

Помаза-Пономаренко А.Л., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Pomaza-Ponomarenko A., Ph.D in Public Administration, Head of the Department on Problems of State Security, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: УКРАЇНА ТА СВІТ

THE INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE STATE SOCIAL POLICY: UKRAINE AND THE WORLD

In order to substantiate the principles of improvement of the institutional environment of the state social policy in Ukraine, the institutional features of the EU social policy development, including the post-socialist countries of Central and Eastern Europe that entered the EU, have been investigated. It has been determined that a single social model has not been formed yet, but it should be considered as a kind of code of conduct that ensures decent living standards and social development at all levels of public administration. On the basis of these values analysis, the principles of the functioning of the institutional mechanism of the state social policy of Ukraine have been specified.

Keywords: *state social policy, institutionalism, framework, mechanisms.*

Для обґрунтування засад вдосконалення інституціонального середовища державної соціальної політики України досліджено інституціональні особливості розвитку такої політики ЄС, у тому числі в постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи, які до нього вступили. Визначено, що в ній і досі не сформована єдина соціальна модель, але її варто розглядати як своєрідний кодекс поведінки, що дозволяє забезпечувати гідний рівень життя населення та соціальний розвиток на всіх рівнях публічного управління. На підставі аналізу таких цінностей уточнено принципи функціонування інституціонального механізму державної соціальної політики України.

Ключові слова: *державна соціальна політика, інституціоналізм, засади, механізми.*

Постановка проблеми. За кордоном поширена практика створення спеціальних інституціональних державних систем у соціально-економічній сфері, призначенням яких є вирішення завдань із підтримки поступального її розвитку за рахунок застосування дієвого правового (інституційного) та організаційного (інституціонального) забезпечення. В Україні також наявна

така спеціальна державна система в соціальній сфері, але ця система відзначається недосконалістю функціонування через відсутність правової й організаційної системності дії. У цьому контексті можемо стверджувати про феномен інституціоналізації підсистем державної соціальної політики України, а, відтак, про актуальність ґрунтовного його наукового дослідження. Воно має обов'язково стосуватися аналізу закордонних практик формування та розвитку такої політики, зокрема тих, що концептуалізувалися в державах-членах ЄС. Такий вибір предмету дослідження обумовлюють інтеграційні прагнення України, полегшити реалізацію яких може вивчення відповідного досвіду постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи, які увійшли свого часу до ЄС, але цьому передувала складний пошук шляхів до компромісу під час перетворень власної соціальної політики та пристосування її до вимог Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо науково-теоретичної бази дослідження державної соціальної політики, то її становлять відповідні наукові напрацювання вітчизняних науковців В. Бакуменка, С. Білої, О. Борисенко, В. Бульби, О. Васильєва, А. Дегтяр, І. Дегтярєва, В. Дзюндзюк, Л. Дідківська, О. Іляш, О. Карпенко, В. Ковальчук, М. Кравченко, О. Лебединська, С. Майстро, В. Маліков, Л. Мельник, В. Мороз, В. Садковий, П. Ситник, А. Халецька та ін. [1–4; 7–8].

Постановка завдання. Разом із тим, не применшуючи надбань зазначених учених з даної проблематики та наявну Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», у нашій державі відсутній єдиний інституціональний концепт державної соціальної політики, що негативно позначається на рівні соціальної безпеки. Тому головним завданням цього дослідження є наукове обґрунтування на підставі системного аналізу інституціональних засад і механізмів державної соціальної політики України в контексті підвищення результативності такої її політики та забезпечення реалізації інтеграційних прагнень.

Виклад основного матеріалу. У попередніх наших наукових розробках [5; 6, с. 45, 54-59, 215-225] ми дійшли висновку, що системний, синергетичний та інституціональний підходи повинні використовуватися в комплексі в межах реалізації й удосконалення державної соціальної політики України, у тому числі на регіональному рівні. У продовження висловлених думок, і враховуючи перспективність окресленого напрямку наукових досліджень, вважаємо за потрібне детальніше зупинитися на обґрунтуванні методології застосування інституціонального підходу до формування та розвитку державної соціальної політики в Україні, що об'єктивно вимагає розгляду низки основних термінів і понять у цій площині наукового пізнання.

Варто визнати, що на сьогодні терміни та поняття «інститут» й «інституція» активно та широко застосовуються у галузі науки «Публічне управління й адміністрування», а також в економічній теорії, соціології, політології, правознавстві та інших науках суспільно-політичного блоку. Незважаю-

чи на схожість деяких характеристик обох цих термінів (інститут й інституція), у рамках вищезазначених наукових галузей їм надається різне змістовне значення. Причинами цього можуть бути визнані предметна сфера (тобто коло явищ і процесів, що розглядаються, їх природа та характер), завдання, які стоять перед означеними науковими галузями, дослідний інструментарій, що може використовуватися ними тощо.

Історичні документи свідчать, що ще з Давніх часів людство широко послуговувалося терміном «інституція» [7]. Так, у II ст. н.е. у Римі йому надавали регулівного правового значення і визначали як основоположні принципи, правила, покликані регламентувати відносини між різними учасниками суспільного життя [там само].

Сьогодні в усьому світі відношення до трактування поняття «інституція» певним чином змінилося. Розгляд семантики понять «інститут» та «інституція», наданих останнім часом вітчизняними вченими А. Васиною, В. Морозом, А. Михненко, О. Петроє, В. Погрібною та ін. [2, с. 163, 258–261, 263–267; 4; 8, с. 202–204], дозволяє стверджувати таке:

1) представники *економічної теорії* визначають «інститут» як норму, правило поведінки, інтегрований комплекс традицій і настанов, частину системи (галузі), а також норму, яка має розглядатися в поєднанні з певним механізмом, що забезпечує контроль і підтримку її дотримання. Крім того, учені-економісти також використовують поняття «інституція», яку характеризують як соціальну форму типізації напрямків діяльності (функцій) господарюючих суб'єктів, які утворюють функціональну систему відносин суспільства, оскільки забезпечують формування системи виробництва суспільних благ і буття,

2) представники *соціологічної науки* мають схоже відношення до аналізу поняття «інститут», і розглядають його як установлення, сукупність норм права, покликані регулювати суспільні відносини одного порядку, а також як відносно стійкі типи та форми суспільної практики, у межах якої відбувається усталення соціальної організації суспільства, його зв'язків. Щодо терміну «інституція», то думки в соціологів розходяться, і вони її подекуди ототожнюють із інститутом. Так, інституцію співвідносять із моральною, релігійною та суспільно-політичною практикою, яка не регламентується законом, але припускає використання людьми неформальних норм [4];

3) загальний концепт *науки державне управління* передбачає використання певною мірою методологічних засобів теорії інституціоналізму, які були адаптовані свого часу в межах економічної, соціологічної, політологічної та правової науки. Проте державноуправлінський концепт поки що не становить цілісне знання і відзначається широким використанням таких терміноконструкцій, як інституалізація в державному управлінні, інституційні засади, інституціональний механізм тощо [2, с. 258–261, 263–267; 8, с. 202]. Разом із тим, наявний понятійний апарат інституціоналізму, адаптований до предметної сфери державного управління, дає змогу визначити

термін «інституціональність державної соціальної політики та безпеки».

Науковець О. Петроє [2, с. 265–267] справедливо зауважує, що в Україні, на жаль, непоодинокими є випадки, коли «інститут» підміняють поняттям «організація», не враховуючи при цьому вихідні положення теорії інституціоналізму. Як наслідок, у вітчизняній науковій практиці сформувалася стійка тенденція, з одного боку, використання поняття «інститут» у надмірно широкому значенні, а з другого – зведення до мінімуму застосування терміну «інституція».

Разом із тим, *інституціоналізм охоплює обидві категорії – «інститут» та «інституція»*, які, хоча семантично пов'язані, але не однакові за змістом. Причинами ситуації, що склалася на вітчизняних теренах із поняттями «інститут» й «інституція», можна вважати неточності перекладу змісту наукових робіт Т. Веблена, Д. Норта та інших, які стосуються розвитку теорії інституціоналізму [там само]. Так, відомий представник інституціоналізму, нобелівський лауреат Д. Норт наголошував, що інститути є нічим іншим як правилами гри, а інституції – організаціями, гравцями [1].

Принагідно зазначимо, що викликають також запитання «похідні» від цих категорій, а саме категорії: «інституційний» й «інституціональний». Відповіді на такі питання знаходяться в тлумаченні цих категорій, яке повинно базуватися на понятті «інститут» (від лат. – *instutum* – установа, установа [9, с. 314]). Аналіз перекладу англійських ідіоматичних виразів на українську та російську мови дозволяє наполягати на тому, що інститутом можуть бути визнані:

- 1) соціальні структури, які включають у себе множину суспільних відносин;
- 2) соціальні продукти у вигляді зафіксованих обмежень;
- 3) узаємодія (співпраця) між людьми;
- 4) об'єкти, на які впливають інститути (індивідуальна поведінка економічних агентів) [там само].

При цьому, якщо за основу брати іменник *institute* – (інститут), то від нього походить слово «інституційний»; якщо базис словотворення становить іменник *instition* і прикметник *institutional*, то від нього може утворитися слово «інституціональний».

Отже, дотримуючись точки зору класика інституціоналізму Д. Норта [1], можемо підкреслити, що в системі державного управління, у тому числі соціальною сферою, варто враховувати такий переклад «*institute*» – інститут (норма), а «*institution*» – інституція (організація). Зважаючи на це й враховуючи предмет нашого дослідження, наполягаємо на необхідності виокремлення та здійснення подальшого дослідження, зокрема правової й організаційної складових системи державного управління соціальною сферою, що формують її *інституціональне та безпекове середовище*.

У продовження висловленої гіпотези щодо актуальності визначення інституціонального та безпекового середовища державної соціальної полі-

тики зазначимо, що його формують дві групи елементів. Перший блок елементів – *інституційний*, може бути представлений правовими нормами, які утворюють систему законодавства в соціальній сфері (Конституція України, міжнародні договори, ратифіковані нею, закони та підзаконні нормативно-правові акти). Щодо другого блоку елементів – *інституціонального*, то він включає в себе підсистеми керуючої системи, до організаційної структури якої входять органи державної влади й місцевого самоврядування, їх допоміжні інституції (дорадчі та координаційні), а також інші суб'єкти забезпечення соціального розвитку (суб'єкти господарювання, неприбуткові організації, представники громадськості).

Слід підтримати думку вітчизняних і закордонних науковців, що розвиток інституціонального середовища в державному управлінні може включати декілька етапів, а саме: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає спільних організаційних дій за участю державних інституцій; 2) формування загальних цілей; 3) установлення процедур розробки й прийняття норм і правил; 4) розробку, прийняття, запровадження норм і правил; 5) установлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференціація їх застосування в окремих випадках; 6) формування статусів і ролей, які б охоплювали всіх учасників певної державноуправлінської діяльності; 7) легітимізацію, тобто суспільне визнання встановлених правил і норм; 8) закріплення цього визнання в неформальних правилах, традиціях поведінки та взаємодії всіх учасників державноуправлінської діяльності.

Отже, усталені традиції, звичаї, соціальні та правові норми є тією інституційною основою, яка регламентує та консервує суспільні відносини, що базуються на прийнятній системі цінностей і стандартах поведінки. У разі запровадження нових норм поведінки, необхідних для забезпечення об'єктивізації державного управління (тобто наближення його до запитів суспільної системи), можуть виникати протиріччя між існуючими традиціями та новими правилами, які можливо усунути за умови ефективної інституалізації та легітимізації цілей державного управління шляхом залучення до їх реалізації громадськості.

Висновки. Ураховуючи положення теорії інституціоналізму та державного управління, вважаємо, що доцільним є закріплення на законодавчому рівні таких принципів інституціоналізації державної соціальної політики України:

1) забезпечення спрямування цієї політики на формування цивілізованих соціально-економічних відносин;

2) створення передумов стабільного економічного зростання і підвищення добробуту населення шляхом стимулювання зростання ефективності суспільного виробництва;

3) забезпечення невід'ємних прав і свобод людини та громадянина;

4) наявність дієвого контролю за дотриманням діючих і нових правил, що регламентують взаємини особистості й суспільства і передбачають за-

стосування відповідних санкцій.

Ефективність інституціоналізації державного управління в розвинених країнах демократій [8, с. 203] досягається за умови її здійснення на основі дієвої взаємодії публічних інституцій – органів влади різних рівнів із структурами громадянського суспільства. Вона має сприяти артикуляції й агрегації (урахуванню) запитів останніх і динамічному реагуванню на них, а також надавати державному управлінню випереджального стану. Допомогти в цьому може закріплення його інституціональних засад, покликаних забезпечувати соціальний розвиток, які *формують інституціональне середовище державної соціальної політики*. Воно складається з двох груп елементів, а саме: *інституційної (у значенні правової) і інституціональної (у значенні організаційної)*. При цьому важливим є забезпечення безпековості інституціонального середовища державної соціальної політики, яку (безпековість) варто розглядати в діалектичній єдності безпеки «для суспільства» і «з його боку», оскільки загрози для соціуму – первинні по відношенню до загроз із його боку.

References

1. Dementeva, V.V. and Nureeva, R.M. *Problemy sovremennoj ekonomiki i institucionalnaja teorija*. Donetsk: DonNTU, 2009. Print.
2. Knyazev, V.M., Rozputenko, I.V., Kovbasyuk, Yu.V. (ed.) *Encyklopediya dergavnogo upravlinnja*. Tom 1. Kiev: NADU, 2011. Print.
3. Muller, V.K. *Comprehensive English-Russian and Russian-English dictionary*. Moscow: Eksmo, 2011. Print.
4. Pogribna, V.L. *Sociologija profesionalizmu*. Kyiv: Alerta, 2008. Print.
5. Pomaza-Ponomarenko, A.L. "53rd Munich security conference: new accents in social security development" *Bulletin of NUCPU. State Management series [Visnik Natsionalnogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy]* 1 (6) (2017): 42–48. Print.
6. Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2017) *The social development and security: aspects of the state administration*. Kharkiv: NUCPU, 2017. Available at: <http://repositc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/5398>.
7. Savelev, V.A. and Kofanov, L.L. *Gaj. Institution*. Moscow: Yurysyt, 1997. Print.
8. Surmin, Yu.P., Nadolyshnij, P.I., Kovbasyuk, Yu.V. (ed.) *Encyklopediya dergavnogo upravlinnja*. Tom 2. Kiev: NADU, 2011. Print.