

КОНЦЕПЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Реалізація конституційного курсу на побудову в Україні соціальної держави вимагає ефективної регіональної соціальної політики, адекватної запитам суспільства. Пошуку моделі такої політики присвячені праці багатьох учених, фахівців-практиків. Проте на цьому шляху існує чимало проблем як загально-методологічного, так і прикладного характеру.

В Україні відбувається активне обговорення реформ соціальної сфери. Однак на регіональному рівні воно не носить системного характеру. Це особливо відчутно в процесі пошуку шляхів реалізації стратегій подолання бідності, формування середнього класу.

У працях провідних учених вирішуються питання соціальної тематики. Так, зокрема, цими проблемами займалися Д. Богиня, В. Геєць, О. Грішнова, Б. Данилишин, І. Кравченко, О. Кучеренко, Е. Лібанова, М. Логунова, І. Лукінов, О. Макарова, В. Онікієнко, С. Пирожков, А. Пойченко, В. Романов, Ю. Сасенко, В. Тертичка, М. Чумаченко, А. Чухно, В. Шахов та інші.

Завданням статті є: обґрунтувати концепцію регіональної соціальної політики як органічну складову механізму її реалізації; проаналізувати інституційну структуру регіональної соціальної політики.

Знаковою подією в житті вітчизняних наукових центрів, що займаються соціальними проблемами регіональної економіки, став дискурс, пов'язаний із адаптацією до умов України декларації "Цілі ООН в галузі розвитку на порозі тисячоліття" (Всесвітній Самміт лідерів держав, жовтень 2000 р.). Україна як член ООН взяла на себе зобов'язання викорінити до 2015 року злидні, не знижувати якості та загальнообов'язковості початкової освіти, побороти інфекційні хвороби, суттєво зменшити материнську та дитячу смертність, створити сприятливе для людини екологічне середовище, забезпечити рівність чоловіків та жінок [1, с. 65]. На загальнонаціональному рівні робота з розробки вказаних цілей ознаменувала черговий етап реформування всієї вітчизняної системи соціального управління, пошуку нової моделі та механізмів реалізації соціальної політики. На регіональному рівні ця робота виявила гостру потребу розвитку методологічного та методичного забезпечення аналізу проблемних ситуацій та обґрунтування пріоритетності цілей в умовах регіону, вивчення громадської думки з приводу бачення ситуації в майбутньому, привела до дискусії щодо сценаріїв розвитку (аналіз © *В. В. Комірна, 2008*

вигод і витрат), формулювання ключових заходів регіональної соціальної політики [2, с. 53]. Більше того, виявилося, що регіональні дослідження проблем соціального розвитку мезорівневих територіальних суспільних систем (ТСС), як правило, відіграють роль додатків макроекономічних досліджень. Одна із причин цього – відсутність єдиних концептуальних підходів до трактування регіональної соціальної політики.

Регіональна соціальна політика – це особлива інституційно й законодавчо оформлена діяльність органів влади й місцевого самоврядування, спрямована на територіальну організацію та розвиток соціальної сфери ТСС і забезпечення на цій основі добробуту її мешканців. Державна регіональна соціальна політика є складним, глибоко структурованим феноменом, який має свої елементи, блоки, структури, взаємозв'язки, котрі формують складний соціально орієнтований регіональний комплекс. Загальний каркас регіональної соціальної політики формують поняття соціальної безпеки, соціальної держави, соціальної роботи.

Об'єктом регіональної соціальної політики є регіональні соціальні процеси ТСС, що відповідають територіальним закономірностям та особливостям формування і реалізації людської поведінки в процесі задоволення відповідних потреб.

Предмет регіональної соціальної політики – організаційна, регулятивна та контрольна сфера діяльності, яка пов'язана з владою і спрямована на впорядкування різноманіття регіональних соціальних процесів ТСС, конкретизацію цілей, інструментів втілення в життя цієї діяльності, виходячи з певних умов місця та часу (форм, методів, засобів, механізмів).

Регіональна соціальна політика здійснюється відповідно до низки принципів – об'єктивних, науково обґрунтованих положень, що відображають дію соціально-економічних законів і спрямовані на більш повну реалізацію функцій її суб'єктами. Ці принципи є симбіозом двох видів систем управління соціальною сферою ТСС – територіального й соціального.

У системі територіального управління передбачаються принципи: єдності соціального і територіального управління; пріоритетності цілей соціального розвитку ТСС; ієрархічності цілей; необхідності повноти та різноманіття інформації; обов'язковості зворотного зв'язку між підсистемами ТСС різного рівня; регіонального програмно-цільового забезпечення; ситуаційного управління при прогнозуванні збурень ТСС; делегування повноважень; гуманізму і моральності в територіальному управлінні; відкритості прийняття рішень; науковості тощо.

У системі соціально управління – це принципи соціальної справедливості (як з погляду можливостей, так і результату); соціальної відповідальності, зокрема, індивідуальної; соціального партнерства (рівноправність сторін на переговорах й при прийнятті рішень, однакова

для всіх сторін обов'язковість виконання домовленостей, відповідальність за виконання прийнятих зобов'язань, принцип трипартизму, тобто участь у переговорах трьох сторін – державної влади, робітників і працедавців); соціальної солідарності (рівний і справедливий доступ до суспільних благ як найбільш дієва і прагматична профілактика соціальної нестабільності і кримінальної активності); соціальної компенсації (створення доступної сфери життєдіяльності, надання певних пільг і відповідного соціального обслуговування з метою соціальної захищеності всіх мешканців ТСС незалежно від обмежень, обумовлених їх статусом; соціальних гарантій (надання громадянам гарантованого державою мінімуму соціальних послуг з навчання, виховання, духовного і фізичного розвитку, професійної підготовки і раціонального працевлаштування, обсяг, види та якість яких необхідні для підготовки до самостійного життя); субсидіарності, підтримки (законодавчого регулювання взаємодії державних і недержавних структур у соціальній сфері ТСС з підтримкою останніх, надання переваги громадським ініціативам порівняно з відповідною діяльністю держави при фінансуванні заходів регіональної соціальної політики) [3, с. 60; 4, с. 42; 5, с. 16].

Принципи формування та реалізації регіональної соціальної політики залежать від моделі соціальної держави. В одних випадках вони можуть спрямовуватись на вирівнювання міжрегіональних диспропорцій стану соціального розвитку, тобто реалізуватися шляхом врівноваження потенціалів часткових ТСС як складових системи вищого порядку (принцип рівноваги регіональної соціальної політики). В інших – орієнтуватися на стимулювання розвитку багатоманітності регіонів, втілюватися через поглиблення диференціації між ними як джерела саморозвитку ТСС (принцип самоорганізації регіональної соціальної політики).

В унітарних державах, де головним суб'єктом регіональної соціальної політики є центральний уряд (головний розпорядник ресурсів), права та обов'язки органів територіального управління, місцевого самоврядування суттєво обмежені. Метою такої регіональної соціальної політики є створення рівних умов життєзабезпечення населення, комплексне регулювання факторів і зв'язків, що впливають на стан соціального розвитку ТСС (мета – подолання диспропорцій шляхом вирівнювання умов розвитку). У федеративних державах суб'єктів регіональної соціальної політики є декілька. Зокрема, центральний уряд, регіональні органи влади виступають як рівноправні партнери процесу соціального розвитку ТСС, що наділені відповідними правами й обов'язками (принцип рівновідповідальності). У таких державах можна виділити окремі рівні регіональної соціальної політики:

– загальнонаціональну (макрорівневу), мета і завдання забезпечення добробуту населення якої пов'язана з конституційними зобов'язаннями держави щодо реалізації мінімальних соціальних стандартів та гарантій

(реалізується вертикальний соціально-економічний інтерес гармонізації відносин “зверху–вниз”). Це регіональна соціальна політика, орієнтована на забезпечення основних прав громадян незалежно від місця проживання (система загальнодержавних мінімальних соціальних стандартів та механізм вирівнювання умов соціального розвитку окремих регіонів, зон, населених пунктів з допомогою міжбюджетних трансфертів, система загальнообов’язкового соціального страхування та механізм актуальних розрахунків);

– власне регіональну (мезорівневу), метою якої є реалізація специфічних соціальних цілей та завдань розвитку соціальної сфери кількох локальних суміжно розташованих ТСС. Вона передбачає поділ повноважень та відповідальності за проведення такої політики (реалізується горизонтальний соціально-економічний інтерес гармонізації відносин) [6, с. 19];

– локальну, мета якої передбачає забезпечення добробуту населення в межах ТСС (поселення чи невеликої групи), виходячи з інтересів та можливостей ресурсного забезпечення окремих муніципальних утворень, населених пунктів, зон, районів (реалізується вертикальний соціально-економічний інтерес гармонізації відносин “знизу–вверх”). Як мезоекономічна, так і локальна регіональна соціальна політика спрямовані на вироблення й реалізацію додаткових соціальних гарантій мешканцям території понад загальнодержавний мінімум, виходячи зі збалансованого, динамічного розвитку відповідних ТСС (система регіональних соціальних стандартів та механізми стимулювання розвитку регіональних ринків соціальних послуг, територіальної організації соціальної інфраструктури).

Окремої уваги вимагає принцип відповідальності (рівновідповідальності) суб’єктів регіональної соціальної політики, який по-різному використовується в унітарних та федеральних державах. Так, на федеральному рівні центр включається у вирішення соціальних проблем регіонів як суб’єктів федерації (мета – забезпечення встановлених у законодавчому порядку соціальних стандартів та гарантій), на субфедеральному на перше місце виходить система відносин між суб’єктом федерації та муніципальними утвореннями. Муніципальні органи влади стають суб’єктами регіональної соціальної політики, до компетенції яких входить широке коло питань територіальної організації життєдіяльності населення, розвитку соціальної інфраструктури (відповідно метою є вироблення регіональних соціальних стандартів, забезпечення додаткових соціальних гарантій). Інколи цей рівень розглядається як локальний, що обумовлене специфікою національного законодавства, зокрема тим, що місцеве самоврядування не входить до структури державного управління. При такій конфігурації відносин “центр–регіон” так зване субфедеральне місце в аналізованій структурі рівнів регіональної соціальної політики

займає діяльність міжрегіональних асоціацій, що базуються на принципах солідарності, субсидіарності, соціальної справедливості, соціально-політичної координації при вирішенні специфічних проблем. Предметом діяльності цього суб'єкта регіональної соціальної політики є координація соціального розвитку груп регіонів (мета – підвищення ефективності взаємодії територій з центром, забезпечення їх гармонійного, динамічного, збалансованого соціального розвитку).

Формування та реалізація регіональної соціальної політики вимагає належного інституційного забезпечення.

Інституційну структуру регіональної соціальної політики утворюють такі регіональні органи, як:

- ради народних депутатів;
- ради соціального партнерства;
- політичні ради регіонів, наукові ради академічних установ і наукових центрів, ради громадсько-політичних об'єднань;
- регіональні засоби масової інформації.

Ради народних депутатів регіонального рівня здійснюють прямий вплив на затвердження дохідних і витратних статей відповідних бюджетів.

Щодо регіональних рад соціального партнерства, то вони є тристороннім органом, що утворюється з представників профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань і відповідного органу виконавчої влади. Метою їх діяльності є забезпечення соціальної злагоди в регіоні шляхом узгодження соціально-економічних інтересів сторін, сприяння взаєморозумінню між ними, запобігання конфліктів і розв'язання суперечностей для створення умов поступального економічного розвитку регіону та підвищення життєвого рівня мешканців ТСС. Основними завданнями роботи ради є налагодження механізмів постійної системної взаємодії між сторонами соціального партнерства, організація дво- та багатосторонніх консультацій для узгодження рішень щодо розвитку соціально-трудова сфери, вироблення пропозицій стосовно стратегії розвитку регіону з урахуванням інтересів найманих працівників, роботодавців, держави, підготовка рекомендацій держадміністрації з вироблення та реалізації соціальної політики, застосування міжнародних норм відповідно до ратифікованих Конвенцій МОП та розгляд можливостей застосування нових ще не ратифікованих норм МОП, розробка пропозицій з укладання та виконання регіональної угоди, колективних договорів у разі звернення сторін до неї, сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів), вироблення рекомендацій органам виконавчої влади щодо оптимізації соціально-трудова відносин у регіоні. Рада має право отримувати від місцевих органів виконавчої влади чи виконавчих органів місцевого самоврядування, об'єднань роботодавців, об'єднань найманих

працівників необхідну інформацію для виконання завдань, звертатися до місцевих органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування, роботодавців чи вповноважених ними органів, об'єднань найманих працівників із пропозиціями щодо регулювання відносин у соціально-трудої сфері регіону, вимагати відповіді на свої звернення, делегувати своїх представників для участі в обговоренні соціально-економічних та соціально-трудої питань в облдержадміністрації, об'єднаннях роботодавців і найманих працівників, попередньо узгодивши питання з цими органами, самостійно визначати пріоритет своєї роботи та проблеми, що мають розглядатися та вирішувати в процесі її діяльності, створювати робочі групи як з числа членів ради, так і з залученням експертів, консультантів.

Робота політичних рад, а також рад громадсько-політичних об'єднань регіонів характеризується значною періодичністю в інтенсивності, пов'язаною з виявом соціальних інтересів населення. Це пояснюється чергуванням фаз піднесення й падіння соціальної активності населення в різні періоди функціонування інституту влади, хоча в цілому має неабияке значення у відстоюванні соціальних інтересів пересічних громадян.

Аналіз нормативної бази регіонального соціального розвитку ТСС свідчить, що вона наразі не забезпечує належний правовий супровід регіональної соціальної політики. Це підтверджує експертиза нормативних та методичних документів (планово-економічних, містобудівельних і відомчих) на предмет відповідності їх норм і положень завданням сучасного етапу соціальних реформ у державі (у світлі Законів України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, „Про прожитковий мінімум”, „Про межу малозабезпеченості”, „Про пенсійне забезпечення”, пакета законів про загальнообов'язкове соціальне страхування, а також „Про місцеве самоврядування”, „Про Генеральну схему планування території України”, Указу Президента “Про Концепцію державної регіональної політики України” тощо). Положення нормативних та методичних документів базуються на вузько-відомчих інтересах. Очевидно, назріла гостра потреба створення на найвищому рівні виконавчої влади – Кабінету Міністрів України – підрозділу, який би здійснював моніторинг проблем регіональної соціальної політики, розробляв необхідну законодавчу і нормативну базу реформування соціальної сфери в регіонах, забезпечував оперативне керівництво соціальними процесами, що відбуваються на місцях. З метою методичного забезпечення його роботи пропонується проект концепції.

Концепція побудови в Україні соціальної держави – це високі соціальні гарантії населенню. Нова система забезпечення цих гарантій опирається на ідеологію добробуту, трактовану як систему безпеки із заохоченням до праці. Формування такої системи – це копітка робота всіх гілок влади.

Література

1. Коломийчук В. С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району: теорія, методологія, практика. – Тернопіль: ТОВ „Терно-Граф”, 2002. – 316 с.
2. Лановик Б. Д., Матисякевич З. М., Матейко Р. М. Економічна історія України і світу: Підручник / За ред. Б. Д. Лановика. – К.: Вікар, 1999. – 461 с.
3. Лібанова Е. М. Індекс людського розвитку // Інвестиційний рейтинг регіонів України. – К.: Інститут реформ, 2002. – Вип. 2/3. – С. 59–70.
4. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. – К.: Ліра-К, 2004. – 328 с.
5. Семикіна Т. Соціальна політика у глобальному вимірі. – К.: Унів. вид-во „Пульсари”, 2003. – 252 с.
6. Семів Л. К. Регіональна політика: людський вимір: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 392 с.

УДК 330.3

Т. В. Мірзодаєва

Українсько-американський гуманітарний інститут
„Вісконсінський Міжнародний Університет (США) в Україні”

ЗАВДАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ЇЇ МОНІТОРИНГУ

Органічною ланкою процесу формування та реалізації регіональної соціальної політики є моніторинг соціальних явищ у розрізі регіонів та процесів територіальної суспільної системи, на які вона спрямована, а також власне регіональної соціальної політики – ефективності функціонування влади у сфері вироблення цілей соціального розвитку, механізмів їх досягнення в умовах змін середовища територіальної суспільної системи.

Система наукових знань про соціальну політику формується на стику різних суспільних дисциплін, зокрема, в політології, економіці, соціології. Так, в економіці її витoki пов’язані з розробкою наукових систем Дж. Мілля, К. Маркса, К. Менгера, А. Маршалла, Дж. Кейнса, П. Самуельсона. З появою соціальних доктрин Е. Дюргейма, М. Вебера, В. Парето, формуванням наукових основ економічного аналізу політики (В. Вільямс, А. Мельтсер, Н. Рікман, Т. Сааті, В. Дунн, Дж. Мангейм, Р. Рич, Д. Веймер, Е. Вайнінг, К. Вайс) зростає увага до вивчення проблем соціальної політики. В Україні
© Т. В. Мірзодаєва, 2008