

СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК І БЕЗПЕКА РЕГІОНІВ: СУЧАСНИЙ СТАН І МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Помаза-Пономаренко А. Л.,

к. держ. упр.,

*с. н. с. наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ
Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків*

Проаналізовано стан забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки в Україні. Визначено основні складові системи державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів, а також логіко-методологічну модель її модернізації.

Ключові слова: державне управління; система; механізми; соціальний розвиток; регіональна безпека.

Pomaza-Ponomarenko A. L.,

*PhD in Public Administration, Senior Research Assistant of Department on Issues of National Security,
ESPC National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

SOCIAL DEVELOPMENT AND REGION SECURITY: CURRENT STATE AND MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The analysis of specificity of state to ensure social development and regional security in Ukraine has been done. Therefore, the main components of the system of the state administration of social development and security of regions, as well as logical-methodological model of its modernization were determined.

Key words: state administration; system; mechanisms; social development; regional security.

Перехід економіки України до цивілізованих ринкових відносин вимагає проведення цілеспрямованої регіональної політики. Рациональний внутрішньодержавний поділ праці та комплексний соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць сприяють цьому процесу. Регіональна політика в Україні визначається системою цілей і завдань органів державної влади з управління соціальним та економічним розвитком територій, а також механізмом їхньої реалізації. Погоджуємося з такими авторами, як О. Іляш, Л. Мельничук, О. Снігова та ін. [3, с. 10–11, 23; 5, с. 38; 9], що державне регулювання такого розвитку здійснюється на різних рівнях управління. Воно включає, з одного боку, забезпечення та стимулювання державними органами розвитку областей, районів, міст, а з іншого – регулювання останнього місцевими органами влади відповідних регіонів.

Вимогою часу є зміна форм і методів взаємодії таких органів між собою, а також із господарськими суб'єктами ринкової системи й інститутами громадськості. Це зумовлено необхідністю децентралізації державноуправлінських процесів, зміщення акцентів реформування на регіональний рівень, особливо в соціальній сфері, раціонального використання природних ресурсів, а також посилення відповідальності регіональної адміністрації за перебіг такого реформування. Відтак, потрібне чітке розмежування функцій владних інституцій, визначення їхніх прав і сфер діяльності при забезпеченні найбільш сприятливих умов та можливостей для самоврядування регіонів. Оскільки кожен регіон має право самостійно використовувати свої ресурси, створено науково-технічний, соціальний та економічний потенціал для прискорення територіального розвитку і формування системи безпеки.

Питання соціальної політики, управління соціальним розвитком, а також проблематика державноуправлінського впливу на соціальні процеси регіональних

систем знайшли відображення в наукових розробках Е. Афоніна, В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, К. Дубич, Я. Жаліло, О. Ляш, М. Кравченко, Е. Лібанової, П. Ситник, В. Скуратівського, А. Халецької та ін. Сьогодні, проте, для України ключовим і досить складним у практичному вирішенні є питання регіональної безпеки, модернізації механізмів державного управління соціальною сферою. Тому пошук моделі такої модернізації потребує подальшого науково-методологічного та практичного опрацювання.

Отже, метою статті є дослідження сучасного стану забезпечення регіональної безпеки й соціального розвитку в Україні, зокрема системи та механізмів державного управління ними.

Незаперечним є той факт, що держава повинна сприяти підтримці економічної, соціальної та політичної стабільності в кожному регіоні, забезпечувати ефективну регіональну взаємодію, поєднання конкретних підходів до вирішення проблем окремо взятих територій та єдність загальних принципів їхнього функціонування. Власне, вихідні параметри регіонального розвитку визначаються “центром” у вигляді законодавчих і нормативних актів, розроблення єдиної науково-технічної політики як фактору стабілізації економіки в регіонах, формування інтелектуального та кадрового потенціалу, особливо це стосується фундаментальної науки.

Зважаючи на предмет дослідження, зазначимо, що основними напрямками розвитку України на майбутній період [8] визначено головну мету регіональної політики – раціональне використання соціально-економічного й екологічного потенціалу регіонів для створення сприятливих умов життя населення. Для її досягнення необхідно максимально задіяти внутрішній потенціал кожного регіону, скоротити невиправданий розрив у рівнях соціального й економічного розвитку регіонів, утримати в соціально безпечних рамках безробіття у великих містах. У цьому контексті відзначимо, що одними з найважливіших напрямів регіональної політики є формування регіональних систем соціальної та виробничої інфраструктури, забезпечення системи безпеки проживання населення, соціально-економічна реабілітація територій, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, військово-політичних конфліктів тощо.

Очевидно, що в системі внутрішньодержавної політики регіонів особливе місце посідає саме соціальна політика. Її метою та змістом виступає державне регулювання всього комплексу соціальних процесів, форм спілкування між людьми; такий різновид політики є не що інше, як концентроване втілення потреб, інтересів людей у сфері соціальних відносин та умов життєдіяльності. Останні становлять собою матеріальні й духовні блага, сфери діяльності, необхідні для їх існування та розвитку. Отже, можна стверджувати, що головним об’єктом державної соціальної політики є населення країни, яке виступає як споживча сила суспільства, суб’єкт потреб і споживання. Усі види політики держави тісно пов’язано між собою, тому те, що для однієї державної соціальної політики є підсумком, для іншої – вихідним пунктом, і навпаки. Одразу підкреслимо, що особливе значення для розвитку суспільства має діалектичний взаємозв’язок між соціальною й економічною політикою держави. За умови дисбалансу між ними неможливе нормальне функціонування ринкового господарства, запобігання соціальним конфліктам і згладжування їх. Тому державна соціальна політика регіону повинна формуватися так, щоб забезпечувати зростання доходів населення відповідно до його внеску і наявних фінансово-економічних можливостей, запобігати гіпертрофованому соціальному патерналізму.

Сучасну стратегію державної соціальної політики України та її регіонів визначено у програмі реформ [Там же]. Однак аналіз правової бази дозволяє стверджувати, що така стратегія не відзначається системністю [7]. Тому її концепт не може повною мірою сприяти

реалізації пріоритетів сервісно орієнтованої державної політики, що є загальносвітовою тенденцією (детально про механізми формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики в Україні йдеться в наукових працях О. Карпенко, Д. Кучерук та ін. [4]). На нашу думку, допомогти вирішити проблему розроблення й обґрунтування стратегії модернізації державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів може цілісне визначення логіко-методологічної моделі (1):

$$\begin{aligned}
 C_{MDUCRIBR} = & [C_{MDUCRIBR}IT \cap (PM_8 \vee \{PM_{II(3)} \cup PM_{O-I(3)} \cup PM_{\Phi-E(3)} \} \cup \\
 & DP_{уфДіОСС(с)} \cup DP_{уфСД(с)} \cup DP_{уфВНРСІЗ(с)} \cup DP_{ПСГ(с)} \cup DP_{РГСІ(с)}) \cup \\
 & f: C^I_{DUCRIBR} [(Pr_{DUCRIBR} \rightarrow CZ_{EOП}) \cap \{R \in YnP\} \cap dfr^{ППП, ПШП}] \cup \quad , (1) \\
 & \{C|O(\Pi_{DUCRIBR})\} \rightarrow [KHI_{DUCRIBR} \cup KZ^2_{DUCRIBR}]
 \end{aligned}$$

де $C_{MDUCRIBR}$ – стратегія модернізації державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів; $C_{MDUCRIBR}IT$ – стратегічний механізм державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів інтеграційного типу; PM_8 – підмеханізми стратегічного механізму ДУСРiБР інтеграційного типу, що поділяються на загальні та спеціальні; $PM_{II(3)}$ – правовий підмеханізм стратегічного механізму ДУСРiБР інтеграційного типу (загальний); $PM_{O-I(3)}$ – організаційно-інституційний підмеханізм стратегічного механізму ДУСРiБР інтеграційного типу (загальний); $PM_{\Phi-E(3)}$ – фінансово-економічний підмеханізм стратегічного механізму ДУСРiБР інтеграційного типу (загальний); $DP_{уфДіОСС(с)}$ – державна політика у сфері доходів і особистого споживання сімей (спеціальний підмеханізм); $DP_{уфСД(с)}$ – державна політика у сфері суспільного добробуту (спеціальний підмеханізм); $DP_{уфВНРСІЗ(с)}$ – державна політика у сфері відтворення населення, робочої сили і зайнятості (спеціальний підмеханізм); $DP_{ПСГ(с)}$ – державна політика щодо підтримки “слабких груп” у суспільстві (спеціальний підмеханізм); $DP_{РГСІ(с)}$ – державна політика щодо розвитку галузей соціальної інфраструктури (спеціальний підмеханізм); $f: C^I_{DUCRIBR}$ – множинна функція від структурно-динамічної конструкції державної політики, заснованої на різних за природою домінантах державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів. Зокрема, на чіткій визначеності багатовимірної системи економічних, організаційних та правових заходів задля досягнення такого розвитку ($CZ_{EOП}$) і об’єктивізації принципів формування та реалізації державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів ($Pr_{DUCRIBR}$); $R \in YnP$ – замкнений зворотний зв’язок, що виникає при виконанні управлінських рішень після ідентифікації основних системно-універсальних проблем соціального розвитку і безпеки регіонів; $dfr^{ППП, ПШП}$ – похідна функціональна компонента державної політики соціального розвитку окремо взятого регіону, що забезпечує її дієвість за рахунок використання публічно-приватного партнерства, програмно-цільового підходу тощо; $C|O(\Pi_{DUCRIBR})$ – інкорпоровані стратегічні й операційні цілі ДУСРiБР, що забезпечують побудову і добір комплексу новаційного державноуправлінського інструментарію ($KHI_{DUCRIBR}$) і, відповідно, розроблення комплексу заходів за кожним із двох етапів реалізації стратегії ($KZ^2_{DUCRIBR}$).

В узагальненому вигляді до стратегічних цілей державної соціальної політики можна віднести: 1) досягнення відчутного поліпшення матеріального становища й умов життя людей; 2) забезпечення зайнятості населення, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили; 3) гарантію конституційних прав громадян у галузі праці, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров’я, культури;

4) нормалізацію і поліпшення демографічної ситуації, зниження смертності населення; 5) суттєве покращення соціальної інфраструктури. При цьому економічним фундаментом цілей і заходів стратегії державної соціальної політики повинне стати щорічне зростання ВВП та інвестицій в основний капітал, нарощування обсягів виробництва в найважливіших галузях національної економіки, подальше зниження рівня інфляції й дефіциту державного бюджету тощо.

Реалізація стратегії державної соціальної політики повинна мати певну тактику, тобто визначення стратегічних настанов на окремі етапи. Серед них можна виокремити етап, головні завдання якого мають першочерговий і досить локальний характер. Це стабілізація рівня життя населення, поступове скорочення масштабів бідності, зменшення розриву в рівні життя між різними категоріями населення, недопущення масового безробіття, посилення захисту трудових і соціальних прав громадян. Вирішенню цих завдань має сприяти реалізація таких заходів: ліквідація та недопущення в подальшому заборгованості з виплати заробітної плати, пенсій тощо; упорядкування чинної системи пільг і компенсацій, обґрунтованість їхнього надання; формування системи державних мінімальних соціальних стандартів; уточнення методики розрахунку показника величини прожиткового мінімуму, виходячи з реально створених витрат на продовольчі і непродовольчі товари, житлово-комунальні, транспортні, побутові, медичні та інші послуги; запобігання масовому безробіттю в регіонах з критичною ситуацією на ринку праці тощо. Логічно, що після реалізації означених завдань розпочинається другий етап, який повинен проходити в більш сприятливих економічних умовах.

На думку А. Дегтяра, О. Дегтяра, О. Іляш, В. Ковальчук, Л. Мельничук та ін. [1, с. 422, 430–435; 3, с. 15; 6], рівень соціальної безпеки України та її регіонів визначає група складників державної соціальної політики, а саме: безпека відтворення населення та трудового потенціалу, безпека соціальної сфери, безпека ринку праці та зайнятості населення, міграційна безпека. У продовження зазначимо, що в державній соціальній політиці регіону варто виділити кілька надзвичайно важливих аспектів, за якими здійснюється регулювання соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві. До них можна віднести політику: 1) у сфері доходів і особистого споживання сімей; 2) у сфері суспільного добробуту; 3) у сфері відтворення населення, робочої сили і зайнятості; 4) щодо підтримки “слабких груп” в суспільстві; 5) щодо розвитку галузей соціальної інфраструктури.

Політика у сфері доходів і особистого споживання сімей має за мету сприяння стимулюванню результатів трудової діяльності, професійної та територіальної мобільності населення, скорочення необґрунтовано високої диференціації розмірів оплати праці, установлення мінімальної оплати праці як законодавчої гарантії захисту працівників найманої праці.

Політика у сфері суспільного добробуту передбачає: а) розроблення й використання як важливого інструменту соціальної політики прожиткового мінімуму та механізму соціального захисту населення від інфляції; б) підтримку з боку держави неринкового сектора національної економіки, тобто тих галузей і видів діяльності, які не можуть орієнтуватися на комерційні критерії. До них відносяться сфери охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, освіти, культури та мистецтва, охорони природи, фундаментальна наука тощо. Галузі й види діяльності, що входять до неринкового сектора, відіграють надзвичайно важливу роль у житті суспільства, оскільки в них створюється науковий, духовний і культурний потенціал для його майбутнього, зберігаються історичні та моральні традиції.

Основний зміст політики в галузі праці та зайнятості складають заходи щодо створення нових робочих місць, забезпечення функціонування служб і Фонду сприяння

зайнятості, виплати допомоги з безробіття, організації оплати громадських робіт для тимчасово незайнятих, розроблення програм створення, збереження й розвитку робочих місць. Даний напрям державної соціальної політики посідає особливе місце, адже є сполучною ланкою між власне державною соціальною й економічною політикою. Останнє проявляється в тому, що економічна політика, спрямована на ефективний розвиток виробництва, визначає обсяг і структуру зайнятості. У свою чергу, соціальна політика з позицій принципу соціальної справедливості забезпечує дотримання певних гарантій для кожного члена суспільства (право на працю, освіту, соціальне страхування, безкоштовне медичне обслуговування, підтримка економічно слабких груп населення тощо). Політика у сфері зайнятості здійснює істотний вплив на політику у сфері добробуту, оскільки визначає обсяг і структуру доходів сім'ї, кількість і склад соціально незахищених груп населення, а також обсяг і структуру споживання соціальних благ і послуг, що розподіляються через економічні інститути та громадські організації, що функціонують за місцем роботи.

Політика щодо підтримки соціально незахищених груп населення передбачає таке: 1) постійне вдосконалення пенсійної системи; 2) розвиток системи соціального захисту населення (соціального обслуговування сім'ї та дітей, людей похилого віку та інвалідів; виплати стипендій, компенсацій; соціальної підтримки громадян, звільнених з державної служби); 3) забезпечення функціонування системи соціальної підтримки сім'ї, жінок, дітей і молоді, власне, повноцінного фізичного, інтелектуального, морального і соціального розвитку.

Політика щодо галузей соціальної інфраструктури є комплексом заходів, спрямованих на створення можливостей для повноцінної державної підтримки гуманітарної сфери; своєчасне виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на всіх рівнях господарської системи країни; пріоритетне виділення коштів на реалізацію державних цільових програм освіти, охорони здоров'я, системи соціального захисту населення і культури, зміцнення їхньої матеріально-технічної бази; розширення житлового будівництва; удосконалення комунального господарства.

Усі перераховані вище аспекти соціальної політики держави можуть бути втілені за допомогою особливого механізму вирішення соціальних проблем, важливим структурним елементом якого є стратегічне планування. Разом із тим сформована регіональна організація України свідчить, що неповній мірою забезпечено відтворення і капіталізацію ключового активу держави – людських ресурсів. Через це регіональний розвиток стикається з цілим комплексом соціальних (демографічних, кваліфікаційних, етнокультурних, гуманітарних та ін.) проблем. Зокрема, аналіз інформаційно-аналітичних матеріалів Державної служби статистики України [2] показав, що, по-перше, переважна більшість агломерацій із демографічної та міграційної точки зору схильні до довгострокової стагнації. По-друге, панівна індустріальна урбанізація, стан екологічної безпеки тощо призвели до зниження народжуваності й смертності. Співвідношення цих категорій в останні десятиліття змінювалося в бік поширення природного спаду населення на все більшу кількість регіонів України, села і селища виявилися нездатними до самовідтворення, природний приріст зберігся тільки на Заході нашої держави. Покращити цю ситуацію в деяких регіонах може міграційний приріст, зокрема за рахунок внутрішньо переміщених осіб, збільшення відпливу населення з регіонів для нового освоєння територій. Разом із тим зменшення чисельності молоді, яка досягає повноліття, викликає небезпеку загострення проблеми комплектування Збройних Сил України, правоохоронних органів, що загрожує скороченням оборонного потенціалу, послабленням охорони державних кордонів і проведення інших заходів, пов'язаних з нацбезпекою. Крім того, скорочення чисельності дітей і підлітків призводить до виник-

нення проблем трудових ресурсів, здатних відтворювати й розвивати матеріальний та інтелектуальний потенціал України, що особливо небезпечно в умовах важливості й очікування економічного зростання.

Отже, сформована регіональна організація країни зумовлює дестабілізацію якості життя населення частини українських регіонів, їхню сильну стратифікацію за даним показником. Вона не дозволяє, по-перше, залучити населення до співфінансування соціальних реформ у галузі охорони здоров'я, освіти і ЖКГ, без чого майбутні реформ залишається досить проблематичним; по-друге – розраховувати на зміну структури формування дохідної частини бюджетів різного рівня; по-третє, блокує появу в найближчому майбутньому стійких інститутів громадянського суспільства в регіонах.

Україні притаманні також низька “регіоналізація” інститутів, що відповідають за формування людського капіталу, відсутність належного розгортання в кожному регіоні власних автономних систем професійної освіти, культурних установ, зростання значення етнокультурних і конфесійних відмінностей. Це призводить до падіння рівня соціальної комплементарності, певної асиміляції, подекуди унеможливлення інтеграції мігрантів, зокрема внутрішньо переміщених осіб, а також до створення анклавів безробіття й економічної стагнації. Дані регіональні відмінності можуть зумовлювати суспільно-політичну конфліктність і за певних умов здатні створювати загрозу стабільності громадського порядку в державі. Тому важливо, щоб було здійснено ґрунтовну систематизацію дій органів державної влади, підґрунтя якої може становити оновлена правова база щодо стратегії забезпечення соціального розвитку регіонів України, прийняття кодексу надання адміністративних послуг, зокрема в соціальній сфері. Полегшити цей процес може запропонована в роботі логіко-методологічна модель стратегії формування та реалізації державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів, а також забезпечення повсюдного упровадження новаційного інструментарію забезпечення цього розвитку в умовах модернізації державного управління.

Список використаних джерел

1. Дегтяр О. А. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / О. А. Дегтяр, А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, В. Г. Ковальчук та ін. ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2015. – 552 с.
2. Демографічна та соціальна статистика : офіц. веб-сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/> .
3. Іляш О. І. Засади державного регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / О. І. Іляш ; Львів. комерц. акад. Центр. спілки спожив. тов. України. – Львів, 2013. – 40 с.
4. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. В. Карпенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2016. – 37 с.
5. Мельничук Л. Державне управління соціальним розвитком регіонів: теоретичний аспект / Л. Мельничук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3. – С. 31–41.
6. Мельничук Л. Нормативно-правові основи державного управління соціальним розвитком регіонів України: контур проблем / Л. Мельничук // Державне управління: удосконалення та розвиток : [електрон. наук. фах. вид.] – 2015. – Вип. 9. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=883>.
7. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Л. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal: [електрон. журн.]. – 2015. – № 7. – С. 12–15. – Режим доступу : <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/> .
8. Пріоритетні реформи – прогрес виконання задач на 2015 рік // Офіц. веб-сайт Національної ради реформ. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/skorkardy> .
9. Снігова О. Ю. Механізм державного та регіонального управління соціальною безпекою : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / О. Ю. Снігова ; НАН України ; Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2006. – 20 с.

Надійшла до редколегії 04.05.2016 р.