

К.е.н. Татаревська М.С., к.е.н. Лосікова О.О.

Одеський національний економічний університет, Україна

РЕГІОНАЛЬНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Характерною рисою політики держави в соціальній сфері протягом поточного періоду економічного зростання є відсутність єдиного спільного вектору – має місце поєднання фіскальних пріоритетів в реформуванні міжбюджетних відносин та соціальних витрат із певним патерналізмом перерозподільчого характеру при реалізації загальнонаціональних проектів (як то: проведення Євро 2012, будівництво і ремонт автодоріг, розбудова транспортної інфраструктури тощо). Саме тому більшість науковців та практиків сходяться на думці, що в даний час в соціальній політиці домінують відносини тиску, аніж співпраці центру та регіонів.

Межі соціальної політики охоплюють достатньо широке коло питань життєдіяльності індивідів і суспільства. Внаслідок цього, поле соціальної політики має протяжність від політики, спрямованої на забезпечення виживання й соціальної підтримки найбільш незахищених верств населення – до забезпечення функціонування й розвитку суспільства в цілому[1]. Виокремлення регіональної соціальної політики пов'язане із існуванням так званого адміністративно-територіального підходу до класифікації її видів.

Регіональна соціальна політика є доволі складним об'єктом дослідження, що пов'язано із такими аспектами:

а) відсутність чіткого розуміння «регіону» та чіткого розподілу ресурсів і повноважень між ним і державою;

б) міждисциплінарний характер регіональної соціальної політики, яку вивчають різні науки: соціологія, регіональне управління, економіка праці, менеджмент персоналу, правознавство, політологія та інші. В Україні інтерес економічної наукової думки до проблем аналізу соціальної політики висвітлено

в працях провідних учених (Д.Богиня, В.Геєць, О.Грішнова, Б.Данилишин, Е.Лібанова, В.Онiкiєнко, А.Чухнота iншi). В цих роботах залежно вiд трактування сутi добробуту (як тягаря, соцiальної згуртованостi, принципу розподiлу, капiталовкладень, мережi безпеки, системи заохочення до працi, права) рiзнятьсi пiдходи до визначення структури, типологiчних форм, механiзмiв реалiзацiї цiєї полiтики[2].

в) розрiзненiсть суб'єктiв рiональної соцiальної полiтики, що проявляється у рiзних вимогах та процедурах її реалiзацiї;

г) одночасне її буття частиною полiтики окремих рiгонiв та складовою соцiальної полiтики держави, а також державної рiональної полiтики;

д) значна кiлькiсть об'єктiв та суб'єктiв рiональної полiтики, особливостi яких слiд враховувати;

ж) вiдсутнiсть чiтко визначеного пiдходу до ролi i мiсця рiональної соцiальної полiтики в системi державного та рiонального управлiння.

З вищенаведеного випливає, що рiональна соцiальна полiтика (РСП) має враховувати загальнi завдання i вимоги державної соцiальної полiтики (ДСП), а з iншого – бути орiєнтованою на потреби її об'єктiв в конкретному рiгонi та виходити з його можливостей їх задоволення.

Оскiльки на сьогоднiшнiй день рiональна полiтика розглядається тiльки як така, що здiйснюється державою в рiгонах (що цiлком справедливо, адже рiгони обмеженi (переважно фiнансово) щодо самостiйного вирiшення бiльшостi питань власного розвитку), то РСП по сутi повинна спиратися на засади державної соцiальної полiтики, а з iншого боку – враховувати прiоритети державної рiональної полiтики. Тобто РСП знаходиться на перетинi iнтересiв державної полiтики як такої взагалi та соцiальної полiтики уряду, що здiйснюється в країні - рис. 1.

В той же час, рiональна соцiальна полiтика має формуватися i реалiзовуватися виключно рiональними суб'єктами за пiдтримуючою та консультативної ролi держави.

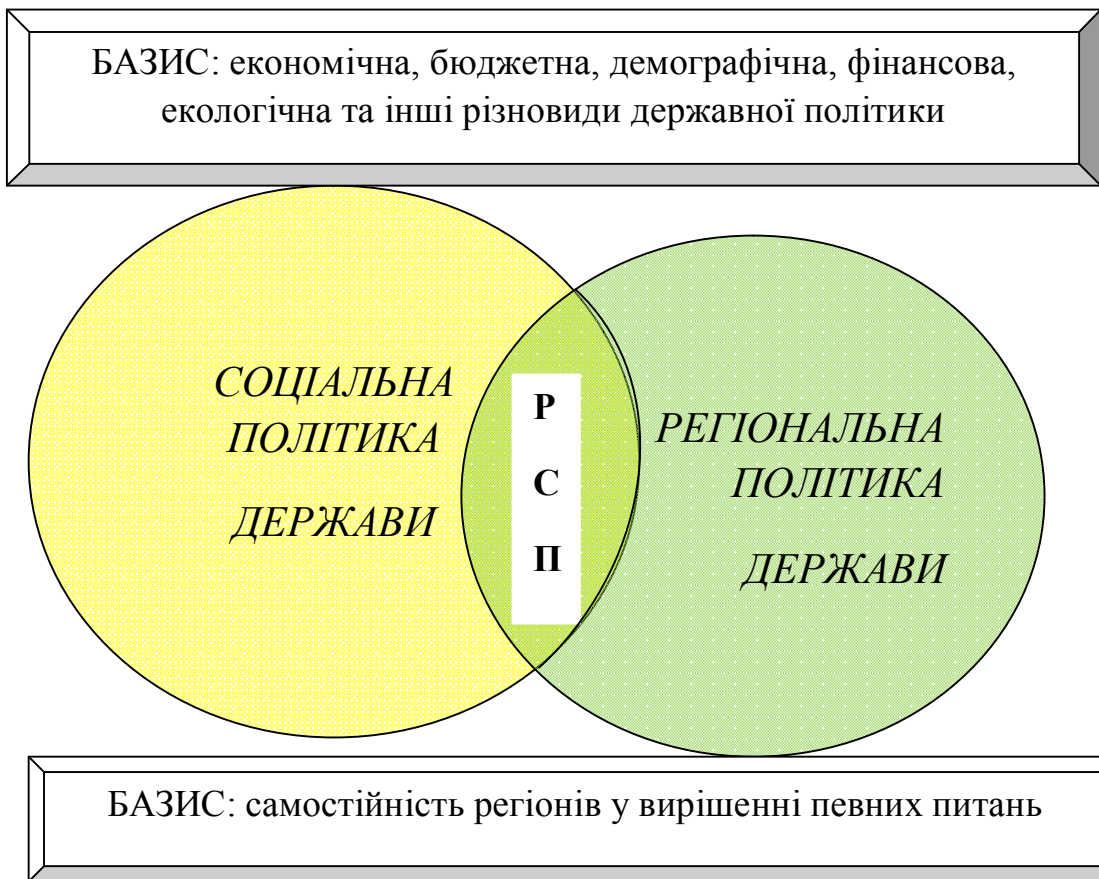


Рис. 1. Регіональна соціальна політика як складова державної регіональної та соціальної політик

Регіоналізація соціальної політики, на наше глибоке переконання, повинна передбачати поступове перенесення центру тяжіння соціальних реформ у регіони та формування при цьому необхідної бази (правового, організаційного, економічного та наукового характеру). Як точно відмічає Бірюкова М.В. «процес регіоналізації включає орієнтацію на потреби особистості, які реалізуються в конкретній соціальній сфері; формування єдиного соціального простору регіону; облік конкретних регіональних особливостей при визначенні сфер і напрямків діяльності всіх структурних елементів соціальної системи»[3]. В той же час, окремі дослідники пропонують розробити Концепцію державної РСП[4], що знову повертає центральну вісь цього поняття до держави та її вихідної ролі в процесі реалізації РСП.

На наше переконання слід враховувати існування певних відмінностей між поняттями «регіональна соціальна політика» та «соціальна політика в регіоні».

Якщо останнє стосується, на нашу думку, саме реалізації на рівні окремого регіону тих чи інших напрямів державної соціальної політики, то перше має відображати соціальну політику саме регіонального рівня (розроблену з врахуванням існуючих обмежень та ресурсів, потреб та запитів населення). Пов'язано це з тим, що окремі регіони стають своєрідними полігонами для здійснення державних соціальних програм та технологій, що є відображенням соціальної політики в регіоні. Її ми розглядаємо як комплекс заходів державних органів влади, спрямованих на соціальний розвиток регіонів. Слід відмітити, що соціальна політика держави в регіонах фактично була і є спрямованою на виробітку стратегії соціального розвитку на макрорівні, формування соціальної спільності. Ми вважаємо, що соціальна політика в регіоні та регіональна соціальна політика доповнюють одна одну.

Цілком слушним є також зауваження Садової У.Я. про необхідність врахування при визначенні РСП нового підходу до тлумачення поняття «регіон», який полягає у його розгляді як регіону-соціуму[5, с.46]. При цьому науковці практично єдині в думці про те, що РСП повинна бути складовою соціальної політики держави, що дозволить останній гарантувати умови для росту добробуту громадян і всебічного їх розвитку[2].

У короткому словарю-довіднику «Соціальна держава» зазначається, що РСП є комплексом заходів, як розробляться і реалізуються органами влади регіону та іншими зацікавленими суб'єктами за участі місцевого самоуправління з врахуванням сформованої концепції регіонального соціального розвитку [6]. Ізабель Ортіз (представниця Комісії з економічних та соціальних питань ООН) розглядає РСП як інструмент влади, який дозволяє регулювати та доповнювати ринкові механізми і соціальні структури щодо надання різноманітних соціальних послуг населенню (освіти, охорони здоров'я, зайнятості, соціального захисту) на основі принципів перерозподілу, захисту та соціальної справедливості [7, с.6].

Ми вважаємо, що при визначенні змісту регіональної соціальної політики ще слід виходити з того, що саме в регіонах вирішуються питання відтворення

продуктивних сил та задовольняються ключові соціальні потреби населення. Тому, на нашу думку, *регіональна соціальна політика* – це складова регіональної політики, яка являє собою комплекс заходів (соціально-економічного, правового, організаційного та культурно-морального характеру), спрямованих на вирішення соціальних проблем регіону і створення сприятливого життєвого середовища для забезпечення його (регіону) сталого соціального розвитку з врахуванням існуючих ресурсних обмежень і можливостей. Такий підхід, на нашу думку, є цілком виправданим і доцільним, оскільки облік особливостей рівня розвитку окремих територій в умовах значної диференціації українських регіонів дозволить більш оптимально вистроювати їх соціальну політику і тим самим внести відчутний внесок у досягнення єдиної спільної мети соціально-економічного розвитку країни.

Ефективна модель РСП повинна відповідати вимогам сталого суспільства, брати до уваги специфіку конкретної ситуації, тобто бути здатною швидко реагувати на зміну об'єктивних і суб'єктивних факторів, що обумовлюють життєдіяльність представників тих чи інших соціальних груп.

Найбільш ефективною в даний час є модель РСП, що спирається на комплексне інтегративне бачення проблем соціальної політики як на рівні конкретного регіону в цілому, так і окремих його територій. РСП повинна базуватися на цілісній системі конкретних взаємопов'язаних елементів, які утворюють організаційно-методологічні основи її формування в регіоні. Основними з них є:

Нормативно-правове забезпечення, що має на увазі створення системи законодавства на рівні регіону, здатної забезпечити належне регулювання РСП. На даний момент формування повноцінної регіональної законодавчої бази не передбачено чинним законодавством України (хоча є окремі нормативні акти, що регулюють взаємини місцевих і державних органів влади в частині і формування, і реалізації окремих напрямків РСП).

Об'єктом РСП є окремі індивіди, соціальні спільності і суспільство в цілому, з одного боку, і соціальні відносини, що складаються між соціальними

спільнотами та окремими індивідами в рамках тієї чи іншої соціальної спільності, з іншого. Крім того, об'єктом РСП можна розглядати соціальну ситуацію в регіоні в цілому, ті соціальні проблеми і негаразди, які йому притаманні в силу дії різних факторів.

Суб'єкти РСП - це особи та групи осіб, що певної чином об'єднані у відповідні соціальні структури: організації, установи, об'єднання, які, володіючи необхідними ресурсами, впливають на вироблення напрямків РСП і її реалізацію в регіоні. Серед найбільш значущих акторів СП в регіоні дослідниками як правило виділяються: органи державної влади та управління, громадські, благодійні та інші недержавні організації й об'єднання, бізнесові й комерційні структури, професійні соціальні працівники, добровольці й волонтери, соціальні групи і громадяни шляхом участі у громадських ініціативах і об'єднаннях, групах самопомоги тощо.

Поряд з цим, існує також і певна група *пасивних суб'єктів соціальної політики*. Це передусім банківські й кредитні установи, страхові компанії тощо, які в міру накопичення активів починають усе більше відігравати активну роль в реалізації заходів соціальної політики. Прикладом цього може слугувати діяльність вітчизняних банків, які намагаються запроваджувати соціальні ініціативи – наприклад, підтримки інвалідів, збору коштів для лікування тяжко хворих дітей, підтримки слабо захищених верств населення[1, с.18].

Співвідношення цих сил на полі РСП не залишається незмінним і визначається: (1) значимістю соціальної політики для регіонального і державного рівнів влади; (2) характером взаємодії між Центром і регіонами; (3) відносинами, які складаються у держави з зовнішнім світом; політичної і економічної відкритістю країни та її регіонів [8, с.4].

Наступний блок організаційно-методичних засад формування РСП включає *визначення цілей, завдань та функцій РСП*. Стратегічною метою РСП є створення сприятливого життєвого середовища, умов для гідного рівня та високої якості життя всіх територіальних спільнот людей і кожної людини. Однак кризові умови розвитку українського суспільства в останні 20 років

висувають на перший план цілі тактичного характеру. Головна з них: соціальний захист малозабезпечених і непрацевдатних громадян, та нормалізація соціальної ситуації на місцях. Не менш важливою метою є створення умов для всебічного розвитку молоді, виховання високоосвічених, інтелектуальних, творчих особистостей, здатних сформувати постіндустріальне правове суспільство. При цьому особливу увагу слід звернути на суспільні й міжособистісні відносини, які повинні будуватися на основах моральності, совісті, толерантності [9].

Важливе місце серед засад формування РСП належить *інформаційному забезпеченню* цієї політики, що включає в себе інформацію статистичного обліку стану і зміни соціальної ситуації, соціальних процесів, потреб соціальних груп та їх соціальних запитів, а також інформацію з обліку якісних і кількісних показників та їх динаміки, що служить базисом для формування та реалізації РСП, її вдосконалення. Крім того, ефективна взаємодія всіх вищеназваних блоків неможлива без повного і своєчасного їх інформаційного забезпечення.

Управління реалізацією РСП може бути державне, регіональне і місцеве. Це пов'язано із виділенням великих блоків: політика, спрямована на реалізацію на території регіону державної соціальної політики для досягнення загальнодержавних цілей; власне регіональна політика, спрямована на реалізацію цілей регіону з урахуванням специфічних регіональних чинників протікання соціальних процесів; регулювання розвитку більш дрібних частин (районів, міст області та інших територіальних одиниць) для забезпечення певних пропорцій їх розвитку.

Щодо практичних аспектів реалізації РСП, то більшість регіонів проводить соціальну політику інерційного (залежну від умов і звичних пріоритетів) і ситуативного (пасивно реагує на дії державної влади) характеру. Регіони не можуть розширити горизонт планування в соціальній політиці і не стимулюються до цього, залишаючись виконавцями рішень державних органів влади. На пострадянському просторі реалізація РСП більше пов'язана з

виконанням нею інструментальної ролі, вірніше ролі інструмента в руках різних суб'єктів (найчастіше окремих політичних сил) у процесі боротьби за отримання та утримання влади в різних її структурах [10]. Це призводить до того, що все більше загострюється протиріччя між призначенням РСП - соціалізувати суспільство, підтримувати партнерські відносини, безпосередньо забезпечувати виживання слабо захищених груп і категорій населення та її використанням. Фактично РСП, як і державна соціальна політика, стає заручницею напружених ситуацій у політичному та економічному житті суспільства. Вищесказане призводить до того, що РСП стає нестійкою, кон'юнктурною, практично віддаленою від значущих проблем повсякденного життя громадян. Щоб уникнути затяжної кризи соціальної політики, регіональна влада повинна вибудовувати цю політику системно, з урахуванням стратегічних та оперативних завдань територій.

Література:

1. Туленков М.В. Соціальна політика в Україні: Навч.-метод. розробка – К.: ІПК ДСЗУ, 2010. – 35 с.
2. Шиманський О.О. Теоретико-методологічні основи регіональної соціальної політики// [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2010_6_2/32.pdf
3. Бірюкова М.В. Переваги застосування регіональної соціальної політики в Україні// [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Debu/2006-1/doc/2/03.pdf>
4. Регіональна соціальна політика в Україні: критерії оцінювання та показники ефективності / У.Я. Садова // Демографія та соціальна економіка. — 2008. — № 1. — С. 151-165. // [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://dspace.nbu.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/8928/14-Sadova.pdf?sequence=1>
5. Садова У.Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку: Монографія.— Львів: ІРД НАН України, 2005. – 408с.

6. Социальная политика региональная// Социальное государство. Краткий словарь-правочник.- М., 2002.// [Электронный документ].— Режим доступа: <http://voluntary.ru/dictionary/985/word/socialnaja-politika>
7. Isabel Ortiz. Politique sociale. Note d'orientation –New York, juin 2007. 24
8. Чирикова А.Е. Региональная социальная политика: акторы и мотивация // Мир России. 2011. №4 (15) // [Электронный документ].-Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Chirikova_Mir_Rossii.pdf
9. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. — М.: Издательство «Экзамен», 2008. — 944 с.
10. Желтов В.В., Шпак Л.Л. Противоречия региональной социальной политики// тезисы доклада на региональной конференции «Социальная политика реали 21 века: региональный аспект»// Независимый институт социальной политики. – 17.10.2002г.// [Электронный ресурс]— Режим доступа: www.socpol.ru/grantprog/doc/thesis_barnaul/shp.doc