

О. Ф. Новікова, д-р екон. наук, проф.,
Інститут економіки промисловості НАН України

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

АНОТАЦІЯ. У статті визначено місце, роль та значущість соціальної політики в умовах переходу до постіндустріального суспільства, обґрунтовано недоліки державного та регіонального управління щодо формування та реалізації соціальної політики, запропоновано шляхи підвищення ефективності управління в соціальній сфері через запровадження нових підходів до формування та реалізації соціальної політики на державному та регіональному рівнях.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: соціальна політика, державне та регіональне управління, соціальні чинники, економічне зростання, людський потенціал, інноваційний розвиток, соціальний капітал, євроінтеграція.

АННОТАЦИЯ. В статье определено место, роль и значимость социальной политики в условиях перехода к постиндустриальному обществу, обоснованы недостатки государственного и регионального управления относительно формирования и реализации социальной политики, предложены пути повышения эффективности управления в социальной сфере через внедрения новых подходов к формированию и реализации социальной политики на государственном и региональном уровнях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социальная политика, государственное и региональное управление, социальные факторы, экономический рост, человеческий потенциал, инновационное развитие, социальный капитал, евроинтеграция

SUMMARY. The place and the role and the importance of social policy in conditions of transition to postindustrial society is defined, lacks state and regional government concerning formation and social policy realization are proved, ways of increase of management efficiency to social sphere through introductions of new approaches to formation and social policy realization at the state and regional levels are offered in this article.

KEY WORDS: social policy, state and regional government, social factors, economic growth, human potential, innovative development, social capital, eurointegration

Актуальність. Соціальна політика через свою основну спрямованість на збереження та розвиток людини та суспільства, на використання соціальних чинників для економічного зростання та інноваційного розвитку, на формування умов для інтеграції до

кращих світових соціальних систем є актуальною для України, яка прагне зайняти гідне місце серед розвинених країн. Механічного розв'язання соціальних проблем не відбувається. Розв'язання будь-якої соціальної проблеми обумовлює задоволення соціальних потреб, які модифікуються залежно від суб'єкта цієї потреби. Незадоволеність соціальних потреб, не розв'язаність соціальних проблем, нествореність умов та можливостей для їх подальшого виникнення та розв'язання обумовлюють деформації соціального розвитку, стають перешкодою для існування та прогресивного розвитку людини та суспільства, знищують підстави для майбутніх поколінь, а також формують негативні уявлення прогресивної світової спільноти щодо самої країни.

У зв'язку з цим є певне позитивне розуміння наукової спільноти, органів виконавчої та законодавчої влади, депутатів Верховної Ради, об'єднань профспілок, громадських об'єднань тощо до формування в Україні та її регіонах ефективної соціальної політики. Результати наукових досліджень з соціальної політики простежуються у вітчизняних фахівців, які представляють різноманітні галузі науки — економіку, соціологію, філософію, право, медицину тощо. Відомими серед них є Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, В. М. Новіков, А. М. Колот, О. А. Грішнова, В. П. Антонюк, Л. С. Лісогор, В. О. Мандибура, Л. Шевченко, Т. М. Камінська, Ю. І. Саєнко, Є. І. Суїменко тощо.

Але значна увага до самої соціальної політики України та її проблем не випадкова. У світових порівняннях за соціальним станом та людським розвитком країна має сталі тенденції до погіршення, а відповідного реагування з боку органів державного та регіонального управління немає.

Мета статті — обґрунтувати засади державного та регіонального управління щодо змісту соціальної політики, її принципів, пріоритетів, напрямів та механізмів реалізації.

За роки незалежності України головними визначальними правовими документами, які орієнтували систему державного та регіонального управління на розв'язання соціальних проблем були відповідні Основні напрями соціальної політики на 1997—2001 рр. [4] та Основні напрями соціальної політики на період до 2004 р. [3]. Вони відіграли значну роль у формуванні та реалізації умов та можливостей для розв'язання соціальних проблем, у забезпеченні соціальної безпеки, у підвищенні рівня соціальної захищеності населення та становленні системи державного соціального страхування за різними напрямками. На період 2005—2009 рр.

в Україні не було правового документу, який би визначав та регламентував соціальну політику, але значна кількість положень попередніх Основних напрямів соціальної політики [4, 5] була актуальною і в цей період, але їх виконання не було обов'язковим для державних та регіональних органів та не підлягало контролю виконання.

У теперішній час є можливість з урахуванням набутого досвіду, потреб безпеки та забезпечення людського та соціального розвитку, а також стратегічних перспектив терміново розпочати формування нової моделі соціальної політики. Розуміння необхідності цього кроку обумовило відомого науковця Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана Анатолія Михайловича Колота виступити з обґрунтуванням своїх думок щодо оцінки чинної соціальної політики та власного бачення формування її нової моделі [2].

Неможливо не погодитись з його професійними оцінками про помилкові підходи, невірні стійкі стереотипи щодо моделей соціальної політики, щодо автоматизму економічного зростання та розв'язання соціальних проблем, щодо підпорядкованості соціальної політики економічній, щодо зведення соціальної політики до соціального захисту та соціального забезпечення, щодо недостатньої врахованості в соціальній політиці працездатного населення, а переважного її розповсюдження на дітей, молодь та непрацездатних, щодо недоцільності прискореного запровадження ліберальної моделі соціальної держави, щодо негативного впливу зростання нерівності в суспільстві на економічне зростання, сталий розвиток та соціальну згуртованість тощо. Одночасно неможливо не розділити вболівання А. М. Колота щодо такого несприятливого соціального стану в Україні й наявності негативних стереотипів та перешкод, з якими звикли жити та немає адекватної державної політики та суспільної активності щодо їх зміни та подолання. Значна кількість ідей цього українського науковця надихають на оптимістичні сподівання та є поштовхом для роздумів і конструктивних пропозицій про нові підходи до формування та реалізації соціальної політики в Україні.

По-перше, потребує відповіді питання щодо ролі, місця та значущості соціальної політики. На думку А. М. Колота підпорядкованість соціальної політики економічній була типовою для до індустріального та індустріального суспільства, а в державі соціального типу економічна політика повинна розглядатись виключно як складова соціальної політики, а людина — головна цінність та мета соціально-економічного розвитку. Але це лише

розкриває співвідношення економічної та соціальної політики, а залишається невизначеним як співвідноситься соціальна політика з державною, науково-технологічною, інформаційною, екологічною, військовою сферами тощо. Визначені сфери, як і соціальна та економічна, є підсистемами національної безпеки. Тому доцільно пріоритетність соціальних інтересів визначати в системі національної безпеки та підпорядковувати досягненню соціальних цілей всі підсистеми національної безпеки. Це дасть підставу для формування особливостей соціальної політики в постіндустріальному суспільстві, для збалансованості цілей, принципів, пріоритетів та механізмів досягнення сталого розвитку в соціальній, економічній та екологічній сферах національної безпеки, а також визначення та наповнення змістом національної моделі соціальної політики при формуванні правового документу з розбудови соціальної держави.

Таке місце, роль та значущість соціальної політики повинні мати адекватне відношення державного управління до соціальної сфери. Але певне ігнорування соціальних проблем та невідповідні дії щодо їх розв'язання свідчать про нерозвиненість соціального управління в державі та невідповідність державної політики потребам людського та соціального розвитку, незатребуваність соціальних інновацій до розробки та впровадження, невикористання соціальних чинників для економічного зростання та інноваційного розвитку, а також відставання за соціальними правами, стандартами, гарантіями та свободами від розвинених країн.

Відповідальність за ефективність соціальної політики можливо затребувати, коли є зміст того, за що відповідати, та є той, хто повинен забезпечити реалізацію цього змісту, який можна оцінити для визначення результатів діяльності. Коли цю схему перевести у практичну площину, то вона не спрацьовує. Так, на державному рівні є інституції, які відповідають за ефективність соціальної політики. Це — Міністерство праці та соціальної політики України, це відповідні департаменти в Мінекономіки України, це — Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, а також структурні підрозділи в інших міністерствах та відомствах. У межах Кабінету міністрів України, Адміністрації Президента України, в Раді національної безпеки та оборони України, в Держкомстаті України тощо також є структурні підрозділи, які відповідають за соціальну політику в цілому та за окремі її пріоритетні напрями.

Законодавчі гілки влади також мають поширену мережу структурних підрозділів, які несуть відповідальність за формування

правових документів з соціальної політики та їх прийняття. Перш за все, це Комітет з соціальної політики та праці Верховної Ради України та інші комітети, які визначають законодавчу політику в сфері освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо. Кожен з народних депутатів України на етапі виборчих перегонів мав свою політичну платформу, за якою розв'язання соціальних проблем виборців було пріоритетним.

Така кількість органів та структур виконавчої та законодавчої влади на державному рівні, які причетні до формування та реалізації соціальної політики не є показником певних досягнень у соціальній сфері. А головне, протягом 2005—2010 рр. правова регламентація документу з соціальної політики зовсім не відбулася, а відповідно адресних цільових дій у цьому напрямку не запроваджувалось.

Така безвідповідальність та неконкретизованість діяльності в соціальній сфері не випадкова. В положеннях про діяльність цих структур не внесено до напрямів діяльності, які визначають їх обов'язки щодо формування та реалізації соціальної політики в цілому, а також за окремими її основними напрямками.

Низка неупорядкованості діяльності щодо розв'язання проблем у соціальній сфері простужується відповідно обов'язків керівництва та держслужбовців визначених інституцій. Так, до кола оціночних показників їх діяльності не започатковано такі, які визначають певну результативність у розв'язанні соціальних проблем.

При формуванні Державних стратегій розвитку відсутні адресати виконання заходів та не супроводжується відстеження реалізації стратегій через систему моніторингів, які містять показники ефективності запроваджених заходів. Таким чином, очікувати розробку та запровадження нової моделі соціальної політики при чинній системі державного управління є нереальним.

На регіональному рівні стан справ з соціальною політикою ще гірший. Спеціальних Концепцій, стратегій, програм з соціальної політики немає в жодному регіоні. В межах більшості загальних стратегій соціально-економічного розвитку регіону визначено в меті досягнення соціальних цілей через підвищення рівня та якості життя та заплановано здійснення певних заходів з розвитку освіти, охорони здоров'я, соціального захисту малозабезпечених, соціальної інфраструктури тощо. На рівні регіонів, де знаходять реалізацію Державні стратегії та програми з подолання бідності, демографічного розвитку, з охорони здоров'я, стан справ поліпшується, коли ці програми фінансуються. Таким чи-

ном, для формування моделі соціальної політики України, яка відповідає особливостям та потребам розвитку людини, суспільства, країни необхідно визначити та реалізувати систему державного та регіонального управління, яка б використовувала важелі та механізми, спрямовані на людський, соціальний та сталий розвиток.

Для удосконалення державного та регіонального управління та забезпечення їх спрямування на формування та реалізацію ефективної соціальної політики необхідно:

- розробити правовий документ з соціальної політики (Концепцію, Стратегію, Основні напрями тощо) із визначенням напрямів з розвитку людського потенціалу, накопичення людського та соціального капіталу, формування середнього класу, з орієнтацією її на вимоги економіки інноваційного типу, з гарантованістю надання законодавчих прав та гарантій, з визначеністю положень, які стосуються міжнародних домовленостей тощо;

- здійснити соціальне замовлення на проведення НДР на конкурсних засадах щодо розробки правового документу з соціальної політики;

- внести зміни та доповнення до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо конкретизації обов'язків з соціальної політики та застосування відповідальності за їх невиконання;

- розробити нову редакцію Положення про Міністерство праці та соціальної політики України, в якому визначити конкретні повноваження, компетенції, обов'язки щодо діяльності цієї структури з питань соціальної політики в цілому та її пріоритетних напрямів; започаткувати відповідальність не тільки за державну, але й регіональну соціальну політику в межах компетенції Міністерства;

- удосконалити інформаційне забезпечення соціальної політики, запровадити соціальний моніторинг із проблем людського розвитку на державному та регіональному рівнях;

- забезпечити розробку та запровадження адресної оцінки діяльності з соціальної політики на державному та регіональному рівнях управління;

- відновити та прийняти Соціальний Кодекс України як головний інструмент фінансового забезпечення реалізації соціальної політики;

- завершити процес визначення та запровадження державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій;

- запровадити ефективні мотиваційні механізми активізації соціальної, трудової, підприємницької та інноваційної активності

населення та працюючих, спрямовані на розв'язання соціальних проблем;

- зменшити рівень нерівності в суспільстві, удосконалити систему перерозподілу доходів за рахунок оптимізації податків та соціальних трансфертів, а також інших важелів;

- внести зміни та доповнення в Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. щодо встановлення до кола пріоритетних напрямів для областей України забезпечення розвитку людського потенціалу;

- обґрунтувати та розмежувати соціальні функції держави та регіонів відповідно до повноважень, обов'язків та відповідальності за стан та перспективи людського й суспільного розвитку;

- забезпечити реалізацію державних та договірних соціальних стандартів і гарантій, невідворотність відповідальності за їх невиконання, використовувати грошову компенсацію законодавчо встановлених соціальних гарантій та соціальних стандартів з конкретизацією джерел компенсаційних витрат;

- збільшити витрати держави на розвиток галузей соціальної сфери, які забезпечують формування людського капіталу — освіти, охорони здоров'я, культури, інформаційного забезпечення, фізичної культури;

- забезпечити розвиток соціальних зв'язків, соціальної взаємодії всіх верств населення та всіх регіонів України;

- забезпечити підвищення рівня довіри громадян до органів державної та регіональної влади, налагодження соціального діалогу між владними структурами та громадськими об'єднаннями на рівні регіонів.

Для запровадження ефективної соціальної політики на регіональному рівні необхідно:

- забезпечити розробку та реалізацію регіональної стратегії (програми) соціальної політики з певною взаємоузгодженістю з державним документом з соціальної політики та з виокремленням особливостей регіону;

- здійснити інвентаризацію та конкретизувати ефективність державних та регіональних стратегій, програм, планів, заходів, що спрямовані на розв'язання соціальних проблем;

- забезпечити розробку та реалізацію регіональних Цілей розвитку тисячоліття відповідно до прийнятих Україною ЦРТ з урахуванням регіональної специфіки;

- забезпечити використання Угод регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними владами для розв'язання

соціальних проблем та здійснення заходів регіональної соціальної політики;

—забезпечити ефективність соціальної політики на рівні підприємств регіону через включення до Регіональної Угоди між об'єднаннями профспілок, роботодавцями та регіональними органами влади відповідних положень щодо досягнення соціальних цілей.

Література

1. *Дікон, Боб та ін.* Глобальна соціальна політика / Міжнар. орг. й майбутнє соц. добробуту / Пер. с англ. — К.: Основи, 1999. — 346 с.
2. *Колот А. М.* Мифы социальной политики, или с чего следует начинать формирование новой модели / А.М. Колот // Зеркало недели. — 2010. — № 2 (781).— [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.zn.ua/3000/3050/68293/>
3. *Мартен, Домінік.* Метаморфози світу: Соціологія глобалізації / Пер. с фр. Є. Марічева. — К.: Вид. дім «КМ Академія», 2005. — 303 с.
4. Основні напрями соціальної політики на 1997—2000 роки: Указ Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97 // Урядовий кур'єр. — 1997. — 30 жовтня.
5. Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 21. — Ст. 858.
6. Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — М.: Норма, 2005. — 464 с.
7. Социальная политика: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. д.э.н., проф. Н. А. Волгина. — М.: Академический Проект; Трикста, 2005. — 688 с.
8. Соціальні трансформації: міжнародний та вітчизняний досвід / В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова та ін.. — К.: НАН України. Ін-т економіки НАНУ, 2003. — 253 с.
9. Социально-экономические аспекты промышленной политики. Социальная политика и человеческое развитие: Сб. научн. трудов. — Т.2/ НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. — Донецк, 2003. — 524 с.
10. Социальные проблемы и социальная политика в странах Восточной Европы (1990-е годы — 2005): Сб. статей, обзоров, рефератов / РАН. ИНИОН. Центр научн.-информ. исслед. глобал. и регион. проб. — М., 2006. — 204 с.
11. *Холостова Е. А.* Социальная политика: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 204 с.

Стаття надійшла до редакції 5.07.2010 р.