

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.14 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-1>

О. В. Кришень

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙ

У статті поглиблено методологічні засади реалізації регіональної соціальної політики з урахуванням розвитку сучасних трансформацій усіх сфер життя українського суспільства. Розглянуто систему загальнонаукових та спеціальних методів управління соціальною сферою регіону й особливості їх застосування. Доведено, що в Україні з 2000 року в управлінні соціальною сферою разом з традиційними методами управління широкого застосування набувають спеціальні методи управління, зокрема нормативний метод та метод соціальної стандартизації. Запровадження державних соціальних стандартів і нормативів дало змогу вдосконалити механізм реалізації основних конституційних соціальних прав та потреб людини, гарантованих державою; забезпечити збереження єдиного соціального простору держави на основі вирівнювання умов доступності споживання матеріальних благ і послуг у різних регіонах України; підвищити обґрунтованість формування бюджетів, насамперед на рівні регіонального та місцевого самоврядування; забезпечити концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціальної політики; встановити науково обґрунтовані вимоги до обсягу та якості соціальних послуг; запровадити ліцензування діяльності суб'єктів, залучених у процес соціального обслуговування. Після світової фінансової кризи 2008 року методологічний базис регіональної соціальної політики доповнюються такими методами управління, як соціальне партнерство, соціальне проєктування, соціальне підприємництво та соціальне інвестування. Встановлено, що у країнах ЄС, на відміну від України, метод соціального інвестування є основою соціально-економічного розвитку регіонів, а провідним суб'єктом його впровадження є Європейський соціальний фонд. Встановлено, що повноцінне врахування всіх питань щодо формування та реалізації регіональної соціальної політики з оптимально позитивним результатом здійснюється на основі впровадження комплексного підходу, який широко використовується на основі інтеграції стратегічного, ресурсного та порівняльного підходів, що під час оцінювання соціальних ефектів розвитку регіону органічно доповнюють один одного.

Ключові слова: методологія, регіональна соціальна політика, методи управління, підходи, стратегія.

Постановка проблеми. За останні роки в Україні проблематика розгляду соціальної складової територіального розвитку значно загострилась. Основними причинами такого стану науковці вважають значну розбіжність у пристосуванні регіонів до нових ринкових умов господарювання та зменшеного обсягу державних фінансових надходжень [8]. Більш

того, з початком АТО відмінності між регіонами значно посилились за розміром фінансування соціальних витрат як з державного бюджету, так і з бюджетів інших рівнів. Це привело до ще більшого поглиблення диспропорцій у розвитку територіальних громад за показниками соціального розвитку (вплата соціальної допомоги, надання соціальних послуг та соціальної

підтримки, розвиток об'єктів соціальної інфраструктури тощо).

Все це трактується пересічним громадянином як порушення конституційного принципу соціальної справедливості. Крім того, сталою тенденцією останніх років в Україні можна назвати порушення рівноваги між економічним потенціалом і соціальним розвитком регіонів, який є важливим критерієм збалансованої та ефективної регіональної політики [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На підставі аналізу наукової бази досліджень з проблем соціального розвитку територій було встановлено, що поняття «регіональна соціальна політика» не тільки є усталеним мовним конструктом, що набув широкого застосування в наукових колах, але й має дедалі активніше застосування в державно-управлінській практиці [4]. Найкращим взірцем розвитку регіональної соціальної політики є досвід країн ЄС. Сутність регіональної соціальної політики полягає у забезпеченості представників різних соціальних груп сприятливими умовами для життєзабезпечення та розвитку [15].

Водночас необхідно зазначити, що існує значна різноманітність позицій щодо трактування регіональної соціальної політики серед українських дослідників, які за своїм принциповим змістом можна поділити на дві великі групи. Прихильники першої групи (зокрема, С.І. Богуславська, Л.В. Потапенко) обстоюють думку про дослідження регіональної соціальної політики в контексті складового елементу державної соціальної політики [1]. Прихильники другого напрямку розглядають соціальну політику у нерозривному взаємозв'язку з економічною політикою територіального розвитку. Так, В.М. Прохорова відзначає, що для забезпечення ефективного територіального зростання важливими є не тільки економічні показники, але й дієвість реалізації соціальної політики [9].

Отже, широка палітра наукових поглядів у трактуванні основних засад регіональної соціальної політики в період ринкових трансформацій Української держави спонукає до подальшого вивчення та вдосконалення наявних і напрацювання нових теоретико-методологічних, методичних та прикладних засад реалізації регіональної соціальної політики.

Мета статті. Метою статті є дослідження методологічного забезпечення засад реалізації регіональної соціальної політики в період трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Актуальність вивчення питання про методи управління соціальною сферою регіону обумовлюється тим, що соціальна сфера є надзвичайно складним об'єктом управління [2]. Управління таким об'єктом на рівні регіону залежить від багатьох факторів, зокрема географічного положення регіону, національно-культурних особливостей, рівня економічного й соціального розвитку конкретного регіону [3], тому ґрунтовне вивчення системи методів управління соціальною сферою регіону дасть змогу правильно вирішити питання про вибір конкретних методів управління для різних регіонів.

У широкому розумінні методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності [4]. Відповідно, метод (від гр. "methodos" – «шлях дослідження, теорія, вчення») є способом досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання; сукупністю прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності.

Всі методи управління соціальною сферою регіону можна класифікувати за різними критеріями. Традиційно науковці поділяють методи управління на правові, економічні, адміністративні, організаційні [7]. Одним з критеріїв є критерій застосування методів в різних науках. Отже, можемо сказати, що стосовно соціальної сфери таку класифікацію в науковій літературі можна назвати такою, що неповністю відображає весь спектр наявних підходів та методів у системі реалізації соціальних прав, інтересів та свобод громадянина. Вважаємо за доцільне розглянути більш ґрунтовно систему загальнонаукових та спеціальних методів управління соціальною сферою.

До загальнонаукових методів, тобто методів, що застосовуються в багатьох науках, перш за все необхідно віднести системний метод, метод порівняння, методи аналізу й синтезу, методи індукції та дедукції, метод інтуїції [4].

Найважливіше місце в цій групі методів посідає системний метод. Цей метод дає змогу об'єднати всю сукупність прийомів і способів для вивчення властивостей та структури досліджуваного об'єкта загалом, а також представити його як складну соціальну систему. Системний метод є комплексним вивченням досліджуваного об'єкта як єдиного цілого з позицій системного аналізу [4], тобто можемо стверджувати, що з позицій системного аналізу соціальна політика є системою заходів, яких вживає безпосеред-

ньо уряд (регіональні органи влади) чи органи місцевого самоврядування задля підвищення якості та рівня життя населення. Ці заходи фінансуються як з коштів державного бюджету, так і з бюджетів інших рівнів, а зміст заходів відповідає ціннісним орієнтаціям суспільства на тривалий період. З позицій системного методу дослідження розглядаємо регіональну соціальну політику як невід'ємну складову загальної стратегії держави щодо розвитку соціальної сфери, яка включає цілеспрямовану діяльність щодо політики зайнятості й соціально-трудо-вих відносин, політики доходів, політики відтворення населення, політики в галузі охорони здоров'я, політики в галузі соціального захисту, молодіжної політики, політики в галузі освіти й науки тощо.

Системний метод дослідження передбачає розгляд та побудову суб'єкт-об'єктних відносин у тісному зв'язку з внутрішнім та зовнішнім середовищем, а також враховує ієрархічні взаємовідносини щодо суб'єкт-суб'єктної та об'єкт-об'єктної взаємодії. Таким чином, управління соціальною сферою регіону з використанням системного методу передбачає врахування всіх взаємозв'язків, вивчення окремих структурних частин соціальної сфери, виявлення ролі кожної з них в загальному функціонуванні системи і, навпаки, виявлення впливу системи загалом на її окремі елементи [6].

Метод порівняння полягає в порівнянні досліджуваного об'єкта управління з попередньо вивченим об'єктом. Порівнюватися можуть як об'єкти загалом, так і їх окремі елементи, взаємозв'язки між ними, окремі характеристики та властивості тощо. Зазначимо, що цей метод досить часто використовується в державно-управлінській практиці, наприклад, із використанням рейтингових шкал оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, окремих галузей соціальної сфери (освіта, медицина). Саме метод порівняння є основою оцінювання та розроблення заходів регіональної соціальної політики [7].

Метод аналізу передбачає розкладання цілісного об'єкта на складові частини задля їх всебічного вивчення. Аналіз полягає у з'ясуванні різних зв'язків між фактами, елементами цілого, що надає матеріалогічну цілісність і завершеність об'єкта дослідження [2]. З іншого боку, синтез передбачає поєднання раніше виділених частин в єдине ціле. Таким чином, аналіз та синтез – це протилежності, які взаємно

передбачають і доповнюють один одного, отже, тісно взаємопов'язані. Управління соціальною сферою регіону з використанням методів аналізу й синтезу передбачає виділення в цій системі її складових частин, елементів, вивчення їх характеристик та особливостей задля поєднання виділених елементів з подальшим вивченням нових виявлених характеристик та особливостей всієї системи загалом.

Використання в управлінні соціальною сферою регіону методу індукції передбачає побудову цієї моделі управління за принципом переходу від приватного до загального. Іншими словами, ми можемо взяти модель управління соціальною сферою будь-якого міста, села чи селища й використовувати її для управління соціальною сферою регіону чи держави загалом, тобто переносити її на всю систему. Яскравим прикладом цього є упровадження якоїсь ідеї в окремих регіонах, коли за її успішного завершення набутий досвід одразу ж поширюється на інші регіони. Так, трансформація управління в національній системі охорони здоров'я в Україні розпочалась у 2011 році пілотним проектом у чотирьох регіонах (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька області та місто Київ), а після її успішного завершення регіональну модель управління було поширено на вищий рівень, тобто на загальнодержавний рівень управління.

Метод дедукції полягає у зворотному, тобто ми переносимо будь-які явища й процеси від загального до конкретного. Отже, ми можемо спробувати адаптувати до регіональних умов систему управління соціальною сферою, реалізовану на національному рівні. З іншого боку, ми можемо розробити систему управління для соціальної сфери регіону, а далі перенести її на окремі складові цієї системи.

Метод інтуїції в управлінні соціальною сферою регіону передбачає застосування раніше накопиченого досвіду й суми знань в цій конкретній сфері чи галузі, тобто влада регіону, окремі керівники для ефективного управління соціальною сферою можуть скористатися як своїм досвідом і знаннями в цій сфері, так і знаннями фахівців, експертів чи консультантів. До основних методів, заснованих на використанні знань та інтуїції фахівців, відносять методи «мозкового штурму», сценаріїв чи Дельфі, експертні методи, морфологічний підхід, ділові ігри тощо. Особливе місце серед інтуїтивних методів посідають експертні методи [12; 13]. Найчастіше експертні технології використовуються

для забезпечення процедур прийняття таких рішень, як визначення цілей розвитку соціальної сфери; експертні прогнози розвитку соціальної сфери (методи прогнозування, а саме методи індивідуальних і колективних експертних оцінок, метод морфологічного аналізу, метод побудови прогнозного сценарію, метод історичних аналогій); побудова сценаріїв очікуваного розвитку соціальної сфери; генерування альтернативних варіантів; визначення рейтингів; оціночні системи; прийняття колективних оцінок.

До спеціальних методів управління соціальною сферою регіону відносять методи, що розробляються в рамках окремих спеціальних наук. До них насамперед належать математичні, статистичні, соціологічні, психологічні методи. Так, реалізація математичних методів в управлінні соціальною сферою передбачає використання лінійного та нелінійного програмування, математичних моделей та моделювання тощо. За допомогою цих методів можемо аналізувати процеси, що відбуваються в системі, будувати різні прогнози й моделі розвитку соціальної сфери. Застосування статистичних методів передбачає збирання інформації стосовно досліджуваного об'єкта, тобто соціальної сфери, та її подальший аналіз з використанням основних статистичних формул і показників (розрахунок середніх, темпів зростання, коефіцієнтів кореляції, індексів тощо). За допомогою отриманих даних ми аналізуємо наявну ситуацію, виявляємо проблеми, а далі можемо прогнозувати можливий розвиток ситуації на різні періоди. Водночас статистичні методи недоцільно використовувати для довгострокового прогнозування, оскільки вони не враховують вплив усіх можливих факторів (зовнішніх та внутрішніх).

З 2000 року в Україні широкого застосування в управлінні соціальною сферою набув нормативний метод, який переважно використовується для розрахунку норм і нормативів забезпеченості населення установами чи персоналом окремих галузей соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я тощо). Так, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», за рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на нормативи мінімального та раціонального споживання.

Після світової фінансово-економічної кризи 2008 року на теренах ЄС почала активно розроблятися стратегія «нової» соціальної політики,

методологічною основою якої є методи соціального проектування та соціального інвестування. Так, соціальний проєкт є сукупністю технологічних, управлінських та організаційних рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем, поліпшення соціокультурних умов життєдіяльності особистості, проведення необхідних соціальних змін [7]. В Україні цей метод почав активно впроваджуватися в державно-управлінську практику з реалізацією адміністративної реформи. Т.В. Ткач вважає, що потреби в соціальних проєктах виникають за збігу трьох умов, таких як існування складної соціальної проблеми, необхідність попереднього моделювання способів її вирішення, наявність в розпорядженні певних ресурсів (засобів) для вирішення соціальної проблеми [7]. Отже, соціальний проєкт може реалізуватися у двох формах, а саме як складова програми, що є формою конкретизації та змістового наповнення пріоритетних напрямів розвитку соціокультурного життя [11], і як самостійний варіант вирішення локальної проблеми, адресованої конкретній аудиторії [7].

В країнах ЄС останнім часом для вирішення різноманітних проблем у сфері регіональної соціальної політики активно використовується метод соціального інвестування, зокрема інвестування в людський капітал. Продуктивну діяльність у цьому напрямі здійснює Європейський соціальний фонд (ESF) як один з потужних фондів ЄС для забезпечення соціально-економічного розвитку. Завдяки діяльності Фонду сформовано розвинутий ринок соціальних інвестицій, створено мережу спеціальних бірж, за підтримки держави активно розвивається соціальне підприємництво [10; 16]. На жаль, в Україні цей метод наразі не набув належного застосування, але окремі його елементи вже впроваджуються в рамках реалізації регіональної соціальної політики.

Соціологічні методи управління соціальною сферою припускають здійснення певних досліджень досліджуваного об'єкта. На відміну від суто статистичних методів, тут активніше задіяні психологічні чинники як стосовно дослідника, так і щодо респондентів. Соціологічні дослідження менш жорстко формалізовані, але їх перевага полягає у глибшому виявленні мотивів тієї або іншої поведінки людей. Якість цього джерела інформації, крім формальних характеристик, залежить від досвіду та знань соціолога.

Виділяють такі форми організації соціологічних досліджень, як анкетування, форма додат-

кових обов'язків, організація творчих груп, форма зовнішнього консультування, форма внутрішнього консультування.

Як зазначалося вище, соціальна сфера регіону є складним об'єктом управління. Для раціонального застосування методів управління доцільно виокремити у складі соціальної сфери певні елементи. Щодо галузевого складу в соціальній сфері прийнято виокремлювати такі галузі, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, соціально-трудова відносина, культура, молодіжна проблематика, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, торгівля й громадське харчування, фізична культура та спорт [5]. Для управління такими галузями, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, досить ефективно можуть застосовуватися статистичні методи. Зокрема, для розрахунку норм і нормативів забезпечення населення послугами та установами в зазначених галузях соціальної сфери досить широко застосовується нормативний метод (статистичні нормативи). Для управління такими галузями, як ЖКГ, торгівля та громадське харчування, готельний бізнес, більш доцільним видається застосування методів економіко-математичного моделювання, за допомогою яких можна побудувати різні варіанти (сценарії) розвитку цих галузей з урахуванням різних факторів впливу.

Крім окремих керованих галузей, у соціальній сфері можна виділити такі елементи, як нормативно-правовий база, що регулює відносини в соціальній сфері, та соціальна інфраструктура, що забезпечує реалізацію цих відносин.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладений матеріал, зазначаємо, що управління таким складним об'єктом, як соціальна сфера регіону, передбачає використання комплексного підходу до вибору методів управління, що гарантовано забезпечить позитивний соціальний ефект та досягнення соціальних цілей управління. Представлений матеріал не вичерпує повністю проблематику розвитку методологічних засад реалізації регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій українського суспільства та потребує здійснення подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Богуславська С.І., Потапенко Л.В. Соціальна політика в умовах ринкових відносин. *Фінансовий простір*. 2013. № 2 (10). С. 106–110.
2. Бородін Є.І., Кришень О.В. Регіональна соціальна політика: концептуальні засади визна-

чення поняття. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 2 (20). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/3.pdf).

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p.pdf>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія, Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія, В.М. Князев, І.В. Розпутенко та ін. 2011. 748 с.
5. Європейська конфедерація профспілок за соціальну Європу. URL: <https://pon.org.ua/novyny/5486-yevropeyska-konfederatsiya-profsplok-za-socialnu-yevropu.html>.
6. Мрінська О.В. Регіональна політика ЄС: посткризові реалії. URL: <http://regionalnyaktsenty.blogspot.com/search/label/ЄС>.
7. Яременко О.О., Артюх О.Р., Балакірева О.М. та ін. Науковий супровід, моніторинг та оцінка ефективності соціальних проєктів. Київ : ДЦССМ, 2002. 132 с.
8. Плотницька С.І. Соціальна сфера регіону як об'єкт соціальної політики. *Економіка і регіон*. 2011. № 4. С. 169–173.
9. Прохорова В.М. Соціальний потенціал регіону: методологічні аспекти. *Вісник Полтавської державної аграрної академії. Економічні науки*. 2013. Вип. 1 (6). Т. 1. С. 217–223.
10. Соціальні інвестиції – філософія нової державної політики. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/socialni-investiciyi-filosofiya-novoyi-derzhavnoyi>.
11. Ткач Т.В. Методологія проєктування соціальних систем. *Інституціональний вектор економічного розвитку*. 2013. Вип. 6 (1). URL: <http://eadnurt.diit.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3135/1/Tkach2.pdf>.
12. Ткачук І.Г., Солоджук Т.В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетних програм соціального захисту молоді (регіональний аспект). *Регіональна економіка*. 2013. № 1. С. 90–98.
13. Трощинський В.М., Петроє О.Г. Розробка моделі оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. Вип. 1. С. 207–214.
14. Циро Н.О. Соціальна політика України: питання теорії, сучасного стану та перспектив. *Психологія*. URL: <http://medpsychology.pp.ua/sotsyalna-polityka-ukrainy>.
15. Europa socjalna: co PE robi w zakresie polityki społecznej. URL: <http://kurier.pap.pl/europap/europa-socjalna-co-pe-robi-w-zakresie-polityki-spoecznej>.
16. Yeates N. Regional social policy: an idea whose time has come. 2018. URL: <http://www.social-policy.org.uk/50-for-50/regional-social-policy>.

Kryshen O. V. Methodological support of background of the regional social policy implementation in the period of transformations

In this Article, methodological background of the regional social policy implementation, considering development of modern transformations in all spheres of life of the Ukrainian society, has been deepened. The system of general and special scientific methods of management of social sphere of the region and peculiarities of use thereof has been considered. It has been proven that, along with traditional social management methods, special management methods, in particular, the normative method and the social standardization method, have been commonly leveraged in Ukraine since 2000. The state social standards and regulations being deployed have strengthened the enforcement of basic state-guaranteed constitutional social rights and human needs; have ensured that the state has preserved its uniform social space by aligning the terms and preconditions to make material goods and services uniformly available to people in different regions of Ukraine; have increased the feasibility of budgeting, first of all, at regional and local self-government levels; have facilitated concentration of financial resources on priority areas of social policy; have contributed to determining scientifically sound requirements for the scope and quality of social services; and have introduced licensing of the activities of entities involved in social services. After the 2008 global financial crisis, management practices such as social collaboration, social development, social entrepreneurship and social investment have complemented the methods array to govern the regional social policy. It is established that in the EU countries, unlike Ukraine, the social investment method is the basis of socio-economic development in regions, and the key entity promoting it the European Social Fund. It has been determined that appropriate consideration of all the issues of formation and implementation of the regional social policy with the best positive result is achieved on the basis of implementation of an integrated approach that is widely used on the basis of integration of strategic, resource-based and comparative approaches, which complement each other naturally in evaluating social effects of development of the region.

Key words: *methodology, regional social policy, methods of management, approaches, strategy.*