

УДК 332.13:330.13 (477)

**ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

С.І. Мельник

*Хмельницький національний університет, Хмельницький, Україна*

**Р**озвиток будь-якого територіального утворення можна представити у вигляді складного багатовимірного та багатоаспектного процесу, реалізація якого передбачає вирішення комплексу соціальних, економічних, інноваційних, інфраструктурних та інституційних завдань. Не применшуючи значимості інших факторів, вважаємо, що саме соціальна складова територіального розвитку виступає тим інструментом, який, з одного боку, покликаний сприяти соціальній стабільності і пом'якшенню соціальної напруги в регіонах, з іншого – повинен бути орієнтований на збереження стимулів для здійснення інноваційної підприємницької діяльності та забезпечення високоєфективної праці.

Аналіз процесів становлення соціально-орієнтованої національної економіки показує, що в країні відбувається ряд поетапних перетворень, які обумовлюють зміни соціального устрою окремих територій. Поряд з державною соціальною політикою підвищується роль та значимість соціальної політики, яка проводиться окремими територіальними утвореннями. Реалізація завдань, пов'язаних із забезпеченням їх соціальної безпеки, неможлива без вироблення ефективних інструментів взаємодії соціальних політик різних рівнів, які в комплексі покликані сприяти побудові соціального підґрунтя економічних перетворень визначеної території

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Питання соціального розвитку територій та побудови їх соціальної політики неодноразово порушувались у працях зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема, для цілей дослідження були проаналізовані праці Захарова М.А. [1], Богуславської С.І., Потапенко Л.В. [2], Жаворонкова В.О. [5], Холоднюка З.В. [6], Вишиванюка М.В. [7], Прохорової В.М. [8], Садової У.Я. [9], Варналія С.Ф. [10], Реутова В.Є. [11]. У проаналізованих наукових працях зустрічаємо різні підходи до визначення складових регіональної соціальної політики та оцінки передумов їх формування в Україні, що обумовлює необхідність систематизації проведених досліджень та пошуку найбільш ефективних способів їх реалізації в Україні.

*Мета статті* полягає в визначенні складових регіональної соціальної політики та оцінки передумов їх формування в Україні.

*Мельник С.І. Передумови формування регіональної соціальної політики в Україні*

Визначено складові регіональної соціальної політики та проведено дослідження передумов її формування в Україні; встановлено взаємозв'язок регіональної соціальної політики з іншими політиками регіонального розвитку; досліджено практику формування інституційних утворень як підґрунтя територіального управління та підтримки соціальних ініціатив в регіоні.

*Ключові слова:* регіональна соціальна політика, соціальний розвиток територій, соціальна держава, інститути соціальної політики

*Мельник С.І. Предпосылки формирования региональной социальной политики в Украине*

Определено составляющие региональной социальной политики и проведено исследование предпосылок ее формирования в Украине; установлено взаимосвязь региональной социальной политики с другими политиками регионального развития; исследовано практику формирования институциональных образований как основы территориального управления и поддержки социальных инициатив в регионе.

*Ключевые слова:* региональная социальная политика, социальное развитие территории, социальное государство, институты социальной политики

*Melnik S.I. Preconditions of formation the regional social policy in Ukraine*

The composition of regional social policy and studied the preconditions of its formation in Ukraine, the interrelation of regional social policy with other policies of regional development, studied the practice of institutional structures as the basis of territorial administration and support social initiatives in the region.

*Keywords:* regional social policy, social development areas, welfare state, social policy institutions

### Виклад основного матеріалу дослідження

При розв'язанні будь-якого питання суспільного розвитку завжди присутня соціальна складова. Особливо це відноситься до питань, які повинні вирішуватись під час трансформації суспільного устрою: зниження соціальної диференціації, скорочення бідності, покращення якості життя населення та ін. Саме тому все частіш у науковій літературі зустрічаються публікації, у яких соціальна політика асоціюється виключно з проблемами соціального захисту населення. Таке звуження даного поняття навряд чи продуктивне, оскільки концепція соціальної держави передбачає не лише забезпечення владою мінімально гідного рівня життя для тих категорій населення, які з різних причин не в змозі самостійно пристосуватись до ринкових умов. Слушною є думка Захарова М.А., що в самому повному розумінні "соціальність" держави означає її відповідальність за відтворення соціальної солідарності, готовність та спроможність впливати на соціальну структуру суспільства таким чином, щоб конфігурація цієї структури не виводила суспільство із зони стабільності – навіть за умови, коли дії влади формально не відповідають класичній моделі правової держави [1].

Проблема соціального розвитку територій за останні роки різко загострилася. Виявилася неоднакова ступінь адаптації регіонів до нових ринкових умов при значному зменшенні обсягів державної підтримки. Посилилися відмінності між регіонами і за розміром фінансування соціальних витрат з державного бюджету і бюджетів інших рівнів, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій у забезпеченні населення соціальними допомогою, послугами освіти, охорони здоров'я, культури. У цілому, збільшилися розбіжності у забезпеченості регіонів об'єктами соціальної інфраструктури. Надмірні відмінності в якості життя населення центру і периферії, фінансово благополучних і депресивних регіонів сприймаються суспільством як порушення принципів соціальної справедливості. Не завжди дотримується пропорційність у рівні економічного потенціалу і соціального розвитку регіонів, що є важливим критерієм розумної регіональної політики [2].

В процесі формування соціальної держави в Україні поступово відпрацьовуються та закріплюються основні форми державного втручання у формування соціального потенціалу окремих територій – правове та фінансове регулювання, перерозподіл суспільних ресурсів, виробництво соціальних послуг. Однак, зміна акценту у формуванні соціальної політики з державного рівня на територіальний не означає виключення держави зі сфери регулювання соціальних процесів, які відбуваються в окремих територіях. Так, на державному рівні продовжують інституціоналізуватися способи та механізми регулювання соціальних відносин, серед яких: переро-

зподіл та регулювання доходів; регулювання зайнятості та безробіття; підтримка приватної ініціативи та малого підприємництва; розвиток обов'язкового соціального страхування, систем соціального забезпечення та допомоги непрацездатним, систем пенсійного забезпечення, державних систем освіти та охорони здоров'я. Разом з тим, виділяється ряд завдань, виконання яких стає прерогативою виключно місцевих (регіональних) органів влади. На нашу думку, найбільш повно перелік завдань регіональної соціальної політики висвітлено в Основних напрямках соціальної політики на період до 2015 року, які були підготовлені Інститутом економіки промисловості НАН України (м. Донецьк) та направлені для розгляду Президенту України. Актуальність прийняття даного нормативного документу на державному рівні обумовлена тим, що основні напрями соціальної політики, схвалені указами Президента України, реалізовувались в країні впродовж 1997-2000 рр. та 2001-2004 рр. У червні 2005 р. Міністерство праці та соціальної політики України розробило та запропонувало для обговорення проект Концепції соціальної політики України, проте зміст даного нормативного документу потребував суттєвого доопрацювання, яке в подальшому не було здійснено. Як наслідок, Україна протягом останніх років не має окремого правового документу із соціальної політики [3].

В Основних напрямках соціальної політики на період до 2015 року серед головних завдань регіональної соціальної політики визначено:

- забезпечення сполучення загальнодержавних, галузевих, регіональних та місцевих інтересів щодо реалізації соціальної політики на регіональному рівні;
- подолання значної диференціації розвитку людського потенціалу регіонів України;
- розробка та реалізація регіональних стратегій соціальної політики і регіональних соціальних програм на основі стратегічного планування, прогнозування, моніторингу й оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення їх взаємозв'язку з державним документом із соціальної політики та виокремлення особливостей регіону;
- забезпечення ефективного використання інструментів державного стимулювання регіонального розвитку (угоди регіонального розвитку, заходи щодо подолання депресивності територій та ін.) для вирішення соціальних проблем і реалізації заходів регіональної соціальної політики;
- формування ефективної системи надання соціальних послуг для створення сприятливих умов щодо розвитку людського капіталу в регіоні;
- формування в регіоні соціально орієнтованої системи господарювання ринкового типу з активним державним і регіональним регулюванням економічних і соціальних процесів;

— реалізація цілеспрямованої політики щодо зменшення соціальної диференціації населення регіону зі збільшенням частки середнього класу в його соціальній структурі [3].

Відмітимо, що фахівцями Науково-дослідного інституту соціально-трудова відносин було розроблено проект Стратегії розвитку соціальної політики України на період до 2023 року, мета реалізації якого полягає в переході на європейську модель соціальної політики, що передбачає створення умов для суттєвого підвищення життєвого рівня населення, досягнення в суспільстві злагоди й стабільності; забезпечення умов для гідного життя працюючих; надання особливого захисту й допомоги нещасливим, нужденним та всім іншим, хто цього об'єктивно потребує [4]. Незважаючи на повноту порушених питань у нормативному документі, регіональні аспекти соціальної політики в ньому не закладені.

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців з питань соціального розвитку територій дозволив виділити два найбільш поширені напрями, за якими проводиться оцінка передумов формування регіональної соціальної політики. До першого напрямку нами було віднесено науковців, які при дослідженні регіональної соціальної політики визначальну роль відводять державній соціальній політиці. Наприклад, Богуславська С.І., Потапенко Л.В. відмічають, що на загальнонаціональному рівні соціальна політика є одним з найважливіших напрямів внутрішньої політики держави, який пов'язаний з відтворенням соціальних ресурсів і забезпеченням, як стабільності соціальної системи, так і динамічності її розвитку. Метою соціальної політики є регулювання відносин між суспільством та окремими соціальними суб'єктами, спільнотами, соціальними групами. Концепцію соціальної політики науковці пропонують визначати в аспекті теорії «соціальної держави» як основного інституту визначення та реалізації соціальної політики [2, с. 107].

Жаворонков В.О. у роботі [5] також проводить дослідження теорії соціальної держави, проте відмічає, що її політика повинна бути спрямована на створення умов для належного життя і вільного розвитку людини як особистості, тобто соціальна політика пов'язується з ідеєю добробуту і солідарності; держава пропагує відповідальність і почуття відповідальності громадянина перед іншими громадянами, суспільством і усім людством. На думку дослідника, положення про соціальну державу потребує активної ролі самої держави у здійсненні соціально орієнтованої політики. А для цього необхідно виконати два основних завдання – реформувати соціальну сферу та удосконалити механізм управління соціальною сферою [5].

У проекті Стратегії розвитку соціальної політики України на період до 2023 року, розробленому фахівцями Науково-дослідного інституту соціально-трудова відносин, визначено, що основні завдання державної соціальної політики полягають у:

- перегляді бюджетної, кредитної та державної політики в бік досягнення в країні соціальної справедливості й соціальної відповідальності в розподільчій системі;
- реформуванні системи заробітної плати, націлені на зростання доходів населення, рівня та якості життя;
- підвищенні рівня продуктивності зайнятості і створення ефективних робочих місць;
- реформуванні системи соціального, у т.ч. пенсійного, страхування;
- формуванні нової системи соціального захисту, зорієнтованої на досягнення соціальної справедливості й адресності надання соціальних пільг та послуг, інших видів соціального забезпечення;
- реформуванні системи соціального партнерства, кооперативної діяльності, соціальної відповідальності бізнесу та соціального аудиту [4].

Другий напрям дослідження соціального розвитку територій представлений вченими, які при визначенні складових регіональної соціальної політики, з однієї сторони, виділяють окремо регіональну та соціальну складові, з іншої, – соціальну політику розглядають у нерозривному взаємозв'язку з економічною політикою територіального розвитку. Наприклад, Холоднюк З.В. дослідження теорії та практики формування регіональної політики проводить з використанням найбільш поширених у світовій практиці соціальних моделей добробуту – інституційних, соціального ринкового господарства та залишкових [6]. Вишиванюк М.В., обґрунтовуючи пріоритетність соціальної спрямованості розвитку регіону як основи сталого розвитку, відмічає, що оскільки територія є цілісною соціально-економічною системою, параметрами розвитку в даному випадку виступають не тільки економічні, а й соціальні показники. Причому в деякій мірі соціальні параметри та соціальна спрямованість системи є більш цільовими, ніж просто економічні показники. Звичайно, економічний розвиток такої системи є основою досягнення її соціальних цілей, але підкреслювати саме соціальну орієнтацію параметрів розвитку території необхідно, тим більше, що соціальна сфера в ринкових умовах виступає як виробнича діяльність, рівноправна з промисловістю, будівництвом і сільським господарством, продуктом якої є людина як головна продуктивна сила [7]. Прохорова В.М. при дослідженні методологічних аспектів формування соціального потенціалу регіону відмічає, що для забезпечення ефективного територіального зростання важливими є не лише показники його економічного розвитку, але й дієвість проведеної соціальної політики [8].

На підставі проведених досліджень можна погодитись з Вишиванюком М.В. щодо існування діалектичного зв'язку між економічною та соціальною складовими регіонального розвитку.

Економіка, будучи вирішальною сферою людської діяльності, значно впливає на соціальну сферу. Існуючі в економіці відносини власності визначають становище людини у виробництві, суспільстві, його статус, інтереси, соціальні пріоритети і цінності. Фундаментальна роль економіки полягає в тому, що в процесі виробництва створюються матеріальні і духовні блага, додана вартість. Тому від рівня розвитку економіки, в кінцевому підсумку, залежить і стан всього комплексу умов життя людей. Проте, визнання вирішальної ролі економіки в забезпеченні соціального розвитку суспільства відображає лише одну сторону їх діалектичної взаємодії. Економіка, будучи базисом суспільства, сама відчуває вельми істотний, а часом і визначальний, вплив соціальної сфери. Практика провідних соціально-розвинених країн показує, що чим сильніше економіка орієнтується на забезпечення потреб і запитів людей, тим потужніше стають їх творчий потенціал та трудова мотивація, тим, отже, динамічніше розвивається виробництво [7].

Складність моделювання регіональної соціальної політики обумовлена необхідністю узгодження у сфері понятійно-термінологічного та методичного забезпечення її аналізу та прогнозу як з боку соціальної, так і регіональної економіки. Як справедливо відмічає Садова І.Я., наукові розвідки з питань регіональної соціальної політики, в яких фахівці відштовхуються від різних дефініцій регіону (регіон-риннок чи ареал, регіон-квазікорпорація, регіон-квазідержава, глобальне місто-регіон тощо), можуть виступати доволі потужним джерелом формування суперечливих взірців її моделі [9]. У цьому контексті доречно звернути увагу на введення в науковий обіг поняття регіону-соціуму (сукупності певних соціальних груп з притаманними їм функціями, інтересами та потребами), де "відтворення соціального життя та розвиток системи розселення" [10, с. 42] є першочерговим завданням регіонального соціально-економічного розвитку. Увага концентрується на забезпеченні належного рівня життя населення регіону, якості освіти, охороні здоров'я, охороні довкілля, рішенні демографічних і екологічних проблем, а дослідження як такі проводяться в розрізі соціальних груп з їх особливими функціями і інтересами.

Такий підхід значно розширює предмет досліджень, характеризується їх більшою глибиною охоплення порівняно з поширенішим економічним підходом (відображеним у більшій мірі в тих парадигмах регіонального розвитку, коли регіон отожднюється з ринком, корпорацією чи квазі-державою), оскільки охоплює екологічні, демографічні, освітні, медичні, соціально-психологічні аспекти розвитку суспільства у тому або іншому регіоні. Результатом концентрації продуктивних сил та їхнього розвитку, а також розвитку соціальних та виробничих відносин відповідно до вказаної парадигми є формування соціополісів, націлених на вирішення означених завдань розвитку регіону.

Саме такий підхід до побудови державної регіональної політики став домінуючим в країнах-членах Євросоюзу, оскільки дозволяє провести комплексне дослідження регіонального розвитку [11].

Розвиток регіонів як соціумних систем потребує розробки певного інституційного підґрунтя територіального управління та підтримки соціальних ініціатив. Показовим у цьому напрямі є досвід Росії, де у грудні 2000 року на основі програми "Соціальна політика на межі ХХІ століття" був створений Незалежний інститут соціальної політики. Найважливішими перспективними напрямками діяльності організації є:

- проведення громадських досліджень в галузі соціальної політики та участь в міжнародних проектах з цієї проблематики;
- проведення громадських досліджень в галузі соціальної політики та участь в міжнародних проектах з цієї проблематики;
- надання консультативних послуг з проблем соціальної політики;
- створення та розвиток інформаційних банків та баз даних дослідників та наукових організацій, що працюють у сфері соціальної політики;
- розробка та реалізація освітніх програм, націлених на удосконалення та впровадження нових знань в галузі соціальної політики [12].

В Україні також існує практика створення інститутів, діяльність яких спрямована на підтримку соціальних ініціатив в регіоні. Наприклад, у Харківській області з жовтня 2005 року діє Громадська організація «Інститут соціальної політики регіону». Серед основних напрямів діяльності установи відмітимо:

- розробка рекомендацій, «дорожніх карт» з питань стратегічного, суспільно-політичного, соціально-економічного та державно-правового розвитку м. Харкова і регіону;
- розробка соціального і гуманітарного паспортів територій;
- проведення моніторингів, експертних опитувань, соціологічних, аналітичних та інших досліджень з різних аспектів соціальної і гуманітарної політики;
- розроблення та здійснення комплексної експертизи проектів регіональних і місцевих програм [13].

#### **Висновки і перспективи подальших досліджень**

В цілому, проведені дослідження дозволяють зробити висновок, що соціальна складова є невід'ємним елементом проектування суспільного розвитку територій. Дослідження різних підходів до формування соціальної політики регіональних утворень засвідчило, що вивчення складових соціального потенціалу повинно проводитись у невід'ємному взаємозв'язку з економічними показниками розвитку територій. В умовах обмеженого фінансування соціально-економічних програм регіонам запропоновано використовувати додаткові інституційні стимули підвищення зацікавленості у соціальному розвитку територій.

**Список літератури:**

1. Захаров М.А. Региональная социальная политика в условиях административной реформы / М.А. Захаров // [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://psibook.com/sociology/19/>
2. Богуславська С.І. Соціальна політика в умовах ринкових відносин [Електронний ресурс] / С.І. Богуславська, Л.В. Потапенко // Фінансовий простір . – 2013. – № 2. – С. 106 – 110. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fin\\_pr\\_2013\\_2\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fin_pr_2013_2_14.pdf)
3. Основні напрями соціальної політики на період до 2015 року : проект Указу Президента України // Офіційний сайт Федерації роботодавців Києва. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://frk.kiev.ua/index.php?p=downloads&action=showdetails&area=1&categ=7&id=246&name=205>
4. Проект Стратегії розвитку соціальної політики України на період до 2023 року // Офіційний сайт Науково-дослідного інституту соціально-трудових відносин Міністерства соціальної політики України. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [www.lir.lg.ua/docs/publikacii/Str2013.pdf](http://www.lir.lg.ua/docs/publikacii/Str2013.pdf).
5. Жаворонков В.О. Регіональна політика: соціально-економічний аспект / В.О. Жаворонков // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури : збірник наук. праць Національного авіаційного університету. – 2010. – № 27. – С. 14 – 20.
6. Холодний З.В. Методологічні підходи до формування соціально-економічної політики держави в управлінні регіоном / З.В. Холодний // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. П. Могили. – 2012. – Вип. 182, том 194. – С. 89-92.
7. Вишиванюк М.В. Обґрунтування пріоритетності соціальної спрямованості розвитку регіону як основи сталого розвитку / М.В. Вишиванюк // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. П. Могили. – 2012. – Вип. 182, том 194. – С. 15 – 19.
8. Прохорова В.М. Соціальний потенціал регіону: методологічні аспекти / В.М. Прохорова // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2013. – Вип. 1 (6), том. 1. – С. 217 – 223.
9. Садова У.Я. Регіональна соціальна політика в Україні: критерії оцінювання та показники ефективності / У.Я. Садова // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1. – С. 151 – 165.
10. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / З.С. Варналій, А.І. Мокій, О.Ф. Новікова, С.А. Романюк, В.І. Чужиков та ін.; за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
11. Реутов В.Є. Закономірності і парадигми регіонального розвитку / В.Є. Реутов // Ефективна економіка : електронне наукове фахове видання. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=319>.
12. Офіційний сайт Незалежного інституту соціальної політики // [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://ispr.org.ua/index.html>.
13. Офіційний сайт Громадської організації «Інститут соціальної політики регіону» // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://ispr.org.ua/index.html>.

Надано до редакції 17.11.13

Мельник Сергій Іванович / Sergiy I. Melnyk  
[voynarenko@ukr.net](mailto:voynarenko@ukr.net)

**Посилання на статтю / Reference a Journal Article:**

*Передумови формування регіональної соціальної політики в Україні [Електронний ресурс] / С.І. Мельник // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2013. – № 5 (10). – С. 159-163. – Режим доступу до журн.: <http://www.economics.opu.ua/files/archive/2013/n5.html>*