

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ВИМІР СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : філософія, філософія права, політологія, соціологія / ред.кол. : А.П. Гетьман та ін. – Х. : Право, 2015. - №1 (24). – 256 с. – С.128-134.

У статті на концептуальному рівні досліджено взаємозв'язок між розвитком місцевого самоврядування й впровадженням державою соціальної політики. Аналізуються причини низького рівня ефективності соціальної політики у контексті кризового стану політичної системи. Представлено модель горизонтальних зв'язків між регіонами України з метою більш ефективного розподілення ресурсів для вирішення соціальних питань. Запропоновано вектори реформування місцевого самоврядування у бік утворення партнерських взаємовідносин з громадянами й владою з метою вироблення ефективної соціальної політики.

Ключові слова: місцеве самоврядування, соціальна політика, реформування, державна влада, фінансова автономія

КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье на концептуальном уровне исследуется взаимосвязь между развитием местного самоуправления и внедрением государственной социальной политики. Анализируются причины низкого уровня эффективности

социальной политики в контексте кризисного состояния политической системы. Представлена модель горизонтальных связей между регионами Украины с целью решения проблемы эффективного распределения ресурсов для решения социальных проблем. Предложены вектора реформирования местного самоуправления в сторону партнёрских взаимоотношений с гражданами и властью с целью выработки эффективной социальной политики.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная политика, реформирование, государственная власть, финансовая автономия.

UDK 323.21-027.21 (477)

Y.A.

Koval

CONCEPTUAL MEASUREMENT OF SOCIO-POLITICAL REFORMING OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Research specific social policy in Ukraine demonstrates its incompleteness, inconsistency of economic development and high level of politicization of the said issues. Thus, the implementation of government social programs carried out at the grassroots level to the state - local government with all its problems and unresolved issues of status, role and functional software. However, the complex political status of Ukraine with all the negative consequences of military-political and economic crisis poses a significant challenge to the power of social responsibility to the citizens. This topic proved that at the present stage of the reform process in all spheres of society accompanied by a sharp deterioration of basic social indicators of the state - higher prices, freezing salaries and pensions, increasing arrears of salary.

However, the authorities and the government announced an unprecedented rate of decentralization of state power and empowerment of local governments, which also provided the entire stratum of social problems that should solve the state itself. The idea is that local government in ensuring the standard of living has increasingly rely on their own resources to create their own financial security and so on.

Therefore, given the current challenges, complex flow conditions of political crisis there is an urgent problem of complex research content of social policy and identify those aspects of it that it should also solve local government. It presented the problem and is dedicated to our research.

The methodological base for the study is the widespread use of systemic, structural-functional and institutional approaches. Thus, the use of a systematic approach made it possible to explore the place and role of local government in the process of political reform and improve social policies. Complement system approach is the use of structural-functional approach that made it possible to consider local government as a structural level development and implementation of social policy. Institutional approach was used to analyze the specific institutional linkages with institutions of local self government, involved in the implementation of social policy. This enabled us to explore the features of the institutional dimension of social policy.

The result of the study were the following authors position. Firstly, the development of the country there is a clear relationship between the social sphere and the activities of local government. Second, the sequential version of Ukrainian democracy is spryala reforming the economic sphere and mostly focused on raising social standards while reducing resource base to meet them. Thirdly, the state system of local government has made an effective mechanism for meeting their needs. Instead, local government in the context of social policy advocates ineffective mechanism for solving social problems because of the limited bureaucracy resource base.

Keywords: local government, social policy, reforming, government, financial autonomy.

Дослідження специфіки соціальної політики в Україні наочно демонструє її незавершеність, неузгодженість з економічним розвитком й значним рівнем політизації вказаної проблематики. При цьому, виконання соціальних програм уряду здійснюється на низовому рівні державі – місцевому самоврядуванні зі всіма його проблемами і невирішеними питаннями статусу, ролі й функціонального забезпечення. Разом з тим, складний стан політичного

розвитку Україні зі всіма негативними наслідками військово-політичної і економічної кризи ставить перед владою значний виклик соціальної відповідальності перед громадянами. Вибір теми обґрунтовано тим, що на сучасному етапі процесу реформування всіх сфер життя суспільства супроводжуються різким погіршенням основних соціальних показників розвитку держави – збільшенням цін, заморожуванням зарплат та пенсій, збільшенню заборгованості по виплатам заробітної платні тощо. При цьому, владою й урядом оголошується курс безпрецедентної децентралізації державної влади й розширення повноважень органів місцевого самоврядування, яким також надається весь прошарок соціальних проблем, які має вирішити саме держава. Мова йде про те, що місцеве самоврядування при забезпеченні соціальних стандартів життя має дедалі більше орієнтуватися на власні ресурси, створювати власне фінансове забезпечення тощо. Тому, з огляду на виклики сьогодення, складні умови протікання політичної кризи виникає гостра проблема комплексного дослідження змісту соціальної політики держави й виділити в ній ті аспекти, які саме й повинне вирішувати місцеве самоврядування. Саме представлений проблемі й присвячено наше дослідження.

Об'єктом дослідження виступає соціальна політика державі в системі реформування всіх сфер життя суспільства.

Предметом дослідження є інститут місцевого самоврядування як елемент системи забезпечення ефективного функціонування державної політики з урахуванням його статусу не державної структури.

Метою представленого дослідження є комплексне вивчення соціальної політики держави у контексті її виконання органами місцевого самоврядування у період політичного реформування в Україні. Представлена мета дослідження потребує також включення в предметне коло специфіки соціально-політичних тенденцій викликаних політичних реформуванням всіх сфер життя суспільства.

Методологічною базою дослідження є широке використання системного, структурно-функціонального та інституціонального підходів. Так, використання системного підходу дало можливість дослідити місце та роль місцевого самоврядування в процесах політичного реформування й

вдосконалення державної соціальної політики. Доповненням системного підходу є використання структурно-функціонального підходу який дав можливість розглянути місцеве самоврядування як структурний рівень вироблення й реалізації соціальної політики держави. Інституційний підхід було застосовано для аналізу специфіки інституціональних зв'язків місцевого самоврядування з інститутами державної влади, які задіяні у здійсненні соціальної політики. Це дало можливість дослідити особливості інституціонального виміру соціальної політики.

В теорії політичної науки соціальна політика займає особливе місце в системі державної політики держави, бо саме вона вирішуючи питання соціального захисту населення (включаючи питання зайнятості населення), освітні й житлові проблеми, охорони здоров'я тощо, надає державному розвитку аспектів злагоди, вдоволення існуючої системи й взагалі виступає чинником стабілізації політичної системи. Разом з тим, реформування будь-якої сфери життя суспільства прямо торкається й соціальних питань (скорення робочих місць, проведення непопулярних реформ тощо), й тому виникає актуальна проблема політологічного значення – який саме інститут державної влади має впроваджувати певні реформи, що несуть соціально негативні наслідки, а який через розробку і реалізацію певних заходів забезпечує певний позитивний баланс. У структурі владно політичних відносин трансформаційних суспільств така схема реалізується у відносинах «уряд – місцеве самоврядування». Причому уряд подається дещо ширшому значенні й ознаменує в собі для місцевого самоврядування елемент активізації трансфертних відносин. Тобто, будь-яка реформа чи негативний прояв реформи веде до скорочення трансфертів з центрального бюджету, а за специфікою реформування України це може призвести до катастрофічних наслідків. У структурі місцевих бюджетів, дотації більшості регіонів України знаходяться на рівні 70-80% відсотків, які здебільшого йдуть на вирішення соціальних проблем [1, с.38-39]. Тому, названа ситуація вимагає виробити певний механізм співпраці місцевого самоврядування з державною владою у сфері соціальної

політики, а не обмежувати цю проблеми популярною ідеєю розширення делегованих урядом повноважень щодо управління сферою місцевих фінансів.

Окреслена ними проблема на теоретичному рівні не структурується й досліджується як елемент соціальної політики держави, де місцеве самоврядування подається як виконавець соціальних стандартів держави. Саме про це йде мова у дослідженнях С. Алексєєва, В. Бабкіна, Е. Гансової, В. Горбатенка, К. Гаджиєва, Б. Краснова, К. Лукашової, Т. Мацонашвилі, С. Перегудова, А. Сіленка та інших. Мова в їх дослідженнях йде про те, що проблематика соціальної політики не має права перекладатися на плечі місцевого самоврядування, оскільки її масштаб не вписується навіть в межі державного бюджету України [2, с.124]. Втім, ними окреслюється питання, що соціальна політика хоча й виступає фактором стабілізації політичного життя, має також виконуватися й на місцевому рівні. Але відкритим залишається питання, якими саме ресурсами місцеве самоврядування має вирішувати соціальні проблеми й як вони мають узгоджуватися зі статусом місцевого самоврядування, яке виступає недержавним інститутом державної влади. У названому аспекті намагаються вирішити вказану проблему дослідження М. Багмета, А. Бальція, О. Єрмоловської, А. Крупника, І. Луніною, В. Руденко, Ю. Шклярського та інші. Головним досягнем розроблених підходів є той факт, що в них констатується факт включення місцевого самоврядування в систему соціальної політики держави [4, с.23]. Але, разом з тим, дослідники вказують на те, що саме держава виступає єдиним суб'єктом соціальної політики [5, с.24]. На наш погляд, це не зовсім точно, оскільки держава виконує свою функції й здійснює свою політику через розгладжену систему органів влади, які у свою чергу мають різне бачення на характер, структуру й наповнення питань соціальної політики. Деякі автори обмежуються констатацією того, що держава є суб'єктом соціальної політики.

Перед тим, як здійснити комплексний аналіз стану соціальної політики держави, необхідно внести принципове роз'яснення, а саме – що саме у дослідженні розуміється під соціальною політикою держави й яким чином до системи її вдосконалення може бути включено місцеве самоврядування [6,

с.304]. На наш погляд, соціальна політика не має обмежуватися лише діагностуванням соціального стану населення, обіцянками вирішити саме певний епізод соціальними негараздами чи розробкою нездійснених соціальних програм по аналогії з «Лікарнею майбутнього». Соціальна політика, особливо в умовах кризового стану української економіки й наслідків військово-політичного конфлікту на Донбасі має будуватися на засадах соціального партнерства між суспільством, місцевим самоврядуванням й державними можливостями. Політиками може пропонуватися популярна в Україні схема «бути чесними й прозорими з населенням», тобто відверто говорити населенню про масштаб соціальних проблем в державі. Проте їх обговорення не означає вирішення.

Найчастіше, негативні наслідки реформування виступають результатом стихійного впровадження структурних й фундаментальних змін в існуючу модель державного розвитку, де аспекти формування дієздатної соціальної політики не є послідовними, зрозумілими й прийнятними для населення [7, с.40]. Й найчастіше, населення взагалі не брало участі в їх обговоренні, зокрема мова йде про питання скоротшення пенсій «чорнобильцям» й «афганцям» з метою активізації української економіки або пакету реформ від МВФ з метою отримання кредиту. Наслідком зазначеної ситуації стало усунення від процесів проектування державної соціальної політики експертів, науковців, представників громадянського суспільства й цілого ланцюга інституцій, які відповідають за функціонування соціальної сфери нашої держави [8, с.35]. З наведеного виходить, що соціальна сфера в Україні знаходиться у підвищеному стані ніж насправді функціонує. Вказаний стан речей також фіксує у своїх дослідженнях напрямків вдосконалення соціальної політики в Україні Т. Суценко, що на підставі потужного статистичного матеріалу, робить наступні висновки. По-перше, в Україні намагається утворитися субсидіарна система соціальної політики, що означає все більшу інтеграцію місцевого самоврядування в спектр не тільки реалізації, але й вироблення певної моделі. По-друге, Україні покищо бракує досвіду щодо шляхів утворення соціальної політики на всіх її рівнях [8, с.34-35]. Замість побудування ефективної системи

з чітким розподіленням функціонального навантаження, в Україні реалізується система поступових скорочень бюрократичних процедур в отриманні соціальної допомоги чи субсидії [5, с.103]. Тобто, в Україні функціонує патерналістська система соціальної політики, яка обмежується лише проблемами соціальної підтримки населення, ніж виробляє партнерські стосунки за представленої нами схеми (громадянське суспільство, місцеве самоврядування, державна влада). Вказане дещо нівелює демократичність намірів творців реформ в Україні. Так, на думку А. Бальція, системне реформування державної влади передбачає перш за все утворення партнерських стосунків між всіма елементами системи незважаючи на їх ієрархічне розштакування, а також наявність в них спільної мети, яка у свою чергу ними утворюється й реалізується на практиці [4, с.23]. Стосовно проблематики нашого дослідження то за логікою А. Бальція, яка у свою чергу базується на фундаментальних дослідження іноземного досвіду, виходить, що в Україні соціальна політика має стати певним орієнтиром розвитку й показником його ефективності [4, с.23]. Вказане можливе лише за умови, коли всі структурні рівні державної влади виконують спільну мету й враховують у своїх діях ресурсний потенціал кожного регіону. На перший погляд вказану позицію можна віднести до очевидних, проте, як наочно демонструє практика функціонування соціальної політики й місцевого самоврядування в Україні вона не знаходить свого втілення у життя. Проблема криється не скільки в низькій фаховій підготовці чиновників чи зайвому популізму керівників держави, скільки у самому характері соціальної системи й у відсутності ресурсної бази в органів місцевого самоврядування. Також, вказана негативна тенденція підкріплюється тим, що місцеве самоврядування в Україні має значний соціальний, економічний, культурний потенціал розвитку, але разом з тим він унеможлиблюються відсутністю системності в проведених реформах. На користь вказаної тези можна навести дослідження А. Повстяна, який на практичному прикладі дослідження фінансової автономії місцевого самоврядування звернув увагу на недовершеність саме підходів й відношення окремих елементів влади до процесів системного реформування в Україні. По-

перше, не надаючи місцевому самоврядуванню реальної фінансової автономії держава бере на свої плечі значний тягар місцевих проблем, невирішення котрих загострює соціально-політичну ситуацію в межах всієї країни. На практиці це означає, що місцях в Україні збирається 5-7% коштів для вирішення соціальних потреб, у той самий час потенційно ця цифра може сягати 50-60%. По-друге, в Україні утворилися стійкі вертикальні зв'язки між центром та регіонами, де останні «виживають» за рахунок дотацій, при чому сам принцип дотацій розподіляються не в залежності від масштабу потреб в регіонах, а за радянською практикою «всім порівну» [9, с.123]. Тобто, в Україні успішно функціонує практика недофінансування, недовирішення значущих проблем. На наш погляд, причина такої ситуації криється у тому, що державна система замість утворення стійких горизонтальних зв'язків між регіонами, спільного вирішення негайних потреб (тобто, регіони самі домовляються, куди й на які потреби вони витрачають певні кошти) на наочному прикладі доводить класичну проблему місцевого самоврядування як опозиційній державній владі моделі розвитку [6, с.247].

Для того, щоб змінити існуючу ситуацію, на наш погляд необхідно чітко усвідомити, які саме цілі й задачі переслідує соціальна політика й який спектр в питаннях її вирішення має вирішуватися саме регіонами держави. При цьому, вказаний процес має активізуватися не з центру, а зароджуватися в межах горизонтальної системи взаємодії регіонів в Україні. Особливого значення вказана проблема отримує в умовах сучасної військово-політичної кризи, де вирішення соціальних потреб стоїть в пріоритеті над економічними показниками. Назване є причиною майже всіх соціальних катаклізмів в історії людства, які супроводжувалися глибокою політичною кризою. Універсальною формулою, що здатна вирішити вказаний комплекс проблем вважаються рішення соціальних проблем у вигляді субсидій, адресних допомог тощо. Замість цього, держава разом з органами місцевого самоврядування має проаналізувати, навіть незважаючи на складності військового часу, пріоритети щодо підвищення реальної й ефективної зайнятості населення. Мета такої дії полягає у виробленні координації дій між державою, ринком праці й потребами

місцевого самоврядування. Вказане не вирішує проблеми соціального значення, але на деякий час вказана схема здатна стабілізувати існуючий в державі стан речей. Саме в цьому полягає найбільш специфічна функція місцевого самоврядування – стабілізації [10, с.165]. В умовах трансформації політичної сфери й реформування економіки вказана позиція дозволить здійснити фундаментальний елемент будь-якої соціальної політики – це наявність достатніх ресурсів для її виконання. Проте, реальна практика здійснення такої системи ще знаходиться на етапі свого формування, навіть незважаючи на значний рівень своєї актуальності. Разом з тим, як показують сучасні дослідження в сфері демократичного розвитку – успішність реформ залежить від вдалої соціальної політики держави, й чим більший її рівень, тим менший відсоток політичних катаклізмів в розвитку країни. Але, разом з тим, політико-правове оформлення вказаного процесу потребує додаткового вивчення й саме цьому будуть присвячено наші наступні наукові розробки.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження можна дійти наступних висновків. По-перше, в розвитку держави простежується чіткий взаємозв'язок між соціальною сферою й діяльністю місцевого самоврядування. По-друге, послідовна версія української демократизації не спряла реформуванню економічної сфери й здебільшого орієнтувалася на збільшення соціальних стандартів при скороченні ресурсної бази для їх задоволення. По-третє, держава не перетворила систему місцевого самоврядування на ефективний механізм задоволення існуючих потреб. Замість цього, місцеве самоврядування у контексті соціальної політики виступає неефективним механізмом вирішення соціальних проблем через обмежену бюрократичним апаратом ресурсну базу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Прієшкіна О. Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування України // Юридичний вісник. – 2012. - №1. – С.37-40.

2. Соціальна політика в Україні та сучасні стратегії адаптації населення : Зб. наук. ст. / ред.: О. О. Яременко; Укр. ін-т соц. дослідж. - К. : НВФ "Студцентр": НІКА-Центр, 1998. - 204 с.
3. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. - 2003. - № 1. - С. 118-128.
4. Бальцій Ю. Проблемні питання визначення системи місцевого самоврядування // Юридичний вісник. – 2010. - №3. – С.22-28.
5. Гриненко А. М. Соціальна політика : Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / А. М. Гриненко; Київ. нац. екон. ун-т. - К., 2003. - 309 с.
6. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2006. – 487 с.
7. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна // Економіка України. – 2008. - №6. – С.37-47.
8. Куценко Т.Ф. Бюджетне фінансування соціальної сфери в Україні: короткий аналітичний огляд // Економіка та держава. – 2013. - №9. – С.32-36.
9. Повсян А.С. Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування // Економіка та держава. – 2010. - №6. – С.122-124.
10. Садова У. Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку : моногр. / У. Я. Садова; Ін-т регіон. дослідж. НАН України. - Л., 2005. - 408 с.

Авторська довідка:

Коваль Юрій Олексійович – кандидат політичних наук, старший викладач кафедри політології Донецького національного університету

Контактний телефон: 050-470-68-87, 067-185-33-77

E-mail: idonbass15@gmail.com