підпорядкованих органів виконавчої влади в напрямі розробки за-

ходів, визначення інструментів та прогнозування обсягів необхідних ресурсів соціального забезпечення для роботи в напрямі досягнення рівня європейських соціальних стандартів та соціального прогресу.

Побудова процесної моделі індикативного регулювання є важливою з тієї точки зору, що центральний орган виконавчої влади в країні має змогу оцінювати ситуацію, в тому числі і з можливостями досягнення європейських соціальних стандартів в рамках реалізації соціальної політики, по країні в цілому або ж в розрізі окремих регіонів. Однак, у кожному населеному пункті, виходячи із особливостей географічного розташування, демографічної ситуації, наявності робочих місць, стану навколишнього середовища, рівня розвитку інфраструктури тощо значення індикаторів соціальних стандартів життя можуть суттєво відрізнятись і, таким чином, потребуватимуть окремого підходу до приведення їх у відповідність європейським соціальним нормативам.

Така побудова моделі виходить із потреб концепції всебічного розвитку особистості, головною метою якої постає забезпечення розвитку кожного індивідуума та нарощування потенціалу особистості, а циклічність процесів у моделі покликана сприяти досягненню соціального прогресу України, забезпечуючи його поступово на місцевому рівні, із застосуванням обміну досвідом на рівні окремих населених пунктів, об'єднаних територіальних громад, областей тощо та впровадження найбільш ефективних практик у механізми реалізації соціальної політики на державному рівні.

### **1.3. Інституційне та нормативно-правове забезпечення євростандартів у соціальній сфері**

Проведене дослідження дозволило нам зробити висновки щодо назрілої необхідності системної трансформації вітчизняної соціальної політики не лише задля приведення її у відповідність загальноприйнятим європейським нормам у світлі нарощування євроінтеграційних перспектив України, а й для формування базису для повноцінного використання наявного людського капіталу країни, його формування і нарощування, задля забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та соціального прогресу. Позаяк системна трансформація соціальної політики в Україні повинна базуватися на концептуальних засадах всебічного розвитку особистості та підвищення соціального прогресу, як вже обґрунтовувалося

вище, сукупність механізмів її реалізації буде досить розгалуженою і багаторівневою. По суті, на методологічних засадах пропонованої нами концепції державної соціальної політики має базуватися вся система державного управління, а тому докорінний розгляд кожного елементу структури означених механізмів реалізації соціальної політики держави є питанням занадто масштабним для нашого дослідження. Саме тому зробимо акцент на механізмі реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту, як такому, що потребує найбільш масштабних трансформацій на сьогодні. Іншими словами, проведемо більш детальний розгляд елементів його структури.

У попередніх розділах нами вже здійснювалося обґрунтування взаємозв'язку та взаємообумовленості складових механізмів реалізації соціальної політики у сфері соціального захисту. Відповідно до того, основними структурними елементами запропонованого до більш детального розгляду механізму виступають соціальні: гарантії; допомога; підтримка; страхування; забезпечення.

Вітчизняне законодавство значно обмежує поняття державних соціальних гарантій рамками встановлення мінімальних розмірів доходів, заробітних плат та інших видів соціальних виплат, в той час, як категорія соціальних гарантій, за своєю суттю, є значно ширшою і вміщує у себе всі законодавчі норми, які мають стосунок до системи державної соціальної політики. З цим твердженням погоджуються й інші вітчизняні дослідники окресленої тематики. Зокрема, Г. С. Лопушняк стверджує, що «тлумачення соціальних стандартів та гарантій, які містять законодавчі та нормативні документи в Україні, недостатньо повно розкривають сутність цих понять, не відображають їх характерних властивостей» [7, с. 491].

Наведене законодавче закріплення терміна «державні соціальні гарантії» йде в розріз і з положеннями Конституції України, якими гарантується кожному громадянину право на: працю та своєчасну й належного рівня винагороду за неї (ст. 43); соціальний захист (ст. 46); житло (ст. 47); достатній життєвий рівень для себе і своєї родини (ст. 48); охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування (ст. 49); освіти (ст. 53).

Отже, поняття державних соціальних гарантій є значно ширшим, аніж встановлення розміру прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати чи пенсії тощо. Воно включає значний перелік благ (послуг), котрі держава зобов'язується забезпечити своїм громадянам або ж створити умови рівного доступу до них.

Іншими словами, державні соціальні гарантії виступають цілісною системою і складають вагомую частину вітчизняного законодавства.

Трудові державні соціальні гарантії полягають у формуванні певних норм поведінки учасників соціально-трудових відносин. В цьому випадку мова йде про встановлення порядку прийняття і звільнення з роботи, тривалості робочого дня і робочого тижня, кількості вихідних днів та тривалості відпусток, розмірів мінімальних посадових окладів, премій, надбавок за понаднормову роботу, нічні зміни, затвердження санітарних, гігієнічних умов праці, правил техніки безпеки на виробництві та цілого ряду інших питань, пов'язаних із соціально-трудохими відносинами.

Державні соціальні гарантії в напрямі соціального захисту формують правові норми у цій сфері, встановлюють перелік конкретних умов, наявність яких є підставою для надання соціального захисту окремим індивідам чи родинам, визначають механізми реалізації громадянами свого права на соціальний захист, затверджують переліки пільг, виплат, допомог матеріального і нематеріального характеру тощо.

Економічні державні соціальні гарантії – сукупність правових норм, що визначають права та обмеження індивідів в економічній сфері. Зокрема сюди відносяться правові норми, пов'язані з регулюванням цін і тарифів, встановленням переліку платних та безкоштовних державних послуг, визначенням податкових ставок, встановленням обсягів бюджетних видатків на ті чи інші потреби. Окрім того, до цього виду державних соціальних гарантій відносяться також і ті, що встановлюють правові засади створення, функціонування та ліквідації суб'єктів господарювання.

Майнові державні соціальні гарантії – перелік правових норм, якими визначається порядок набуття майна у власність, права і обов'язки власників та користувачів майна різного роду, порядок та правові підстави переходу права власності на рухоме та нерухоме майно та цілий ряд дотичних питань.

Державні соціальні гарантії у сфері охорони здоров'я покликані забезпечити дотримання ст. 49 Конституції України щодо забезпечення кожному громадянину права на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування. Вказана група державних соціальних гарантій вмщує правові норми щодо невідкладної, первинної, спеціалізованої, амбулаторної тощо медичної допомоги, медичного страхування, профілактичних оглядів, щеплень, діяльності фармакологічної сфери, контролю якості лікарських препара-

ратів та проведення їх державної реєстрації, прав і обов'язків індивідів при користуванні послугами сфери охорони здоров'я та ін.

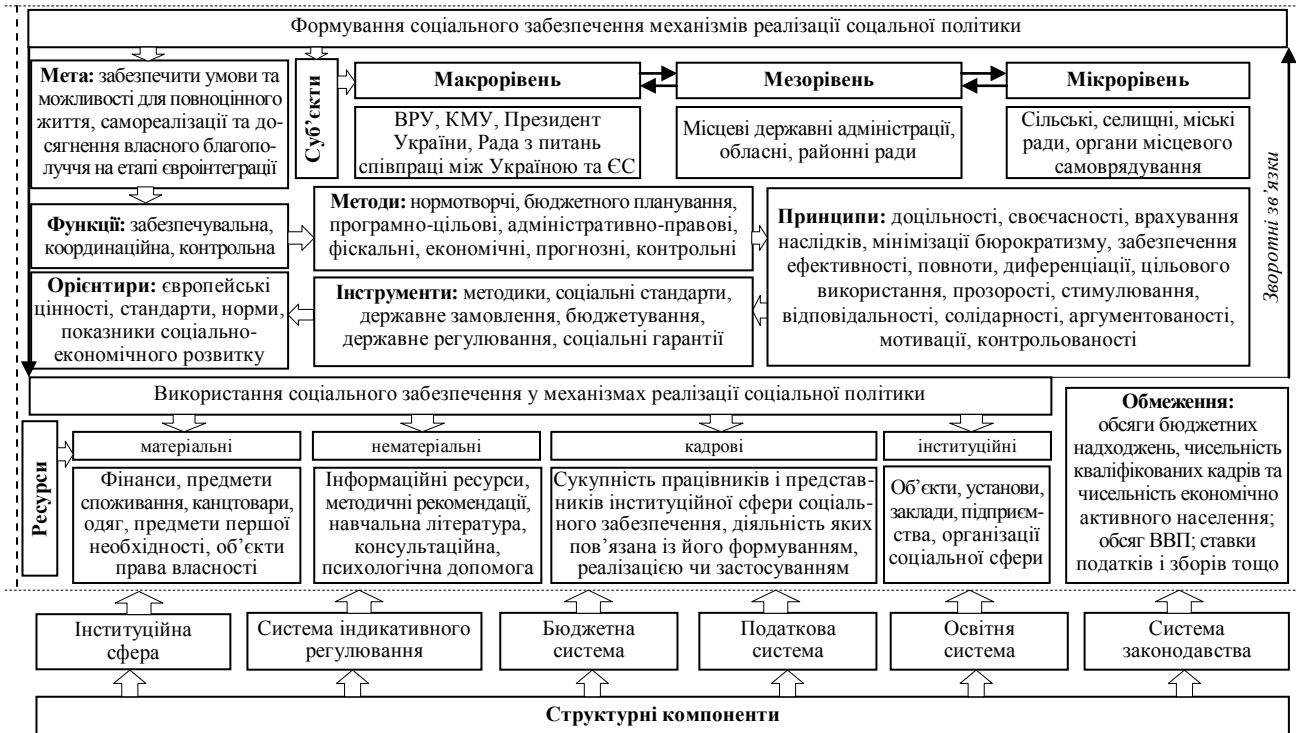
Державні соціальні гарантії у сфері освіти – це сукупність правових норм, якими регулюються відносини усіх учасників освітнього процесу. Це, зокрема, стосується правових засад надання освітніх послуг, стандартів якості освітнього процесу, оцінювання, змісту навчальних програм, переліку навчальних предметів тощо.

Екологічні державні соціальні гарантії – це правові норми, спрямовані забезпечувати захист навколишнього середовища, санітарно-епідеміологічний контроль, екологічну безпеку громадянам. До цього переліку, зокрема, відносяться правові норми, якими визначаються: правила поводження з відходами та порядок їх утилізації, правові засади використання природних ресурсів, обмеження щодо викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище, санітарно-гігієнічні норми та стандарти, а також цілий ряд пов'язаних питань.

Таким чином, як бачимо, перелік державних соціальних гарантій є дуже широким і включає розгалужений спектр правових норм, що, звісно, ускладнює контроль за їх дотриманням. При цьому, не всі з наведених соціальних гарантій застосовуються у механізмі реалізації соціальної політики у сфері соціального захисту. Однак, за концепцією всебічного розвитку особистості, на засадах якої пропонується перебудувати вітчизняну соціальну політику, сфера соціального захисту повинна стати однією з основних у питаннях контролю за дотриманням державних соціальних гарантій на всіх рівнях процесів державного управління.

Наступна важлива складова досліджуваного механізму – державне соціальне забезпечення. Процес державного соціального забезпечення сам по собі також є механізмом. Механізм державного соціального забезпечення в реалізації соціальної політики держави на основі застосування концепції всебічного розвитку особистості, покликаний забезпечити населенню умови та можливості для повноцінного життя, самореалізації та досягнення власного благополуччя (див. рис. 1.8).

З огляду на мету, основними завданнями означеного механізму виступають такі: виконання нормативних положень в частині забезпечення дотримання державних соціальних гарантій; формування необхідного переліку заходів, інструментів та ресурсів для реалізації прав індивідів у частині отримання державних соціальних гарантій; сприяння ефективній реалізації соціальної політики держави.



**Рис. 1.8. Державне соціальне забезпечення в механізмах реалізації соціальної політики в умовах активізації євроінтеграційних процесів**

Зі змісту основних завдань досліджуваного механізму випливає його функціональне призначення. Однією з основних є забезпечувальна функція. Виконання координаційної функції механізму державного соціального забезпечення полягає у координації дій суб'єктів усієї системи механізмів реалізації соціальної політики з метою досягнення загальної мети. Тобто, ця функція полягає у забезпеченні взаємодії в рамках функціонування механізмів реалізації соціальної політики, координації їх дій, особливо в частині фінансового, ресурсного, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення, при розробці стратегій, планів і програм розвитку тощо.

Ще одна важлива функція запропонованого механізму – контрольна. Її виконання покликане необхідністю забезпечення контролю за формуванням та використанням ресурсів державного соціального забезпечення. В даному випадку мова йде не лише про кількісний контроль, а й про якісний. Тобто, контролю мають підлягати не лише обсяги формування ресурсів державного соціального забезпечення, але й їх якість, своєчасність, доцільність, ефективність застосування тощо.

Що стосується принципів державного соціального забезпечення, то вони нами детально розглядалися у попередніх розділах. Зокрема, вважаємо, що ресурси, заходи та інструменти державного соціального забезпечення повинні формуватися з дотриманням принципів повноти, диференціації, цільового використання, прозорості, відповідальності, солідарності, аргументованості, контрольованості, стимулювання, доцільності, своєчасності, врахування наслідків, мінімізації бюрократизму та забезпечення ефективності.

Основні засади функціонування державного соціального забезпечення в механізмах реалізації соціальної політики держави, базуючись на наведених принципах, повинні бути наступними:

– довгострокове планування. Соціальне забезпечення – такий елемент, без якого, в принципі, неможливе втілення соціальної політики держави. Саме тому особливого значення набуває наявність усіх необхідних ресурсів у відповідний час. З огляду на це, механізми державного соціального забезпечення повинні формуватися на основі, як мінімум, кількарічних планів. Лише в такому разі, по-перше, зберігатиметься можливість підготовки населення до змін у реалізації державної соціальної політики, поступового втілення таких змін і, що також важливо, підготовки кваліфікованих кадрів для ефективної роботи у вказаній сфері;

– переважання превентивних заходів. У цьому випадку мова йде про те, що першочергово реалізовуватися, тобто забезпечуватися всіма необхідними ресурсами мають ті програми, проекти, заходи та ін., метою яких є робота щодо попередження виникнення кризових явищ як у суспільстві в цілому, так і в кожній конкретній родині та стосовно кожної особи. Під кризовими явищами, при цьому, розуміється не лише відсутність засобів до існування, але й психологічні розлади, злочинна діяльність, недбале ставлення до власних дітей тощо.

Наступними розглянемо методи державного соціального забезпечення. Перш за все, варто відзначити, що перелік таких методів є дуже широким, оскільки для формування та реалізації заходів, інструментів та ресурсів державного соціального забезпечення слід застосовувати окремі їх різновиди. Саме тому більш доцільним видається характеристика певних груп методів механізму державного соціального забезпечення у реалізації соціальної політики. Так, основними групами методів механізму державного соціального забезпечення є наступні: нормотворчі; бюджетного планування; програмно-цільові; адміністративно-правові; фіскальні; економічні; прогнозні; контрольні.

Нормотворчі методи призначені для формування правових основ функціонування державного соціального забезпечення в механізмах реалізації соціальної політики, встановлення нормативних засад соціального забезпечення у сфері соціальної політики, його формування та доведення до кінцевих користувачів тощо.

Методи бюджетного планування необхідні для врахування потреб у видах і обсягах, в першу чергу, ресурсів державного соціального забезпечення, а також створення можливостей формування таких ресурсів. Програмно-цільові методи полягають у розробці програм розвитку, стратегій, проектів тощо, націлених на виконання певних заходів соціального забезпечення, спрямованих на забезпечення населенню умов та можливостей для повноцінного життя, самореалізації та досягнення власного благополуччя.

Адміністративно-правові методи мають застосовуватися органами виконавчої влади різного рівня та відповідними посадовими особами в процесі формування державного соціального забезпечення та його доведення до цільових отримувачів. Застосування вказаних методів дозволяє надавати імперативного, гарантійного чи рекомендаційного характеру сформованим з їх допомогою заходам чи інструментам соціального забезпечення.

Фіскальні методи у державному соціальному забезпеченні полягають у встановленні джерел коштів, за рахунок яких мають формуватися заходи, інструменти та ресурси соціального забезпечення, фінансування функціонування механізму соціального забезпечення на різних рівнях тощо. Щодо економічних методів державного соціального забезпечення, то до їх числа варто відносити всі ті прийоми і засоби, які здійснюють вплив на діяльність суб'єктів підприємницької діяльності з метою формування необхідного переліку та обсягу ресурсів для ефективної реалізації соціальної політики держави.

Прогнозні методи у досліджуваному механізмі мають застосовуватися з метою вирівнювання обсягів наявних і необхідних ресурсів соціального забезпечення у довгостроковій перспективі, врахування можливих змін у запитах і потребах індивідів в межах країни, регіону, територіальної громади, населеного пункту з тим, щоб завчасно внести необхідні корегування у процеси формування заходів, ресурсів та інструментів державного соціального забезпечення.

Контрольні методи – одна з найважливіших груп методів, що має своїм призначенням суцільний контроль і моніторинг процесів формування державного соціального забезпечення, його якості, відповідності чинним нормативним положенням та ефективності застосування.

Широкий перелік методів механізму державного соціального забезпечення, в рамках концепції всебічного розвитку особистості, дозволяє формувати не менш розширений склад інструментів соціального забезпечення. Зокрема, до їх числа можуть належати: нормативно-правові акти, укази, рішення, приписи, рекомендації, методичні положення, звернення, роз'яснення, макроекономічні плани, цільові програми, програми розвитку, бюджети різних рівнів, соціальні норми і соціальні стандарти, прогнозні розрахунки та ін.

Українським законодавством сформована така система державної влади, за якої існує необхідність наявності узгодженого бачення державної соціальної політики одразу кількома суб'єктами – Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. В цьому контексті набуває особливої ваги активність громадян. Активна громадська позиція здатна виступати генератором необхідних змін та сприяти вирішенню різного роду питань соціальної політики.

Вітчизняне законодавство передбачає процедуру громадського обговорення, окрім того, усі законопроекти, зареєстровані апаратом Верховної Ради, публікують у вільному доступі на спе-

ціальному Інтернет-порталі. Однак, у той же час, не існує жодного механізму впливу громадськості на зміст нормативних документів, адже законотворці можуть вносити до нього будь-які поправки та зміни. Лише масові виступи громадян, максимальне поширення інформації щодо необхідних змін до законодавства у тій чи іншій сфері і, як наслідок, цілеспрямована вимога громадян здатні дійсно певною мірою спрямовувати процеси формування соціальної політики, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України і підписані її спікером та Президентом (якщо мова йде про закони України) є обов'язковими до виконання і саме на них ґрунтується діяльність Кабінету Міністрів. Окрім того, він уповноважений видавати власні нормативно-правові акти, якими можуть бути постанови та розпорядження. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України також є обов'язковими до виконання (застосування). Кабінетом Міністрів через низку міністерств та їх відомств спрямовується і координується діяльність місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації призначені здійснювати виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. До їх повноважень відноситься забезпечення соціально-економічного розвитку територій, здійснення соціального захисту населення та сприяння його зайнятості. Окрім того, до повноважень місцевих державних адміністрацій належить здійснення контролю соціально-економічного розвитку в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві державні адміністрації розробляють проекти програм соціально-економічного розвитку територій і подають на затвердження до відповідної ради. У разі позитивного рішення, тобто прийняття означеною радою такого проекту, він направляється на підпис до голови ради і вже після його підпису передається місцевим державним адміністраціям до виконання. Таким чином, до повноважень місцевих державних адміністрацій належить і розробка проектів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, і їх виконання і подальше звітування у раді належного рівня про показники реалізації проекту. При цьому, контроль реалізації і отриманих результатів також покладений на місцеві державні адміністрації. Тобто, по суті, один орган і розробляє програми соціально-економічного розвитку, і реалізує їх, і контро-

лює отримані результати. Таким чином, по суті, відбувається внутрішній контроль, однак, щоб забезпечити ефективність діяльності органів державної влади і, в тому числі, місцевих державних адміністрацій, контроль має бути зовнішнім і неупередженим.

Звісно, певними стримуючими факторами є рішення обласних та районних рад, до повноважень яких відноситься затвердження пропонованих програм соціально-економічного розвитку та звітів про їх виконання. Однак слід відзначити, що дієвих механізмів впливу на працівників місцевих державних адміністрацій в контексті забезпечення їх реальної відповідальності за втілювані програми та їх результати у депутатів обласних та районних рад немає.

Найнижчим рівнем формування соціальної політики в Україні є виконавчі органи (комітети) селищних, сільських та міських рад (у разі створення таких). В інших випадках повноваження органу виконавчої влади можуть виконуватися сільським, селищним, міським головою. До повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, в частині відношення до соціальної політики держави, належить формування програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, подання їх на затвердження до, відповідно, сільської, селищної чи міської ради та звітування перед цією радою про отримані в ході реалізації програми результати. Контроль отриманих результатів в даному випадку також покладено на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад.

У випадку, якщо повноваження органу виконавчої влади виконуються сільським, селищним чи міським головою, то він стає підзвітним, підконтрольним та відповідальним одразу перед кількома суб'єктами: територіальною громадою, відповідною радою та відповідними органами виконавчої влади вищого рівня.

Формування державної соціальної політики – це встановлення державних соціальних гарантій і законодавчих механізмів їх реалізації, формування програм соціально-економічного розвитку різного рівня (загальнодержавного, обласного, районного, місцевого тощо) та формування державного соціального забезпечення. Основна складність процесів формування соціальної політики перебуває у площині соціального забезпечення. Так, навіть ідеально прописана (задекларована) соціальна політика не матиме жодних шансів на втілення без формування належного державного соціального забезпечення. Як вже відзначалося нами у попередніх розділах, державне соціальне забезпечення – це не лише фінанси, але й цілий

ряд інших складових, як от кадри, інфраструктура, програми та проекти, інші види ресурсів тощо.

Звісно, фінансова складова державного соціального забезпечення у механізмах реалізації соціальної політики держави є пріоритетною, оскільки саме вона тією чи іншою мірою сприяє формуванню усіх інших складових.

Формування фінансових ресурсів для механізмів реалізації державної соціальної політики відбувається у рамках бюджетотворення, тобто формування бюджетів різного рівня: загальнодержавного, обласного, районного, територіальної громади, міста, району в місті, селища тощо. Схематичний зв'язок різнорівневих бюджетів сфери соціального захисту населення розроблений і представлений на рис. 1.9.

Правові засади бюджетного процесу в Україні регулюються бюджетним кодексом, а головним бюджетним документом є щорічний Державний бюджет, який формується КМУ і у встановленому порядку проходить процедуру затвердження у Верховній Раді України та процедуру подальшого підпису Президентом України.

По суті, бюджетом є деталізований план з формування та використання ресурсів держави, області, району, об'єднаної територіальної громади, міста, району в місті, села, селища тощо, залежно від того, яким саме органом цей бюджет затверджується і для якої адміністративно-територіальної одиниці.

Оскільки в нашому дослідженні пропонується розуміти під державним соціальним забезпеченням комплекс заходів, ресурсів та інструментів, спрямованих на забезпечення населенню умов та можливостей для повноцінного життя, самореалізації та досягнення власного благополуччя, то процес формування різнорівневих бюджетів, за своєю суттю, виступає саме процесом формування ресурсів соціального забезпечення, тобто кадрів, фінансових коштів, інфраструктури, інформаційних та інших ресурсів, оскільки існування всього цього неможливе без відповідного бюджетного фінансування.

Таким чином, можна виділити кілька окремих, проте взаємопов'язаних механізмів формування державної соціальної політики:

- формування законодавства, в тому числі і в частині державних соціальних гарантій;
- розробка заходів та інструментів державного соціального забезпечення;
- формування ресурсів державного соціального забезпечення (бюджетний процес).



**Рис. 1.9. Структурна схема взаємозв'язків процесів формування ресурсів соціального забезпечення механізмів реалізації державної соціальної політики**

Щодо власне реалізації соціальної політики держави, то в попередніх розділах ми детально зупинилися на характеристиці її механізмів, в тому числі побіжно розглядаючи організаційно-правові засади їх функціонування.

Основним їх недоліком на сьогодні, не враховуючи недосконалість існуючих систем контролю, є брак координації та взаємозв'язків між різними сферами реалізації соціальної політики. У той же час, там, де ці зв'язки сформовані, існують надто складні бюрократичні процедури, які здебільшого зводять нанівець всі можливі позитивні ефекти від міжвідомчої співпраці.

Отже, в контексті реформування вітчизняної соціальної політики на засадах застосування концепції всебічного розвитку особистості, необхідним і першочерговим завданням є формування тісного взаємозв'язку та координації дій суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики у всіх сферах, особливо у тих, які в ході нашого дослідження були визнані пріоритетними для соціального розвитку та соціального прогресу України. Це, зокрема, сфери освіти, охорони здоров'я, праці, соціального захисту та забезпечення якості життя населення, куди входять такі напрями державного управління, як економіка, культура, спорт, екологія та ін. Виходячи з цього, можемо говорити про необхідність формування соціальної політики України зусиллями всього КМУ, як центрального органу виконавчої влади, а не в рамках одного міністерства.

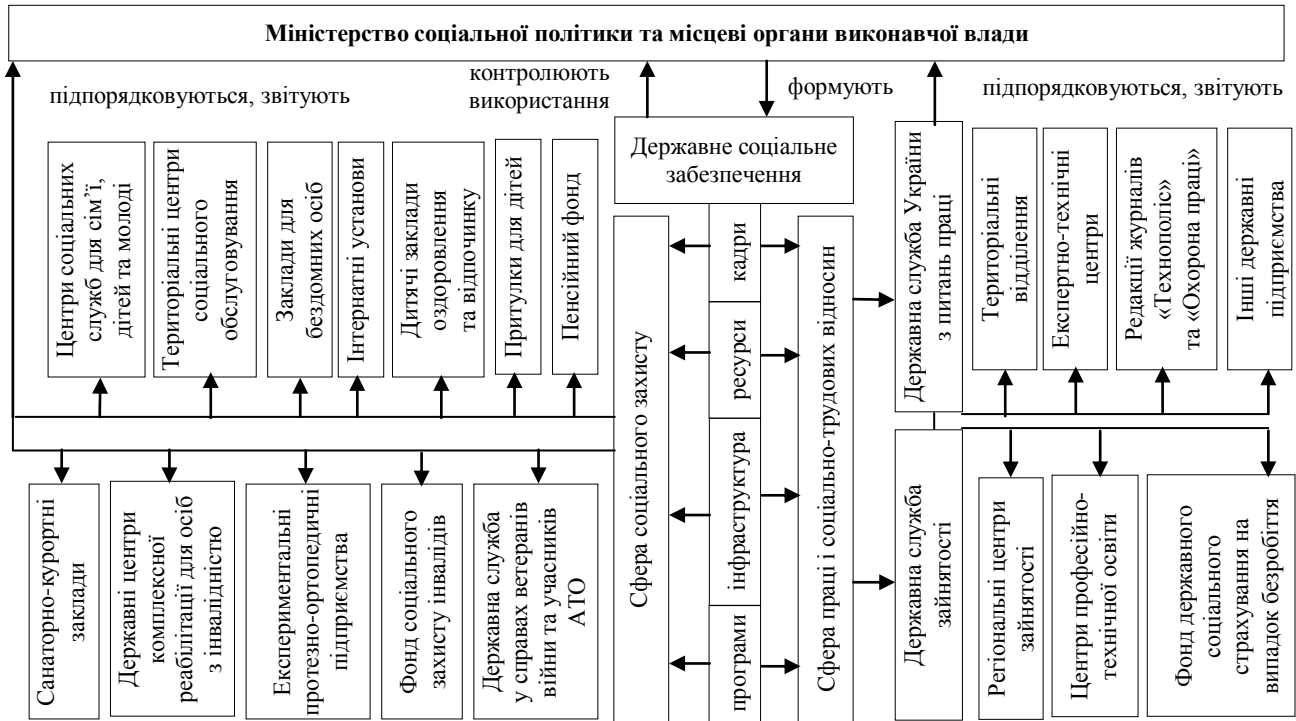
Нами вже обґрунтовувалася необхідність базування державної соціальної політики на засадах концепції всебічного розвитку особистості, що вимагає перебудови підходів, принципів і систем державного управління та контролю із їх загальним підпорядкуванням до вимог основної мети соціальної політики. Мова йде про необхідність розробки програм розвитку різних сфер і галузей з урахуванням першочергового формування усіх необхідних умов і можливостей всебічного розвитку, про необхідність координації зусиль і співробітництва у різних сферах управління для досягнення кінцевої мети соціальної політики, а саме, високого рівня соціально-економічного розвитку та соціального прогресу.

З огляду на це, вважаємо за доцільне перейменувати Міністерство праці і соціальної політики у Міністерство праці і соціального захисту, адже така назва більше відповідатиме його повноваженням. Що ж до соціальної політики, то вона має виступати результатом роботи уряду в цілому, оскільки, як вже відзначалося, створення всіх необхідних умов та можливостей всебічного

розвитку індивідів можливе лише на основі скоординованих зусиль усіх міністерств, підпорядкованих їм відомств, державних служб тощо. Іншими словами, соціальна політика в сучасних умовах є надто складною, багатогранною і багатокомпонентною категорією для того, аби підпорядкувати її реалізацію можливостям лише одного міністерства.

Що стосується організаційно-інституційних засад власне реалізації соціальної політики, то тут, перш за все, варто констатувати сутність процесів її реалізації. Так, процеси реалізації соціальної політики полягають у втіленні заходів соціального забезпечення за допомогою інструментів соціального забезпечення з використанням ресурсів соціального забезпечення з дотриманням норм законодавства. Іншими словами, відповідними органами виконавчої влади реалізується перелік заходів державної соціальної політики, сформованих у вигляді стратегій, програм, проектів, планів тощо, застосовуючи перелік інструментів, за допомогою яких ці заходи мають втілюватися та необхідні ресурси, в переліку і обсягах, утворених у результаті процесів формування державної соціальної політики.

Процеси реалізації державної соціальної політики базуються на функціонуванні соціальної інфраструктури, тобто сукупності усіх органів, установ, організацій, закладів, підприємств, об'єктів тощо, якими або за посередництвом яких здійснюється практична реалізація соціальної політики. При цьому, виходячи з концепції всебічного розвитку особистості, можемо говорити про те, що до соціальної інфраструктури сфери соціальної політики відносяться абсолютно всі державні органи, заклади, установи, служби, організації тощо, оскільки вся діяльність системи державного управління тим чи іншим чином впливає на життя суспільства, на формування і розвиток особистісного потенціалу індивідів, на створення умов і можливостей їх розвитку та нарощування власного потенціалу. Отже, розгляд організаційно-інституційних засад функціонування всієї сукупності інфраструктури в механізмах реалізації соціальної політики не є доцільним у межах нашого дослідження. Тому вважаємо за необхідне більш детально зосередитись на процесах реалізації соціальної політики держави саме у межах компетенції вітчизняного Міністерства соціальної політики, тобто у сферах праці і соціального захисту і, зокрема, сформувати структурну модель інституційної взаємодії в механізмах реалізації соціальної політики у сфері соціального захисту населення (рис. 1.10).



**Рис. 1.10. Модель інституційної взаємодії в механізмах реалізації соціальної політики держави у сферах праці та соціального захисту населення**

Призначення соціальної інфраструктури сфери соціального захисту – безпосередньо втілювати сформовані в системі соціальної політики плани, заходи, стратегії, здійснювати соціальне обслуговування населення, надавати соціальні послуги, вести соціальну роботу, надаючи соціальну допомогу та соціальну підтримку тощо. При цьому, Міністерство соціальної політики та місцеві органи виконавчої влади формують державне соціальне забезпечення функціонування інституцій досліджуваних сфер, контролюють його використання та здійснюють регулювання і контроль діяльності самих інституцій та органів влади нижчого рівня.

До соціальної інфраструктури у сфері праці та соціальних відносин відносяться, в першу чергу, інституції Державної служби зайнятості та Державної служби України з питань праці.

Робота Державної служби зайнятості спрямовується на всебічне сприяння зайнятості населення, формування та підвищення конкурентоспроможності на ринку праці безробітних осіб, надання допомоги з працевлаштуванням індивідам, які належать до соціально-незахищених категорій населення. Водночас, до завдань Державної служби зайнятості відноситься і співпраця з роботодавцями, залучення їх до партнерства, створення нових робочих місць, прийняття на роботу громадян з особливими потребами тощо.

Структура державної служби зайнятості включає цілий ряд регіональних (обласних, районних) центрів зайнятості, центри професійно-технічної освіти, в яких на безоплатній основі забезпечується навчання, підвищення кваліфікації чи перекваліфікація безробітних осіб та Фонд державного соціального страхування на випадок безробіття.

Завдання Державної служби України з питань праці лежать у площині здійснення охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, контролю дотримання норм законодавства про працю та державне соціальне страхування тощо. Тобто, даний виконавчий орган виступає, по суті, органом контролю у сфері праці та соціально-трудова відносин. Його інституційна структура включає територіальні відділення, експертно-технічні центри, редакції журналів «Технополіс» та «Охорона праці» та інші державні підприємства, серед яких навчальний центр та науково-дослідний інститут.

Сфера соціального захисту має значно більш розгалужений перелік інституцій, які, при цьому, мають різну підпорядкованість. По суті, всі вони підпорядковуються Міністерству соціальної полі-

тики як центральному органу виконавчої влади, однак, при цьому, відіграє роль і територіальне розташування. Так, в залежності від місцезнаходження, інституції соціальної сфери підпорядковуються і місцевим органам виконавчої влади. Виключення становлять лише Пенсійний фонд, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників АТО та Фонд соціального захисту інвалідів.

Призначення Пенсійного фонду – сприяти формуванню та реалізовувати державну соціальну політику щодо пенсійного забезпечення громадян та здійснювати облік осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню.

Основні завдання Фонду соціального захисту інвалідів полягають у реалізації соціального захисту осіб з інвалідністю (у тому числі шляхом його фінансування) та сприянні їх працевлаштуванню, в тому числі і шляхом створення робочих місць.

Що стосується Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка є відносно новою структурою, то до її повноважень відноситься весь комплекс робіт із соціального забезпечення громадян, які належать до вказаних категорій, надання їм соціальних послуг, допомоги та підтримки. Зокрема, мова йде про їх адаптацію до мирного життя після повернення із зони бойових дій, тобто про соціальну та професійну адаптацію, психологічну реабілітацію, санаторно-курортне лікування. Під соціальним забезпеченням ветеранів війни, учасників АТО та військовослужбовців, звільнених з військової служби, мається на увазі надання технічних та інших засобів реабілітації, забезпечення житлом, надання освітніх послуг, а також організація поховання.

До інституцій, які входять до категорії закладів для бездомних осіб, відносяться: центри обліку; будинки нічного перебування; центри реінтеграції; соціальні готелі; центри комплексного обслуговування; спеціалізовані установи для осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний термін (центри соціальної адаптації).

Основна проблема вказаної категорії державних закладів – незначна чисельність центрів комплексного обслуговування, тобто таких, де бездомні особи можуть отримати весь спектр допомоги, починаючи від місця для ночівлі та здійснення гігієнічних процедур, до отримання консультацій юриста, психолога, інших видів соціальної підтримки. Значну допомогу у цій сфері здійснюють громадські благодійні організації, волонтери та просто небайдужі громадяни. Вони можуть допомогти з одягом, харчуванням, тимча-

совим перебуванням, проте у переважній більшості випадків не мають змоги надати іншої допомоги. Що ж стосується категорії бездомних осіб, то у переважній своїй більшості це люди пенсійного або ж передпенсійного віку, які з тих чи інших причин не мають жодних документів, а, отже, навіть не можуть отримувати жодної допомоги від держави – пенсій, матеріальної допомоги, виплат малозабезпеченим тощо. Отже, головне для них – правова допомога, сприяння у відновленні втрачених документів. Вагомою для таких осіб може бути й психологічна допомога, оскільки втрата документів, житла, засобів до існування – це завжди важкий психологічний тягар. Ще один напрям роботи із бездомними – лікування в спеціальних реабілітаційних закладах. Значна частина таких осіб має алкогольну чи наркотичну залежність, яка часто й призводить до втрати власного житла. Отже, саме наявність спеціальних програм лікування та реабілітації таких осіб у спеціалізованих закладах створить можливості для їх реінтеграції у суспільство, відновлення статусу тощо.

Ще одна категорія закладів – спеціалізовані центри соціальної адаптації та будинки-інтернати для осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі. Цей напрям соціального обслуговування налічує не більше десяти закладів державної сфери, одні з яких орієнтовані на надання послуг особам з розумовими та психоневрологічними проблемами, інші – на забезпечення догляду особам похилого віку та інвалідам. І всього кілька закладів на всю Україну надають комплексний спектр послуг особам, звільненим з місць відбування покарання, не лише забезпечуючи житлом і харчуванням, а й надаючи психологічні та юридичні послуги, відновлюючи документи та навіть пропонуючи опанування робітничої спеціальності.

Слід сказати, що на сьогодні у даному напрямі проводиться надто недостатня кількість заходів, що не дозволяє інтегрувати більшу частину звільнених із місць позбавлення волі до суспільства. Наслідок цієї ситуації – повторне скоєння злочину або ж ведення асоціального способу життя значною частиною осіб, які відбули покарання. В першу чергу, це є свідченням неефективного соціального патронажу або ж його відсутності, однак тут відіграє роль і неготовність самого суспільства з легкістю приймати до своїх лав людей, які відбували покарання у місцях позбавлення волі.

Що стосується такої групи інституцій сфери соціального захисту, як інтернатні заклади, то до їх числа відносяться:

- дитячі будинки-інтернати для дітей та молоді з інвалідністю внаслідок фізичних, психічних та інтелектуальних порушень;
- психоневрологічні інтернати для осіб з інвалідністю з психічними захворюваннями;
- будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю;
- геріатричні пансіонати;
- пансіонати для ветеранів війни і праці;
- будинки-інтернати для звільнених осіб – громадян похилого віку, осіб з інвалідністю I та II груп.

Якщо система соціального обслуговування в інтернатних закладах для дорослих осіб не зазнала відчутних змін, то в дитячих будинках-інтернатах останніми роками відбуваються помітні реформування, основне з яких – відкриття різних відділень: денного догляду, п'ятиденного стаціонарного догляду, транзитного перебування, підтриманого проживання та паліативного догляду. Отже, робляться кроки в напрямі збереження міцного зв'язку дітей з родинами, у разі якщо такі є. Зокрема, відділення денного стаціонару дозволяє залишати дитину в закладі, де вона отримуватиме всі необхідні послуги і допомогу, доки батьки будуть на роботі. Те ж саме стосується і відділення п'ятиденного стаціонарного догляду, яке призначене для тих родин, що проживають віддалено від розташування будинку-інтернату. Тобто, поступово підвищується рівень прозорості діяльності дитячих будинків-інтернатів та їх відкритість до суспільства. В той же час, інші види будинків-інтернатів залишаються, по суті, закритими системами, де часто не дотримуються прав індивідів, не кажучи вже про створення можливостей гідного життя, організації денної зайнятості та застосування програм реабілітації, що потребує подальшої цілеспрямованої роботи.

Призначення центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – виявляти та вести облік сімей, дітей та молодих людей, які перебувають у кризових життєвих ситуаціях, здійснювати соціальну та психологічну адаптацію дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, організувати наставництво та соціальний супровід прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу, дітей, які перебувають під опікою та тих дітей, щодо яких є подання служби у справах дітей.

Окрім того, на вказані центри покладені повноваження контролю цільового використання державної допомоги при народженні дитини, узагальнення аналітичних даних з питань, що відносяться

до їх компетенції, на місцевому рівні та підготовки звітів щодо проведеної роботи.

Слід зауважити, що нормативними положеннями встановлюється цілий перелік послуг, який має надаватися центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Зокрема, сюди відносяться: соціальний супровід, консультування, соціальна профілактика, соціальна інтеграція та реінтеграція, соціальна адаптація, соціальний супровід родин, кризове та екстрене втручання, представництво інтересів, посередництво, соціальний патронаж, реабілітація осіб, які стали жертвами торгівлі людьми тощо. Однак, практична діяльність вказаних центрів значно відрізняється від нормативних положень і якщо у обласних центрах є більше можливостей для організації повноцінної роботи таких установ, то в масштабах районів організація надання всього спектра соціальних послуг на сьогодні майже відсутня.

Так, територіальні центри соціального обслуговування створюються місцевими органами виконавчої влади і функціонують як у вигляді окремих центрів соціальних послуг, так і в якості відділів соціальних послуг, відділів соціальної допомоги, секторів надання соціальних послуг, які перебувають у структурі об'єднаних територіальних громад. При цьому, значна частина створених об'єднаних територіальних громад має всього лише посаду соціального працівника чи соціального робітника у штаті виконавчого комітету, що не просто позбавляє населення громади можливості отримувати весь спектр належних їм соціальних послуг, але й знижує якість тих послуг, які надаються та не дозволяє дотримуватися державних стандартів якості соціальних послуг.

Отже, існуюча інституційна структура механізмів реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту не повністю відповідає потребам концепції всебічного розвитку особистості, а в окремих моментах навіть повністю не відповідає. Так, базування соціальної політики держави на засадах концепції всебічного розвитку особистості полягає у створенні кожному індивіду всіх необхідних умов і можливостей для формування і нарощування його особистісного потенціалу, однак сформована сьогодні інституційна структура механізмів реалізації соціальної політики у сфері соціального захисту все ще залишається недостатньо орієнтованою на особистість і недостатньо ефективною.

Так, основне призначення центрів надання соціальних послуг у районних центрах, невеликих містах, об'єднаних терито-

ріальних громадах – оформлення документів, а, іншими словами, здійснення бюрократичних процедур, пов'язаних із документальним оформленням права на отримання різного роду соціальних виплат чи соціальних послуг. Тобто, громадяни, які мають право на отримання того чи іншого виду соціальних виплат або соціальної допомоги повинні звертатися до центрів надання соціальних послуг, збирати весь пакет необхідних документів, проходити тривалі бюрократичні процедури тощо. При цьому, єдина допомога, яку вони отримують – консультації з приводу заповнення бланків заяв, декларацій тощо та постановка на облік в якості певної категорії громадян, яка потребує державної соціальної допомоги.

Одна з найбільших проблем існуючої інституційної структури механізмів реалізації соціальної політики у сфері соціального захисту – низький рівень контролю. Побудова системи контролю таким чином, що кожна інституція самостійно оцінює свою роботу і звітує про неї, при цьому не боячись понести жодної відповідальності за, наприклад, недотримання стандартів якості соціальних послуг, ненадання всього гарантованого державою спектра соціальних послуг, відсутність превентивної роботи, спрямованої не допустити, мінімізувати чи подолати наслідки кризових ситуацій у житті індивідів тощо, не дозволяє забезпечувати постійне підвищення якості соціального обслуговування, розширення спектра послуг, що надаються, розвиток соціальних технологій і, що найважливіше, не дозволяє охоплювати соціальним обслуговуванням всіх, хто його потребує і попереджувати настання екстрених випадків чи кризових ситуацій, особливо з неповнолітніми.

Отже, застосування концепції всебічного розвитку особистості як базису для формування соціальної політики держави вимагає значних зрушень і, в першу чергу, у інституційній структурі сфери соціального захисту. Це, по-перше, забезпечення максимально прозорого функціонування усіх інституцій, тобто можливості громадського контролю, оскільки саме громадськість виступає найбільш неупередженим контролером.

По-друге, це розширення існуючої мережі інституцій сфери соціального захисту та реформування діючих установ, переведення їх у більш відкритий режим функціонування для забезпечення існування соціальних зв'язків індивідів із зовнішнім суспільством.

По-третє, це максимальне залучення громадськості до проблем соціально незахищених категорій населення та осіб з групи ризику, формування за допомогою інформаційних кампаній громад-

ського сприяння та стимулювання населення підтримувати осіб, які з тих чи інших причин втратили соціальні зв'язки із суспільством, мають особливі потреби, стали жертвами насилля чи торгівлі людьми, втратили житло, перебувають у кризових життєвих обставинах та ін. Широке залучення громадськості до підтримки вказаних категорій осіб сприятиме, в свою чергу, і більш ефективному попередженню настання кризових ситуацій в житті індивідів, оскільки свідоме населення зможе залучати відповідні інституції для превентивної допомоги у разі виявлення індивідів, родин, яким потрібна спеціалізована допомога.

Комплексний підхід до вирішення даної ситуації дозволить забезпечити значний прогрес у питаннях соціалізації та інтеграції в суспільство осіб, які з різних причин виявилися поза межами суспільних зв'язків, що особливо важливо в контексті неухильного руху нашої держави до об'єднання з Європейським Союзом, оскільки наближення євроінтеграційних перспектив залежить, в тому числі і від досяжності Україною високим показників соціально-економічного розвитку та соціального прогресу.

### Список використаних джерел

1. Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи / Н. Амельченко. – Київ : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2013. – 45 с.
2. Баранова Н. П. Соціальні стандарти та соціальні гарантії в системі соціальної політики України [Електронний ресурс] / Н. П. Баранова, Т. В. Новікова. – Електронні дані. – [Центр перспективних соціальних досліджень, 2010]. – Режим доступу: <http://cpsr.org.ua/?pr=9&id=4152010> (дата звернення: 18.02.2017).
3. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко. – Київ : Софія-А, 2012. – 88 с.
4. Європейська конвенція з прав людини / Європейський суд з прав людини. – Strasbourg : Council of Europe, 2014. – 34 с.
5. Європейська соціальна хартія [Електронний ресурс] : міжнар. док. ETS N 35 № 994\_300 від 18.10.1961 р. : [веб-сайт]. – Електронні дані. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_300](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300) (дата звернення: 18.06.2017).
6. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс] : міжнар. док. № 994\_062 від 3.05.1996 р. [веб-сайт]. – Електронні дані. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062) (дата звернення: 18.06.2017).

7. Лопушняк Г. С. Державні соціальні стандарти, гарантії та нормативи: сутнісно-проблемні аспекти / Г. С. Лопушняк // Соціально-трудова відносина: теорія та практика. – 2014. – № 2 (74). – С. 491–499.

8. Міжнародна організація праці. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?code=993\\_011](http://zakon.nau.ua/doc/?code=993_011) (дата звернення: 14.05.2016).

9. Самаруха В. И. Развитие социальной сферы как основа повышения качества жизни населения / В. И. Самаруха, Т. Г. Краснова, А. А. Кисуркин // Известия Байкальского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 150–154.

10. Семигіна Т. В. Соціальна політика економічно розвинутих країн в умовах глобалізації / Т. В. Семигіна // Магістеріум: Соціальна робота і охорона здоров'я. – 2004. – № 15. – С. 79–84.

11. Сокур О. В. Європейська інтеграція: теоретичні засади та еволюція поглядів / О. В. Сокур // Актуальні проблеми політики. – 2015. – Вип. 55. – С. 53.

12. Стратегія «Європа-2020» // Євробюлетень. – 2010. – № 4. – С. 16.

13. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс] : міжнар. док. № 994\_524 від 07.12.2000 р. : [веб-сайт]. – Електронні дані. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

14. Шишкин С. В. Экономика социальной сферы / С. В. Шишкин. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 367 с.

15. Wallace C. Social quality in Europe / C. Wallace, P. Abbott. – Aberdeen : University of Aberdeen, 2009. – 16 p.