

КРИШЕНЬ Олена Вікторівна
директор департаменту соціального захисту
населення Дніпропетровської облдержадміністрації

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Аналізуються сучасні тенденції формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні. Визначаються етапи формування регіональної соціальної політики в період незалежної української держави. На підставі емпіричного дослідження регіональних стратегій розвитку регіонів України проводиться ранжування соціальних пріоритетів. Серед найголовніших пріоритетів соціального розвитку регіонів соціальний захист населення визнано як регіональний пріоритет у половині регіонів України. На цій підставі обґрунтовується особлива роль департаменту соціального захисту населення обласної державної адміністрації як ключового суб'єкта управління у сфері реалізації регіональної соціальної політики. Доводиться, що функціонально-змістове навантаження діяльності органів виконавчої влади в регіонах ґрунтується на функціях соціально-сервісного змісту та функціях соціального розвитку (цілепокаладання, прогнозування, моніторинг та оцінювання, аутсорсинг). Наводяться пропозиції щодо вдосконалення методологічного інструментарію активного застосування функції соціального розвитку в умовах децентралізації управління в соціальній сфері. Доводиться, що регіональна соціальна політика у своєму розвитку орієнтована на перспективу, що забезпечує поступальний євроінтеграційний рух української держави.

Ключові слова: соціальна політика, регіон, державне управління, соціальний захист, тенденції, пріоритети.

Постановка проблеми. Конституція української держави у ст. 3 визначає, що найвищою соціальною цінністю є людина, її життя та здоров'я, а також безпека [4]. Зазначені положення Основного закону держави гарантуються апіорі за будь-яких умов – стабільного існування чи в умовах суспільних трансформацій (занепад СРСР, ранній період незалежності української держави, сучасні події на сході України тощо). Як зазначають вітчизняні науковці, у період суспільних трансформацій особлива роль у створенні системи безпечної життєдіяльності належить важливішим галузям соціальної сфери, до яких можна віднести галузь охорони здоров'я, освіти та науки, а також систему соціального захисту населення. Саме ці галузі формують найближче соціальне оточення та слугують джерелом задоволення основних соціальних потреб, прав та інтересів громадян України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження стану розроблення в науковій літературі проблематики формування та розвитку регіональної соціальної політики в умовах сучасних суспільних трансформацій набуває дедалі більшої актуальності та має міждисциплінарний характер. Теоретичні засади становлення та розвитку соціальних аспектів політики в розрізі регіонів України в перші роки незалежності найбільш докладно досліджувалися в галузі економічної науки (В. Куценко), демографії (Е. Лібанова), політології, соціології та ін. Водночас у науці державного управління ця тема й надалі викликає значний інтерес та спонукає до продовження наукових розвідок у контексті пошуку актуальних форм, моделей та принципів формування й реалізації нової регіональної соціальної політики в період євроінтеграційної трансформації українського суспільства.

Проблеми формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики дедалі частіше привертають увагу багатьох вітчизняних дослідників,

серед яких слід, насамперед, назвати А. І. Амошу, Н. П. Борецьку, В. І. Куценко, М. В. Кравченко, Е. М. Лібанову, В. О. Мандибуру, О. М. Петроє, У. Я. Садову, В. А. Скуратівського, Т. В. Семигіну, В. П. Трощинського, П. І. Шевчука та ін. Водночас не можна вважати, що вже остаточно досліджено весь спектр проблем розвитку регіональної соціальної політики. Адже поглиблення як зовнішніх факторів впливу (продовження операції Об'єднаних сил), так і внутрішніх викликів суспільного розвитку (нестабільність економічної ситуації, загострення демографічної кризи, зростаючий індекс міграції та безробіття тощо) наслідково негативно впливають як на соціальне самопочуття громадян України, так і на соціальний розвиток регіонів та держави в цілому. При цьому слід сказати, що сучасні демократичні перетворення (трансформації), як зазначають вітчизняні науковці, слід сприймати як соціально-політичний механізм, який реалізується державними інститутами, на шляху досягнення вищого рівня якості та тривалості життя населення. Одним зі складників демократичних перетворень є соціальна політика, формування, реалізація та розвиток якої характеризується певними тенденціями і особливостями. Усе це й визначає актуальність здійснення дослідження за визначеною темою в період суспільних трансформацій, обумовлених євроінтеграційним рухом, децентралізацією та секторальними реформами [9].

Мета статті полягає в дослідженні та узагальненні сучасних тенденцій формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні.

Викладення основного матеріалу. Під час дослідження сучасних тенденцій формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні необхідно акцентувати, що сутність поняття «регіональна соціальна політика» характеризується доволі широким діапазоном трактувань. Усе залежить від того, в якій галузі наук розглядається ця проблема. Так, у науці державного управління регіональна соціальна політика розглядається як комплекс заходів вищих органів державної влади, що характеризуються соціально-економічними, правовими, організаційними та культурно-моральними характеристиками. Ці заходи спрямовані на соціальний розвиток регіонів з урахуванням існуючих ресурсних обмежень і можливостей.

Регіональна соціальна політика також розглядається як інструмент влади, який дозволяє регулювати та доповнювати ринкові механізми і соціальні структури щодо надання різноманітних соціальних послуг населенню (у сфері освіти, охорони здоров'я, зайнятості, соціального захисту тощо) на основі принципів перерозподілу, захисту та соціальної справедливості. Державноуправлінський чи практико-орієнтований підхід розглядає регіональну соціальну політику в межах виключно соціально-економічного простору регіону [5; 7]. Як вважає дослідниця А. А. Халецька, соціальна політика, насамперед, має бути орієнтована на створення умов для посилення рівня соціального захисту та соціальної безпеки, досягнення соціальної злагоди, стабільності та соціальної цілісності [10]. В умовах поглиблення трансформаційних процесів автор пропонує розглядати регіональну соціальну політику як особливий вид діяльності, заснований на засадах спільної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування із залученням інших суб'єктів публічного управління з метою досягнення найвищого рівня добробуту та якості життя територіальної громади на засадах гарантованої безпеки, соціальної компетентності та відповідальності.

Аналіз нормативно-правового забезпечення засад реалізації регіональної соціальної політики показує, що її правовий базис формувалася відповідно до внутрішніх та зовнішніх викликів. За період 1991 – 2019 рр. база в сукупності налічує 4 742 документи (за даними інформаційно-пошукової системи Національної наукової бібліотеки ім. В. І. Вернадського).

Головними суб'єктами прийняття державно-розпорядчих рішень, які змістовно стосуються актуальних проблем регіональної соціальної політики, є:

- Кабінет Міністрів України – 1 805 (38 %) документів;
- міністерства (43 суб'єкта) – 1 563 (33 %), у тому числі профільне міністерство (Мінсоцполітики, Мінсоцпраці, Мінсоцзабезпечення) – 372 (24 %);
- Верховна Рада України – 856 (18 %);
- президент України – 385 (8 %), у тому числі Рада національної безпеки і оборони України – 2 документи;
- судова влада – 133 (3 %).

Тож є очевидним, що регіональна соціальна політика в Україні й надалі продовжує формуватися за принципом згори донизу, а формування ідеології соціального розвитку за всю історію незалежності розпорозувалося між урядом і центральними органами виконавчої влади (міністерства, агенції, державні комітети, комісії, фонди тощо). В окремих випадках задля відстоювання своїх соціальних прав, свобод та інтересів громадяни України звертаються до судової гілки влади.

Грунтовний аналіз змісту нормативно-правових документів крізь призму історичного контексту дозволяє виокремити 5 основних періодів розвитку регіональної соціальної політики:

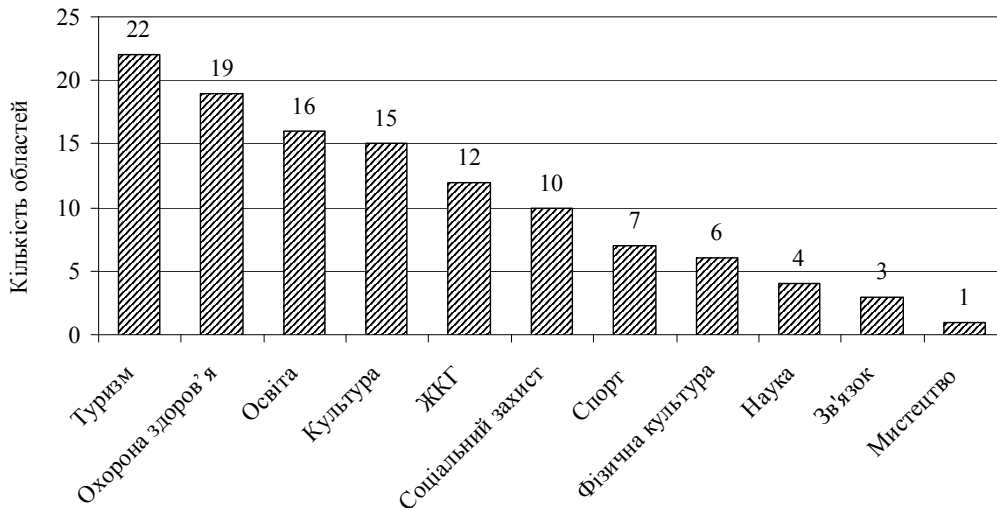
- пострадянський забезпечувальний (1980 – 1990 рр.);
- загальнодержавний розподільчий з елементами регіонального включення (1991 – 2000 рр.);
- перехідний публічно-орієнтований з елементами регіонального включення (2000 – 2010 рр.);
- перехідний публічно-орієнтований з регіональним пілотуванням (2010 – 2014 рр.);
- період стратегічного розвитку регіональної соціальної політики на засадах децентралізації та євроінтеграційного руху (з 2015 р. до сьогодні).

Слід зазначити, що саме з 2015 р. розвиток регіональної соціальної політики характеризується чітким виокремленням пріоритетів, які узгоджуються з основними цілями адміністративно-територіальної реформи та зовнішнім євроінтеграційним вектором розвитку України – 2020 [2]. Тому однією з головних функцій як держави, так і місцевого самоврядування є забезпечення належних умов і стандартів життя та досягнення гідного добробуту громадян за рахунок державноуправлінської діяльності щодо забезпечення засад стійкого розвитку регіонів, профілактики (запобігання) зовнішніх та внутрішніх соціальних загроз.

Схожу позицію щодо актуалізації функції розвитку соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства висловлюють вітчизняні дослідники В. Я. Бідак та Л. О. Павлова. Зокрема, науковці зазначають, що соціальна політика за функцією розвитку сприяє вирішенню завдання щодо максимізації соціального добробуту громадян, а за захисною – мінімізації неблагополуччя та соціальних ризиків [1]. З метою дослідження практичного виміру такої функції соціальної політики, як функція розвитку ми провели контент-аналіз змісту Стратегії регіонального розвитку в розрізі областей України [6]. За його результатами встановлено, що однією з найбільш важливих стратегічних пріоритетів соціальної сфери є сфера соціального захисту населення. Соціальний захист населення визнано як стратегічний пріоритет у кожній другій області України (рисунок). Держава великою мірою бере на себе функції із захисту соціальних прав, потреб та інтересів громадян, які не можуть бути виконані іншими суб'єктами і набувають ще більшого значення в період суспільних трансформацій. На нашу думку, саме в цей період ключову роль у реалізації регіональної соціальної політики відіграє департамент соціального захисту

Public administration mechanisms

населення обласної державної адміністрації. За даними міжнародних експертів, через цей суб'єкт українська держава забезпечує доступ до системи соціальних послуг майже у 90 % випадків [11]. Такий показник є одним із найвищих серед країн європейського регіону.



Пріоритетність стратегічних цілей розвитку соціальної сфери в регіонах України

Проведений нами аналіз функціонально-змістовного навантаження діяльності департаменту соціального захисту населення як структурного підрозділу обласної державної адміністрації показав, що забезпечення функцій держави щодо соціального захисту населення налічує понад 165 процесів, пріоритетними серед яких є забезпечення (38), координація (22), організація (14) та контроль (11). Вони утворюють групу функцій соціально-сервісного змісту. А функції з групи соціального розвитку (цілепокладання, прогнозування, моніторинг та оцінювання) на регіональному рівні потребують удосконалення та відповідного розроблення методологічного інструментарію в умовах децентралізації управління в соціальній сфері.

Важливо зазначити, що на сьогодні в Україні на місцевому рівні реалізується близько 80 видів послуг із соціальної підтримки населення, перелік яких затверджений Міністерством соціальної політики України [8]. Але методологічний інструментарій оцінювання якості їх надання на сьогодні розроблений тільки для процедури самооцінювання, яку проводить сам надавач соціальних послуг, наприклад територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Методика зовнішнього моніторингу та оцінювання якості надання послуг, яка здійснюється відповідно до вимог нормативно-правових актів вищим органом управління (регіонального) наразі ще не розроблена. Ми виходимо з позицій, що регіональна система зовнішнього моніторингу і оцінки якості надання соціальних послуг за своєю сутністю є комплексом наукових, технологічних та організаційних заходів з метою прийняття управлінських рішень щодо підвищення рівня життя населення та задоволення гарантованих державою соціальних потреб, прав та інтересів громадян України. Основними завданнями регіональної системи зовнішнього моніторингу та оцінки є:

– застосування науково обґрунтованих уніфікованих підходів до формування

єдиного переліку показників зовнішнього моніторингу та оцінки, методики обчислення таких показників, які використовуються установами, організаціями та закладами, зокрема під час виконання бюджетних та благодійних програм, реалізації проєктів, у тому числі міжнародних тощо;

– аналізування інформації про кількість та якість наданих соціальних послуг, прогнозування соціальних ефектів реалізації програм розвитку територіальних громад, підготовка пропозицій щодо вжиття оперативних заходів (у разі необхідності) тощо;

– забезпечення розвитку статистики у сфері реалізації регіональної соціальної політики шляхом удосконалення методів ведення обліку та звітності, підвищення рівня професійної підготовки фахівців з відповідних питань;

– систематичне збирання, оброблення, зберігання, аналізування показників регіонального плану зовнішнього моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг, що подаються відповідно до зазначеного плану місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм установами, організаціями та закладами, інститутами громадянського суспільства (за згодою);

– удосконалення методів збирання, зберігання та використання даних зовнішнього моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг шляхом застосування сучасних інформаційних технологій;

– створення та забезпечення функціонування електронних систем і баз даних моніторингу та оцінки, подання на запит заінтересованих місцевих органів виконавчої влади, установ, організацій та закладів інформації, що міститься в системах і базах даних.

Відповідно до цього розроблена авторська методика упровадження регіональної системи зовнішнього моніторингу і оцінки якості надання соціальних послуг, яка проходить апробацію у межах декількох регіонів України.

Ефективність розроблення та реалізації соціальної політики в регіоні формується як результат соціальної компетентності представників депутатського корпусу щодо цілей, принципів, методів, змісту та результатів трансформацій у ключових секторах соціальної сфери (охорона здоров'я, соціальний захист, освіта). Так, у Дніпропетровській області, за даними офіційного сайту обласної ради [3], затверджено до реалізації за кошти обласного бюджету 48 програм, з яких 24 (47 %) мають соціально-гуманітарне спрямування. Програми економічного блоку реалізуються до 2026 р., окремі програми економічного блоку – до 2038 р., програми соціального блоку – до 2022 р. Перспективний підхід як сучасна риса регіональної соціальної політики додатково ідентифікується і в програмах суто соціального спрямування, адже в п'яти програмах із семи, головним виконавцем яких є департамент соціального захисту населення обласної державної адміністрації, основні бенефіціари – це діти, молодь та сім'я.

Науковий інтерес до аналізу сучасних тенденцій розвитку регіональної соціальної політики передбачає вивчення та порівняння досвіду зарубіжних країн. І тут слід зазначити, що в країнах Європейського Союзу реформи соціального сектору мають перманентний характер, адже їх основною метою є адаптація національних систем державного управління до реалій та перспектив національних бюджетних пропозицій. Так, до 2000 р. в країнах Європейського Союзу регіональна соціальна політика розвивалася комплементарно розвитку промислової та аграрної політики. Після світової фінансової кризи 2008 р. дедалі очевидним стає тренд до звуження переліку соціальних послуг, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування. Упродовж останніх кількох років соціальна політика країн Європейського Союзу стає більш залежною від

розвитку галузі транспорту та телекомунікацій; від науково-дослідної та інноваційної політики; екологічної політики; політики у сфері зайнятості та підвищення кваліфікації трудових ресурсів. Такий перехід країн Єврозони від постіндустріальної економіки до інтелектуальної економіки з високою часткою послуг та високотехнологічних видів виробництва формує новий фокус орієнтації регіональної соціальної політики, виділяючи молодь як суб'єкт особливої уваги органів місцевої влади. Адже саме ця вікова група є найбільш мобільною в плані трудової міграції та найбільш здатною до розвитку в умовах ІТ-суспільства. Основними інструментами реалізації соціальної політики стосовно молоді є програми розширення академічних контактів, організація неформального навчання, мобільність молодих випускників у межах Європейського Союзу і питання працевлаштування молоді.

Висновки. Проведене дослідження окреслило основні тенденції формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в умовах сучасних трансформацій українського суспільства. Серед головних висновків дослідження слід назвати такі: розвиток регіональної соціальної політики періоду незалежності української держави відбувався еволюційним шляхом; з прийняттям курсу на європейську інтеграцію пріоритетним напрямом регіональних стратегій визначається напрям соціального захисту населення; департамент соціального захисту населення обласної державної адміністрації є ключовим суб'єктом, через який держава реалізовує соціальну функцію. На нашу думку, дослідження в цьому напрямі слід продовжувати.

Список бібліографічних посилань

1. Бідак В. Я., Павлова Л. О. Функціонально-цільовий підхід в удосконаленні системи соціального захисту населення: загальнодержавний і регіональний аспекти. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 5(109). С. 430–441. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20145\(109\)/sep20145\(109\)_430_BidakVY,PavlovaLO.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20145(109)/sep20145(109)_430_BidakVY,PavlovaLO.pdf).
2. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
3. Дніпропетровська обласна рада. Комісії. URL: <http://oblrada.dp.gov.ua/category/komissions>.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відом. Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кудлаєнко С. В. Державна соціальна політика у сфері економічних відносин: концептуальні засади. *Вісн. Хмельницького нац. ун-ту. Економічні науки*. 2017. № 2(1). С. 206–209. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2\(1\)_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)_40).
6. Кришень О. В. Сфера соціального забезпечення як соціальний пріоритет: порівняльний аналіз регіональних Стратегій-2020. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. № 6. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-6-5527>.
7. Куценко В. І., Остайфічук Я. В. Трансформація соціальної сфери України: регіональний аспект: монографія / за ред. С. І. Дорогунцова. Київ: Оріяни, 2005. 400 с.
8. Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей: наказ Мінсоцполітики України № 890 від 14 черв. 2018 р. URL: www.msp.gov.ua/files/890.pdf.
9. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 8 листоп. 2019 р. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.
10. Халецька А. А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=99>.
11. *World Social Protection Report 2017–19*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

List of references

1. Bidak V. Ya., Pavlova L. O. Funktsionalno-tsilovyi pidkhdid v udoskonalenni systemy sotsialnoho zakhystu naselennia: zahalnodержavnyi i rehionalnyi aspekty. Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. 2014. Vyp. 5(109). P. 430 – 441. URL [http://ird.gov.ua/sep/sep20145\(109\)/sep20145\(109\)_430_BidakVY,PavlovaLO.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20145(109)/sep20145(109)_430_BidakVY,PavlovaLO.pdf) [in Ukrainian].
2. Derzhavna Stratehiiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: zatverdzhena postanovoioiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
3. Dnipropetrovska oblasna rada. Komisii. URL: <http://oblrada.dp.gov.ua/category/komissions> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy. Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
5. Kudlaienko S. V. Derzhavna sotsialna polityka u sferi ekonomichnykh vidnosyn: kontseptualni zasady. Visn. Khmelnytskoho nats. un-tu. Ekonomichni nauky. 2017. № 2(1). P. 206 – 209. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2\(1\)_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)_40) [in Ukrainian].
6. Kryshen O. V. Sfera sotsialnoho zabezpechennia yak sotsialnyi priorytet: porivnialnyi analiz rehionalnykh Stratehii-2020. Publichne administruvannia ta natsionalna bezpeka. 2019. № 6. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-6-5527> [in Ukrainian].
7. Kutsenko V. I., Ostaifichuk Ya. V. Transformatsiia sotsialnoi sfery Ukrainy: rehionalnyi aspekt: monohrafiia / za red. S. I. Dorohuntsova. Kyiv: Oriiany, 2005. 400 p. [in Ukrainian].
8. Pro deiaki pytannia diialnosti obiednanoi terytorialnoi hromady shchodo sotsialnoi pidtrymky naselennia ta zakhystu prav ditei: nakaz Minsotspolityky Ukrainy № 890 vid 14 cherv. 2018 r. URL: www.msp.gov.ua/files/890.pdf [in Ukrainian].
9. Pro nevidkladni zakhody z provedennia reform ta zmitsnennia derzhavy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 lystop. 2019 r. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> [in Ukrainian].
10. Khaletska A. A. Kontury sotsialnoi polityky derzhavy: sotsialna bezpeka. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=99> [in Ukrainian].
11. *World Social Protection Report 2017–19*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

KRYSHEN Olena
Director of the Department of Social Welfare
Dnipropetrovsk Regional State Administration

**MODERN TRENDS IN SHAPING, IMPLEMENTATION,
AND DEVELOPMENT OF REGIONAL SOCIAL POLICY IN UKRAINE**

The article presents the analysis of modern trends in shaping, implementation, and development of regional social policy in Ukraine. It breaks into stages shaping the regional social policy in the period of independent Ukrainian state: the stage of post-Soviet reconstruction and the Eurointegration stage. Social priorities are ranged on the basis of empirical research in regional strategies of Ukrainian regions. Among top priorities in social development of the regions, in particular, social protection of population is recognized as the regional priority in half of the regions of Ukraine. On these grounds, the article justifies the special role of the department of social protection of population in the regional state administration as a key management subject in the field of regional social policy implementation. It is proved that the functional content load in the activities of executive authorities in the regions is based on the functions of social and service contents and functions of social development (goal-setting, forecasting, monitoring, and outsourcing). The article provides suggestions on the improvement of methodological tools for active implementation of social development function in the conditions of decentralization in the social sphere. It is proved that regional social policy in its development is perspective-oriented, which ensures gradual European integration progression of the Ukrainian state.

Key words: social policy, region, public administration, social protection, trends, priorities.

Надійшла до редколегії 03.02.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 1(44)