

Теорія та історія державного управління

УДК 353.2

Кришень Олена Вікторівна

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Крышень Елена Викторовна

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления

Днепропетровского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления

при Президенте Украины

Kryshen Olena

Applicant for the Degree of the Department of

Public Administration and Local Government

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

**СФЕРА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК СОЦІАЛЬНИЙ
ПРІОРИТЕТ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ
СТРАТЕГІЙ-2020**

**СФЕРА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ
ПРИОРИТЕТ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ
СТРАТЕГИЙ-2020**

**THE SPHERE OF SOCIAL WELFARE AS A SOCIAL PRIORITY OF
THE REGIONAL DEVELOPMENT IN 2020**

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню соціальних пріоритетів розвитку областей України у найближчій перспективі євроінтеграційного руху. Проведено порівняльний аналіз соціальної сфери у стратегіях*

розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості та виявлення основних тенденцій удосконалення. Дослідженням охоплено 19 областей України, за виключенням Донецької та Луганської. На підставі аналізу змісту Стратегій розвитку областей України до 2020 року, які розміщені у відкритому доступі на веб-сайтах обласних рад, встановлено, що загалом вони корелюють з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року у частині визначення цілей, напрямів, завдань і заходів. Підтверджено, що соціальна сфера є найбільш актуалізованим пріоритетом регіонального розвитку і переважає над іншими складниками стратегій (екологія, економіка, розвиток сільських територій). Визначено, що соціальна сфера в стратегіях регіонального розвитку представлена 16 пріоритетними галузями, але на рівні регіонів кількість соціальних пріоритетів є дуже різноплановою і включає від 2 до 11 галузей. Сфера соціального забезпечення посідає шосту позицію за рейтингом пріоритетності соціального розвитку (після туризму, науки, освіти, культури та розвитку житлово-комунального господарства).

Зроблено висновок про те, що сьогодні в Україні на рівні окремих регіонів існують умови щодо формування тенденцій до розвитку стратегічно важливих інноваційних наукоємних галузей соціальної сфери, які спроможні вивести розвиток області на новий рівень. Закріплення таких тенденцій є підґрунтям для успішного розвитку як областей, так і євроінтеграційного руху України з метою підвищення якості життя громадян.

Ключові слова: стратегія, соціальний пріоритет, забезпечення, регіон, соціальна сфера.

Анотація. Стаття посвячена дослідженню соціальних пріоритетів розвитку областей України в найближчій перспективі

евроинтеграционного движения. Проведен сравнительный анализ социальной сферы в стратегиях развития областей Украины до 2020 года для определения состояния ее разработанности и выявление основных тенденций совершенствования. Исследованием охвачено 19 областей Украины, за исключением Донецкой и Луганской. На основании анализа содержания стратегий развития областей Украины до 2020 года, которые размещены в открытом доступе на сайтах областных советов, установлено, что в целом они коррелируют с государственной Стратегией регионального развития на период до 2020 года в части определения целей, направлений, задач и мероприятий. Подтверждено, что социальная сфера является наиболее актуализированным приоритетом регионального развития и преобладает над другими составляющими стратегий (экология, экономика, развитие сельских территорий). Определено, что социальная сфера в стратегиях регионального развития представлена 16 приоритетными отраслями, но на уровне регионов количество социальных приоритетов является очень разноплановым и включает от 2 до 11 отраслей. Сфера социального обеспечения занимает шестую позицию по рейтингу приоритетности социального развития (после туризма, науки, образования, культуры и развития жилищно-коммунального хозяйства).

Сделан вывод о том, что сегодня в Украине на уровне отдельных регионов существуют условия для формирования тенденций к развитию стратегически важных инновационных наукоемких отраслей социальной сферы, которые способны вывести развитие области на новый уровень. Закрепление таких тенденций является основой для успешного развития как области, так и евроинтеграционного движения Украины с целью повышения качества жизни граждан.

Ключевые слова: стратегия, социальный приоритет, обеспечение, регион, социальная сфера.

Summary. *The article explores social priorities in the development of Ukrainian regions in the nearest perspective of European integration movement. It provides a comparative analysis of the social welfare sphere in the strategies of regional development in Ukraine until 2020, which enables to determine their progress and find major improvement tendencies. The research covers 19 regions of Ukraine excluding Donetsk and Luhansk regions. On the basis of analyzed development strategies for Ukrainian regions until 2020 that are posted in open access on the websites of regional councils, it was established that in general they correlate with the State strategy for the regional development until 2020 in terms of defining goals, trends, tasks, and measures. It is confirmed that the social sphere is the most actualized priority for the regional development, and that it prevails over other strategy components (environmental protection, economy, development of rural areas). It is established that in all regional development strategies the social sphere is presented by 16 priority areas, but on the regional level the number of social priorities is very versatile and includes 2 to 11 areas. The social welfare takes the sixth place in the priority ranking (after tourism, science, education, culture, and housing and communal services development).*

The conclusion is made that at present in Ukraine, on the level of separate regions, there exist conditions related to formulation of tendencies towards development of strategically important innovative knowledge-intensive areas of the social sphere that are capable of taking the regional development to a new level. Fostering such tendencies is the foundation for the successful development of both, the regions and European integration movement of Ukraine in order to improve the quality of life of its citizens.

Key words: *strategy, social priority, implementation, region, social sphere.*

Постановка проблеми. Соціальна сфера є надзвичайно важливою складовою забезпечення життєдіяльності будь-якого суспільства. Хоча соціальна сфера не здійснює виробництво продукції безпосередньо, але

саме ця сфера забезпечує умови для її виробництва [5]. Соціальна сфера сприяє розвитку людини та відтворенню людського капіталу, формуванню певного рівня життя у суспільстві, до неї постійно привернута увага як дослідників, так і практиків. Особливо підвищений інтерес до соціальної сфери виникає у період загострення криз (соціальної, економічної, політичної) чи при значному зростанні диспропорцій та протиріч між окремими частинами країни. Все це формує підґрунтя для розвитку соціально-політичних конфліктів, а навіть і загроз для національної безпеки держави. І важливу превентивну роль у попередженні негативних наслідків впливу зовнішніх чинників на якість життя населення відіграє ефективно розроблена та методично впроваджувана регіональна соціальна політика. Її ефективність, насамперед, залежить від наявності надійної інформації та аналітичних інструментів, необхідних для прийняття управлінських рішень на регіональному рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Міжнародна практика показує, що сьогодні проблеми соціальної політики та соціального розвитку є майже тотожними поняттями, адже політика і розвиток - це процес, в центрі уваги яких перебуває людина з її соціальними правами, потребами та інтересами та правами [5; 7]. Сьогодні, розробляючи стратегії розвитку країн ЄС, європейська модель соціальної політики спирається на спирається на добрі економічні досягнення, високий рівень соціальної захищеності, високий рівень освіти та соціальний діалог [1]. Тож провідними галузями соціальної сфери в новій європейській стратегії «Європа 2020» є галузь освіти й соціального захисту, згуртованості, інклюзії та боротьби з бідністю [9]. Крім того, в країнах ЄС прийнято 7 флагманських ініціатив: Інноваційний союз; Молодь у русі; Цифрова програма для Європи; ресурсоефективна Європа; промислова політика в епоху глобалізації; порядок денний для нових професійних навичок та робочих місць; європейська платформа проти бідності.

Для української держави дороговказом євроінтеграційного руху слугує прийнята до реалізації Стратегія розвитку «Україна-2020» [2]. І тому, актуальним, на нашу думку, є питання про дослідження змісту складових соціальної сфери у стратегіях розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості, кореляції із європейським прототипом та виявлення основних тенденцій щодо удосконалення.

Значний внесок у розроблення та удосконалення функціонування різних галузей соціальної сфери на регіональному рівні зробило багато вітчизняних дослідників, зокрема, В. Бульба, О. Власюк, О. Гладун, І. Гнибіденко, О. Гришнова, В. Куценко, Е. Лібанова, С. Пирожков, О. Новікова, У. Садова, Т. Семигіна, О. Яременко та ін. Разом з тим, розроблені та «доведені згори» урядові соціальні ініціативи дуже часто гальмуються на місцях та не завжди сприймаються населенням як суспільне благо [8]. В такій ситуації й постає доцільність ґрунтовного аналізу змісту регіональних стратегій розвитку як ініціатив, що проголошені на підставі вивчення соціальних потреб громади на найближчу перспективу. Тому, при здійсненні дослідження нами частково використано методологічний підхід М.А. Кальницької, яка трактує поняття «соціальна сфера» у єдності процесуального підходу (соціальні процеси та форми соціальної діяльності спрямовані на підвищення рівня життя у суспільстві); інституційного (інституційні одиниці, які забезпечують у суспільстві підвищення рівня життя) та змістовного підходу (спрямований на змістове наповнення поняття «соціальна сфера») [3, с. 530].

Мета дослідження полягає у дослідженні змісту та пріоритетності складових соціальної сфери у стратегіях розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості та виявлення основних тенденцій удосконалення.

Для досягнення поставленої мети було проведено ґрунтовний контент-аналіз інформації із відкритих джерел Інтернету, таких як сайт

Державного фонду регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [6] або офіційних веб-сайтів обласних державних адміністрацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Систему адміністративно-територіального устрою України, згідно зі статтею 133 Конституції України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [4]. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь [4]. Проте, враховуючи особливий статус Донецької та Луганської областей для здійснення аналізу за прийнятою методикою, подальше дослідження проводилось тільки у розрізі 22 областей України.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму [9].

Стратегії розвитку областей України до 2020 року (далі – Стратегії) корелюються з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від

06 серпня 2014 р. № 385 [2] (далі – Державна стратегія). Узгодження регіональних Стратегій розвитку із Державною у частині визначення цілей, напрямів, завдань і заходів є обов’язковим.

Вивчення Стратегій дозволяє побачити, що усі завдання зазначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також, цілі, напрями та завдання, визначені у Державній стратегії, знайшли в них своє відображення, що робить Стратегії схожими одна на одну, але, разом з тим, робить більш помітними певні регіональні та місцеві особливості.

Аналіз галузей соціальної сфери показав, що у змісті регіональних стратегій розвитку є чітко сформульовані стратегічні та операційні цілі. Галузеве ранжування соціальних пріоритетів, проведене нами, дозволило встановити прямий зв’язок рейтингового місця від кількості областей, які спрямували свої цілі на певну галузь соціальної сфери. Галузева пріоритетність розвитку окремих напрямків соціальної сфери регіону виглядає наступним чином:

- 1) туризм (22 області);
- 2) охорона здоров’я (19 областей);
- 3) освіта (16 областей);
- 4) культура (15 областей);
- 5) житлово-комунальне господарство та рекреаційний комплекс (по 12 областей);
- 6) соціальне забезпечення (10 областей);
- 7) спорт (7 областей);
- 8) фізична культура та пасажирський транспорт (по 6 областей);
- 9) наука (4 області);
- 10) зв’язок (3 області);
- 11) мистецтво (1 область).

Перше місце галузі туризму у наведеному рейтингу пояснюється наявністю у кожній області потужного потенціалу для його розвитку. Різноманітність спрямувань цього потенціалу дозволила областям сформувати найширший перелік видів туризму, які можуть бути запропоновані.

Висока пріоритетність галузі охорони здоров'я зумовлюється наявністю негативних тенденцій до погіршення стану здоров'я населення, спричинених негативними факторами соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру, а також, незадовільною якістю надання медичних послуг у сільській місцевості.

Галузь освіти має високий рейтинг пріоритетності, оскільки зазвичай розглядається як складова розвитку людського капіталу, який, у свою чергу, є одним з найважливіших чинників розвитку економіки. У Стратегіях областей визначений широкий спектр завдань для розвитку галузі освіти, який відображає різноманіття наявних проблем даної галузі у різних областях та відмінності у підходах до їх вирішення.

Значний потенціал галузі культури в областях України забезпечує їй одне з провідних місць у рейтингу. Зазвичай в регіонах вже існують мережі закладів та установ культури. Крім того, розвиток культури тісно пов'язаний з такими суспільно важливими питаннями, як духовний розвиток особистості, національно-патріотичне виховання, збереження культурно-історичної спадщини, підтримка розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств. Також, чітко простежується тісний зв'язок галузі культури з галузями туризму та мистецтва.

Наступне місце за рейтингом пріоритетності займає галузь житлово-комунального господарства, яка виокремлюється своєю складністю та широким колом проблем, що найчастіше спричинені незадовільним технічним станом мереж, внаслідок тривалої експлуатації та загальної зношеності. Поділяє місце у рейтингу з галуззю житлово-комунального

господарства – рекреаційний комплекс, який зазвичай згадується у парі з туризмом, але поступається йому за пріоритетністю, оскільки не кожна область має необхідний для її розвитку потенціал – виняткові природно-кліматичні об'єкти та зони.

Галузь соціального забезпечення покликана допомогти у забезпеченні належних умов і стандартів життя та досягнення гідного добробуту усіх верств громадян. Особливо це стосується соціально незахищених та вразливих верств. У Стратегіях областей зазначається широкий спектр наявних проблем у галузі соціального забезпечення та різноманітні соціально вразливі групи, які потребують уваги: від інвалідів та сиріт до учасників АТО та їх сімей.

Наступне місце у рейтингу займає галузь спорту, яку зазвичай розглядають як єдиний комплекс із галуззю фізичної культури, який, також, тісно пов'язаний із охороною здоров'я. Галузь пасажирського транспорту є пріоритетною переважно в областях, які мають транзитний потенціал або знаходяться на кордонах держави, а отже, від вирішення даного питання залежить не стільки соціальне, скільки їх економічне процвітання.

На нижніх позиціях рейтингу пріоритетності знаходиться галузь науки, яка знайшла своє відображення лише у Стратегіях областей, що мають відповідний потенціал: потужні науково-освітні заклади, високопрофесійні наукові кадри, можливих споживачів наукового продукту. Галузь науки тісно пов'язана з галуззю освіти, і є необхідною складовою розвитку економіки.

Останнє місце в рейтингу займає галузь зв'язку, не дивлячись на її важливість у сучасну добу; згадування про неї у Стратегіях носить поодинокий характер та найчастіше робиться у контексті вирішення інших питань.

Галузі соціальної сфери такі, як торгівля, побутове обслуговування та громадське харчування не потрапили до переліку пріоритетів Стратегій

розвитку областей України. Дані галузі відносяться до ринкових або автономних, й наразі залишилися переважно у зоні уваги ринку. На відміну від інших ринкових, або автономних галузей – житлово-комунального господарства, туризму, доходних об'єктів рекреаційного комплексу – вони не відіграють критичної ролі у сучасному розвитку областей України, зокрема соціальної сфери.

Стосовно стратегічних цілей Стратегій, усі вони зосереджені на розвитку економіки, сільських територій, людського капіталу та екологічній безпеці.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зазначимо, що очевидні, на перший погляд, висновки, потребують більш ретельного та глибокого аналізу. Так, в областях України існує значна розбіжність у кількості галузей соціальної сфери, обраних як пріоритетні, і ця різниця становить від 2 до 11 галузей. У випадку з обранням невеликої кількості пріоритетів, пояснення полягає, скоріше в обмеженості ресурсів для їх вирішення та бажанні зосередитися на найбільш проблемних галузях, або тих, які можуть у подальшому принести економічні дивіденди та виступити підґрунтям для досягнення цілей не лише у соціальній, а й інших галузях. Обрання ж значної кількості пріоритетів, свідчить не стільки про наявність багатьох проблем соціальної сфери, скільки про можливу небезпеку не досягти поставлених цілей у зазначений відрізок часу через брак ресурсів. Стосовно ж кореляції змісту регіональних стратегій з європейським прототипом в частині актуалізації пріоритету освіти та соціального захисту в соціальній сфері, то ця кореляція є надзвичайно варіабельною – галузь освіти як пріоритет регіонального розвитку визнано у 16 областях, а галузь соціального захисту – лише у половині областей України.

Література

1. Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Европейская политика. 2004. № 12. С. 12.
2. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06 серп. 2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
3. Кальницька М.А. Теоретичні підходи до визначення соціальної сфери та особливості її формування в Україні // Економіка і суспільство. 2017. № 10. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/91.pdf
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Лазутіна Л.О. Економічна сутність категорії «соціальна сфера сільських територій» // Вісник Сумського національного аграрного університету. Фінанси і кредит. 2013. № 1. С. 150–154.
6. Сайт Державного фонду регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/>
7. Царук І.М. Теоретичні підходи щодо визначення соціальної сфери як складової економіки та її функцій // Економіка. Управління. Інновації. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2009_1_18.
8. Кудлаєнко С. В. Державна соціальна політика у сфері економічних відносин: концептуальні засади // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2017. № 2(1). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2\(1\)_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)_40)
9. Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

References

1. Vytte L. Evropeiskaia sotsyalnaia model y sotsyalnaia splochnost: Kakuiu rol yhraet ES? // Evropeiskaia polytyka. 2004. № 12. S. 12.
2. Derzhavna Stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku. Zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06 serp. 2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
3. Kalnytska M.A. Teoretychni pidkhody do vyznachennia sotsialnoi sfery ta osoblyvosti yii formuvannia v Ukraini // Ekonomika i suspilstvo. 2017. № 10. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/91.pdf
4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Lazutina L.O. Ekonomichna sutnist katehorii «sotsialna sfera silskykh terytorii» // Visnyk Sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Finansy i kredyt. 2013. № 1. S. 150–154.
6. Sait Derzhavnogo fondu rehionalnoho rozvytku Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. URL: <http://dfrf.minregion.gov.ua/>
7. Tsaruk I.M. Teoretychni pidkhody shchodo vyznachennia sotsialnoi sfery yak skladovoi ekonomiky ta yii funksiï // Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2009_1_18.
8. Kudlaienko S. V.Derzhavna sotsialna polityka u sferi ekonomichnykh vidnosyn: kontseptualni zasady // Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky. 2017. № 2(1). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2\(1\)_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)_40)
9. Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>