

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна Леонідівна

УДК 351.482.22: 364.2

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки
та охорони громадського порядку

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук
з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А.Л. Помаза-Пономаренко

Науковий консультант: ДОМБРОВСЬКА Світлана Миколаївна,
доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник
освіти України

Харків – 2020

АНОТАЦІЯ

Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональна система державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2020.

У дисертації запропоновано розв’язання наукової проблеми в галузі науки публічного управління та адміністрування – обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій з розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України. У межах розв’язання цієї проблеми вперше визначено інституціональні засади державного управління соціальною безпекою регіонів України, тобто сукупність наукових знань у галузі науки «Публічне управління та адміністрування», що встановлюють таке: понятійно-категорійний апарат у межах обраної проблематики дослідження; особливості та перспективи розвитку вітчизняної державної політики в соціальній сфері на всіх рівнях управління, серед яких регіональний визнано стратегічним. Крім того, обґрунтовано інституціональні механізми її розвитку, що відзначаються організаційно-правовою інтеграційністю.

Установлено періоди вітчизняної інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів, що здійснено з огляду на ключові державноуправлінські рішення, прийняті в незалежній Україні у формі нормативно-правових актів, які спрямовані на певну організаційну модернізацію її системи державного управління в зазначеній сфері та зумовлені різною дією екзогенних та/або ендогенних факторів. Зважаючи на те, що вони значним чином позначаються на соціальному розвитку й безпеці регіонів, аргументовано розроблення й упровадження Паспортів

ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів України.

Уточнено, що соціальна безпека регіонів є науковою категорією ідеального порядку, що вимагає впровадження дієвих заходів державного управління й охоплює системну концептуалізацію її рівнів, форм тощо. На відміну від інших, ця концептуалізація передбачає характеристику детермінант соціальної безпеки регіонів із позиції їх загрозовості за інституціональною ознакою – наявним інституціональним середовищем, його первинним і вторинним впливом на таку безпеку.

У дисертації дістало подальшого розвитку наукове обґрунтування методології формування інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів, що визначає синкретичність і денотат його системи. Вона представлена, з одного боку, статичним блоком елементів (інституційних), до якого входять правові норми, засади й інститути, а з другого – динамічним, насамперед механізмами. «Проактивність» їхнього функціонування визначають організаційне, інформаційно-аналітичне, ресурсне, методичне та інше забезпечення.

У результаті дослідження сучасного стану дії цих механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів (у розрізі основних організаційно-функціональних складників) виявлено: 1) поліцентричність формування таких механізмів; 2) невідповідність організаційно-функціональної структури керівної підсистеми об'єктові державного впливу; 3) неврахування положень теорії систем, циклічності, конфлікту, «інституціонального дарвінізму» під час її формування; 4) формальність практичного використання інструментів міжвідомчої координації між суб'єктами забезпечення соціальної безпеки регіонів тощо.

Контент-аналіз правового підґрунтя реалізації й оцінювання інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні дав змогу систематизувати та схематично представити наукові підходи до оцінювання результативності реалізації такого управління (типові, методичні, технологічні). Із застосуванням цих підходів виявлено

низку недоліків базових нормативно-правових актів у сфері реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні, а саме: 1) нечіткість і суперечність у закріпленні показників соціальної безпеки регіонів на всіх ієрархічно-правових рівнях; 2) недосконалість у визначенні й консолідованості врахування наукового принципу «безпека для суспільства і з його боку» тощо.

Узагальнення досвіду країн-членів ЄС щодо реалізації інституціональних моделей державного управління соціальною безпекою регіонів (соціал-демократичної, ліберальної, консервативно-корпоративної, загального добробуту, патерналістичної та ін.) дозволило аргументувати необхідність системного визначення європейської соціальної моделі як відповідного кодексу поведінки. Його ціннісні орієнтири запропоновано використовувати в Україні в якості напрямів розвитку й оцінювання інституціонального середовища соціальної безпеки регіонів.

Дослідження моделей державного управління соціальною безпекою регіонів у країнах ЄС із позиції їхніх ціннісних орієнтирів і перспективних напрямків врахування в Україні дало змогу запропонувати цілісний концепт розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України. Цей концепт передбачає вдосконалення підходів до оцінювання результативності функціонування зазначеної системи. У межах таких підходів аргументоване доопрацювання наявного Порядку та Методики її оцінювання, що встановлений у відповідній постанові Уряду України.

Доведена необхідність структуризації функціоналів інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України в межах пріоритетного визначення інтегрального індексу цього виду безпеки. Крім того, висловлена та доведена гіпотеза щодо важливості унеможливлення вияву ефекту соціальної ексклюзії. Вона охарактеризована із позиції причинно-наслідковості між недосконалою державною соціальною політикою та зниженням рівня відповідної безпеки в регіонах (через

обмеження населення в доступності благ, погіршення якості його життя, поширення апатії та підвищення рівня недовіри серед громадян до органів влади, посилення антисупільної поведінки та ін.). Визначення такої особливої ознаки соціальної ексклюзії здійснено з огляду на негативні суспільно-політичні події, які відбуваються останніми роками в Донецькій і Луганській областях.

Важливо, що запропонований концепт розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України вперше визначає перспективи цього розвитку, що передбачають зміну пріоритетів управлінських функцій у цій сфері в бік упровадження публічного адміністрування через створення Ради соціального розвитку та безпеки регіонів. Наведені конкретні нормотворчі рекомендації щодо її інтеграційного призначення, організаційної структури, координуючих функцій і завдань, прямих та зворотних зв'язків між підсистемами, а також необхідного для цього правового, інформаційно-аналітичного, ресурсного та іншого інструментарію.

Отже, зміцнення соціальної безпеки регіонів України як важливої складової національної безпеки можливе за умови виваженої реалізації запропонованого інституціонального підходу до системи державного управління на якісно новій комплексній і концептуальній основі. Вона передбачає розвиток правового, організаційного, ресурсного, методичного та іншого забезпечення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, структуризацію його функціоналів з одночасним виокремленням пріоритетних, уточнення, систематизацію й кодифікацію чинного законодавства, а також урахування європейських ціннісних орієнтирів.

Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на фундаментальних положеннях з питань державного управління соціальним та регіональним розвитком, інституціоналізму тощо.

Дослідження побудовано на системному, синергетичному й інституціональному підходах, а також сукупності методів, які забезпечують їх реалізацію.

Науково-практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх застосування в діяльності органів державної влади, що сприятиме підвищенню інституціональної результативності реалізації державної політики у сфері соціальної безпеки і розвитку регіонів.

Крім того, запропоновані в дисертаційній роботі теоретичні положення можуть бути використані під час розробки програми професійного навчання державних службовців щодо аспектів розвитку інституціонального середовища у сфері соціальної безпеки регіонів.

Ключові слова: державне управління, інституціональна система, соціальна безпека регіонів, інститути, органи державної влади, оцінювання.

ANNOTATION

Pomaza-Ponomarenko A. L. Institutional system of public administration of social security of Ukrainian regions. – Manuscript.

Dissertation on competition of Doctor of Sciences degree in Public Administration by specialty 25.00.05 – Public Administration of State Security and Enforcement of Public Order. National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv, 2020.

The paper offers a solution to the scientific problem in the field of science of public management and administration – the substantiation of theoretical and methodological background and the development of practical recommendations concerning the improvement and development of institutional mechanisms of the public social security administration of Ukrainian regions. Within the framework of the scientific problem solution, the institutional grounds of public administration of social security of Ukrainian regions were determined for the first time. The matter is in the body of scientific knowledge in the field of

science “Public management and administration” that constitutes the following: the framework of categories within the selected range of problems of the research; the peculiarities and the prospects of development of national state policy in social field at all levels of administration, among which regional is recognized as the strategic one. In addition, the institutional mechanisms of its development, which are characterized by organizational and legal integrative nature, were grounded.

The periods of the country’s institutionalization of public administration of social security of regions were defined based on the key public administrative decisions made in independent Ukraine in form of laws and regulations aimed at certain organizational modernization of its system of public administration in the indicated field and caused by diverse effect of exogenous and/or endogenous factors. Since they significantly influence social development and security of regions, the reasons were given for the development and introduction of Passports of risks and threats to social security of Ukrainian regions.

It was specified that social security of regions is a scientific category of perfect order that requires the introduction of effective measures of public administration and covers the system conceptualization of its levels, forms, etc. Unlike other, this conceptualization stipulates the description of determinants of social security of regions from the perspective of their threats based on the institutional characteristic – available institutional environment, its initial and secondary influence on this security.

The thesis continues the development of scientific grounding of methodology of formation of institutional environment of public administration of social security of regions, which defines the syncretic character and denotation of its systems. It is represented, on the one hand, by the static block of elements (institutional), which includes legal principles, fundamentals and institutes, and on the other hand, by the dynamic one, mainly by the mechanisms. ‘Proactivity’ of their functioning is determined by organizational, information and analytical, resource, methodological and other support.

As a result of the research of the present state of effect of these mechanisms

of public administration of social security of regions (from the point of view of main organizational and functional components), the following was established: 1) polycentric nature of formation of these mechanisms; 2) discrepancy between organizational and functional structure of leading subsystem and the target of state influence; 3) failure to take into account the provisions of the theory of systems, recurrence, conflict, ‘institutional Darwinism’ in the process of its formation; 4) formality of practical use of tools of interagency coordination between the subjects of provision of social security of regions, etc.

Content analysis of legal fundamentals of implementation and assessment of institutional mechanisms of public administration of social security of Ukrainian regions made it possible to systematize and schematically represent scientific approaches to the assessment of efficiency of implementation of this administration (typical, methodological and technological). When applying these approaches, the range of defects in basic laws and regulations were found in the field of implementation of institutional system of public administration of social security of Ukrainian regions, namely: 1) vagueness and discrepancy in establishing the indices of social security of regions at all hierarchic legal levels; 2) imperfection of determination and consolidation in consideration of scientific principle “security for society and provided by it,” etc.

Generalization of best practices in the EU member states regarding the implementation of institutional models of public administration of social security of regions (social-democratic, liberal, conservative and corporate, of general welfare, paternalistic and others) made it possible to prove the necessity of systemic determination of European social model as a relevant code of conduct. It was offered to use its values in Ukraine as the directions for development and assessment of institutional environment of social security of regions.

The research of the models of public administration of social security in the EU countries from the point of view of their values and promising directions of consideration in Ukraine made it possible to offer a comprehensive concept of development of institutional system of public administration of social security of

Ukrainian regions. This concept stipulates the improvement of the approaches to the assessment of efficiency of functioning of the indicated system. Within the frameworks of these approaches, the reasons were given for the improvement of the available Procedure and Methods of its assessment established by the relevant decree issued by the Government of Ukraine.

The necessity of structuring the functionalities of institutional system of public administration of social security of Ukrainian regions within the framework of priority determination of integrated index of this type of security was proved. Moreover, the hypothesis concerning the importance of elimination of possible appearance of social exclusion was defined and proved. It is characterized from the position of cause and effect between the state's imperfect social policy and the reduction of the level of relevant security in regions (through the restriction of availability of welfare for the population, worsening of its life quality, apathy spreading and increase in the level of citizens' distrust of the authorities, intensification of anti-social behaviour, etc.). This peculiar feature of social exclusion was indicated due to the negative social and political development in Donetsk and Luhansk oblast during the recent years.

It is important that the offered concept of the development of institutional system of public administration of social security of Ukrainian regions defines the prospects of this development for the first time. They stipulate the change of priorities of administrative functions in this field towards the introduction of public administration by way of establishment of the Social Development and Regional Security Council. The specific rule-making recommendations concerning the integration purpose, organizational structure, coordinating functions and tasks, direct communication and feedback between subsystems were given, as well as the necessary legal, informational and analytical, resource and other tools.

Thus, the strengthening of social security of Ukrainian regions as an important component of national security is possible under the condition of reasonable implementation of the offered institutional approach to the system of public administration on the qualitatively new complex and conceptual ground. It

stipulates the development of legal, organizational, resource, methodological and other support of the institutional system of public administration of social security of regions, its functionalities structuring with simultaneous indication of the priorities, current legislation specification, systematization and codification, as well as the consideration of European values.

The methodological framework of the thesis is the set of methods of scientific development of knowledge and the general scientific principles of research, which are based on the fundamental provisions on the issues of public administration of social and regional development, institutionalism, etc. The research is built on the systemic, synergetic and institutional approaches, as well as on the set of methods, which guarantee their implementation.

Scientific and practical importance of the achieved results is in the possibility of their application by the state authorities. This will favour the increase in institutional efficiency of implementation of the state's policy in the field of social security and development of regions.

In addition, the theoretical provisions offered in the thesis may be used for the development of the programme of professional study of officials regarding the aspects of the development of institutional environment in the field of social security of regions.

Keywords: public administration, institutional system, social security of regions, institutions, public authorities, evaluation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

1. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти : монографія. Х. : Вид-во «Діса плюс». 2017. 270 с.

2. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Х. : НУЦЗУ. 2018. 216 с.

Особистий внесок: оцінено стан реалізації інституціональної державної політики соціального розвитку регіонів в умовах ризиків.

3. Помаза-Пономаренко А. Л. “Національна безпека”, [in:] Законодавство України : монографія . Х. : НУЦЗУ. 2018. 168 с.

Статті у фахових виданнях з державного управління:

4. Помаза-Пономаренко А. Л. Аналіз правового механізму державної регіональної політики України. *Наукові праці* : наук.-метод. жур. Вип. 252. Т. 263. Державне управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили. 2015. С. 111–116.

5. Помаза-Пономаренко А. Л. Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development. *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)*. 2015. № 2 (3). С. 215–219.

6. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2015, № 1 (12). С. 102–107.

7. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління людським і соціальним потенціалом як основа розвитку та безпеки регіонів. *Держава та регіони* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ. 2016. № 2 (54). С. 14–19.

8. Помаза-Пономаренко А. Л. Ефективність реалізації державної соціальної політики: методичні підходи до оцінювання та світова практика забезпечення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2 (50). С. 206–211.

9. Помаза-Пономаренко А. Л. Зарубіжний досвід забезпечення

державою соціального розвитку та регіональної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1 (49). С. 173–178.

10. Помаза-Пономаренко А. Л. Методологія дослідження проблеми забезпечення державою гідного рівня життя в регіонах і їх безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. 2016. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/24.pdf.

11. Помаза-Пономаренко А. Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 6. С. 128–131.

12. Помаза-Пономаренко А. Л. Моделі модернізації державного управління соціальним розвитком в інтересах забезпечення регіональної безпеки України. *Університетські наукові записки : часопис Хмельниць. ун-ту упр. та права*. 2016. № 2 (58). С. 265–273.

13. Помаза-Пономаренко А. Л. Напрями та методологія формування національної безпеки в регіональних умовах. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2015, № 2 (13). С. 194–199.

14. Помаза-Пономаренко А. Л. Особливості організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні та принципи його модернізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 9. С. 76–80.

15. Помаза-Пономаренко А. Л. Підходи до функціонування системи державного управління регіональною безпекою. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. видання. 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=823>.

16. Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т., Опанасенко Я. О. Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності. *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)*. 2016. Вип. 1 (4). С. 203–209.

Особистий внесок: обґрунтовані роль і місце соціальної складової в реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності.

17. Помаза-Пономаренко А. Л. Синергетика як новітній методологічний підхід до державного управління регіональним розвитком у контексті безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 82–87.

18. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 53–57.

Особистий внесок: визначено особливості забезпечення соціальної безпеки на макрорівні.

19. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: сучасний стан і механізми державного управління. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2016. № 2 (53). С. 101–106.

20. Помаза-Пономаренко А. Л. Удосконалення державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки регіонів: концептуальні підходи та стратегія реалізації. *Держава та регіони* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ. 2016. № 1 (53). С. 183–188.

21. Помаза-Пономаренко А. Л., Карпеко Н. М. Управлінсько-методологічний вимір використання соціального й освітнього потенціалу при формуванні безпеки регіонів України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 2 (5). С. 42–47.

Особистий внесок: охарактеризовано соціальний потенціал безпеки.

22. Помаза-Пономаренко А. Л. Чинники впливу на соціальну безпеку регіонів, модернізація її системи та механізмів державного управління. *Право та державне управління* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ. 2016. № 3 (24). С. 116–121.

23. Помаза-Пономаренко А. Л. 53 Munich Security Report: нові акценти у формуванні соціальної безпеки. *Вісник Національного університету*

цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 42–48.

24. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональні аспекти державної соціальної політики: Україна та світ. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 1 (8). С. 258–263.

25. Помаза-Пономаренко А. Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39.

26. Помаза-Пономаренко А. Л. Україна: держава 404 та/або безпеки й суспільного консенсусу?. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2019. Вип. 2 (11). С. 76–82.

Статті в закордонних наукових виданнях:

27. Помаза-Пономаренко А. Л. Мониторинг социальных факторов и рисков устойчивого развития в Украине: государственно управленческие аспекты. *Politics and Society (history, theory, practice)*. 2017. № 1 (41). pp. 124–135.

28. Помаза-Пономаренко А. Л. Оценка уровня социальной безопасности Украины и ее регионов: теория, методология и практика (Часть 1). *Politics and Society (history, theory, practice)*. 2018. № 1 (45). pp. 44–52.

29. Помаза-Пономаренко А. Л. Оценка уровня социальной безопасности Украины и ее регионов: теория, методология и практика (Часть 2). *East Journal of Security Studies*. № 1 (1). 2017. pp. 89–97.

30. Pomaza-Ponomarenko A. L. The implementation of the state social policy in Ukraine and abroad: methodological approaches to assessment of effectiveness. *Journal of Geography, Politics and Society*. 2017. Vol. 7. Issue 4.

Gdansk : Publisher of University of Gdansk. pp. 41–45.

31. Pomaza-Ponomarenko A., Husarov K. The evolution of economic processes as a factor of state security of Ukraine. *East Journal of Security Studies*. 2019. № 1 (4). pp. 36–45.

Особистий внесок: визначено соціально-економічний аспект державної безпеки.

32. Pomaza-Ponomarenko A. Peculiarities of state regulation in the field of transfrontier co-operation of regions. *East Journal of Security Studies*. 2019. № 2 (5). pp. 5–15.

Статті в інших наукових виданнях:

33. Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Публічна політика розвитку регіонів в Україні: зміст наукової проблеми. *Молодий вчений*. 2014. № 12 (15). Ч. 2. С. 300–304.

Особистий внесок: обґрунтовано механізм публічного управління розвитком регіонів в Україні.

34. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International Scientific Journal*: електр. журн. 2015. № 7. С. 12–15. URL: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/>.

Матеріали конференцій:

35. Помаза-Пономаренко А. Л. Гендерна складова стабільного соціально-економічного розвитку регіонів, безпеки та модернізації. *Гендерна політика очима української молоді* : Підсумкова конференція X регіонального наукового конкурсу молодих вчених (30 листопада 2016 р. м. Харків). 2016. С. 202–214.

36. Помаза-Пономаренко А. Л. Диалектика, дихотомия и механизмы государственного управления трансформацией системы безопасности

України. *Energy: regional problems and development opportunities* : materials of 4th International Scientific Conference (city of Kutaisi, Georgia, 29–30 October 2016). Georgia, 2016. С. 203–206.

37. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональна реалізація державного управління соціальною безпекою України. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VI Міжнар. заоч. наук.-прак. конф. (30 листопада 2018 р., м. Запоріжжя). 2018. Запоріжжя : КПУ. С. 153–155.

38. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональна спроможність держави та суспільства: витоки та перспективи. *Становлення та розвиток публічного адміністрування* : матеріали X конф. студентів та молодих вчених за міжнар. участю (10 травня 2019 р., м. Дніпро). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 253–255.

39. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональні засади модернізації державного управління соціальним розвитком регіонів України. *Економіка і культура України в світових глобалізаційних процесах: позиціонування і реалії* : матеріали III Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Київ, 21-22 березня 2018 р.). К., 2018. С. 126–128.

40. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональні суб'єкти державного управління соціальною безпекою України. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (30 листопада 2018 р., м. Київ). К. : Кандиба Т.П. 2018. С. 412–414.

41. Помаза-Пономаренко А. Л. Логіко-методологічна модель розвитку процесів у соціальній сфері в контексті системи безпеки регіонів України. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : зб. тез VI Міжнар. наукова Інтернет-конф. аспірантів та докторантів (м. Одеса, 22 травня 2015 р.). Одеса : Вид-во ОРІНАДУ, 2015. С. 145–148.

42. Помаза-Пономаренко А. Л. Основные детерминанты и эмерджентность социальной безопасности регионов Украины в обеспечении их развития. *Проблемы гражданской защиты: управление, предупреждение, аварийно-спасательные и специальные работы* : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. (17 марта 2017 г., г. Кокшетау, Республика Казахстан). С. 225–228.

43. Помаза-Пономаренко А. Л. Оценивание эффективности реализации государственной социальной политики с позиции безопасности. *Обеспечение безопасности жизнедеятельности: проблемы и перспективы* : материалы XI Междунар. науч.-практ. конф. курсантов, студентов и слушателей (18–19 мая 2017, г. Минск, Республика Беларусь). Минск. С. 256.

44. Помаза-Пономаренко А. Л. Розвиток системи державного управління соціальною безпекою в регіонах (період організаційно-інституційних реформ). *Забезпечення промислової та цивільної безпеки в Україні та світі* : I Міжнар. наук.-практ. конф. (19–21.05.2016 р.). Луцьк : Луцьк. нац. тех. ун-т. С. 45–48.

45. Помаза-Пономаренко А. Л. Теоретичні засади державного управління безпекою соціально-економічних систем. *Становлення сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 березня 2015 р.) : у 2 ч. К. : Вид-во КНУКіМ, 2015. Ч. I. С. 121–123.

46. Помаза-Пономаренко А. Л., Древаль Ю. Д. Проблематика державно-правового регулювання соціальної безпеки. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 травня 2019 р.). Х., 2019. С. 209–210.

Особистий внесок: визначено особливості державно-правового регулювання такої складової соціальної безпеки, як безпека особистості.

47. Помаза-Пономаренко А. Л., Опанасенко Я. О. Організаційно-правові засади електронного врядування в системі державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. *Сучасні суспільні комунікації*:

проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах : матеріали міжнар. конф. (м. Хелм, Польща, 27 листопада 2015 р.) : україномовний варіант / За заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 98–103.

Особистий внесок: досліджено правове підґрунтя державного управління соціальною безпекою та розвитком регіонів.

48. Pomaza-Ponomarenko A. L. 53rd Munich security conference: new accents in social security development. *Bezpieczeńst wopaństw Europy Środkowows chodniej wkontekś ciezagrożeń ekologicznych* : zbirnyk III Międzynarodowej konferencji naukowej (25-26 maja 2017 r., Słupsk), 2017. S. 259–275.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ 1. НАУКОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ ЯК ОБ’ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	33
1.1. Соціальна безпека регіонів: поняття, рівні та форми.....	33
1.2. Характеристика соціальної безпеки регіонів із позиції її детермінант.....	57
1.3. Держава як інститут забезпечення соціальної безпеки регіонів.....	75
1.4. Наукові підходи до державного управління соціальною безпекою регіонів.....	98
Висновки до розділу 1.....	117
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ.....	121
2.1. Інституціональна парадигма державного забезпечення соціальної безпеки регіонів.....	121
2.2. Методологічні засади інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів.....	142
2.3. Інституціональна синкретичність і періодизація державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	157
2.4. Методологія дослідження інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	177
Висновки до розділу 2.....	198
РОЗДІЛ 3. ОЦІНКА СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ: УКРАЇНА Й ЄС.....	203

3.1. Інституційна система публічного управління соціальною безпекою регіонів України.....	203
3.2. Організаційні засади дії інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів.....	225
3.3. Правове підґрунтя інституціональної реалізації й оцінки державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	244
3.4. Інституційні моделі державного управління соціальною безпекою регіонів в ЄС.....	269
Висновки до розділу 3.....	290
РОЗДІЛ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	296
4.1. Концепт інституціонального вдосконалення державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	296
4.2. Перспективи розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	319
4.3. Функціонали інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.....	337
4.4. Новації в оцінюванні результативності інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів.....	355
Висновки до розділу 4.....	376
ВИСНОВКИ.....	380
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	385
ДОДАТКИ.....	426

ВСТУП

Актуальність теми. Сьогодні галузі науки «Публічне управління та адміністрування» властиве відновлення інтересу до дослідження проблем гарантування безпечного соціального та регіонального розвитку. Це зумовлено тим, що соціальна безпека України та її регіонів – особлива функція держави, інституціональна реалізація якої в сучасних умовах поки що не може бути охарактеризована з позиції методологічності та результативності. Свідченням цього є, насамперед, латентні суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, починаючи з моменту проголошення її незалежності, перманентні вияви невдоволення з боку населення щодо наявної системи державної соціальної та регіональної політики, яка має охоплювати соціальний захист, допомогу, забезпечення та надання відповідних послуг. Складність ситуації полягає також у недостатньому використанні науково-методологічних підходів до формування інституціональних засад і середовища розвитку цієї системи. Як наслідок, спостерігається, з одного боку, неупорядкованість організаційної основи державного управління на вітчизняних теренах, незважаючи на періодичні спроби її вдосконалення. А з другого – неповнота правового регулювання щодо реалізації державного управління в цій сфері й оцінювання його результативності, яке має відбуватися відповідно до Законів України «Про національну безпеку України» і «Про засади державної регіональної політики», а також інших нормативно-правових актів.

Найважливіша складова цієї політики в Україні та державах-членах ЄС – соціальна, яка є системозабезпечувальним і безпекоформуєчим елементом стратегічного державного управління. Результативність його здійснення та підвищення рівня соціальної безпеки в регіонах передбачає формування інтеграційної моделі державності, дієву взаємодію публічних інституцій, а також наявність кодифікованої системи законодавства. Саме за

цих умов інституціональне державне управління в цій сфері є поштовхом до впровадження виваженого й ефективного публічного адміністрування, запорукою повноцінного використання соціального та регіонального потенціалу, а також створення нової інституціональної парадигми системи безпеки, за якої безпека держави виступає засобом, а безпека регіонів – метою захисту життєво важливих інтересів суспільства. Зважаючи на це, не викликає сумнівів важливість наукового обґрунтування методології вдосконалення й розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Для формування методологічних засад державного управління соціального розвитку велике значення мають наукові здобутки Г. Атаманчука, О. Амоші, В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, А. Дегтяра, О. Іляш, О. Карпенка, О. Крюкова, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Мельниченка, В. Мороза, Г. Мостового, Г. Одінцової, Г. Ортіної, І. Парубчака, О. Радченка, І. Розпутенка, В. Садкового, В. Сиченка, В. Скуратівського, А. Халецької та ін. [9; 26; 55; 61; 64; 72; 73; 78; 88; 100; 132; 165; 169; 180; 262; 273; 284; 288; 327; 380; 393].

Щодо проблематики організаційних, правових та інших державно-управлінських аспектів розвитку регіонів, то вона розроблялася в наукових працях С. Білої, Т. Биркович, О. Васильєвої, З. Варналія, В. Воротіна, І. Дегтярьової, В. Дзюндзюка, К. Дубич, Л. Зайцевої, В. Ковальчук, О. Коротич, М. Кравченко, Ю. Куца, О. Лебединської, Е. Лібанової, В. Малікова, А. Піке, С. Серьогіна, Н. Ткачової, Ю. Ульяновченка, О. Червякової, Ю. Шарова, В. Юрчишина та ін. [28; 31; 52; 59; 68; 74; 103; 106; 117; 133; 145; 264; 265; 294; 310; 316; 317; 337; 354; 386].

Науковому дослідженню проблемних питань державного управління у сфері безпеки (національної, регіональної та соціально-економічної) присвячені напрацювання В. Абрамова, У. Бережницької, С. Бєлая, Т. Бельської, О. Власюк, С. Гантінгтона, В. Горбуліна, О. Гудзинського, Б. Данилишина, С. Домбровської, Ю. Древаля, О. Коваль, Н. Нижник,

О. Новікової, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Ситника, Т. Скокпола, О. Снігової, В. Стрельцова, В. Степанова, О. Суходолі, В. Узунова та ін. [2; 17; 19; 20; 34; 38; 49; 58; 67; 88; 152; 170; 172; 281–282; 291; 301; 315; 318; 391].

Крім того, у світлі визначення інституціональних засад державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів важливими є фундаментальні розробки Р. Бенедикса, П. Блау, К. Бредлі, С. Валтона, Т. Веблена, В. Гамільтона, П. Гудмана, М. Дюверже, Е. Дюркгейма, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Дж. Е. Ландберга, С. Ліпсета, А. Маркусена, У. Мітчелла, Д. Норта, І. Петрика, Г. Річардсона, Г. Спенсера, Дж. Ходжсона та ін. [173; 344; 351; 352; 354; 355; 371; 385; 390; 394].

Не применшуючи досягнутих вагомих наукових результатів учених різних галузей фундаментальної та прикладної науки, зокрема з державного регіонального, соціального й інституціонального управління, обґрунтовуємо необхідність комплексної розробки інституціональних засад і дієвої інтеграційної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні, а також системного визначення взаємозв'язків між правовими й організаційними підсистемами такого управління, сучасних особливостей і тенденцій їхнього функціонування в контексті розвитку публічного адміністрування. Нагальна актуальність розв'язання цих проблем державного управління соціальною безпекою регіонів України визначає вибір мети, завдань й архітектоніку дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт, які виконувались навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України за темами: «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (ДР № 0115U002035), у межах якої здобувачем визначено методичні підходи до оцінювання стану державного управління соціальною безпекою регіонів; «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в

контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007), у процесі виконання якої автором визначено інституціональне безпекове середовище державної соціальної політики України та її регіонів.

Тема дисертаційного дослідження відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямків наукових досліджень, затвердженому постановою КМУ від 07.09.2011 р. № 942 (зокрема, у позиції «Фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук»).

Мета й завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій щодо розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Для досягнення мети поставлено такі *завдання*:

– уточнити крізь призму публічного управління й адміністрування сутність категорії «соціальна безпека регіонів», теоретично концептуалізувавши її рівні, форми й інституціональні детермінанти;

– розкрити наукову проблему інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів, окресливши перспективні поля розв’язання цієї проблеми;

– обґрунтувати методологію формування інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів;

– визначити засади й періоди інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України з моменту проголошення її незалежності;

– оцінити стан функціонування сучасної інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України в розрізі основних його складників;

– проаналізувати правове забезпечення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, визначивши наявні недоліки;

– охарактеризувати інституціональні моделі державного управління соціальною безпекою регіонів у країнах ЄС із позиції його ціннісних орієнтирів у цій сфері та перспективних напрямків їх урахування в Україні;

– запропонувати концепт розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України;

– виокремити функціонали інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, структурувавши найбільш пріоритетні серед цих функціоналів;

– удосконалити підходи до оцінювання результативності функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Об’єкт дослідження – державне управління соціальною безпекою регіонів.

Предмет дослідження – інституціональна система державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на фундаментальних положеннях і працях учених з питань державного управління соціальним та регіональним розвитком, публічного врядування й інституціоналізму.

Дисертаційне дослідження побудовано на *системному, синергетичному й інституціональному підходах*, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, а саме:

1) *логічного узагальнення, факторного аналізу, синтезу й абстрагування* (під час дослідження соціальної безпеки регіонів як об’єкта державного управління, а також розкриття змісту науково-методологічної проблеми щодо його інституціональної системи);

2) *теоретизування, історико- і структурно-генетичної формалізації й ідеалізації* (для розкриття методології дослідження інституціональних засад і механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів як

статичних та динамічних складових його системи);

3) *індукції, дедукції, системного та діалектичного аналізів* (з метою дослідження системи органів державної влади й організації публічного управління соціальною безпекою регіонів в Україні);

4) *контент-аналізу, порівняння, вибірки й опису* (під час з'ясування стану правової бази України й держав-членів ЄС щодо реалізації функції держави, пов'язаної із гарантуванням соціальної безпеки регіонів);

5) *групування, моделювання та прогнозування* (з метою обґрунтування концепту вдосконалення та розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, а також для теоретичного узагальнення положень дисертації та формулювання її висновків і пропозицій).

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є закони України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, аналітичні матеріали Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства соціальної політики України, статистична інформація Державної служби статистики України тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розв'язанні наукової проблеми в галузі публічного управління й адміністрування щодо обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Наукова новизна результатів конкретизується в таких положеннях:

уперше:

– розкрито зміст наукової проблеми інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів України як сукупності наукових знань у галузі науки «Публічне управління та адміністрування», які передбачають урахування положень теорії інституціоналізму (щодо виокремлення інститутів й інституцій), та уточнено визначення на цій підставі понятійно-категорійного апарату, закономірностей, принципів,

особливостей і перспектив розвитку вітчизняної державної політики в соціальній сфері на всіх рівнях управління, серед яких регіональний визнано стратегічним, а також інституціональні механізми його розвитку, що відзначаються організаційно-правовою інтеграційністю;

– визначено етапи вітчизняної інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів, періодизацію якої здійснено з огляду на ключові державноуправлінські рішення, прийняті в незалежній Україні у формі нормативно-правових актів, що спрямовані на певну організаційну модернізацію її системи державного управління в зазначеній сфері та зумовлені різною дією екзогенних та/або ендогенних факторів, які значним чином позначаються на соціальному розвитку й безпеці регіонів;

– запропоновано концепт розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, що передбачає зміну пріоритетів управлінських функцій у бік упровадження публічного адміністрування в межах децентралізації влади через створення Ради соціального розвитку та безпеки регіонів, із наведенням конкретних нормотворчих рекомендацій щодо її інтеграційного призначення, організаційної структури, координуючих функцій, прямих і зворотних зв'язків між підсистемами, а також необхідного для цього правового, інформаційно-аналітичного, ресурсного та іншого інструментарію;

удосконалено:

– методичні підходи до оцінювання результативності функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, у межах яких (підходів) обґрунтовано, з одного боку, доопрацювання наявного Порядку та Методики проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, зокрема в напрямку якісно-кількісного уточнення критеріїв її визначення в масштабах усієї держави, а з другого – урахування особливостей функціонування окремо взятих регіонів, що вимагає розроблення в кожному з них власного Паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці, програм безпечного соціально-

економічного розвитку, а також імітаційної моделі його довгострокового прогнозування;

– структурування функціоналів інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, належна реалізація яких (функціоналів) вимагає підвищення практик децентралізації в соціальній сфері, а також пріоритетного визначення її інтегрального індексу й уможливлення при цьому вияву ефекту соціальної ексклюзії, яка, серед іншого, визначена із позиції причинно-наслідковості між недосконалою державною соціальною політикою та зниженням рівня безпеки в регіонах через обмеження населення в доступності благ, погіршення якості його життя, поширення апатії та підвищення рівня недовіри серед громадян до органів влади, посилення антисупільної поведінки тощо;

– визначення соціальної безпеки регіонів як наукової категорії ідеального порядку, що передбачає впровадження дієвих заходів державного управління й охоплює системну концептуалізацію її рівнів, форм і детермінантів, яка, на відміну від інших, передбачає характеристику останніх із позиції співвідношення ризиків та загроз, а також унеможливлення їхньої трансформації в небезпеки інституціонального середовища, що вимагає застосування методу PRESTCOM (комплексного визначення політичних, правових, соціальних, організаційних та інших факторів, ризиків і загроз);

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування методології формування інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів, що визначає синкретичність і денотат його системи, представленої, з одного боку, статичним блоком елементів (інституційних), до якого входять правові норми, засади й інститути, а з другого – динамічним, насамперед механізмами, «проактивність» функціонування яких визначають організаційне, інформаційно-аналітичне, ресурсне та ін. забезпечення;

– оцінювання стану сучасної інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України в розрізі основних його

складників, унаслідок чого встановлено поліцентричність формування цієї системи, невідповідність організаційно-функціональної структури керівної підсистеми об'єктові державного впливу через неврахування положень, зокрема інституціональної теорії, що підтверджено також результатами проведеного опитування;

– контент-аналіз правового забезпечення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні дав змогу згрупувати наукові підходи до оцінювання результативності реалізації такого управління, виявивши: 1) нечіткість і суперечливість у закріпленні критеріїв соціальної безпеки регіонів на всіх ієрархічно-правових рівнях; 2) відсутність законодавчого визначення соціальної безпеки регіонів як мети захисту життєво важливих інтересів суспільства через зміцнення державної безпеки, що в консолідованому вигляді передбачає застосування відповідних управлінських засобів, урахування наукового принципу «безпека для суспільства і з його боку» тощо;

– узагальнення досвіду країн-членів ЄС щодо реалізації інституціональних моделей державного управління соціальною безпекою регіонів (соціал-демократичної, ліберальної, консервативно-корпоративної, загального добробуту, патерналістичної та ін.), що дало змогу аргументувати необхідність системного визначення європейської соціальної моделі, ціннісні орієнтири якої слід використовувати в Україні як напрями розвитку й оцінювання інституціонального середовища соціальної безпеки регіонів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їхнього застосування в діяльності органів державної влади, що сприятиме підвищенню інституціональної результативності реалізації державної політики у сфері забезпечення соціальної безпеки і розвитку регіонів.

Запропоновані автором підходи до підвищення результативності функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів шляхом забезпечення «проактивності» її організаційних механізмів (аналітичних і комунікативних) та повсюдності

застосування новітнього інструментарію е-урядування використані в діяльності Сумської обласної державної адміністрації (довідка № 8738 від 29.09.2017 р.).

Авторські пропозиції щодо врахування ефекту соціальної ексклюзії й інклюзії для підтримки соціальної безпеки, а також щодо розробки Паспорту її загроз і регламенту його впровадження використані у Фонді соціального захисту інвалідів Міністерства соціальної політики України (довідка № 1/7-55/01 від 22.12.2018 р.).

Практична цінність дисертаційного дослідження визначається адресністю конкретних рекомендацій і їх використанням Департаментом суспільних комунікацій Київської обласної державної адміністрації, зокрема через посилення її зв'язків з учасниками інституціонального середовища у сфері соціальної безпеки регіону через підвищення практик децентралізації та застосування інтегрального індексу такої безпеки (довідка № 002-1107 від 10.10.2018 р.).

Обґрунтований автором комплексний підхід до інституціонального розвитку державного управління соціальною безпекою регіонів України, що передбачає моніторинг соціальних процесів і загроз на основі застосування уніфікованої критеріальної основи, а також формування національної ідеї як передумови безпеки та здійснення регулювання в цьому контексті, використано в роботі Підкомітету з питань молодіжної політики, сім'ї та дитинства Комітету з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму Верховної Ради України (довідка № 04-33/19-1322 (236885) від 12.11.2018 р.).

Запропоновані в дисертаційній роботі теоретичні положення використані «Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» Київської обласної державної адміністрації (довідка № 43-11/223 від 07.11.2018 р.), зокрема під час розроблення програми професійного навчання державних службовців в аспектах розвитку інституціонального середовища в зміцненні соціальної

безпеки регіонів.

Крім того, теоретичні положення дисертації щодо формування інституціональної системи державного управління соціальним розвитком на основі ризик-менеджменту застосовані під час проведення лекцій і практичних занять із навчальних дисциплін «Концептуальні засади взаємодії політики та управління», «Управління соціальним і гуманітарним розвитком» і «Організаційно-правові засади державного управління» за програмою підготовки магістрів державного управління в Національному університеті цивільного захисту України (акт № 6 від 16.10.2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, теоретичні та прикладні результати якої отримано особисто здобувачем. Конкретний внесок здобувача в наукових працях, підготовлених у співавторстві, зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертації [2; 16; 18; 21; 31; 33; 46; 47].

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації були апробовані на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Зокрема, тези було опубліковано за результатами III Międzynarodowej konferencji naukowej «Bezpieczeństwo woraństw Europy Środkowows chodniej wkontekś ciezagrożeń ekologicznych» (Słupsk, Polska, 2017), V Міжнародної науково-практичної конференції «Інформаційний простір. Українські реалії: досвід трансформацій» (м. Хелм, Республіка Польща, 2015), IV International Scientific Conference «Energy: regional problems and development opportunities» (city of Kutaisi, Georgia, 2016), XI Международной научно-практической конференции курсантов, студентов и слушателей «Обеспечение безопасности жизнедеятельности: проблемы и перспективы» (г. Минск, Республика Беларусь, 2017), V Международной научно-практической конференции «Проблемы гражданской защиты: управление, предупреждение, аварийно-спасательные и специальные работы» (г. Кокшетау, Республика Казахстан, 2017), VI Міжнародної заочної науково-практичної конференції «Формування

ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2018), III Міжнародної науково-практичної конференції «Економіка і культура України в світових глобалізаційних процесах: позиціонування і реалії» (м. Київ, 2018), II Міжнародної науково-практичної конференції «Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України» (м. Київ, 2018), I Міжнародної науково-практичної конференції «Забезпечення промислової та цивільної безпеки в Україні та світі» (м. Луцьк, 2016), Міжнародної науково-практичної конференції «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (м. Харків, 2019), VI Міжнародної наукової Інтернет-конференції аспірантів та докторантів з державного управління «Державне управління в Україні: історія, державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 2015), Всеукраїнської науково-практичної конференції «Становлення сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти» (м. Київ, 2015), X конференції студентів та молодих вчених за міжнародною участю «Становлення та розвиток публічного адміністрування» (м. Дніпро, 2019), Підсумковій конференції X регіонального наукового конкурсу молодих вчених «Гендерна політика очима української молоді» (м. Харків, 2016).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 48 наукових працях, із них: 2 – одноосібні монографії; 1 – колективна монографія; 23 – статті у вітчизняних наукових фахових виданнях; 6 – статей у зарубіжних спеціалізованих наукових виданнях; 2 – статті в інших наукових виданнях; 14 – тез доповідей на конференціях. Загальний обсяг публікацій автора відповідно до теми дослідження становить 31,5 друк. арк.

РОЗДІЛ I

НАУКОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Соціальна безпека регіонів: поняття, рівні та форми

Наука «Публічне управління та адміністрування» в Україні поступово набуває свого теоретичного й практичного обґрунтування щодо власного становлення, структури, філософії, методології та методики практичного застосування. Їй (науці) передувало виникнення вчення, власне, про управління, яке набуло статусу наукового в ХХ ст., але практичний аспект «управління» виявляв себе й раніше – протягом усього існування людства. Згодом у межах науки «управління» з'явилась теорія управління економікою або економічною сферою, економічною діяльністю, господарством тощо. Зазначена теорія продовжує розвиватися й удосконалюватися, набуваючи нових рис і граней, до яких можна віднести розвиток знань щодо безпеки, зокрема регіональної та екосистейту. Як наука, екосистейт отримав визнання на вітчизняних теренах тільки в кінці 90-х років ХХ ст. Тобто майже паралельно із утвердженням в Україні науки «державне управління» [73]. Предмет дослідження екосистейту становить діяльність особистості, суспільства, регіонів і держави, представленої певними інституціями, щодо захисту їхніх інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз [71].

До речі, термін «безпека» є відносно новим для України, який активно почав використовуватися в її офіційних правових документах на початку 90-х років ХХ ст., тобто разом із набуттям незалежності [2; 74; 282]. Варто відзначити, що специфічна термінологія, притаманна фундаментальній науці, швидко поповнилася низкою понять, а саме: «загрози безпеці», «індикатори безпеки», «порогове значення безпеки», «нейтралізація загроз», «зміцнення національної й економічної безпеки», «регіональна безпека», «управління

ризиками» тощо. Цей термінологічний і методологічний інструментарій наукового пізнання й аналізу свідчить на користь створення окремої підгалузі досліджень, зокрема науки, яка покликана займатися вивченням й аргументацією науково-теоретичних і концептуально-аналітичних засад із зміцнення соціально-економічної безпеки держави, що має назву «екосестейт».

Феноменальність безпеки полягає у відсутності небезпечного становища для того чи іншого об'єкта або унеможливлення здійснення шкоди джерелами небезпеки, що може заважати існуванню та позитивному розвитку об'єкта. Безпека, з одного боку, охоплює здійснення специфічної діяльності щодо забезпечення стану захищеності системи та створення сприятливих умов для її розвитку. А з другого – є культурно-історичним феноменом, тобто самостійним явищем, що має історичну форму, зміст, точку генези, механізми виникнення і розвитку, а також систему підтримки.

Незважаючи на різні трактування поняття безпеки, вважаємо, що сутність безпеки держави полягає в забезпеченні соціального та регіонального розвитку з метою задоволення соціальних і економічних потреб громадян за умови оптимальних витрат праці й природоохоронного використання сировинних ресурсів. Відтак, безпека держави – категорія ідеального порядку, яка є цільовим орієнтиром соціального розвитку як країни загалом, так і її регіонів зокрема. Тому навіть у найбільш економічно розвинених і соціально стабільних країнах, зі сталим політичним режимом, безпека залишається відносною [2; 74; 282]. Ті або інші несприятливі зовнішні дії, а також можливість виникнення загроз ній зберігаються навіть у таких країнах.

Зважаючи на це й ураховуючи предмет нашого дослідження, вважаємо, що крізь призму безпеки всієї держави виражається соціальна безпека регіонів, що передбачає таке:

– можливість здійснювати власну регіональну політику в межах країни, яка (політика) при цьому не протирічить загальнодержавному курсу;

– здатність стійко реагувати на різкі політичні, економічні, соціальні зміни в країні, а також реалізовувати заходи щодо реагування на невідкладні соціально-економічні вибухові ситуації в регіонах;

– можливість надавати допомогу (на договірній і бездоговірній основах) регіонам і підтримувати відповідність діючих у власному регіоні нормативів, загальноприйнятих у державній і світовій практиці, із забезпечення необхідного рівня якості життя населення в регіоні [2; 74].

Отже, соціальну безпеку регіонів варто розглядати з позиції дуальності її гарантування на загально державному рівні та зміцнення на регіональному. Процес зміцнення соціальної безпеки регіонів охоплює здійснення оперативних заходів регіональної політики та досягнення глобальних стратегічних соціальних цілей країни з метою постійного підвищення якості життя населення регіонів. Це видається можливим за умови такого стану економіки й інститутів державної влади в регіоні, за якого забезпечується стабільність, поступальність їхнього розвитку, створюється потенціал, що підвищує конкурентоздатність регіональної економіки, гарантує захист інтересів суспільства від внутрішніх і зовнішніх деструктивних дій.

Регіональна безпека поширюється на певні території, тому об'єктом зазначеного виду безпеки виступає все те, що розташоване на них або відноситься до сфери їхнього відання й охоплення (галузі, сектори та сфери економіки, ринки праці та землі тощо).

Слід відзначити, що законодавець, визначивши об'єкти та суб'єктів державної регіональної політики [246, ст. 4], підійшов у притул до закріплення об'єктно-суб'єктного складу соціальної регіональної безпеки, який буде конкретизовано в роботі далі.

На наше переконання, соціальна безпека регіонів припускає розвиток сфер життєдіяльності, що у свою чергу – дію ендогенних і екзогенних чинників (детальніше про них див. у працях О. Васильєвої, О. Яковлева та ін. [31; 346]). Це вимагає саморозвитку економіки й соціуму регіону, характеризуючи його самодостатність. Остання є теоретико-практичною

проблемою, що дозволяє проранжувати регіони України на такі дві групи, як регіони-реципієнти та регіони-донори, в яких наявна краща база щодо підтримки на належному рівні системи безпеки.

Як відомо, з економічної точки зору, понад половина регіонів України мають достатній економічний потенціал, щоб уважатися самодостатніми. Проте ділення регіонів на регіони-реципієнти та регіони-донори у певному сенсі є умовним, оскільки пов'язане з порядком фінансового розподілу потоків. Зокрема, податково-бюджетних, що створюють передумови для диспропорцій у розвитку економіки регіону [77; 106; 179].

Підвищення соціальної безпеки регіонів немислиме без відповідних зусиль державних органів. Їхня роль може зводитися до здійснення державної підтримки регіонального розвитку через таке:

- реалізацію комплексу відповідних програм;
- розміщення державних замовлень на постачання продукції підприємствами регіону для загальнодержавних потреб;
- паритетної участі у великих регіональних інвестиційних проектах;
- здійснення рівноправної взаємодії державної і регіональних бюджетних систем, заснованих на розмежуванні податкових та інших функцій;
- створення сприятливого загальнодержавного клімату для розвитку економіки території;
- недопущення необґрунтованих рішень, які можуть привести до збільшення соціальних витрат регіонального характеру тощо.

Щодо програм допомоги та субсидування регіонів, то вони повинні спрямовуватися на вирішення конкретних проблем, що робить їх інструментом соціально-економічної політики Уряду. Регіональна влада повинна брати пайову участь у зазначених програмах. За цих умов регіони стануть повноправними учасниками стратегічного державного управління.

Соціальну безпеку регіонів варто розглядати з позиції системності, яка може включати таке:

– сутність, зміст і концепцію регіональної безпеки (де відбиті головні ознаки, цілі цього виду безпеки, регіональні інтереси, ризики, загрози й наслідки їхнього негативного впливу);

– методологічні засади соціальної безпеки регіонів, що визначають її рівень, головні чинники забезпечення, індикатори, їхні порогові значення;

– правове й організаційне забезпечення такої безпеки як системи відносин (міждержавних, міжнаціональних, на які значною мірою впливають геополітичні чинники).

Проблеми соціальної безпеки регіонів знаходяться в центрі уваги наукових шкіл (К. Ващенко, А. Гіндеса, В. Косевцова, Ю. Ковбасюка, Г. Ситника та ін.) й активно обговорюються службами, департаментами, відомствами, міжнародними організаціями з метою забезпечення захисту соціальних інтересів особи, населення регіону, суб'єктів господарської та іншої діяльності, а, відтак, належного рівня соціальної й економічної сфер, формування інформаційної, ринкової та наукової інфраструктури [21; 39; 72; 73]. Це передбачає, що завданням регіональних інституцій є забезпечення системи безпеки, яка залежить від того, як здійснюється забезпечення дотримання вимог законів, а саме: боротьба із порушеннями законодавства; виявлення, попередження і припинення порушень законодавства; регулювання відносин бізнесу, власності та ін.

Регіони України сформувалися як цілісні соціетальні системи. Разом із тим наявні певні застереження щодо їх саморозвитку, а точніше повноцінності використання свого потенціалу. Проте можемо стверджувати, що вони мають свої економічні особливості та власну політику, самостійно визначають стратегію соціального й транскордонного розвитку, зокрема в межах єврорегіонів (дет. про це йдеться в [231]). Тому специфічною може бути й сфера забезпечення системи безпеки в кожному регіоні України.

Регіональна політика як складова частина політики державних та інших органів влади націлена на впорядкування своєї території згідно із вибраною стратегією соціально-економічного розвитку країни. Погоджуємося з

С. Тоцьким, що серед пріоритетних завдань регіональної політики, спрямованими на забезпечення системи безпеки, можна виділити такі:

- (за необхідності) стабілізацію політичної ситуації;
- реструктуризацію регіональної економіки з випереджаючим розвитком, зокрема, галузей, що є найбільш рентабельними та перспективними, тобто мають переваги і в коротко-, і в середньо-, і в довгостроковому періоді;
- формування виваженої загальної системи регіонального поділу праці;
- активізацію власних джерел регіонального розвитку та бізнесу шляхом створення йому сприятливого клімату для функціонування;
- розвиток (посилення) міжрегіональної співпраці;
- локалізацію й нейтралізацію депресивного стану окремих регіонів;
- зменшення капіталовкладень у регіональне виробництво, рівня міграції населення;
- регулярний контроль демографічної й екологічної ситуацій у регіоні тощо [246, ст. 6; 306].

Отже, узагальнення науково-теоретичних, прагматичних, новітніх і практико орієнтованих підходів до визначення безпеки дозволило розглянути *соціальну безпеку регіонів* як комплекс умов, чинників, інститутів, відносин та механізмів, спрямованих на врахування загальнодержавних (публічних) інтересів і захист інтересів регіону, зокрема населення, яке в ньому проживає, головними серед яких визначено поліпшення сфер життєдіяльності, що стосуються соціального розвитку (курсив наш – А. П.-П.).

Інтереси суб'єктів, покликаних забезпечувати державну та регіональну безпеку, різняться між собою, а саме:

- 1) за ступенем соціального значення (важливі, другорядні й неважливі);
- 2) за строком дії (коротко-, середньо- і довгострокові);
- 3) за спрямованістю (орієнтовані на виживання, прогресивний розвиток, на певне лідерство, підтримку іміджу тощо).

Зважаючи на це, до основних державних інтересів можуть належати такі:

- забезпечення державного, зокрема економічного суверенітету;
- побудова адекватного механізму державного регулювання всіх сфер життєдіяльності;
- поліпшення добробуту населення;
- розвиток міжнародних відносин тощо.

Ступінь дотримання балансу державних і регіональних інтересів характеризує рівень розвитку держави та регіонів. Тому реалізація вказаного концепту може мати такий вигляд: етапу збалансування інтересів повинен передувати етап їх опосередкованого виявлення й аналізу з метою визначення серед них пріоритетних.

Перший етап – пошук і порівняння державних та регіональних інтересів, є прерогативою суб'єктів державного регулювання, зокрема владних інституцій. Однак на практиці цей пошук і порівняння відбуваються без належної участі об'єкта державного регулювання, тобто носія інтересів.

Підкреслимо, що владні інституції як реципієнти перший етап повинні починати із виявлення й аналізу саме регіональних інтересів. Для цього вони (інституції) можуть послуговуватися низкою методів та засобів. До них ми відносимо аналіз нормативно-правових актів, проведення референдумів, соціологічних опитувань і громадських слухань, узагальнення питань, викладених у зверненнях громадян до органів регіональної влади (наприклад, скарг щодо недоліків в їхній діяльності, пропозиції у покращенні нормативно-правового й організаційного забезпечення, заяв про допомогу у вирішенні проблемних питань тощо). Окремий спектр робіт щодо ідентифікації регіональних інтересів слід проводити в напрямку дослідження програмних документів регіональних лідерів, громадських організацій, матеріалів засобів масової інформації, а також аналізу результатів реалізації державних і регіональних програм. Очевидно, що використання цих засобів має бути покладено на відповідних фахівців, але на початковій стадії це

можуть робити відділи внутрішньої політики, спеціалісти зі зв'язків із громадськістю, а також загальних відділів (секторів), депутати та/або їхні помічники, органи самоорганізації населення та інші учасники регіональної політики.

На *другому етапі* має вже відбуватися збалансування інтересів як усередині однієї підсистеми (державної чи регіональної), так і між ними обома. Це, з нашої точки зору, потрібно робити за допомогою проєктного підходу.

Слід підкреслити, що особливої уваги потребує задоволення регіональних інтересів та з'ясування ролі держави в підтримці останнього. Водночас, сьогодні пошук різноманітних шляхів реалізації таких інтересів є проблематичним. Проте, зважаючи на предмет нашого дослідження, стверджуємо, що одним із варіантів узгодження державних і регіональних інтересів може бути укладення договору між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо економічного, соціального та культурного розвитку мікро- і макрорегіонів (див. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [246]). Ґрунтовніше положення щодо такого роду договору будуть проаналізовані в межах наступних підрозділів.

Крім того, реалізовуватися державні й регіональні інтереси можуть шляхом визначення повноважень суб'єктів державної регіональної політики. Безперечно, у цьому контексті базовим документом виступає Конституція України [113].

Отже, інтереси регіону – це суспільні інтереси, які передбачають, насамперед, ефективне використання соціального та виробничого потенціалу, а також природних ресурсів для забезпечення соціального розвитку й сприятливих умов життя населення. Виходячи з інтересів регіону, повинна формуватися регіональна стратегія забезпечення системи безпеки регіону, у тому числі й соціальної.

Отже, соціальна безпека – системне поняття. При цьому з упевненістю можемо стверджувати, що її структура не тільки складна та багаторівнева, а

й поліцентрична. На наш погляд, центральним її елементом є соціальна безпека регіонів. Такий висновок нами зроблено з огляду на таке:

1) визначальність регіону, адже він є не тільки одиницею адміністративно-територіального устрою, а й комплексним інститутом, який включає в себе елементи, що відносяться до економічної, соціальної, інформаційної та інших сфер;

2) наявні в регіонах проблеми, під час вирішення яких слід застосовувати системний підхід, що дозволяє охопити якомога більше чинників безпеки, розглядаючи її як систему елементів;

3) виняткову роль регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави загалом [52; 55; 88].

Зважаючи на ступінь взаємодії соціальної безпеки з навколишнім середовищем, така безпека повинна представляти собою відкриту систему, яка обмінюється з ним усіма засобами та підпадає під дію як внутрішніх, так і зовнішніх чинників. Як і будь-яка система, вона прагне зберегти свою стійкість, стабільність й організаційну будову. Досягти цього можливо в разі виявлення рівнів соціальної безпеки, а також визначення місця в ній регіональної складової, внутрішніх і зовнішніх загроз їй з метою повної або часткової нейтралізації їх впливу на систему такої безпеки.

З огляду на це вважаємо, що більш детальної характеристики вимагають рівні й форми вияву соціальної безпеки. Оскільки вона, як зазначалося вище, *включає відносини міждержавні та міжнаціональні, а також геополітичні фактори* (курсив наш – А. П.-П.). Отже, за ознакою масштабності відповідно до видів небезпеки варто виділити такі рівні соціальної безпеки: а) наднаціональний (глобальний); б) національний (державний); в) галузевий (секторальний); г) регіональний, у т. ч. транскордонний; д) окремого господарюючого суб'єкта (підприємства, установи й організації).

Термін «глобальна соціальна безпека» набув широкого поширення як у теорії, так і на практиці соціального та державного управління. У вітчизняній

науковій літературі це поняття активно розробляється Е. Афоніним, Б. Бабичем, Т. Бельською, О. Іляш, Г. Рейнгольдом, В. Яблонським та ін. [6; 7; 20; 88; 268; 280]. Погоджуючись загалом із їх підходом, підкреслимо, що було б складно розуміти під глобальною соціальною безпекою відсутність небезпеки як такої.

У сучасних умовах поняття глобальної соціальної безпеки, на нашу думку, включає в себе таке:

- визначення за допомогою наукових засад і підходів, якими є перспективні види небезпек (з позиції їх виникнення);
- розпізнання їх загроз;
- розробку наднаціональними, державними та іншими неурядовими організаціями (інституціями) системи заходів безпеки;
- здійснення практичних дій щодо запобігання виявам небезпеки і мінімізації ефектів від впливу загроз.

У взаємозалежному світі виникає комплекс ризиків і соціальних проблем, які мають загрозливий характер для всіх жителів планети. Сьогодні з новими викликами однаково стикаються великі та малі країни, материкові й острівні держави, заможні та бідні суспільства. Звернемо увагу на оцінку світової ситуації, яку дав ще двадцять років тому письменник Ч. Айтматов: «... Сучасне покоління людей притиснуто до стіни. Існують такі проблеми, які не можливо намагатися не тільки вирішити, але й осмислити, незважаючи на важливість дотримання безпеки інших і задоволення власних інтересів» [348].

Цікавою видається думка П. Аснера – відомого французького політолога і філософа, який ретельно досліджував світові соціальні трансформації протягом останніх десятиліть ХХ століття. Він зазначив, що «мирне співіснування необхідно більше, ніж будь-коли. Проте наразі проблема не стільки в тому, наскільки можуть співіснувати системи, коаліції або наддержави, скільки в тому, як це забезпечити по відношенню до багатонаціональних держав або навіть економічних, соціальних, культурних і

релігійних об'єднань, і не тільки на національному, але й на місцевому рівні Разом із тим людство активізується, по-перше, за умови дотримання його свободи й універсалізму, по-друге, пошуку спільностей і ідентичностей, по-третє, забезпечення рівності та солідарності. Ці явища викликають у нього інтерес у тій мірі, в якій лібералізм може їх охоплювати та збалансувати з особистою свободою й планетарною взаємозалежністю» [35].

Слід відзначити, що завжди існує загроза загострення протистояння між новими потребами глобальної системи соціальної безпеки та старими принципами практики конкуренції і насильства. Причини цього протистояння варто шукати в матеріальній і духовній сферах життя суспільства. Йдеться, насамперед, про те, що матеріальна сфера відзначається низкою тенденцій та закономірностей, а саме: постійно зростають виробничі й творчі можливості, і при цьому збільшується розрив між бідним і багатим населенням, а також відбувається деструкт суспільства в напрямку зменшення середнього класу. Сучасні технічні й технологічні досягнення підготували дешеві асиметричні, але досить ефективні засоби протидії традиційним методам завоювання соціального та військово-політичного панування. Багаточисленні армії й надміру високовартісні озброєння виявляються безпорадними перед використанням цивільних технологічних досягнень та біоматеріалів, як фізичних і психологічних факторів масового ураження населення. Друга сфера, у межах якої змінилося уявлення про соціальну безпеку, – духовна.

Сучасна Україна, з одного боку, досі намагається позбутися рис, які вона автоматично в 90-х роках перейняла у спадок від радянської форми взаємодії «центр – периферія», а з другого – вийти з чергового періоду нестабільності. Крім того, нас цікавить змістовне наповнення поняття соціальної безпеки країни. При цьому під країною будемо розуміти систему, що включає державу, громадянське суспільство, інститути сім'ї й особистості, а також сфери суспільного життя (економічну, соціальну, політичну, духовну тощо). Виходячи з цього розуміння змісту соціальної

безпеки країни, сутнісно її можна визначити як стійкий і безпечний характер процесів відтворення людини – головного елемента продуктивної сили суспільства.

Щодо системи державного управління соціальною безпекою країни, то вона має характеризуватися як сукупність зв'язків між елементами підсистеми (суб'єктами державного управління) і зовнішнім середовищем, які покликані реалізовувати функції державного управління національною безпекою і застосовувати певний набір методів та засобів її підтримки. При цьому суб'єктів означеної системи структурно-функціонально можна охарактеризувати як ієрархічну організовану підсистему [18].

Деякі особливості функціонування вітчизняної системи державного управління у сфері безпеки формувалися протягом лише останніх років. Йдеться про залучення до досліджуваної системи недержавного (публічного) сектора, що зумовлено активною розбудовою громадянського суспільства в Україні, яке виступило гарантом дотримання прав і свобод громадян, певним механізмом стримування та противаг, а також спрямованістю державної політики на європейську інтеграцію, стратегічне партнерство з євроатлантичними структурами й країнами СНД. У контексті таких змін зазначимо, що характер функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки України й надалі буде знаходитися під впливом *геополітики* (курсив наш – А. П.-П.). Вирішити дане питання та збільшити шанси на успіхи української громадськості в підтримці регіональної безпеки може переведення загальнонаціональної ідей з теоретичної площини в практичну, а також її впровадження за допомогою процедури легітимізації. Це забезпечить стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової нашої держави – соціальної. Зважаючи на викладене, вважаємо, що система безпеки України має ряд рівнів реалізації та підтримки, а саме:

- 1) загальнонаціональний, на якому приймається державна стратегія безпеки й соціально-економічного розвитку регіонів;
- 2) міжрегіональний (транскордонний);

3) стратегічний [17].

Як зазначено вище, варто виокремлювати також галузевий (секторальний) рівень соціальної безпеки. Він охоплює соціальну безпеку в тій чи іншій галузі економіки загалом і промисловій, інвестиційній, інноваційній та інших сферах зокрема. Незважаючи на свою значимість, цей рівень безпеки ще не отримав належного обґрунтування, у т. ч. у межах науки «екосестейт». На нашу думку, у найзагальнішому вигляді соціальну безпеку на цьому рівні можна представити як сукупність характеристик поточного стану, умов і факторів, що відображають рівень стабільності, стійкості та поступальності соціального розвитку в тій чи іншій галузі й сфері економіки.

До найважливіших загроз секторальній соціальній безпеці в тих чи тих галузях економіки можна віднести такі: спад виробництва у певній її сфері чи галузі, викликаний суб'єктивними й об'єктивними факторами; низький рівень заробітної плати працівників, зайнятих у тій чи іншій галузі чи секторі економіки; високий рівень безробіття; фізичне старіння основних виробничих фондів; дефіцит кваліфікованої робочої сили і фахівців, особливо в галузях, що використовують передові технології для випуску конкурентоспроможної продукції тощо.

Під соціальною безпекою підприємства слід розуміти стан найбільш ефективного використання корпоративних ресурсів для задоволення відповідно корпоративних інтересів і, звісно, запобігання загрозам щодо їх реалізації – забезпечення стабільного функціонування установи в коротко-, середньо- і довготривалій перспективі.

Соціальний розвиток і безпека регіонів є об'єднуючою категорією, що становить лейтмотив нашого дослідження, на аналізі якої, зокрема суб'єктів і форм гарантування соціальної безпеки регіонів, ми будемо робити основний акцент. На наш погляд, зміст поняття «соціальна безпека регіону» можливо розкрити за аналогією із вищенаведеними дефініціями, що стосуються більш ширшого предметного кола соціальної безпеки. Тобто соціальна безпека

регіонів – це сукупність характеристик поточного стану, умов і факторів, що визначають рівень стабільності, стійкості та поступальності соціального розвитку територіальної соціально-економічної системи (регіону), її незалежність й інтеграцію в соціальний простір держави. Погоджуємося з ученими У. Бережницькою, О. Іляш, О. Константиновим та ін., що це виражається в такому:

- можливості проведення виваженої регіональної політики в межах загальнодержавної;

- здатності регіону оперативно й адекватно реагувати на різкі суспільно-політичні, структурно-організаційні, геополітичні та інші зміни;

- здатності регіону запроваджувати та реалізовувати соціально-економічні заходи (без очікування допомоги від держави), тим самим, випереджаючи появу соціально-вибухових ситуацій локального значення, або пов'язаних із економічними прорахунками на загальнодержавному рівні;

- можливості регіону на договірній основі надавати допомогу суміжним територіям, де наявна (зафіксована й визнана) ситуація незбалансованого та ризикостійкого розвитку, що може негативно відбитися на соціально-економічних інтересах даної території;

- можливості стабільно підтримувати відповідність діючих на території регіону соціально-економічних нормативів, загальноприйнятих у світовій практиці, що дозволило б забезпечити гідний рівень життя населення, повноцінне використання людського капіталу та потенціалу [17; 88; 112].

Ураховуючи викладене, вважаємо, що соціальна безпека регіонів може виявлятися в різних формах (рис. 1.1). Їх можна згрупувати, зважаючи на консолідоване використання традиційного підходу («безпека для соціуму») і альтернативного підходу («безпека з боку соціуму») [17; 105, с. 14–17] за ступенем відображення (наростання / спаду) позитивної складової, виділивши серед них такі:

1. *Соціальна напруженість.*
2. *Соціальна нестійкість.*

3. *Соціальна стабільність* (соціальний консенсус).

4. *Соціальна згуртованість* (курсив наш – А. П.-П.).

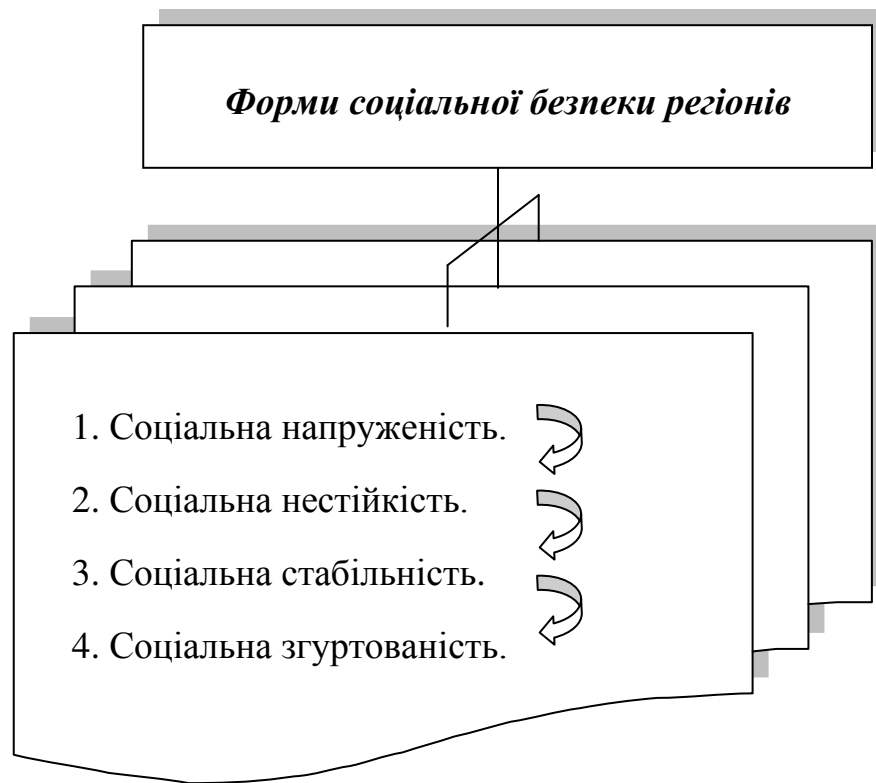


Рис. 1.1. Форми соціальної безпеки регіонів

Джерело: авторська розробка

Варто одразу зауважити, що дослідження соціальної безпеки регіонів у даних формоутворюючих і формореалізуючих аспектах дозволяє констатувати, що вони постають як певні вектори соціального розвитку регіонів, а саме:

1. Характеристику виокремлених форм вияву соціальної безпеки регіонів почнемо із *соціальної напруженості* (курсив наш – А. П.-П.). Вона відзначається загостренням внутрішніх протиріч суб'єктивного й об'єктивного характеру. У цьому контексті соціальна напруженість є нічим іншим, як нижньою межею (подекуди з нечіткими контурами) усієї соціальної безпеки регіонів. Соціальна напруженість, хоча й відділяє суспільство від соціального вибуху, катастрофи та революційних потрясінь,

але незначною мірою.

Поняття «соціальна напруженість» широко використовується в наукових розвідках В. Бакуменка, С. Білої, С. Белая, Я. Жаліла, В. Єлагіна, Е. Лібанової, О. Іляш, О. Кіреєвої, Н. Мирної, І. Мойсеєнко, Л. Сізінцової, В. Скуратівського, О. Фурсіна, О. Яковлева та ін., пов'язаних із аналізом стану процесів соціального розвитку взагалі [8; 9; 19; 88; 133; 158; 160; 259; 265; 288; 326; 346]. При цьому сама по собі соціальна напруженість найчастіше розглядається як деякий негативний стан, якому необхідно запобігти або який слід подолати, а також як похідна від соціальної тривожності. Остання, на погляд С. Белая, залежить від багатьох факторів, а саме: індивідуальної тривожності, хвилювання, що спричинені суспільно-політичними та соціально-економічними проблемами суспільства, характером міжособистісних взаємовідносин тощо [19, с. 13].

На нашу думку, не так просто віднести соціальну напруженість до суто негативних явищ. Оскільки вона є необхідним, хоча і не постійним елементом існування будь-якої соціальної спільноти. Людина переживає таке явище як стрес, адаптуючись до нього, «освоює» цей стан. Іншими словами, соціальна напруженість стає необхідною умовою й елементом суспільної культури, вона (напруженість) у тих чи тих формах та аспектах супроводжує все життя людей.

Отже, соціальна напруженість – це процес, стадії якого відрізняються одна від одної за своїми просторово-часовими параметрами та підсистемами вираження. На нашу думку, таких стадій, яка має свою підсистему вираження, існує три, а саме:

– перша стадія соціальної напруженості – під час якої відбувається поки приховане наростання соціального невдоволення в регіонах, тобто таке, що не має явних зовнішніх ознак. Для неї характерна неорганізована вербальна форма вираження невдоволеності, зростання стурбованості серед населення через збільшення порушень звичного порядку його функціонування. Подібне вираження невдоволення відбувається без чіткого

усвідомлення населенням регіону причин і масштабів змін, що відбуваються в суспільному житті. Таким чином, мова йде не про конфлікт як такий, а тільки про початковий етап виникнення конфліктної ситуації;

– друга стадія соціальної напруженості – її загострення. Відмінними рисами соціальної напруженості є, з одного боку, чітке усвідомлення неадекватності існуючого стану як відхилення від належного стану. А з другого – наявність соціальної напруги, яка легітимізується більшістю населення регіону. Тобто соціальна напруженість досягає такої фази, як «розгортання конфліктної ситуації». На цій стадії можуть не тільки спалахувати конфлікти, а й виникати цілі осередки загострення соціальної напруженості, які мають різний ступінь локалізованості: в окремому регіоні (області) чи населеному пункті (місті, селі чи селищі);

– третя стадія соціальної напруженості зазвичай характеризується зменшенням і поступовим зникненням її головних рис. Зауважимо, однак, що конфлікти, які виникають на попередній стадії – загострення, можуть тривати, не викликаючи, у той же час, широкого суспільного резонансу.

Отже, соціальна напруженість у регіонах виникає тоді, коли конфлікти поки що не проявляються у відкритому вигляді, і відсутнє чітко усвідомлене протистояння. Зникає ж соціальна напруженість тоді, коли проблема розв'язана або конфлікт уже вичерпаний.

2. Наступна форма вияву соціальної безпеки регіонів – *соціальна нестійкість* (курсив наш – А. П.-П.). Вона передбачає наявність більшої кількості позитивних тенденцій, у порівнянні з першою формою – соціальною напруженістю. Проте зазначені позитивні тренди та закономірності не мають довгострокового, сталого характеру. Це, у свою чергу, може зумовлювати повернення до нестабільного стану суспільства.

До речі, С. Белаї у межах свого монографічного дослідження слушно зауважив, що єдиних підходів до наукового розуміння соціальної нестабільності суспільства та природи кризових явищ соціального характеру поки не існує [19, с. 12]. Ураховуючи позицію С. Белаї, І. Протасенко,

О. Усачова та ін. [19; 259; 319], можемо стверджувати, що соціальна нестабільність має розглядатися не тільки з негативного боку, а й позитивного, оскільки вона є поштовхом для якісного оновлення системи соціальної безпеки, у т. ч. регіонів.

За свідченням С. Белая, кризові явища соціального характеру мають конфліктну природу, і виникають на базі соціальних суперечностей [19, с. 12]. До основних видів кризових явищ цього характеру науковець зараховує соціальний конфлікт, соціальну кризу та соціальну катастрофу. Уважаємо, проте, що авторська позиція певною мірою виглядає дещо дискусійною. Йдеться про те, що С. Белай, схематично зображуючи перебіг кризових явищ у соціальній сфері [там само, с. 14], указує на таке: формою вияву кризових явищ є *надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру*, реакція органів влади на яку – це введення правового режиму надзвичайного або воєнного стану (курсив наш – А. П.-П.). На наше переконання, форми вияву таких кризових явищ соціального характеру, як соціальний конфлікт, соціальна криза та соціальна катастрофа істотно різняться. На зміну соціальному конфлікту, дійсно, може прийти соціальна криза, а її загострення спричинити соціальну катастрофу. Саме остання передбачає настання незворотних деструктивних змін для системи, які можуть зумовлювати її руйнацію. Тобто наслідком соціальної катастрофи якраз і є надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру, хоча причини їх виникнення можуть мати соціально-економічну, суспільно-політичну та іншу природу.

До речі, С. Белай під надзвичайною ситуацією соціального характеру розуміє надзвичайну обстановку, що виникла на території країни в результаті спроб насильницької зміни її конституційного ладу, захоплення або присвоєння влади, збройного заколоту, масових заворушень, терористичних акцій, підготовки та діяльності незаконних збройних формувань, блокування або захоплення особливо важливих об'єктів чи окремих місцевостей, міжнаціональних, міжконфесійних та регіональних конфліктів *суспільно-*

політичної, соціально-економічної, національно-релігійної спрямованості, що супроводжуються насильницькими діями з реальними *загрозами* життю та безпеці громадян, нормальної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [там само, с. 16] (курсив наш – А. П.-П.).

Не можемо, однак, однозначно погодитися з автором, по-перше, що надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру можуть бути кримінальної та некримінальної спрямованості. На наше переконання, усі перераховані надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру мають кримінальну спрямованість, оскільки або посягають на життя та здоров'я громадян, або на державний лад, або містять ознаки іншого правопорушення (що виникає на расовому, релігійному чи іншому підґрунті). За таке посягання настає юридична відповідальність згідно із нормами Кримінального кодексу України [125, Розділ I «Злочини проти основ національної безпеки України», Розділ II «Злочини проти життя та здоров'я особи», Розділ VI «Злочини проти власності», Розділ IX «Злочини проти громадської безпеки», Розділ XI «Злочини проти безпеки руху й експлуатації транспорту», Розділ XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування й об'єднань громадян» та інші розділи Особливої частини]. У цьому випадку об'єкт посягання значно ширший від того, що визначив С. Белей [19]. Свідченням цього є статті кримінального законодавства [119], що конкретизують об'єкти протиправного посягання, зокрема існують загрози не тільки життю громадян, а й їх майну, пересуванню тощо. Уважаємо, що надзвичайні ситуації *соціально-політичного характеру*, запропоновані С. Белей [19], не охоплюють усіх конфліктів, а саме: *суспільно-політичної, соціально-економічної, національно-релігійної та іншої спрямованості* (курсив наш – А. П.-П.).

Крім того, уточнення потребують *підвиди кризових явищ* соціального характеру (курсив наш – А. П.-П.). Поняття «кризове явище» не тотожне дефініціям «криза», «конфлікт» і «катастрофа». Конфлікт – це поки що не криза, яка позначає момент різкої зміни системи (соціальної, територіальної,

економічної, політичної тощо), у напрямку її дезорганізації [114; 265]. Конфлікт не обов'язково переростає в неї, тому що може бути вчасно врегульований ефективними заходами органів державної влади. На них покладено обов'язок вчасно сприяти зменшенню соціальної напруги та попереджувати конфронтацію індивідів і соціальних груп. З нашої точки зору, таке попередження має відбуватися відповідними засобами державного регулювання, зокрема у соціальній сфері. Саме до їх дієвості (результативності й ефективності) ми апелюємо в межах даної дослідницької роботи. У цьому контексті представляються найбільш суттєвими такі три моменти, а саме: 1) суб'єктивне відчуття пристосованості чи несприйняття людьми нового життя; 2) планування ними свого майбутнього; 3) їхній повсякденний емоційний стан [269].

Зважаючи на результати наявних соціологічних опитувань в Україні [280; 284], наполягаємо на тому, що лише один із кожних десяти опитаних вважає, що він є «господарем» свого життя і цілком може пристосуватися до нового. Ніяк не можуть адаптуватися до сучасних умов не менше п'яти-шести осіб з кожних десяти, і залишилися троє-четверо, які знаходяться в тому невизначеному стані, коли самі поки що не знають, пристосувалися вони до цього життя чи ні за тривалий період часу (5–10 років). Отже, наявні всі підстави стверджувати, що до 90 % громадян України не відчувають себе не тільки «господарями життя», але й навіть його дієвими гравцями, що можуть розраховувати на значний успіх. Пояснити це можна низкою причин, одна з головних і найбільш очевидних – соціально-економічна, що підтверджує також самостійно проведене опитування 650 осіб. Особливості його здійснення й отримані результати детальніше будуть розкриті в роботі далі (Додаток А).

Скорочення термінів планування життя є, на наш погляд, одним із найнадійніших маркерів соціальної нестійкості. Як тільки нестійкість громадських структур зростає, терміни перспективного планування життя серед значної частини суспільства починають зменшуватися.

Повсякденний емоційний стан – це важливий індикатор соціальної нестійкості, який можливо оцінити за допомогою соціально-психологічних методів. Який повсякденний емоційний стан українців? Використовуючи дані проведених соціологічних досліджень [280; 284], варто підкреслити таке: якщо близько 40 % опитаних не відчують емоційного стресу, то інші оцінюють свій моральний стан негативно, зокрема як неспокійний, причому 13 % із них – вкрай негативно.

3. Зважаючи на вказане, *соціальну стабільність* й адаптивність населення регіонів слід інтерпретувати як важливий, еволюційний і безперервний за своїми базовими параметрами стан, за якого розвиток соціальних процесів на певній території відбувається деякий час на основі балансу інтересів різних її соціальних груп (курсив наш – А. П.-П.). Відмінною рисою цієї форми соціальної безпеки регіонів є суспільна злагода, яка передбачає перехід до соціального консенсусу, зокрема щодо визначення та затвердження принципового курсу розвитку країни, вектора суспільних трансформацій тощо.

Соціальна стабільність є віддзеркаленням стійкого стану соціально-економічної системи, дозволяючи їй при цьому ефективно функціонувати і розвиватися, що важливо, в умовах зовнішніх і внутрішніх факторів, які намагаються чинити вплив на основні якісні параметри такої системи, зокрема на її структуру. Соціальна стабільність регіонів не абсолютна категорія, а відносна. Підтвердженням цього є положення науки «синергетика» [72; 104], про які більш дет. йтиметься в роботі далі. Зараз відзначимо, що відповідно до них дія законів адаптивності й мінливості не може бути нівельована повністю; процеси стійкості є безперервними та по своєму динамічними. Стійкість і мінливість перебувають у діалектичному зв'язку. Суб'єктами, що гарантують соціальну стабільність регіонів, є соціальні інститути держави і громадянського суспільства.

Крім того, соціальна стабільність регіонів відзначається залежністю по відношенню до середнього класу, вона неможлива без нього. Учені

В. Бульба, Н. Васильєва, А. Мальгіна, О. Оржель, Р. Пилявець, О. Радченко, А. Санченко, О. Щукіна та інші у своїх наукових дослідженнях [26; 30; 178; 192; 262; 274; 343], на основі результатів соціологічних опитувань представників сучасного середнього класу України, а також експертів у сфері державного та регіонального управління, дійшли такого висновку: при всіх істотних застереженнях середній клас, незважаючи на свою гетерогенність, у сучасних демократіях беззаперечно є вирішальною силою, яка гарантує стабільність існуючих соціальних, державних і політичних інститутів.

Україна, яка у своєму Основному Законі [113] визначила необхідність створення соціальної держави, тим самим указала, по-перше, на визначальну роль середнього класу в процесах формування соціальної стабільності на основі забезпечення економічного зростання та розвитку держави загалом і її регіонів зокрема. А по-друге, на необхідність досягнення для переважної більшості громадян гідного рівня життя, який наближається до того, що притаманний розвиненими країнами світу [28; 55; 57; 112]. Обравши саме такий шлях можна домогтися соціального консенсусу на досить тривалий період часу.

Рівень життя та добробуту населення знаходиться в безпосередній залежності від такого: величини наявного ВВП країни; кількості її населення; процесу та результатів розподілу національного багатства й доходу в межах економічної системи. Належний розподіл національного багатства та доходу й ефективне використання суспільних фінансів покращує фінансове становище людей. Безперечно, збільшення масштабів і поглиблення диференціації в суспільстві залежно від доходів свідчить про недосконалість (власне, неефективність і бездіяльність) державної політики у сфері використання та розподілу національного доходу. Однією з причин цього є високий рівень корупції в органах державної влади [57; 105].

Звісно, збільшення матеріального добробуту не є самоціллю. Зважаючи на концепцію людського розвитку, важливо, щоб змінювалась не тільки позитивна динаміка доходів і відбувалося покращення матеріального

становища людей, а й була користь від такого покращення для суспільства. Формою вияву такого покращення може служити збільшення тривалості життя й кількості освіченого населення [там само].

Аналіз складників індексу регіонального людського розвитку [5] дозволяє стверджувати, що людський розвиток і рівень життя взаємопов'язані категорії, які стосуються одного предмету дослідження – *соціальної ексклюзії* (рис. 1.3) (курсив наш – А. П.-П.). Слід уточнити, що людський розвиток термінологічно притаманний західним науковим школам, а рівень життя населення широко застосовується у вітчизняних наукових концепціях. Так, В. Мандибура [148] зазначає, що рівень життя людини залежить від рівня задоволення її потреб, класифікація яких є різною. За вченим А. Маслоу, ієрархія потреб має такий вигляд: спочатку людина задовольняє свої базові потреби (фізіологічні), а потім уже вторинні. Власне, чим вище рівень життя, тим більш розвиненими й різноманітними можуть бути потреби, можливості та блага, що їх задовольняють [там само]. Відтак, низький рівень життя передбачає те, що люди можуть розраховувати тільки на задоволення своїх базових потреб [154].

Таким чином, проблема соціальної безпеки регіонів не може бути зведена до підвищення рівня доходів найбільш вразливих верств населення. Слід створювати умови для якісних змін – переходу цих верств населення в більш заможну й активну соціальну групу (панівну), збільшуючи кількість представників середнього класу. Державна допомога не повинна зводитися до компенсації низького рівня доходів громадян. Їм потрібно створювати умови для повноцінної реалізації їхнього потенціалу та капіталу, залучаючи до соціально важливої та належно оплачуваної праці, а, відтак, для уможливлення вияву соціальної ексклюзії.

Рівень матеріально-фінансового становища – необхідна умова віднесення певної групи людей до рангу середнього класу, але існують й інші його елементоутворюючі чинники, що визначають соціально-економічне становище даної групи населення. До цих чинників можемо зарахувати такі:

1) соціальний статус; 2) самооцінку соціального становища; 3) високу загальну культуру і професійну кваліфікацію; 4) самоствердження в діловому житті; 5) громадянську відповідальність і самостійність.

Свого часу був зроблений прогноз на досить швидке формування потужного середнього класу в Україні в результаті тотальної приватизації державної і кооперативно-колгоспної власності та різкого сплеску масової підприємницької ініціативи, але він так і не справдився [148; 154]. Причинами цього є те, що не були достатньо досліджені стартові умови, системно не створена законодавча база, а також відсутня суспільна злагода з приводу напрямків і швидкості проведення вітчизняних реформ. Натомість пріоритет було надано руйнації існуючого організаційно-господарського механізму взаємовідносин у соціально-економічній сфері, який формувався тривалий час еволюційним шляхом [211]. У результаті «шокової терапії» задекларований принцип соціальної справедливості, на жаль, не був упроваджений. Крім того, замість розвитку промисловості і сільського господарства, тобто реальних секторів економіки, виконавча гілка влади, можливо, через професійну некомпетентність вищих керівників держави, сприяла, насамперед, розвитку фінансового ринку в тіні. Усе це нівелювало організаційно-господарський і організаційно-інституційний механізми вибудовування відносин у соціально-економічній сфері [там само].

4. Четверта форма вияву соціальної безпеки регіонів – *соціальна згуртованість* (курсив наш – А. П.-П.). Її можна визначити як такий стан суспільства, за якого забезпечується добробут усіх його членів, а соціальна нерівність зведена до мінімуму [164; 177]. Власне кажучи, відбувається належне врахування ефекту соціальної ексклюзії. Жодне суспільство не може вважатися повністю згуртованим, незважаючи на те, що деякі країни Європи тривалий час намагаються запровадити відповідну політику соціально-економічного згуртування (див. відповідну Стратегію соціального згуртування [177; 384]). На цьому, до речі, акцентувала увагу значна група вітчизняних учених, представниками якої є І. Грицяк, В. Говоруха,

М. Долішній, А. Колот, В. Куйбіда, М. Лендєл, Л. Мельничук, Н. Мирна, О. Оржель, О. Рудік, В. Стрельцов та ін. [63; 108; 128; 137; 156; 160; 272; 301].

Отже, соціальна згуртованість у контексті забезпечення розвитку регіонів є категорією ідеального порядку, а також метою, якої не можна миттєво досягти. Проте до неї слід прагнути постійно, ураховуючи вияв ефекту соціальної ексклюзії та зважаючи на вплив зовнішніх і внутрішніх факторів соціальної безпеки регіонів, які охарактеризовані як сукупність міждержавних і міжнаціональних відносин.

1.2. Характеристика соціальної безпеки регіонів із позиції її детермінант

Сучасний етап розвитку людства відзначається наявністю цілої низки глобальних проблем, зокрема щодо запобігання екологічній кризі, боротьби зі смертельними хворобами, подолання бідності, зміцнення продовольчої й енергетичної безпеки, водопостачання тощо. Важливе місце серед них займають соціальні проблеми, а саме: 1) відтворення людського капіталу; 2) демографічні проблеми; 3) стану розвитку соціальної сфери тощо. Це зумовлено тим, що вони обумовлюють більшість глобальних проблем суспільства. Так, значимість і важливість проблеми демографічних процесів визнається всіма державами. Очевидно, що зростання населення не може бути безмежним. Однією з найважливіших умов переходу до стабільного розвитку є вирішення питання щодо чисельності населення, особливо в країнах, що розвиваються.

У вересні 2015 р. на Саміті ООН щодо збалансованого розвитку в Нью-Йорку (у межах 70-ої ювілейної сесії Генеральної Асамблеї ООН) глави держав й урядів погодили Порядок денний світового розвитку на період після 2015 року, і визначили міжнародні цілі збалансованого розвитку – економічну,

соціальну й екологічну [150, с. 81–82]. З аксіологічного погляду, модель такого розвитку, насамперед, спрямована на пошук цілей соціального розвитку. Оскільки центральне місце в соціально-економічній системі суспільства займає людина. Задоволення її потреб, захист прав і свобод, а також забезпечення відтворення потенціалу людини – це основні завдання органів державної влади та інших інституцій.

Погоджуємося з Е. Афоніним та А. Мартиновим, що глобальна цивілізація поділяється на обрані народи, які живуть за доби Інтернету, і нації-ізгої, які намагаються вижити в несприятливому середовищі [6, с. 39]. Зважаючи на проголошені в 70-х рр. ХХ ст. «межі зростання» націй-ізгоїв та їх регіонів, визнано за необхідне пристосування їх до моделі направленості соціально-історичного часу [там само, с. 40]. Проте розвиток суспільства, у т. ч. українського, передбачає синергію (близьку до уявлень А. Тойнбі [311]). Відтак, конкретизації вимагають складові й імперативи моделі стабільного розвитку регіонів і їхньої безпеки, а також її детермінанти й емерджентність – закони, закономірності, принципи та фактори, за якими (по відношенню до факторів, то «під дією яких») відбувається цей розвиток із метою вчасного виявлення й реагування на загрози ньому.

Як відомо, детермінанти (від грец. *determi-nans, -ntis* – визначальний) розглядаються як ідентифікуючі критерії, фактори й елементи, які зумовлюють те або інше явище, процеси. До речі, у межах фундаментальної та прикладної науки виділяють також проміжні детермінанти, що знаходяться у взаємозв'язку із кінцевими, забезпечуючи тим самим цілісність і єдність усього детермінованого процесу [56]. Власне, детермінанти – відображення умов, які передують, указуючи на причино-наслідковість буття. Цей, на перший погляд, простий термін використовується багатьма авторами стосовно до найбільш складних термінів, коли потрібно охарактеризувати певні «причини»; у цьому контексті відзначимо, що наука «Публічне управління та адміністрування» не є виключенням. Такі висновки нами зроблені, зважаючи на результати аналізу Енциклопедії державного

управління, підготовленої у 8 томах у 2011 році. Слід, проте, зауважити, що понятійно-категорійний апарат цього наукового видання не містить чіткого визначення поняття «детермінанти», вживаючи їх по відношенню до іншої термінології, зокрема щодо джерел удосконалення державного управління, соціального розвитку, суспільних проблем, факторів вибору в державному управлінні, чинників, що на нього впливають тощо [72, с. 167–169, 579–582, 629–631; 73, с. 653–655, 673].

Прикметно, що термін «чинник» не завжди вживається вітчизняними вченими нарівні з поняттям «фактор» (англ. *factor* – одне з явищ, факт, який впливає на рішення, ситуацію) для розкриття сутності характеристик процесу, явища у будь-якій сфері людського знання. Так, визначаючи сукупність економічних факторів і чинників для економічного зростання, І. Крючкова відносить до чинників характеристики середовища, у межах якого відбувається діяльність економічних агентів [127]. Учений О. Валевський, аналізуючи соціокультурний вплив на державну політику, пропонує такі чинники, як рівень політичної культури у суспільстві та суспільну мораль [27]. Науковець С. Єрохін виокремлює чинники глобальної трансформації суспільства, а саме: поширення нових технологій, посилення міграції трудових ресурсів і формування глобального інформаційного простору [79]. Дослідник Л. Мельничук виокремлює в механізмі правового регулювання суспільних відносин три основних чинника, а саме: 1) юридичні норми, які утворюють основу правового регулювання; 2) правовідносини, суб'єктивні права й юридичні обов'язки; 3) акти реалізації прав і обов'язків учасників цих відносин [153].

Отже, сучасні дослідники розглядають чинник як таку категорію, що передає узагальнені риси предмета дослідження, а фактор як явище, що впливає на цей предмет [7272]. Однак, визначаючи поняття «чинник» і «фактор», слід зважати на їхню лінгвістичну тотожність як синонімів (див. Словник іншомовних слів і Великий тлумачний словник сучасної української мови [32; 290]).

Важливо, що, як чинники, виділяють основні етапи процесів, наприклад, ухвалення державноуправлінських рішень під час проведення публічних консультацій, а саме: 1) цілі, яких заплановано досягти; 2) сферу дії й тип рішення; 3) роль органів державної влади у відповідній сфері публічного управління; 4) роль різних зацікавлених груп у формуванні та реалізації державної політики [73, с. 673].

Разом із тим терміном «чинник» за кордоном послуговуються, насамперед, для позначення високого суспільного статусу людини, у тому числі по відношенню до представників уряду [160].

Отже, детермінантам, як факторам (чинникам), притаманні такі риси:

– вони мають організуючий характер, адже застосовуються для позначення причинних, історичних і генетичних особливостей, а також узаємозв'язку об'єкта й середовища, в якому він функціонує та розвивається;

– вони мають часовий, просторовий і ситуаційний характер, тобто пояснюють ті чи інші явища й процеси з позиції миттєвості або довготривалості виникнення, указуючи на їх характерні властивості та поступальність або нееволюційність розвитку.

Соціальна безпека регіонів – це не статичне та застигле в часі й просторі явище. Вона є динамічним феноменом, що постійно знаходиться під дією різних факторів і рушійних сил, які по відношенню до неї відзначаються детермінуючим характером, оскільки через них може кардинально й якісно змінюватися будова цієї системи. Тому вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на визначенні чинників, які впливають на формування та підтримку соціальної безпеки регіонів.

Зважаючи на стратегічну роль і виключне місце регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави загалом, серед основних факторів, що чинять вплив на соціальну безпеку регіонів, О. Іляш, Г. Ортіна, О. Радченко, О. Снігова та ін. виділяють такі: політичні; правові; соціальні; економічні; ідеологічні тощо [88; 180; 263; 291]. При цьому, на думку авторів, головними серед них є соціальні, зокрема незабезпеченість гідного

рівня й погіршення якості життя населення, зубожіння значної частини населення; відсутність умов збереження і розвитку людського, трудового й інтелектуального потенціалу країни; розвиток у ній негативних демографічних тенденцій; погіршення стану здоров'я населення; низька вартість національної робочої сили; несформованість середнього класу [88; 180, с. 41; 263; 291, с. 16–17].

Слід одразу відзначити, що в залежності від об'єкта й аспектів дослідження вчені (І. Бандура, Л. Герасіна, Б. Ісаєв, В. Касьянов, Н. Осіпова, М. Панов, І. Протасенко, О. Усачов та ін.) акцентують увагу також на таких факторах: адміністративних; духовних; культурних; національних; психологічних тощо [10; 83; 102; 259; 319]. До речі, С. Белей вважає, що криза – це фактор організації системи та її самоорганізації [19, с. 15]. Під соціальною кризою І. Протасенко, О. Усачов та ін. розуміють переломний період у розвитку соціальної системи, це свого роду його внутрішня пружина, що припускає вихід із кризи, подолання дезорганізації, відновлення відтворювального порядку, іншими словами, соціальна система одержує новий імпульс до розвитку [259; 319].

Основними видами кризи соціального характеру, на погляд С. Белей, є криза влади, криза реалізації суспільно-політичних та соціально-економічних інтересів різних соціальних груп. У продовження він виділяє такі риси соціальних криз, як довготривалість їх назрівання, швидкість і несподіваність їхнього прояву, глибокий вплив на соціальну систему, оскільки криза означає, що та чи інша система вичерпала свої ресурси і сенс існування та (або) нашоухується на суцільний опір зовні [19].

З позиції вияву можливостей подолання криз соціального характеру, то їх поділяють на кризи генетичного характеру, закладені в соціальну систему в момент її виникнення чи утворення. Погоджуємося, що їхнім прикладом можуть служити соціальні кризи колишніх соціалістичних країн, які ґрунтуються на класовому підході до вирішення будь-яких проблем. Крім того, кризи відзначаються за своїм функціональним характером, тому що

можуть виникати в процесі функціонування системи, зокрема через нагромадження помилок під час зміни економічних і соціальних умов існування суспільства [там само].

Разом із тим позиція С. Белая потребує уточнення в частині співвідносні визначених ним видів кризи соціального характеру та причин її виникнення. Автор, зокрема, твердить, що до цих причин на сучасному етапі розвитку світової цивілізації слід віднести такі:

1) соціально-економічні (бідність населення; його розшарування за рівнем доходів; загострення проблем зайнятості населення; проблеми його соціального забезпечення тощо);

2) суспільно-політичні (низький рівень довіри до влади; відсутність громадянського суспільства; нехтування конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами; бездіяльність і неефективність державної влади; високий рівень корупції на державній службі тощо);

3) національно-релігійні (виникнення сепаратистських настроїв у регіонах держави та групах населення; значна міграція до України осіб з іншими релігійними, етнічними переконаннями тощо);

4) екологічні причини (низька тривалість життя у регіонах з високим рівнем забрудненості довкілля; аварії на промислових об'єктах; стихійні лиха; введення карантинних заходів тощо);

5) причини, пов'язані з веденням державою військових дій (введення державою зовнішніх військових дій, що не підтримуються громадянами цієї держави; введення воєнного стану й упровадження відповідних заходів тощо) [19, с. 12–13].

Крім того, С. Белай наполягає на тому, що соціальна криза має три фази, а саме: передкризову, коли виявляються перші симптоми та причини можливої кризи; кульмінації кризового стану; подолання кризи або переростання її в катастрофу [там само, с. 15]. Постає одразу запитання, чим відрізняється передкризова фаза соціальної кризи від соціального конфлікту, які автор зараховує до видів кризових явищ соціально-економічного

характеру. Це запитання зумовлено тезою С. Беляя [там само, с. 14], за якою соціальний конфлікт – це вища стадія розвитку суперечностей у системі соціальних відносин, що виникають між окремими громадянами, соціальними групами, соціальними інститутами, суспільством у цілому, яка відзначається протиріччями інтересів учасників зазначених відносин і посиленням негативних тенденцій. Отже, вважаємо, що серед детермінант, які впливають на формування та підтримку соціальної безпеки регіонів, варто виокремлювати *внутрішні та зовнішні*, які можуть відзначатися загрозливим характером (рис. 1.2.) (курсив наш – А. П.-П.).



Рис. 1.2. Інтегрована концептуалізація детермінант соціальної безпеки регіонів

Джерело: складено на підставі аналізу наукових напрацювань у цій сфері

Аналіз факторів соціальної безпеки регіонів варто здійснювати

консолідовано, тобто в межах як традиційного підходу (безпеки «для соціуму»), так і альтернативного підходу (безпеки «з боку суспільства») [28]. Це ключова група детермінант соціальної безпеки регіонів, які можуть набувати різних конфігурацій, а тому й мати різне змістовно-методологічне значення для оцінювання рівня такої безпеки. На підтвердження своїх думок наведемо тезу, до якої ми вже почали апелювати в попередньому підрозділі. Відповідно до неї система соціальної безпеки регіонів так чи інакше повинна взаємодіяти із зовнішнім середовищем за умови впровадження законів, принципів тощо, які стосуються її системності та саморозвитку.

Як зауважують О. Корецький, А. Якимчук та інші вчені [344, с. 132–134], у межах публічного управління й адміністрування подібні закони набувають особливого значення через свою об'єктивність. Системність є необхідною та суттєвою формою буття всіх явищ і процесів, які, у свою чергу, виникають та розвиваються в межах соціального й державного управління [73; 263]. На цьому підґрунті формується системний підхід як методологічний принцип пояснення феномену «соціальна безпека регіонів», і практичне його (принципу) здійснення. Безпека регіонів тоді набуває системної природи, коли суб'єктом управління реалізується зазначений принцип. Ураховуючи положення закону системності [73; 263; 344], вважаємо, що у сфері соціальної безпеки регіонів він знаходить свій вияв також у певних закономірностях, а саме:

1) єдності основних функцій державного та регіонального управління у контексті забезпечення соціальної безпеки регіонів: цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, моніторингу, узагальнення, аналізу й оцінювання, нейтралізації тощо. Тобто єдність функції державного управління створює умови для підтримки соціальної безпеки, у т. ч. регіонів, що (управління) складається з послідовно проведених етапів, зміст яких становить реалізація по чергово однієї чи кількох у комплексі функцій. Отже, очевидним є внутрішній зв'язок функцій державного управління з формуванням і

підтримкою соціальної безпеки регіонів. Цей зв'язок зумовлений самою природою соціального управління, різновидом якого є й державне, що представляє собою діяльність держави щодо системоутворення нормативно-цілісної основи виникнення та розвитку соціальних відносин;

2) єдності рівнів соціальної безпеки, зокрема глобального, національного, регіонального, секторального тощо). Крім того, у межах цієї закономірності варто акцентувати увагу й на міжрівневій узаємодії щодо забезпечення соціальної безпеки регіонів, яка передбачає участь усіх суб'єктів у цьому процесі – центрів-суб'єктів і сателітів-суб'єктів, розділених вертикально та горизонтально;

3) єдність форм (підсистем) соціальної безпеки регіонів. Ця єдність може бути забезпечена, зокрема цілісністю системи державного та регіонального управління.

З огляду на рівні формування та підтримки соціальної безпеки, про які йшлося вище, можемо наполягати на важливості виділення *двох підгруп факторів*, які чинять на неї свій вплив, а саме:

- 1) зовнішньодержавних;
- 2) внутрішньодержавних і внутрішньорегіональних (рис. 1.3).

1. До першої групи факторів у контексті забезпечення соціальної безпеки регіонів слід віднести ті чинники, що впливають на всю країну та її регіони *ззовні*, а саме: 1) глобально-політичні (до яких належать також і військові); 2) глобально-соціальні; 3) глобально-економічні; 4) глобально-екологічні (курсив наш – А.П.-П.).

На нашу думку, провідна роль серед зовнішньодержавних факторів належить *глобально-соціальним і глобально-економічним*, які, у той же час, мають неоднаковий і подекуди суперечливий вплив на соціальну безпеку України та її регіонів (курсив наш – А.П.-П.). Прикладом зовнішньої детермінанти соціальної безпеки регіонів є глобалізація й геополітика, а також усі пов'язані з ними явища й процеси («глобальне громадянське суспільство», «глобальна економіка», «століття натовпу» тощо).

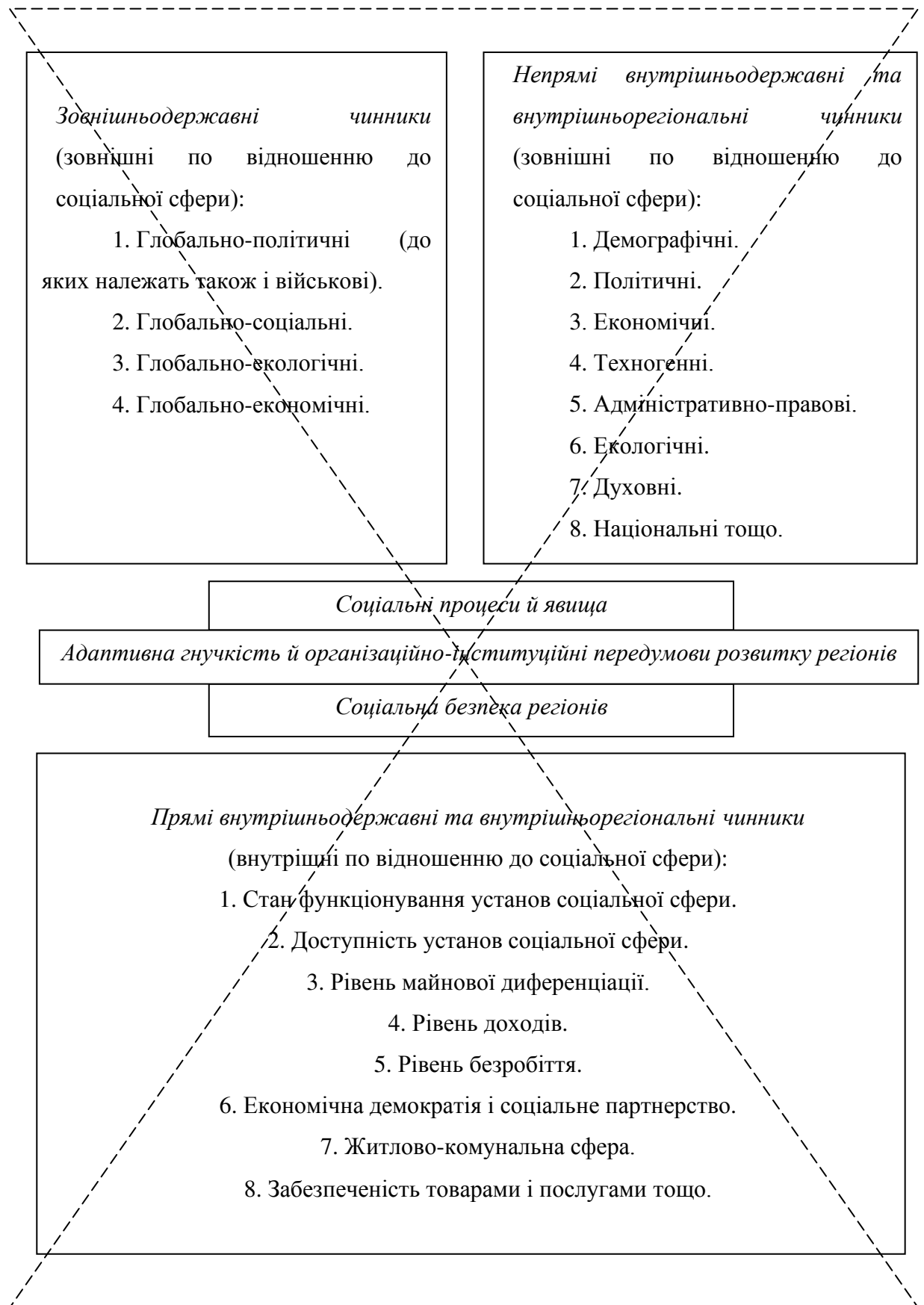


Рис. 1.3. Детермінанти зміцнення соціальної безпеки регіонів

Джерело: авторська розробка

До речі, феномен «натовпу» не має однозначного осмислення й тривалий час характеризувався скоріше негативно, а саме: як місце та час примітивних реакцій і спрощеного, фрагментарного усвідомлення себе й світу її учасниками. Наразі дослідники активно послуговуються термінами «століття натовпу», «розумний натовп» і «глобальне громадянське суспільство» [6, с. 39; 7; 10; 268], а також ними звеличується ідея самоорганізації великої кількості людей, їхніх можливостей вільної праці, «розум» і «відповідальність». «Розумний натовп» може й прагне брати участь у вирішенні проблем самого різного рівня й типу, самоорганізовуватися в залежності від необхідності, ступеня включеності та компетентності в обговорюваному питанні. Наразі для України та інших країн світу ключовим є питання вже не формування розумного натовпу, а соціального розвитку, що, у свою чергу, вимагає визначення інструментів і напрямів повноцінного використання потенціалу суспільства. Уважаємо, що допомогти вирішити це питання може впровадження в державноуправлінську практику крауд-технологій і поширення відповідної національної ідеї, що передбачає таке:

1) участь суспільства у справах держави, яка не повинна сприйматися як перешкода для корумпованої управлінської еліти;

2) здійснення виваженої дерегуляції. Оскільки надмірна дерегуляція поступово знижує рівень вимог у сфері соціальних відносин і послуг, а також соціального захисту (див. рис. 1.2).

Погоджуємося з О. Радченко, що дерегуляція може породжувати тривогу в соціумі через невизначеність майбутнього, необхідність займатися «не своєю справою», а тому завдавати удар по людському і соціальному капіталам країни [263]. Тому важливо, щоб дерегуляція не виявилася замаскованою спробою повернення до «патріархальної» стадії суспільних відносин та шляхом до виникнення / загострення конфлікту публічних і приватних інтересів. Поділ функцій управління, жорстка ієрархія, вертикальність і моносуб'єктність комунікацій традиційних «патріархальних» організаційних структур у сучасному, інноваційно й

творчо орієнтованому державному менеджменті все більше замінюються соціальним партнерством, консенсусом, горизонтальними комунікаціями [262]. Феноменологічний аналіз моделей державного управління та вивчення його архетипових аспектів дозволяє стверджувати про зацікавленість суспільства, його прагнення до інновацій, націлення на пошук форм управління, відмінних від одноосібного, моноакторного керівництва (одним менеджером або монолітною системою) і бюрократизації [20].

На наш погляд, вельми близьким до архетипового є погляд на публічне управління і ставлення суспільства та держави, представлений у наукових роботах А. Пентленда [383]. Він розробляв теоретичні основи ідеального суспільного устрою, базою якого виступають комунікації (спілкування). Науковець довів, що соціальні мережі (компанія, сім'я, місто) і спілкування в їх межах, зокрема за допомогою ІКТ, впливають на людей набагато сильніше. При цьому спочатку спрацьовує традиційний індивідуальний підхід, а вже потім колективний, який у свою чергу може змінюватися знову на індивідуальний (ефект «пісочного годинника»). За А. Пентлендом, бути частиною колективного потоку ідей для громадян може означати пришвидшене інтегрування до чогось нового, навчання новій поведінці без небезпек і ризиків, отримання додаткової інформації [там само]. Ідеї А. Пентленда активно розвивають О. Карпенко, О. Крутій, М. Латинін, Г. Ортіна, О. Радченко та ін. [97; 100; 131; 180; 263].

Залучення громадськості до взаємодії відбувається за допомогою використання стимулів, які можуть мати різну природу виникнення та спрямованість [97–98]. Так, стимулювання може мати колективне підґрунтя, тобто соціальна мережа виступає суб'єктом комунікації, який зацікавлений у розширенні її меж, тому окремо взята особистість долучається соціальною мережею до спілкування на певному його етапі. Згодом відбувається вираження особистих інтересів через цю мережу та їх співвідношення та збалансування з державними, але така мережа має бути готовою, зрілою й активною для сприйняття, акумулювання та ретрансляції інтересів [20; 383].

Сучасні теорії управління розвиваються як спроба розгорнутої багаторівневої рефлексії сутності управління, його типових і архетипових аспектів, у т. ч. у контексті вивчення ціннісно-цільових основ, узаємозв'язку теорії і практики управління, історичного розвитку, перспектив [20]. Варто погодитися з О. Амошею, Е. Афоніним, О. Корецьким, О. Новіковою, О. Сидорчук та ін. [6, с. 35; 172; 286; 344], що в наявних «постнеокласичних» моделях суспільства управління виглядає як складна система, яка відзначається синергією, узаємодія елементів якої (системи) заснована на принципах багатобічного та багаторівневого партнерства і взаємозв'язку. За такої моделі компонентами соціального капіталу виступають, насамперед, соціальні й організаційні зв'язки, сім'я [18].

Щодо України, то перший етап революції Гідності дав додаткову свободу, другий же етап повинен сприяти появі відповідального громадянського суспільства. Підтримаємо позицію вчених Б. Бабича, В. Вітікха, Я. Мітчела та ін., що ступінь соціального прогресу залежить від міри поєднання державної влади й інтелекту [7]. Це означає, що суспільство, яке бажає досягти успіху у своєму розвитку, має навчитися так використовувати людський потенціал, зокрема дієвими колективними засобами [18]. До останніх відносимо крауд-технології (від англ. «crowd-marketing» – крауд-маркетинг). Вони дають можливість активізації соціального та інших видів людського капіталу, реалізації парадигми соціального служіння держави та інших суб'єктів, власне, принципів публічного партнерства та взаємодопомоги.

Під терміном крауд-маркетинг розуміють метод збільшення продажів товарів або послуг цільовій аудиторії шляхом стимулювання її відгуків та рекомендацій [317]. Це свого роду симбіоз новаційних інструментів, головним завданням застосування яких є управління відгуками і репутацією компанії, зокрема в мережі Інтернет, таким чином, щоб це допомагало збільшувати продажі її продукції. Крауд-маркетинг охоплює моніторинг відгуків у соціальних спільнотах, а також питань і відповідей на сервісах,

інтерактивну комунікацію з потенційними клієнтами, збір та аналіз їхніх рекомендацій щодо тих чи тих товарів / послуг, забезпечення впізнаваності бренду, подальшу підтримку іміджу тощо.

Прикладом сучасного впровадження крауд-технологій у державноуправлінську практику вважаємо, насамперед, використання різних форм е-урядування, подачу е-петицій та інших видів звернень за допомогою ІКТ, е-голосування, екологічні кадастри (земельний, водний, лісовий та ін.), нерухомості тощо [100].

До основних глобально-політичних чинників соціальної безпеки регіонів, у т. ч. й України, Г. Ортіна, В. Скуратівський, Д. Юрковський та ін. відносять такі:

- можливість появи в безпосередній близькості від кордонів або безпосередньо на території України іноземних військових баз і контингентів;
- поширення зброї масового знищення на території нашої держави;
- посягання на територію України;
- міжнародний тероризм;
- прагнення окремих держав і міждержавних об'єднань нівелювати існуючі механізми гарантування соціальної безпеки в Україні й її імідж на міжнародній арені;
- збільшення інноваційно-технологічного, економічного та іншого відриву провідних держав світу, порівняно з Україною тощо [180; 288] (курсив наш – А.П.-П.).

Сучасний світ є результатом силового партнерства і силової конкуренції в межах жорстких усталених структур. Для вітчизняної системи державної конкурентоспроможності та могутності наразі актуальним є формування та повноцінна реалізація національно-духовного й науково-інтелектуального потенціалу. При цьому для України, як ніколи, важлива оборонна та геополітична складові, що набувають якості детермінант як національної, так і регіональної безпеки. На це вказують хвиле- і крапко подібні соціальні вибухи, наприклад, події 2004 року і 2014 року в м. Києві та

на Сході України. Таким чином, для неї – однієї з найбільших за площею країн у Європі, вирішення проблем складних відносин із країнами-сусідами, виникнення конфліктних зон тощо знаходиться в площині безпосередньо залежності від державної політики соціального розвитку регіонів, а точніше від її модернізації. Такі висновки ми робимо з огляду на змістовно-методологічне наповнення дефініції соціальна безпека регіонів, а також на її рівні та форми реалізації.

У нагоді стає загальновідомий афоризм, згідно з яким «Безпека – це коли знаєш як ухилитися від небезпеки». Проте важливим є не тільки усвідомлення небезпеки й отримання інформації про неї, але визначення її фактичних детермінант і передбачення можливих негативних наслідків їхньої дії. Історичний досвід великих держав-імперій підтверджує, що вони втрачають свою вагу на міжнародній арені або взагалі зникають через неналежне впровадження вищевказаного закону системності та саморозвитку.

Аналіз *глобально-екологічних факторів соціальної безпеки регіонів* показує, що характерною рисою загальносвітового розвитку останніх десятиліть є значне зростання соціально-економічного збитку від природних небезпек і лих [71] (курсив наш – А.П.-П.). У виникненні останніх дедалі більшу роль відіграє господарсько-виробнича та споживча діяльність людини [256]. На глобальному рівні виділяють чотири тенденції динаміки ризиків у контексті забезпечення соціальної безпеки, а саме:

1. Зростання кількості найбільш руйнівних природних лих і, відтак, нанесеного ними соціально-економічного збитку, темпи збільшення якого стійко перевищують темпи зростання виробництва світового валового продукту. Так, за 1950–1999 рр. прямі збитки від найбільш руйнівних природних катастроф у світі збільшилися в 15 разів, а світовий валовий продукт – усього в 4,5 рази. При цьому передбачається, що в найближчі 10 років збиток від природних катастроф кожного року буде рости й у середньому перевищувати 100 млрд. доларів, що в 1,5 рази більше, ніж в 90-

ті роки ХХ ст. Ця тенденція підтверджується найбільш руйнівними за останні 150 років природними катастрофами – ураганами «Катріна», «Рита» і «Вілма». Сукупний економічний збиток від них для США та її громадян склав 156 млрд. доларів. Прикладом цієї тенденції є епідемія пташиного грипу, збиток від якого свого часу тільки в країнах Південно-Східної Азії становив 100 млрд. доларів, при середньорічному темпі приросту світового валового продукту в 5,4 % [256].

2. Випереджальне зростання соціально-економічного збитку від природних лих, у порівнянні з динамікою зростання кількості самих катастроф. При цьому фактичні масштаби збитку значно перевищують наведені вище цифри за найбільшими природними катастрофами. За наявними прогнозами, ця тенденція збережеться і в найближчому майбутньому: до 2050 року, у порівнянні з початком 2000-х років, збиток від природних лих може зрости в 9 разів, а їхня кількість – учетверо.

3. Масштабний характер зростання соціально-економічного збитку від природних небезпек і лих означає, що такий збиток стійко збільшується і в економічно розвинених державах, на які в 1990-х роках припало близько 60 % економічних збитків від природних катастроф, і тих країн, що розвиваються, зокрема постсоціалістичних. У цьому контексті факторами уразливості виступають такі:

а) схильність соціально-економічних систем (регіонів) підпадати під дію небезпечного впливу, яка в значній мірі визначається структурою і характером розміщення факторів виробництва;

б) стійкість (захищеність) цих систем, у забезпеченні якої головна роль належить людському капіталу.

4. Збільшення диференціації природних ризиків. Її основним фактором є різний ступінь зазначеної уразливості галузей і сфер економіки, у т. ч. їхня схильність до впливу небезпечних природних процесів, а, відтак, і стійкість до цього впливу [180; 181]. Ця диференціація виявляється між різними типами економічних систем. За даними ООН, величина ризику природних

катастроф для життя населення країн, що розвиваються, у тисячу разів перевищує таку величину для жителів економічно розвинених держав [236; 335]. Результати розрахунків коефіцієнта уразливості свідчать, що високо розвинені держави і держави з перехідною економікою істотно менш уразливі до природних катастроф, ніж країни, що розвиваються. Така диференціація виявляється всередині країн, між різними соціальними групами, що відрізняються за демографічними, культурними та іншими ознаками, рівнем добробуту громадян тощо.

Як же виглядає на цій глобальній карті соціальна безпека України та її регіонів? При наявності тенденції зниження загальної кількості природних лих і кількості загиблих у них громадян України, чисельність постраждалих у цілому зростає, а матеріальні втрати збільшуються ще швидшими темпами – за деякими оцінками, на 10-15 % у середньому на рік [там само]. Крім того, в Україні в повній мірі й досить яскраво виявляється дисбаланс між різними соціальними групами, з точки зору їхньої вразливості до природних небезпек; це демонструють наслідки природних лих останніх років. Разом з тим аналіз показує, що основні причини підвищеної уразливості вітчизняної економіки до природних небезпек криються у проблемах, пов'язаних із людським капіталом та інституційними прорахунками неоліберальних реформ, започаткованих в Україні, що підвищують вияв ефекту соціальної ексклюзії.

2. Щодо другої групи факторів соціальної безпеки регіонів – *внутрішньодержавних і внутрішньорегіональних*, то вони, на наш погляд, поділяються на непрямі та прямі (курсив наш – А.П.-П.). Вони взаємозумовлюють одні одних – непрямі чинники можуть посилювати чи послаблювати дії прямих, і навпаки. При цьому генетичний і поступальний вплив внутрішньорегіональних факторів такої безпеки зумовлюють можливості, переваги, ризики та загрози розвитку регіонів, а також впливають на їхню конкурентоспроможність. Серед першої групи факторів такому різновиду безпеки (непрямих) доречно виокремити:

- національні;
- техніко-технологічні;
- економіко-політичні;
- адміністративно-правові;
- екологічні;
- духовні та ін. [180; 234].

До другої групи факторів соціальної безпеки регіонів (прямих) можемо віднести власне соціальні процеси й явища, які виникають у межах означених територіальних соціально-економічних систем, а саме:

- 1) рівень доходів і безробіття;
- 2) рівень організації й охорони праці;
- 3) рівень народжуваності.
- 4) форми демократії, соціального партнерства тощо.

Погоджуємося із Ю. Древалем, М. Латиніним, О. Мікеладзе та ін. [67; 131; 159; 223], що ці фактори за своїм характером є інституційними; і мають особливе значення. Оскільки безпеку регіонів варто розглядати не тільки з позиції виявлення, попередження, усунення й відображення суспільно-політичних небезпек, а й з позиції таких складових:

- економічної;
- політичної;
- соціальної;
- екологічної;
- науково-технічної;
- інформаційної тощо.

У цьому категоріальному ряді соціальна безпека регіонів актуалізується тією обставиною, що її забезпечення є пріоритетом усіх інститутів суспільства та держави, які взаємопов'язані між собою.

Щодо України, то системний аналіз інституційних передумов соціальної безпеки її регіонів актуалізується тим, що в останні роки наша держава схильна до важких випробувань в ході реформаційних процесів, у наслідок

здійснення яких істотно розширився спектр і різноманіття внутрішніх та зовнішніх загроз Україні та її регіонам, що зумовлюють посилення напруженості у вітчизняному суспільстві [286]. Крім того, необхідність всебічного наукового дослідження проблем і факторів соціальної безпеки регіонів, як нової державноуправлінської парадигми, зумовлена переходом суспільного життя від певної ідеологічної одномірності й вузьконаправленості уявлень про шляхи соціального розвитку України до більш ширшого розуміння сучасних соціальних процесів на макро- і макрорівнях, участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Тому таким важливим є консолідоване застосування традиційного й альтернативного підходів до оцінювання стану соціальної безпеки регіонів України [219].

Отже, зважаючи на прогалину у вітчизняному законодавстві щодо комплексної характеристики *соціальної безпеки регіонів* (з позиції наростання позитивної чи негативної складової), запропоновано ввести в наукову практику таке її визначення – це категорія ідеального порядку, яка охоплює процес розробки й упровадження дієвих заходів державного управління у сфері соціального та регіонального розвитку в контексті публічного управління, що реалізується за допомогою низки інституцій (органів, установ) шляхом формування соціального вектора державної політики, які (інституції) паралельно розвиваються з інститутами (законами) у межах інституціонального середовища.

1.3. Держава як інститут забезпечення соціальної безпеки регіонів

Процес виникнення і становлення держави має довгу і складну історію, а тим більше соціальної як відповідного інституту суспільства. Зважаючи на об'єкт дослідження (забезпечення соціальної безпеки регіонів як особливої функції держави), зауважимо, що особливу цінність для нашої розвідки має, насамперед, аналіз особливостей становлення та розвитку ідеї соціально

орієнтованої держави. Як слушно зазначають науковці І. Бандура, В. Бульба та ін. [10; 26], цю ідею можна проаналізувати за трьома основними напрямками, а саме:

- 1) на науковому рівні – як ідею її розвитку в цілому ряді концепцій;
- 2) на нормативному рівні – як конституційний принцип, закріплений в Основному законі тих чи інших країн світу;
- 3) на емпіричному рівні – як реальну практику діяльності державних інститутів щодо вирішення соціальних проблем суспільства і соціальних груп, з метою забезпечення соціальної згуртованості та стабільності.

З огляду на це проаналізуємо процес формування держави, зокрема, соціальної з урахуванням цих трьох рівнів.

Ідейна основа держави як соціального інституту сходиться до уявлень античних мислителів про ідеальний державний устрій, що забезпечує загальне благо для всіх громадян, його практичне формування. Воно відображає об'єктивний процес зростання соціальної ролі держави в регулюванні суспільних відносин. Свого часу індустріалізація країн Західної Європи викликала різке класове розшарування суспільства, породивши гострий соціальний антагонізм. Ліворадикальний шлях вирішення цієї суперечності знайшов втілення в практиці соціалістичного будівництва. Соціал-реформістський шлях отримав свій розвиток у різних концепціях вдосконалення суспільного ладу, у т. ч. за допомогою створення соціальної держави, у практиці соціально-економічних і політичних реформ, що проводилися державами [217; 304].

Як зазначає Л. Кочеткова [120], поняття «соціальна держава» уперше було висунуто в середині XIX століття знаменитим німецьким ученим Лоренцем фон Штейном, погляди якого формувалися під впливом гегелівської філософії, французьких соціалістичних доктрин, а також у результаті аналізу розвитку капіталізму і класової боротьби в Німеччині. Він уважав, що ідея держави загалом і соціальної держави зокрема полягає в піднятті нижчих, знедолених класів до рівня багатих і сильних за умови, що

держава повинна здійснювати економічний і суспільний прогрес усіх його членів, адже розвиток одного є умовою й наслідком розвитку іншого, і в цьому сенсі слід говорити про суспільну або соціальну державу [там само]. Соціальна держава, за Л. Штейном, має свідомо служити інтересам народу.

Погляди Л. Штейна розділяли Ф. Науманн, А. Вагнер та ін. [там само]. Так, концепція А. Вагнера передбачала перетворення буржуазної держави на «державу культури і загального благополуччя», одержавлення залізниць, гірських підприємств, банків і страхових організацій, інтеграцію робочого класу в державу й суспільство при запереченні політичних і соціальних революцій [120].

Ідеї соціальних реформ через перетворення буржуазної держави в соціальну, що розглядає добробут усіх громадян як своє головне завдання, користувалися широкою підтримкою в німецькому суспільстві, його різних групах, політичних і профспілкових організаціях [там само]. Сильний тиск з боку суспільства на користь поліпшення його соціально-економічного становища поєднувався в Німеччині з традицією реформ «зверху». Як наслідок, у другій половині XIX – початку XX століття в країні було законодавчо закріплено комплекс заходів державного характеру щодо захисту соціальних інтересів нижчих класів. Так, у 1910 році в Німеччині було введено обов'язкове пенсійне страхування [там само]. Боротьба трудящих за свої права, дискусії щодо шляхів соціалізації діяльності держави, поступове введення заходів державного регулювання соціальних відносин у цей період мали місце також в інших індустріальних країнах, насамперед, в Англії і Франції.

Потужним поштовхом для подальшого розвитку теорії і практики соціальної держави послужили світова економічна криза 1929–1933 рр. і Друга світова війна (див. наукові праці Е. Афоніна [6]). «Новий курс» (New Deal) Президента Ф. Рузвельта в США включав у себе законодавче закріплення права робітників на колективний договір і організацію профспілок, загальнодержавні заходи щодо боротьби з безробіттям,

допомогу фермерам, рішучі кроки в напрямку соціального забезпечення, ліквідації дитячої праці та скорочення робочого дня, введення пенсії зі старості тощо [69]. Ця система заходів представляла собою американський варіант інтенсивного впровадження практики соціальної держави, що уможливило вияв вельми ймовірної соціальної революції, і «на майбутнє» зумовило основні напрями соціальної політики та безпеки американської держави.

Як зауважують Г. Григораш, Т. Григораш, І. Субачов та ін. [47], особливу роль у створенні в західних країнах соціальної держави зіграв «План Беверіджа», представлений наприкінці 1942 р. британському парламенту головою одного з його комітетів У. Беверіджем, що почав здійснюватися лейбористським урядом з 1945 р. Цей план розглядався його автором як частина всеохоплюючої політики соціального прогресу й передбачав нову організацію всієї системи соціального забезпечення через розширення соціального страхування аж до охоплення нею майже всіх громадян держави, а також через гарантію єдиного національного середнього доходу, якого вистачало б на підтримку гідного рівня життя [там само]. Сутнісно план був тісно пов'язаний із соціальною політикою держави та економічною політикою регіонів, націленою на забезпечення повної зайнятості їхнього населення. Передбачалося створення на безоплатній основі, доступної всім громадянам, державної системи охорони здоров'я, контроль заробітної плати і цін, поступове усунення приватної власності на засоби виробництва та інші заходи. План Беверіджа був використаний у соціальній діяльності післявоєнних урядів Бельгії, Данії, Нідерландів тощо, а також при створенні сучасної системи соціального забезпечення Швеції та послужив моделлю під час обговорення питань суспільно-політичного розвитку і в повоєнній Німеччині [там само].

Після Другої світової війни почався якісно новий етап розвитку соціальної держави, що охоплював його зведення до конституційного принципу, інтерпретацію як особливого типу держави. Уперше соціальну

державу як конституційний принцип було зафіксовано в ст. 20 Конституції ФРН 1949 р., що проголосила Німеччину «демократичною і соціальною федеративною державою» [47]. Згідно ст. 1 Конституції П'ятої республіки 1958 р. Франція є неподільною, світською, соціальною та демократичною Республікою [там само].

У наступні роки практика конституційного закріплення статусу соціальної держави набула подальшого поширення (Іспанія (1978 р.), Португалія (1975 р.), Швеція (1974 р.) та ін.). Ця тенденція була підтримана і низкою колишніх соціалістичних країн Східної Європи (Румунією, Польщею та ін.). Тому слід погодитися з думкою Г. Григораш, Т. Григораш, І. Субачовим та ін. [47], що в даний час всі розвинені країни світу, незалежно від наявності або відсутності в їхніх Основних законах (Конституціях) відповідних положень, у більшій чи меншій мірі де-факто є соціальними державами.

У цьому контексті слушно постає запитання, що являє собою соціальна держава як наукова категорія та яка роль цієї держави у підтримці соціальної безпеки на рівні регіонів? Більшість вітчизняних учених В. Бульба, В. Єлагін, О. Мельниченко та ін. [26; 78; 153; 154] розглядає це питання через призму специфічної діяльності держави в соціальній сфері на відповідних рівнях управління.

Так, одні з ініціаторів внесення положення про соціальну державу в текст Конституції України, уважали, що соціальною називається держава, яка бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут своїх громадян, їхню соціальну захищеність [126].

Учені підкреслюють, що становлення індустріального суспільства викликає потребу в соціальній державі як «державі, що приймає на себе відповідальність за стан справ у соціальній сфері, а тому розглядає політику соціального регулювання в якості однієї з найважливіших своїх соціальних і безпекових функцій» [там само].

Поряд з поняттям соціальної держави в якості синонімів часто науковці

(С. Валтон, В. Кремена, А. Мюллер-Армак та ін.) використовують також терміни «держава добробуту» (від англійського Welfare state), «держава загального добробуту», «держава (суспільство) загального благоденства» [124; 375; 394], поширені переважно в англomовних країнах. Однак поняття соціальної держави точніше й повніше відображає багатогранну діяльність сучасної держави у сфері соціально-економічних та інших суспільних відносин, тому варто послуговуватися саме ним для визначення ролі у гарантуванні соціальної безпеки регіонів.

Як показує аналіз фактичного формування і функціонування сучасної соціальної держави, їй властиві не тільки наявність відповідно закріпленого принципу в Конституції, а також продуманої стратегії соціальної політики на всіх рівнях управління та вагомі досягнення в її реалізації. Крім того, важливим є цілий ряд інших конституційних положень, які розкривають принцип соціальної держави і забезпечують його реалізацію, а також особливі характеристики як соціальної, так й інших сфер суспільного життя.

Наперед забігаючи відзначимо, що, обравши остаточно шлях на європейську інтеграцію, Україна поставила перед собою завдання забезпечити не лише «європейські» ціни на товари й послуги, але й поступово наблизитися до стандартів життя Європи та рівня її доходів. У свою чергу, зростання рівня життя сприяє появі потреби щодо якісної зміни умов проживання, нових вимог до системи безпеки (зокрема, продовольчої, освітньої, медичної, екологічної та ін.), до правової захищеності соціального оточення. Саме від органів державної влади й місцевого самоврядування залежить створення сприятливого середовища для життя та праці (див. ст. ст. 3, 43, 46 – 50 та інші статті Розділу I Конституції України [113]). Отже, аналіз положень Основного Закону України [там само] дає підстави стверджувати, що обов'язком держави є забезпечення гідного рівня життя її населення, окремо взята особистість якого визнана найвищою соціальною цінністю.

Погоджуємося з Г. Ортіною, О. Радченко та ін. [180; 263], що успішне

функціонування соціальної держави можливе лише на основі високорозвиненої економіки, яка повинна бути ефективною, соціально орієнтованою, служити інтересам усіх верств суспільства. Прикладом конституційного забезпечення економічної бази соціальної держави може служити Конституція Іспанії, згідно з якою «усі види багатства країни у своїх різних формах, незалежно від власника, служать загальним інтересам» (ст. 128), а згідно зі ст. 131 цього документа держава наділяється правом «за допомогою видання закону планувати загальну економічну діяльність з метою задоволення колективних потреб, забезпечення рівномірного і гармонійного розвитку регіонів та галузей, стимулювання зростання доходів і багатств, а також найбільш справедливого їх розподілу для суспільного блага та безпеки» [47].

В економічній політиці соціальної держави необхідне дотримання поєднання в реалізації заходів державного регулювання та заохочення конкуренції, розвитку особистої ініціативи громадян щодо забезпечення свого власного добробуту.

У політичній сфері необхідне забезпечення консенсусу головних суспільно-політичних сил щодо основних цілей і завдань розвитку суспільства, що дозволяє забезпечувати спадкоємність соціальної політики держави у випадках демократичної зміни правлячих партій, урядів і вищих державних посадових осіб.

Духовна сфера в соціальній державі повинна характеризуватися розвиненим почуттям соціальної відповідальності та солідарності, гуманізму.

У продовження відзначимо, що дуже важливим аспектом діяльності соціальної держави є її регіональний вимір. На зразок з Іспанією, у Німеччині 28-я стаття Конституції визначає, що «конституційний лад у землях Німеччини має відповідати принципам республіканської, демократичної й соціальної правової держави в дусі справжнього Основного закону» [там само].

З огляду на викладене необхідно відзначити той факт, що характеризує

реалізацію принципу соціальної держави в проаналізованих конституціях країн світу, а саме: наділення їх відповідними повноваженнями і компетенцією. Прикладом знову може служити Конституція Іспанії, 149 стаття якої до виключного відання держави відносить «регулювання основних умов, що забезпечують рівність всіх іспанців у здійсненні ними своїх конституційних прав» [там само].

Резюмуючи думки вчених, а також узагальнюючи практику конституційного закріплення принципу соціальної держави в ряді країн світу, можемо констатувати, що соціальна держава – це особливий тип високорозвиненої держави, в якому забезпечується високий рівень соціальної захищеності всіх громадян за допомогою активної діяльності держави з регулювання сфер життєдіяльності суспільства, та встановлюється в ньому принцип соціальної справедливості, солідарності та безпеки.

Головною сферою регулювання взаємодії держави й суспільства є встановлення оптимального співвідношення між виробництвом і розподілом [131]. При цьому головне протиріччя соціальної держави становить протиріччя між розширенням соціальної політики й економічним зростанням, економічними труднощами та необхідністю фінансування соціальних витрат. Саме ці питання є предметом теоретичних суперечок прихильників економічної свободи й захисників державного втручання в економіку, а, відтак, і соціальну безпеку.

Серйозним приводом для дискусій про соціальну державу служать: розростання, дублювання, особливо в умовах складного територіального устрою, і бюрократизації державного й адміністративного апарату. Це призводить до зростання витрат на державну службу, зниження оперативності в наданні соціальної допомоги, а в підсумку – до втрати ефективності державної підтримки. Тому серед заходів щодо подолання кризових явищ в соціальній державі на всіх рівнях управління важливе місце має зайняти постійний контроль за діяльністю державного апарату, як з точки зору його ефективності, так і легітимності [263]. При цьому

недостатньо обмежуватися внутрішнім контролем у межах самої державної інституції або зовнішнім контролем. Потрібне розширення цивільного демократичного контролю за всією сукупністю державної діяльності (за прикладом контролю запропонованого в Законі України «Про національну безпеку України» [250]). Представники громадськості мають повне право інспектувати державні фонди і діяльність державних служб. Демократичні принципи вимагають здійснення контролю не тільки за загальнодержавними рішеннями, а також інспектування щоденної діяльності інституцій регіонального рівня. Загалом соціальна держава вимагає широкого перегляду інструментів функціонування та контролю за її діяльністю. Підставою для висловлення такого твердження є її *«інституціональний дарвінізм»* (курсив наш – А. П.-П.). Він передбачає, з одного боку, забезпечення впровадження принципу позитивного (прогресивного) розвитку, а з другого – необхідність підтримки в його межах, зокрема, еволюційної зміни інститутів державної влади, суспільства та форм їхньої взаємодії.

Погоджуємося з В. Бульбою, Г. Григораш, Т. Григораш та ін. [26; 47], що, незважаючи на те, що в теорії соціальна держава нерідко протиставляється ліберальній державі, на практиці ці категорії далеко не завжди можуть розглядатися як альтернативні. Навіть така типово ліберальна держава, як США, реалізує найпотужніші національні соціальні програми [там само].

У числі основних напрямків вдосконалення сучасної моделі соціальної держави зарубіжні вчені С. Валтон, Х. Ламберт, А. Мюллер-Армак, М. Фрідман, Ф. Хайек та ін. [130; 375; 394] пропонують установлення нових принципів узаємовідносин економічної сфери з політичною, пошук нових механізмів поєднання закономірностей ринкової економіки зі зростаючим попитом на добробут, підвищення особистого внеску споживачів соціальних благ в їхнє виробництво.

З огляду на необхідність адаптації сформованої моделі соціальної держави до сучасних тенденцій світового розвитку виникають складні

теоретичні й практичні проблеми, пов'язані з гарантуванням і підтримкою соціальної безпеки в регіонах. Розв'язання цих проблем передбачає таке:

1) реалізацію принципу свободи міжнародної торгівлі, що породжує свободу конкуренції. Однак високі соціальні витрати в розвинутих країнах ведуть до відповідного збільшення витрат на виробництво і зниження конкурентоспроможності продукції цих країн на світовому ринку. Таким чином, неминуче виникає суперечність між необхідністю проведення політики протекціонізму і її невідповідністю принципу свободи торгівлі;

2) упровадження принципу свободи переміщення або свободи міграції, що ставить розвинені держави перед вибором або покласти тягар щодо соціальної підтримки іммігрантів на своїх власних громадян, або ж чітко регламентувати в'їзд громадян із менш розвинених країн;

3) урегулювання процесів економічної і політичної інтеграції країн до Європейського Союзу, що супроводжуються активізацією проблем соціальної рівноправності на міжнародному, загальноєвропейському та регіональному рівнях. Пошук вирішення цих проблем ведеться в рамках розвитку та реалізації концепції одного соціального простору, викладеної в Європейській соціальній хартії, за допомогою виконання спеціальних соціальних програм і за допомогою Європейського соціального фонду та інших інституцій [188; 240]. Варто відзначити, що на міжнародному рівні так само, як і на національному та регіональному, питання про соціальну державу постає не в плані пошуку йому альтернатив, а в аспекті його вдосконалення перед новими викликами часу та вимогами суспільства.

При підготовці вітчизняної Конституції (1996 року) перед її розробниками стояла складна проблема щодо визначення суспільного ладу нової України [113; 126]. Конституція проголосила країну демократичною правовою державою з республіканською формою правління. В Основному Законі України говориться, що вона є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [113]. Таким чином, була закладена конституційна основа

для прогресивного розвитку української держави відповідно до передової світової практики. Природно, що її реалізація вимагає часу і великих зусиль.

Отже, формування соціальної держави в Україні знаходиться на проміжному етапі на всіх рівнях, а саме: концептуальному, нормативному та практичному. При цьому наукова розробка проблем соціальної безпеки регіонів знаходиться на етапі парадигмального становлення, про що йтиметься в роботі далі.

Відзначимо, що групою фахівців (В. Харюю, О. Стояном та Я. Сухим [257]) розроблено *проект Концепції соціальної держави України* (курсив наш – А. П.-П.). Ця концепція поки не пройшла всієї необхідної експертизи (наукової і громадської), але є корисною для науки публічного управління, зважаючи на те, що систематизує та деталізує положення Конституції України та низки нормативно-правових актів, що визначають засади та суб'єктів соціальної безпеки регіонів. Таке твердження висловлене нами з огляду на структуру даної запропонованої Концепції та її зміст. Вона складається з таких частин: преамбула, основні принципи соціальної держави, її критерії, функції, суб'єкти, стратегічні пріоритети та механізми реалізації соціальної держави [там само]. У запропонованій концепції [257] розкриваються основні положення та принципи соціальної держави. Соціальна держава – це правова демократична держава, яка проголошує найвищою цінністю соціальну справедливість, політика якої спрямована на забезпечення громадянам гідного життя, соціального захисту, мінімізацію соціальних ризиків, створення умов для самореалізації творчого (трудового) потенціалу особистості. Соціальна держава – самостійний тип правової держави, що забезпечує встановлення оптимальних взаємин особистості, колективу і держави, а також створює необхідні можливості й умови для найбільш повної реалізації невід'ємних прав і свобод, включаючи право кожного на гідне життя. У концепції [там само] визначено такі положення: функціональна соціальна відповідальність органів влади, соціальна відповідальність бізнесу, соціальна відповідальність держави при ратифікації

міжнародних правових норм і угод в соціальній сфері, соціальна відповідальність громадян.

Аналізована концепція [257] вказує на найважливіші фактори й умови розвитку соціальної держави, до яких слушно віднесені: економічне, фінансове та правове забезпечення. Економічною основою виступає соціальне ринкове господарство. При цьому право виступає не як обмежувач, а як гарант невід'ємних прав людини, як мета та інструмент його волі. Соціальна держава розвивається й трансформується в тій же мірі, в якій розвивається та трансформується суспільство, його економічна база, зберігаючи постійну гармонію між ними. Частина VI аналізованої концепції [там само] містить виклад і розкриття механізмів реалізації основних положень та принципів соціальної держави. Вони визначаються й інтегруються, насамперед, соціальною політикою держави, яка є головним компонентом і ключовим ресурсом, що активно впливає на економіку, забезпечує її розвиток та безпеку.

Отже, соціальна політика держави на всіх рівнях управління здійснюється в таких основних сферах соціальних відносин: оплата й охорона праці; ринок праці, зайнятість і безробіття; регулювання доходів і споживання товарів масового попиту; пенсійне забезпечення; соціальне обслуговування; соціальна допомога та надання адресної соціальної допомоги; соціальне страхування; забезпечення житлом, комунальними і побутовими послугами; освіта та професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; наука; охорона здоров'я; культура; фізична культура, спорт і туризм; демографія, сім'я, материнство, батьківство, дитинство і молодь; екологічна безпека, захист від природних і техногенних аварій і катастроф; захист соціальних прав усіх категорій громадян та ін. Реалізуючи соціальну політику, важливо рівномірно враховувати всі сфери її охоплення, не забуваючи ні про один із напрямів (функцій), виділяючи на певних етапах найбільш пріоритетні. Наразі з упевненістю стверджуємо, що це сфери освіти, науки, охорони здоров'я та людського капіталу (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Мнемонічна модель формування людського капіталу в контексті забезпечення державою соціальної безпеки регіонів

Джерело: складено на підставі [25; 52; 72; 105; 284; 289]

Як механізм соціальної політики, у т. ч. соціальної безпеки та захисту, розглядаються державні соціальні стандарти (далі – ДСС), що встановлюються державою через норми і нормативи, які забезпечують реалізацію гарантованих соціальних прав громадян, а також порядок надання цих прав одночасно з досягненням визначених орієнтирів соціальної й економічної політики соціальної держави.

ДСС устанавлюються у вигляді законодавчих актів або інших нормативних документів, обов'язкових для застосування на всій території країни. ДСС у сфері оплати праці і трудових відносин, наприклад, передбачають мінімальний розмір оплати праці, що встановлюється на законодавчому рівні відповідно до ціни праці і дозволяє громадянину утримувати себе і сім'ю. Установлюються ДСС у сфері забезпечення зайнятості, допомоги безробітним, пенсійного забезпечення, забезпечення населення товарами й послугами масового попиту, забезпечення житлом, комунальними і побутовими послугами.

В аналізованій концепції [257] викладені також зміст стандартів у сфері освіти, науки, охорони здоров'я і фізичного розвитку, культури, соціальної допомоги та соціального обслуговування, забезпечення екологічної безпеки, захисту соціальних прав, застосування податкового та цінового механізмів. На думку В. Хари, О. Стояна та Я. Сухого [там само], базовим механізмом функціонування соціальної держави є її економічна політика, рівень і стан соціального ринкового господарства, що забезпечують реальне виконання соціальних зобов'язань перед своїми громадянами для безпечного їхнього розвитку.

Аналізована концепція [там само] містить конкретні рекомендації з проведення переорієнтації чинного державного механізму на соціальні цілі. З огляду на це пропонується комплекс законодавчих заходів, що відповідають соціально-економічним цілям розвитку країни на основі певних правил. Фахівці В. Хара, О. Стоян та Я. Сухий [257] підготували пропозиції щодо реалізації Концепції соціальної держави України, які враховують положення

національних проєктів у сфері сталого розвитку України та її безпеки.

Отже, наявна вітчизняна законодавча база поки що є недостатньо досконалою. У Конституції України [113] перераховані лише деякі з основних напрямків діяльності держави в соціальній безпековій сфері, а саме: охорона праці та здоров'я людей; установлення мінімального розміру оплати праці; підтримка сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та людей похилого віку; розвиток системи соціальних служб; установлення державних пенсій, допомоги та інших гарантій соціального захисту. Більш конкретно ці та інші обов'язки держави і форми їх виконання розкриті в розділі Конституції України, присвяченому правам і свободам людини та громадянина [113].

Погоджуємося з І. Бандурою, В. Бульбою, О. Карпенко та ін. [10; 26; 100], що невідповідність між заявленими зобов'язаннями держави в соціальній сфері та відсутністю продуманої безпекової політики і реальних зусиль зі створення ефективної, соціально орієнтованої економіки становить головне протиріччя на шляху реалізації завдань соціальної держави на всіх рівнях управління.

Очевидним є факт, що останні роки в Україні відбувається інтенсивний пошук об'єднуючої ідеї, оптимальної моделі майбутнього, прийнятної для більшості суспільства. При цьому явно недооцінюється величезний творчий, мобілізуючий потенціал ідеї соціальної держави. Однією з основних причин цього є ототожнення соціальної держави з надзвичайно високим рівнем життя в розвинених країнах. Однак в даному випадку в значній мірі має місце порушення послідовності подій і невірне трактування їх причинно-наслідкового зв'язку. Так, навіть в Енциклопедичному словнику з державного управління [72] стверджується, що поняття соціальної держави виникло «для позначення держави сучасного демократичного типу в умовах відносно стабільної і розвиненої економіки». Таке визначення не зовсім відповідає задекларованим принципам державного управління, закріпленим у таких економічно розвинених країнах Європи, як Німеччина й Італія [47]. Цілковитим

логічно припустити, що саме свідомо установа правлячих кіл на соціальну орієнтацію в розвитку держави та її економіки, на впровадження елементів соціальної справедливості й безпеки дозволили цим країнам досягти вражаючих успіхів у цих сферах.

Природно, що Україна як соціальна держава повинна мати свої специфічні риси. Тому вироблення і реалізація саме вітчизняної моделі соціальної держави задля формування системи безпеки є оптимальним варіантом суспільного розвитку нашої країни в сучасних умовах. В якості одного з варіантів підходу до вирішення цього завдання могли б послужити наступні основні положення.

Використовуючи досвід створення і функціонування соціальної держави в розвинених країнах світу, спираючись на багаторічний досвід державного будівництва України, з огляду на історичні традиції та менталітет її громадян, а також геополітичне становище й природно-кліматичні умови нашої країни, зазначимо, що принцип соціальної держави у вітчизняній моделі повинен розглядатися як головний і визначальний принцип будови і діяльності всієї системи держави. У порівнянні із західними країнами термін «соціальний» пропонується використовувати в даному випадку не у вузькому, а в широкому сенсі слова. При такому трактуванні поняття соціальної держави означатиме не тільки її зобов'язання за вирішенням соціальних проблем, а й за забезпечення соціальної спрямованості державної політики, її цілей і завдань в усіх інших сферах життя суспільства, характер відносин із громадянами.

У продовження думок В. Бодрова, А. Кредісова, Х. Ламберта та ін. [23; 130] можемо зазначити, що економічний фундамент української соціальної держави повинна становити високо розвинена, соціально орієнтована змішана економіка, що забезпечує як задоволення матеріальних і духовних потреб населення, так і збереження середовища проживання, а також гармонізацію інтересів держави й суспільства. За такого підходу неминуче постає питання про підвищення ролі і відповідальності держави в соціально-

економічній сфері [131].

У соціальній сфері української соціальної держави повинні бути відновлені реально забезпечувані соціальні гарантії громадян. Насамперед, це означає відновлення гарантій на працю та зайнятість, на своєчасне отримання заробітної плати і пенсій (шляхом прийняття нового Трудового кодексу й удосконалення законодавства у сфері пенсійного забезпечення). Держава повинна заохочувати продуктивну, соціально корисну працю, її справедливу оплату і прагнення громадян до зростання свого добробуту законними засобами.

Державі необхідно взяти під контроль ситуацію із соціально-майновим розшаруванням у суспільстві, як це прийнято, наприклад, у Швеції, де співвідношення 10 відсотків найбагатших і 10 відсотків найбідніших становить 1:4 [47]. Це не заважає даній країні вважатися взірцем західної демократії й соціального прогресу.

Державне регулювання соціально-економічних відмінностей між соціальними групами суспільства не тільки сприятиме утвердженню соціальної стабільності, а й підвищить платоспроможний попит населення, створить додаткові передумови для економічного розвитку. У продовження думок О. Мельниченко, О. Сливки та ін. [154; 289] зауважимо, що автопоезис соціальної безпеки регіонів передбачає здійснення державного регулювання в напрямку поступового зближення матеріального достатку різних соціальних груп, боротьби з бідністю, а не з добробутом з метою забезпечення соціальної стабільності та згуртованості.

У продовження відзначимо, що поняття соціальної згуртованості з'явилося порівняно недавно. Його утвердження пов'язане з результатами другого саміту Ради Європи в Страсбурзі (1997 р.), у центрі уваги якого стояли соціальні питання [237]. У декларації саміту було підкреслено, що «... підтримка і посилення соціальної згуртованості в країнах-членах Ради Європи є одним із пріоритетів організації ...» [там само]. Соціальна згуртованість – одна з головних вимог будівництва Великої Європи». До

цього соціальна політика не входила до пріоритетів Ради Європи.

Рішення другого саміту зумовили організаційні зміни в секретаріаті Ради Європи. Директорат соціально-економічних питань після саміту отримав назву «Директорат соціальної згуртованості». Одночасно в ряді європейських країн класичні міністерства праці та соціальних відносин у свої назви вказали цей термін. Як зауважує О. Оржель [177], у Франції подібне міністерство стало називатися Міністерством праці, соціальних відносин і соціальної згуртованості.

У 2004 році Рада Європи після досить складних дискусій ухвалила Стратегію соціальної згуртованості. У цьому документі дається визначення соціальної згуртованості як здатності суспільства забезпечувати добробут усіх своїх членів, зводити до мінімуму соціальну нерівність й уникати поляризації суспільства та дестабілізації в ньому. Важливе значення при цьому має параграф 25 Стратегії [240], в якому йдеться про соціальну безпеку держав і їх регіонів: здорова макроекономічна політика не може керуватися виключно ринковими механізмами, інакше виникає ризик збитків у зв'язку з негативними соціальними наслідками. Ринкова економіка породжує нерівність фінансових коштів і фінансового становища. Населення буде терпіти такі відмінності до тих пір, поки воно буде відчувати, що може розраховувати на рівність можливостей для покращення своєї долі. Однак, якщо такі відмінності стають занадто явними, то тоді соціально-економічні відмінності можуть серйозно підірвати соціальну згуртованість [237].

Соціальна згуртованість означає внутрішню єдність частин цілого, добровільний соціальний зв'язок членів суспільства і досягнуту за допомогою цього здатність протистояти зовнішнім небезпекам і ризикам. Поняття соціальної згуртованості характеризує ступінь інтеграції соціальних груп, спільнот або суспільства в цілому, що включає таке:

- рівень єдності ціннісних орієнтацій;
- рівень міцності міжособистісних взаємин;
- рівень узгодженості поведінки членів груп, спільнот або суспільства

загалом.

Рада Європи активно сприяє соціальній згуртованості. Судячи з наявних документів, його основними цілями в цій галузі є такі:

- надання гарантій із досягнення відповідного рівня соціальної захищеності;
- сприяння у сфері зайнятості, професійної підготовки та захисту прав трудящих;
- забезпечення ефективного захисту найбільш соціально вразливих груп населення;
- сприяння рівним можливостям;
- боротьба з соціальним відторгненням і дискримінацією (ексклюзією);
- зміцнення європейського співробітництва в питаннях міграції [там само].

Разом із тим Стратегія соціальної згуртованості, розроблена Радою Європи, на нашу думку, не дає відповіді на багато питань, які вона сама ж і ставить, але, у всякому разі, визначає принципи, якими держави-члени Ради Європи повинні керуватися. Які ж це принципи і як вони співвідносяться з принципами соціальної держави? Таких принципів, на наш погляд, існує два. По-перше, витрати на соціальні цілі створюють фундамент стабільності суспільства, ці витрати є виправданими капіталовкладеннями в майбутню економічну життєздатність. Вони не є і не повинні розглядатися як непомірне навантаження на бюджети держави. Соціальна згуртованість сприяє економічному розвитку, а саме: ринкова економіка потребує людей, у яких є кошти на витрати, а бідність не є базисом для економічного розвитку [240].

По-друге, будувати соціальну згуртованість необхідно на фундаменті прав людини. Такий підхід означає, що соціальна політика не є благодійністю по відношенню до менш заможних громадян; вона впливає з прав, які однакові для всіх. На практиці цей підхід Ради Європи реалізується двома способами, які доповнюють один одного, а саме:

- а) у галузі права – через просування і виконання Європейської

соціальної хартії та Європейського кодексу соціального забезпечення, в яких кодифіковані соціальні права і містяться контрольні механізми;

б) у практичній діяльності соціальна згуртованість є спільною відповідальністю для держави, бізнес-спільноти та пересічних громадян. Відповідальність держави виражається в забезпеченні прав людини і демократії, у зменшенні нерівності в суспільстві через податкові механізми і системи соцзабезпечення. Розвинена система соціального забезпечення була, є і буде одним з основних засобів розвитку соціальної згуртованості [237].

Безумовно, реалізація цих принципів впливає на характер і тенденції розвитку сучасної України як соціальної держави, основним завданням якої є систематизація та кодифікація соціального законодавства. Розглянемо цей процес на прикладі Європейського Союзу. Незважаючи на те, що соціальна держава є переважаючим типом держави в ЄС, однієї (єдиної) європейської соціальної моделі немає. В офіційних документах і заявах політиків європейська соціальна модель передбачає спільність дій соціальної держави і громадянського суспільства, спрямованих на те, щоб для всіх громадян забезпечувалося таке:

- задоволення (основних) матеріальних потреб;
- участь у житті суспільства;
- посилення соціальної згуртованості [177; 188].

Разом із тим практика останнього десятиліття нерідко свідчить про зворотне. У розширеній Європі набирають силу тенденції до збільшення диференціації в зарплатах і безробіття. Відповідно, виникає необхідність у компенсаційних стратегіях таких, як субсидування зарплат, пов'язаних із підвищенням кваліфікації, розширенням громадської зайнятості. Проте для здійснення подібних заходів потрібен простір для фіскально-політичних маневрів, що європейська інтеграція як раз і обмежує. З одного боку, вона встановила жорсткі рамки екстерналізації витрат (наприклад, у сфері безпеки на робочому місці, екології). У тому ж напрямку діють стандарти у сфері рівноправності, участі в прийнятті рішень тощо. З іншого – інтеграція

привела до вироблення стандартів виробництва, які перешкоджають рівномірності зростання кількісної продуктивності на шкоду якості.

Ці правила знижують можливості швидкого зростання економічно нерозвинених держав-членів ЄС. В якості компенсації ЄС пропонує останнім сприяння регіональному розвитку, що має підвищити потенційну продуктивність розміщення виробництва у деградуючих регіонах шляхом поліпшення мезоекономічного середовища (інфраструктури, освіти тощо). Проте успіх структурної регіональної політики ЄС досі залишається неоднозначним [240].

Отже, європейська соціальна модель визнається важливим елементом європейського інтеграційного процесу. Головна її відмінність від соціальних моделей інших економічно розвинених країн світу в тому, що в ній в якості пріоритетної мети розглядається соціальна згуртованість. Відповідно, показником соціальної політики ЄС є те, наскільки вона зміцнює або послаблює цю згуртованість. Однак застосування цього прийому в ЄС по відношенню до менш економічно забезпечених держав веде до того, що суспільство з матеріальними орієнтирами, спрямованими на продуктивність праці, а також іншими пріоритетами і цінностями вступає в конкуренцію з товариствами, які тяжіють до постматеріальних цінностей. Неважко передбачити, що європейська інтеграція в умовах гетерогенності країн-членів ЄС призведе до того, що «добробут» буде в більшій мірі визначатися матеріальними чинниками з відповідними наслідками (наприклад, для щотижневого робочого часу або загального трудового стажу).

Відтак, європейська інтеграція, реалізуючи свої економіко-політичні цілі, не завжди відкрита до викликів часу для європейської соціальної моделі, оскільки вона, з одного боку, «природним чином» сприяє ефективному перерозподілу, а з другого – змінює рамкові умови для усвідомлених, прийнятих унаслідок політичної волі заходів щодо перерозподілу суспільних благ. Ефекти перерозподілу таких благ (з наднаціональної точки зору) частково слід оцінювати позитивно, якщо вони, наприклад, йдуть на користь

бідних верств населення в менш економічно розвинених країнах ЄС. Загалом ці наслідки повинні перебувати в межах, які не будуть давати приводу для побоювань, що європейська інтеграція підірве європейську соціальну модель [188].

Таким чином, соціальна згуртованість є не тільки самоціллю, а й засобом безпечного соціального розвитку, що, зі свого боку, має забезпечити матеріальну базу європейської соціальної моделі. Подібна «інструменталізація» – це не тільки сенс існування, але й певною мірою гарантія життєздатності європейської соціальної моделі.

Ратифікація Європейської Соціальної Хартії (1989 р.) – найважливіший крок на шляху становлення соціальної держави в Україні. Як вже зазначалося, згідно з чинною Конституцією, Україна проголосила себе соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Важливим і закономірним етапом на шляху до цього має стати виконання ратифікованої українським парламентом Європейської Соціальної Хартії в 2006 році [76].

Вступивши до Ради Європи, наша держава взяла на себе ряд політико-правових зобов'язань у сфері прав і свобод людини, у т. ч. ратифікувати основоположні Конвенції Ради: Європейську Конвенцію про захист прав людини і основних свобод і додаткові протоколи до неї, європейську Хартію місцевого самоврядування та інші документи.

Відносно ж Європейської соціальної хартії, то Україна узяла на себе зобов'язання вивчити цей значимий у сфері соціальних прав людини, державної соціальної політики міжнародно-правовий документ з метою подальшої її ратифікації. Ратифікувавши цю хартію Україна також прийняла зобов'язання проводити політику, яка відповідає принципам даної хартії.

Разом із тим пауза, пов'язана з її ратифікацією, затягнулася на тривалий час. Усе це, безумовно, негативно позначилося на відносинах нашої країни з цивілізованим міжнародним співтовариством, а також (і це найголовніше) не дозволило Україні і її громадянам взяти нову соціальну планку, правовим

шляхом іти до більш вагомих соціальних стандартів і реальної соціальної практики у сфері житлової й пенсійної політики, трудових відносин, захисту материнства, дитинства, інвалідів та ін. Не може у цьому контексті виступати як виправдання висока вартість здійснення соціальних стандартів в Україні, оскільки хартія [76; 237] вводиться поетапно, та й сама держава має відповідні значні фінансові кошти і можливості на етапі її ратифікування.

Отже, проведений аналіз ролі держави як інституту суспільства щодо гарантування соціальної безпеки регіонів дозволяє зробити такі висновки:

1. В умовах глобалізації та європейської інтеграції центральна роль держави в соціальній сфері з позиції безпеки залишається незамінною, але повинні змінюватися способи її здійснення. На погляд Ради Європи, у державі слід наближати соціальні послуги до користувачів шляхом передачі відповідальності на регіональний і місцевий рівні. Повинен мати місце більш тісний діалог держави з громадянським суспільством. Уряди повинні більш активно працювати з бізнесом на користь досягнення соціальних цілей, бізнес повинен брати участь у забезпеченні соціальної згуртованості. При цьому державі слід заохочувати готовність бізнесу взяти на себе відповідальність за розвиток соціальної згуртованості, наприклад, шляхом податкових пільг.

За соціальну згуртованість несуть відповідальність також самі громадяни, вони повинні проявляти солідарність, демонструвати соціальну відповідальність, соціальну співучасть. У цьому плані Рада Європи надає великого значення соціальним цінностям і традиціям, які формуються у відповідні принцип та норми.

2. Забезпечення соціальної згуртованості в сучасних умовах вимагає від урядів країн-членів Ради Європи, які оголосили себе соціальними державами, чіткого усвідомлення, що не можна проводити політику економічного зростання, не приділяючи уваги соціальним наслідкам цієї політики та безпеці з боку суспільства (ефекту соціальної ексклюзії). Не можна розраховувати, що соціальні проблеми можуть вирішуватися самі собою, без

продуманої соціальної політики держави; вони неодмінно поглиблюються і починають загрожувати соціальній стабільності. Стійкість економіки безпосередньо залежить від соціальної стійкості, від стабільності суспільства. Забезпечення соціальної згуртованості на всіх рівнях управління (державному та регіональному) вимагає формування відповідної національної ідеології, заснованої на розумінні ключової ролі солідарності в суспільстві, яку повинні підтримувати і держава, і бізнес, і структури самого громадянського суспільства.

3. Незважаючи на зростаючу диференціацію європейських економічно розвинених держав, об'єднуючим для них є усвідомлення того, що соціальна справедливість і соціальне вирівнювання можуть бути корисними для економічного розвитку, якщо вони не є суто витратним фактором. І навпаки, економічний розвиток має йти на користь соціальній безпеці держави та її регіонів. Важливим при цьому є забезпечення їхньої соціальної згуртованості.

1.4. Наукові підходи до державного управління соціальною безпекою регіонів

Дослідження вітчизняної державноуправлінської, регіональної та безпекової систем дозволяє стверджувати, що застосування до них класичних підходів (феноменологічного, функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного та ін.) недостатньо. Важливо, щоб були напрацьовані новітні й інноваційні державноуправлінські організаційно-інституційні форми та методи, які б визначали парадигмальні засади й прагматичні механізми. Тобто створювали оновлену базу знань і консолідували традиційні й альтернативні концепції з цього приводу, особливо щодо організаційно-інституційних передумов регіонального управління та розвитку в умовах невизначеності та нестабільності. Уважаємо, що таку консолідацію можуть

забезпечити синергетичний та інституційний підходи. Перший підхід сформований у межах такої міждисциплінарної науки, як «синергетика», яка, як відомо, з'явилася у 80-х роках ХХ ст. у межах термодинаміки з метою дослідження функціонування нелінійних складних систем, і згодом набула поширення в значній кількості галузей науки: філософії, політології, соціології, економічних науках. Так, вивченням особливостей розвитку суспільства із використанням синергетичного підходу займалися Л. Бойко-Бойчук, П. Бурдье, В. Вайдліх, А. Гідденс, Я. Жаліло, Л. Ільчук, С. Капіца, О. Князева, С. Курдюмова, Г. Малинецький, Н. Нижник, І. Пригожин, Г. Ситник, Д. Харвей та ін. [72; 89; 104; 170; 280; 281; 334; 338; 347; 353; 365]. Більшість із них під синергетикою розуміє певну об'єднану платформу для методів пізнання складності та самоорганізації в системах довільної природи.

У галузі науки «Публічне управління та адміністрування» питання синергетики досліджували В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Єлагін, В. Корженко, П. Надолишній, Н. Нижник, І. Письменний, О. Радченко, С. Серьогін, В. Солових, Ю. Сурмін та ін. [9; 72; 78; 116; 170; 262]. При цьому І. Черленяк запропоновано синергетико-системологічний підхід, необхідний для опису та проектування складної системи державного управління, що включає можливість вивчення та врахування складності її самоорганізації [338, с. 8].

Методологію синергетики щодо розвитку регіонів, підприємств та інших складних систем застосовували, зокрема, І. Алафузов, Л. Бухаріна, Ю. Волинчук, О. Груніна, О. Єрохіна, Б. Кузнецов, М. Петрушенко, О. Прокопенко, Н. Пшиканокіна, В. Реген, Р. Тимофеев, В. Царьов та ін. [72; 73].

Водночас, синергетика як методологічний принцип аналізу складних соціально-економічних систем, до яких відноситься й регіон, у державному управлінні використовується не системно. Тому актуальним є здійснення дослідження особливостей синергетичного аналізу регіонів як

територіальних соціально-економічних систем і визначення принципів застосування методології синергетики до державного управління цими системами та регіональною безпекою.

Синергетика з'явилася як симбіоз теорії хаосу та нелінійної динаміки. Перша теорія (хаосу) досліджує особливості хаосу та його вплив на функціонування складних систем. Логічно, що друга теорія (нелінійна динаміка) детермінує причини й етапи розвитку саме нелінійних складних систем [368, с. 4]. Разом із цим синергетика, базуючись на механістичному баченні такого розвитку, дозволяє визначити не тільки відповідні кількісно-якісні зміни в складних нелінійних системах, а й урахувати нестабільність і непередбачуваність, що є частиною буття та середовища, в якому функціонують зазначені системи. Проте хаос має неоднаковий вплив на них; у термодинаміці його класифікують на рівноважний і нерівноважний [241, с. 225–252]. Зрозуміло, що рівноважний хаос указує на стан рівноваги (спокою) аналізованих систем, а другий вид хаосу, навпаки, – на їх нестабільність. Крім того, на відміну від рівноважного хаосу, характеристики нерівноважного більш явні, тому здається, що складна система хаотичніша за структурою та у своєму розвитку. Це зумовлює йще більшу її (системи) складність і непередбачуваність, у т. ч. під час здійснення на неї управлінського впливу.

Згідно з теоріями систем та управління [24, с. 561–565; 302; 390, с. 12–13], системи взаємодіють із зовнішнім середовищем, підтримуючи при цьому внутрішні взаємозв'язки власних елементів. Останні представляють собою комплекс окремо взятих підсистем, інститутів, суб'єктів тощо, дія яких може мати непередбачуваний характер і результат для самої системи. Науковці П. Надолишній, Ю. Сурмін, І. Черленяк та ін. констатують, що самоорганізація потребує існування таких атрибутів:

- 1) середовища;
- 2) кібернетичної будови циклу часового розвитку системи та зв'язку макро- і мікрорівнів її структури;

- 3) коливного руху станів зовнішнього середовища та системи;
- 4) стійкості її стану до коливань середовища;
- 5) стоків та джерел тощо [72, с. 14–15; 74; 338].

Отже, складні системи перебувають під впливом внутрішніх і зовнішніх дій, які отримали назву флуктуацій та можуть набувати вигляду значних або незначних, зумовлюючи синусоїдний рух складної системи.

Варто відзначити, що система має здатність до самоорганізації й організаційно-інституційної стійкості. Власне кажучи, вона пристосовується до флуктуацій, що зумовлює поступову чи спонтанну їхню структурну перебудову. Таку здатність, насамперед, мають відкриті складні системи. «Відкритість» останніх є необхідною умовою для їхнього функціонування, однак не єдиною [73; 157]. Процес самоорганізації складної системи залежить від її внутрішньої будови, здатності та можливості взаємодіяти, джерел і стоків. Останні особливості полягають у тому, що складна система має локалізоване джерело, стимул до руху, і кожна її частина – вихідний елемент, відправна точка, із якої вона ніби бере свій початок.

Щодо стоку, то він походить від англійського слова «stock», що перекладається як накопичення, запас, акумулювання тощо [24]. Це означає, що процеси обміну, які відбуваються в складних системах, мають причину (тобто джерело виникнення та канали поширення) і наслідок, який передбачає залучення до такого обміну всіх або більшості елементів системи.

Установити характер цих процесів і зрозуміти їхню сутність видається можливим за умови представлення складної системи та зовнішнього середовища якісно різними сферами, які мають спільні точки дотику. Слід підкреслити, що в зазначених точках взаємодії процеси, якими відзначається зовнішнє середовище, підживлюють складні системи, становлячи при цьому їхній базис. Закумулювавши інформацію від середовища, система реагує: серед її елементів відбуваються обмін цією інформацією, а також відповідні процеси впорядкування та змін. Уважаємо, що подібною складною системою є регіон, який повинен мати розвинену інфраструктуру (соціальну, транспортну,

екологічну, зв'язку тощо), покликану забезпечувати оптимальний стан сфер життєдіяльності суспільства, а також розвиток відповідного інституційного середовища (рис. 1.5) (дет. про регіон йдеться в [169]).

Зауважимо, що законодавець визначає регіон як одиницю адміністративно-територіального устрою [246]. Проте регіон є конкструктом, що характеризується здатністю до самоорганізації, яка також залежить від внутрішньої організаційно-інституційної будови регіону як системи. Учена О. Князева уточнює, що з позиції синергетики структура є локалізацією флуктуаційних процесів, яка має певну геометричну форму, причому за різних обставин ця форма може відрізнитися [104, с. 9]. Підтримаємо позицію О. Князевої та І. Пригожина, що за умови врівноваженості будови складної системи врегульованою є дія вхідних і вихідних факторів, а тому її структура стає стійкою [104; 241]. Йдеться про те, що унеможлиблюється як збільшення / зменшення кількості, так і зміна якості елементів складної системи. Звісно, спроби таких змін завжди імовірні, але вони безрезультативні, адже не позначаються на функціонуванні цих систем.

Окрім позитивного боку, структурно стійкі складні системи мають і негативний, що полягає в такому: вони організувалися на початку свого формування, але подальший їхній розвиток вимагає вдосконалення шляхом оновлення, інакше, система перетворюється на закриту із застиглими процесами обміну. Це може призвести до її відторгнення зовнішнім середовищем і зникнення точок узаємодії. Відтак, регіони, які стають несприятливі для флуктуацій, набувають вигляду консервативних складних систем, у яких неможливі інновації. Такі регіони можуть ставати депресивними. Водночас, небажаною є й ситуація перетину рівня сприятливості, за якої флуктуаційні процеси посилюються, зумовлюючи дисбаланс у середині складних систем. Флуктуації заволодівають ними, останні стають залежними, а в найгіршому випадку руйнуються та зникають.

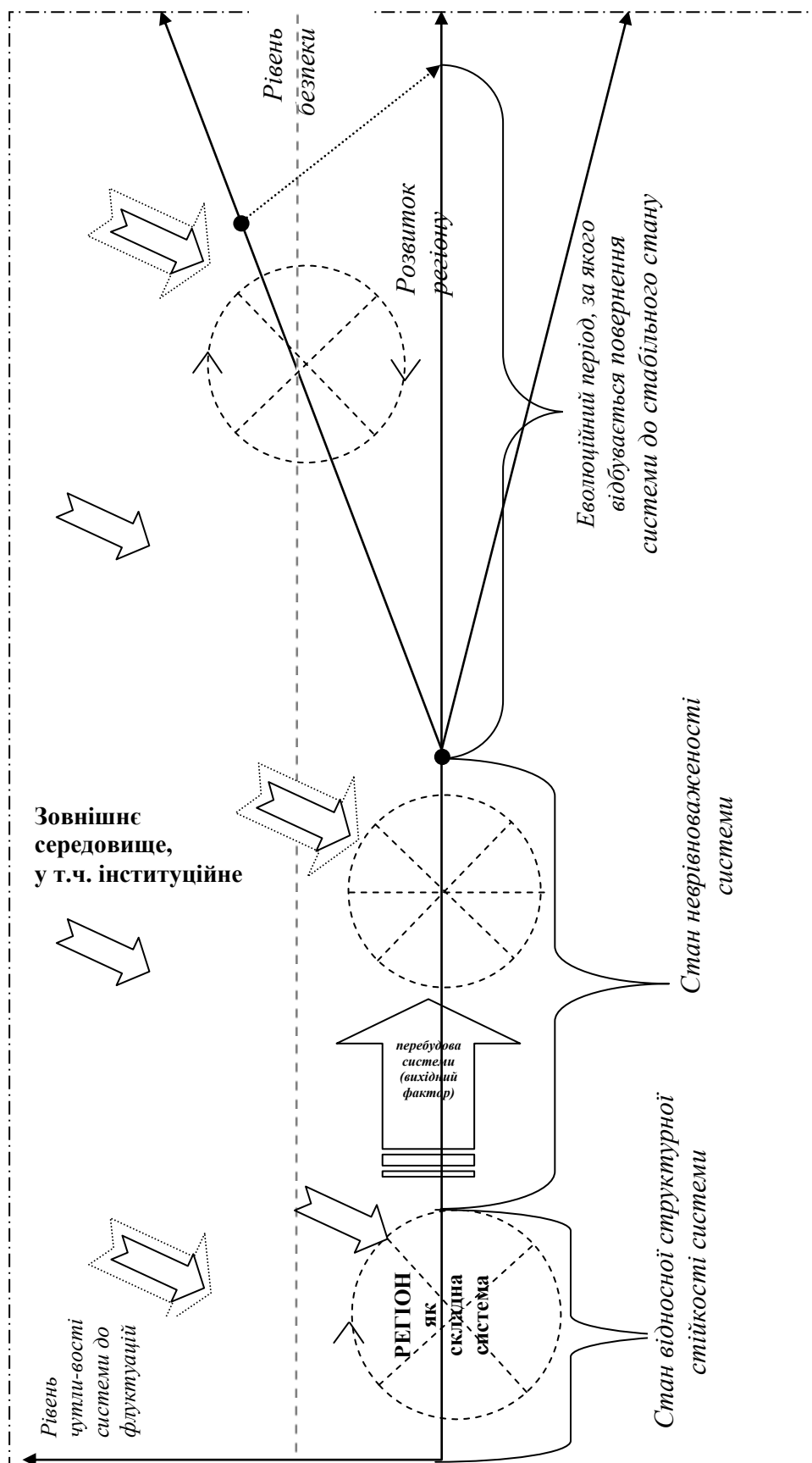


Рис. 1.5. Синергетична модель розвитку регіону і механізмів його забезпечення

Джерело: авторська розробка

Очевидно, що рівень сприятливості у врівноважених складних системах є вищим, порівняно із нестабільними системами. Для регіонів такий поріг становить рівень безпеки:

- соціальної;
- інформаційної;
- економічної;
- екологічної;
- політичної;
- фінансової та ін.

Завдяки цій якості видається можливим проводити оцінювання стану функціонування регіонів як складних територіальних систем і їх організаційно-інституційного середовища.

Для флуктуацій оптимальний варіант той, за якого вони можуть сприяти самоорганізації досліджуваних систем. Останні мають неодмінно відзначатися відкритістю та готовністю до структурних змін, що передбачає стан системи, відповідно до якої вона дійшла свого піку, наростивши значну (власне, критичну) кількість неоднорідностей та суперечностей, і вже неминучою є її зміна. Зважаючи на вказане, зауважимо, що трансформація регіонів неможлива за умов їх сталого розвитку. Він законодавчо визнаний в якості принципу державної регіональної політики [246, п. 10 ч. 1 ст. 3]. Проте під сталістю ми розуміємо прагнення тривалої стабільності. Остання, дійсно, необхідна, але характерна для іншого етапу еволюціонування регіону як складної територіальної соціально-економічної системи.

Згідно з концептом синергетики ідентифікації потребують напрямки розвитку системи та джерела його перенаправлення. Щодо напрямків регіонального розвитку, визначення їхньої великої кількості може призвести до неузгодження орієнтирів між собою, помилкової ідентифікації серед них пріоритетних, збільшення конфліктів інтересів і створення нерівноважного (навіть кризового) стану. Усе це супроводжується спонтанними процесами самоорганізації регіону та необхідністю вдосконалення регіонального

управління. Тобто розвиток складних систем може відбуватися в декількох напрямках, через що зазначені системи набувають ознак нелінійності, і регіони не є винятком із цього правила.

Нелінійність системи описується відповідними рівняннями, рішень яких може бути декілька, що дозволяє детермінізувати шляхи її (системи) еволюціонування [84]. Вибір таких шляхів завжди здійснюється альтернативно, адже кожна нелінійна складна система має певну кількість атракторів – векторів, які в точці біфуркації (критичний момент розвитку системи) розгалужуються. Складна система, обираючи той чи той шлях, структурується по-новому та згодом підпадає під дію інших флуктуацій. Акплікуючи цю ситуацію на регіон як складну територіальну систему, слід пам'ятати, що його розвиток визначається рівнем безпеки.

Безперечно, нелінійні складні системи можуть змінювати напрямки свого розвитку, що знову ж таки позначається на їх самоорганізації. Відтак, можливе повернення складної системи на той шлях, яким вона скористалася раніше. Імовірно, що тоді синергетична модель цієї системи на початковому етапі не буде суттєво відрізнятися від тієї, яка відповідає кінцевому етапу її розвитку. Загальновідомо, що більшість складних нелінійних систем рідко повторюються у виборі атракторів, оскільки за характером він є випадковим [78]. Серед особливостей нелінійності складних систем варто виділити й те, що за її допомогою флуктуації можуть тільки посилювати свій вплив. Цій відмінній ознаці нелінійності вчений Е. Лоуренц дав назву «ефект метелика», аналізуючи метеорологічні процеси та моделюючи їх на комп'ютері (див. Енциклопедію державного управління [74]).

За допомогою ефекта метелика можна описати ту ситуацію, в якій опинилася Україна: у ній і досі триває процес формування цивілізованих ринкових відносин, а її соціальна сфера відзначається високим рівнем нестабільності. Варто усвідомити, що рівень безпеки напряму залежить від проблеми бідності, яка має багатоаспектні наслідки та ознаки противаги. Тому дії й інструменти щодо її нейтралізації повинні володіти місткістю.

Останніми роками в Україні та низці країн світу рівень бідності почав збільшуватися, а рівень безпеки знижуватися (див. виступи Б. Джонсона, Бонно та ін. на 53-ій Міжнародній конференції з питань безпеки [387]). Через це начебто незначні за характером внутрішні події та соціальні ризики набули вигляду флуктуацій і посилилися, трансформувались у загрози системі безпеки загальносвітового масштабу. Вони продовжують виникати, тому зумовлюють необхідність створення механізму державного управління й контролю за ними, особливо на регіональному рівні, оскільки значна кількість регіонів охоплена довготривалою повномасштабною суспільно-політичною кризою. Вихід із неї вимагає ґрунтовних організаційно-структурних та інституційних змін. Перевагою ефекту метелика в контексті державного управління є те, що він дає можливість за незначного впливу на регіон (створення необхідних умов) суттєво підвищити ефективність його функціонування.

Незважаючи на багатовекторність розвитку складних нелінійних систем, як було вже зазначено, вибір його напрямку може відбуватися випадково. У цьому контексті постає ряд логічних запитань, а саме:

- 1) чи можливо «побороти» випадковість дії складної системи та чи є сенс взагалі;
- 2) яка користь від цієї випадковості.

На нашу думку, відповідь на питання важливості здійснення управління складними системами криється не в тому, чи необхідно втручатися в перебіг процесів їхнього розвитку й обміну інформацією між системами та середовищем, а як правильно (якими саме знаряддями) здійснити управлінський вплив на них. Він відіграє роль вхідного фактора, тому повинен носити характер адміністрування з елементами стимулювання та помірною інституційною контролю. Уважаємо, що головним у цьому адмініструванні має бути визначення організаційно-інституційних передумов і загальних тенденцій функціонування та розвитку аналізованих систем, оскільки вони володіють здатністю до самоорганізації. Самоорганізація

регіонів передбачає, зокрема, розвиток транскордонної співпраці, тому важливим і перспективним є її окреме наукове дослідження.

Підкреслимо, що ми маємо справу із взаємодією двох складних нелінійних систем – держави та регіонів, державного управління та регіонального, причому у сфері гарантування та підтримки соціальної безпеки регіонів. Кожна з означених систем у своєму функціонуванні залежить від взаємодії із зовнішнім середовищем, а також від внутрішніх обмінних процесів між власними елементами. Регіони є елементами складнішої системи – держави, тому необґрунтоване локальне втручання супроводжується загально-державними наслідками, схожа ситуація спостерігається в Україні. На виході ми отримали гіперскладну нелінійну систему повністю залежну від державноуправлінського впливу, який, іншими словами, має характер вхідного фактора (флуктуацій).

До речі, деякі вчені (Е. Лібанова, М. Хвесик та ін.) розглядають вплив як довготерміновий економічний, соціальний і екологічний ефект, який є наслідком певної діяльності (господарської, управлінської тощо) [294, с. 23]. З цього приводу справедливим є твердження В. Бакуменка та ін., що сутність впливу слід визначати, насамперед, через дію – прийняте рішення [9].

Найбільш підвищено чутливими до флуктуацій є складні нелінійні системи, які перебувають у стані швидкого переходу з урівноваженого в нестабільний, що вимагає їхньої самоорганізації. Вона безпосередньо залежить від різновиду флуктуацій, які можуть бути менше або більше значними, а також такими, що зумовлюють «ефект метелика». На наш погляд, останній вид флуктуацій є топологічним сам по собі – до його складу входять виклики, ризики та загрози. Ураховуючи це, можемо підкреслити, що загрози є найнебажанішим варіантом для складної системи, оскільки можуть зумовлювати її руйнацію. Ризики відрізняються від загроз тим, що мають мобілізуючо-попереджувальний характер, тобто він може бути позитивним [311, с. 111–112]. Незважаючи на функціональне призначення ризиків, вони все одно містять потенційну можливість деструкту та переходу у «фазу»

загроз. Відтак, важливим є оцінювання ризиків із позиції їхнього співвідношення із загрозами, а також визначення «нульового рівня» ризиків.

Ще більшої складності ситуації додає той факт, що спільною для обох нелінійних систем (держави та регіону) є соціальна складова – територіальна громада. Розібратися в цьому питанні може використання, по-перше, диференційованого підходу до визначення територіального та регіонального розвитку. А по-друге, правила, за яким державі та регіонам необхідно забезпечити ретроактивність державного управління, шляхом налагодження зворотного зв'язку із суспільством, яке буде давати оцінки щодо стану виокремлених складних систем, а саме: чи є він стабільним, чи «ні»; що саме потребує корегування. Цей зв'язок має бути постійним (що, зокрема, передбачає регулярне отримання результатів суспільного оцінювання), оскільки обмінні процеси в досліджуваних складних системах можуть стрімко протікати. Громадська думка має служити джерелом еволюції вищезазначених складних систем, а також їхньої рівноважності / нестабільності. Ми переконані, що громадське оцінювання функціонування держави та регіонів повинно відбуватися за допомогою новітнього інструментарію – електронної петиції (E-petitioning) [1]. Уважаємо, що доречним є створення відповідного Інтернет-порталу для таких петицій, щоб вони дозволяли громадянам ініціювати законопроекти, що у свою чергу вимагає внесення змін до ряду законодавчих та нормативно-правових документів, зокрема до Конституції України [113, ст. 93]. Крім того, слід удосконалити порядок збору підписів громадян за те чи інше питання, оскільки точної кількості та відомостей про громадян України немає. Виходів з цієї ситуації декілька, а саме: дослідження відповідних зарубіжних практик і аргументування їхнього впровадження на вітчизняних теренах, проведення перепису населення, використання інформації реєстру виборців тощо.

Електронна петиція забезпечуватиме швидке накопичення й оновлення інформації, необхідної для розвитку державної та регіональної систем. Він представлений, з одного боку, негативними процесами в суспільстві, про які

воно поінформувало державу й регіони, що зреагували на них шляхом прийняття управлінських рішень, а з другого – станом рівноваги останніх складних систем. Якщо будь-яка реакція держави та регіонів відсутня або вона не влаштовує суспільство, то в ньому збільшується концентрація негативних настроїв і настає криза. Відтак, можна провести відповідні паралелі: позитивний зворотній зв'язок підвищує рівень безпеки в державі та регіонах і забезпечує її тривалість їх розвитку.

Звісно, реакція нелінійних систем на зміни є складно прогнозованою, через багатовекторність відгуків таких систем на зовнішні збудники та випадковість вибору шляху розвитку. На підтвердження наведемо тезу, яку висловив дослідник В. Нікітін [171], що основу того чи іншого державно-владного рішення в Україні становить не раціональність, а ірраціональність. Воно протилежне тому, що мало б бути прийнято за логікою речей. Не достатньо, проте, звести управління складними нелінійними системами лише до оцінювання їхньої поведінки; потрібно, щоб були створенні умови для еволюційного розвитку (дет. про це йдеться в працях П. Гудмана та Л. Курке [363], присвячених теорії організації розвитку).

Розвиток як мета апіорі притаманний будь-яким складним системам. Проте досягнення цієї мети видається можливим за умови побудови серед останніх систем такої структури, яка б могла забезпечити відносну тривалість їх стабільності до впливу зовнішніх чинників і призупинення перехідних процесів (не плутати з припиненням узагалі). Підкреслимо, що подібне призупинення не стосується обмінних процесів, що виникають усередині складних нелінійних систем або під час узаємодії їх із зовнішнім середовищем. Підпадаючи згодом під дію нових флуктуацій, структура вказаних систем усе ж змінюється зі стійкої на невірноважену та починається черговий цикл розвитку цих систем.

Державне управління розвитком регіонів і їхньою соціальною безпекою потребує системного застосування концептуальних підходів – *синергетичного й інституціонального* (курсив наш – А. П.-П.). Перевагою

їхнього використання є встановлення необхідної структури складних нелінійних систем й атракторів – векторів їх самоорганізації, а також обґрунтування здійснення виваженого державноуправлінського впливу. Він має полягати в такому: регулярному оцінюванні стану функціонування регіонів; залученні громадськості до цього процесу; виробленні методів зміцнення нетривкої стабільності регіонів; виробленні зразків дієвих рішень з урахуванням зміни їх конструктивних можливостей, які відбуваються під час їх самоорганізації.

Актуальним є також дуальне використання методології синергетики й інституціоналізму у вітчизняному публічному управлінні з метою забезпечення системи регіональної безпеки. Оскільки функціональне призначення синергетики полягає в характеристиці зовнішнього середовища, визначенні тенденцій, ступеня чутливості й адаптивності складних нелінійних систем до флуктуацій. Серед їх різновидів виокремлено ризики та загрози, вплив яких на регіональний розвиток є різним за характером, але потребує моніторингу й оцінювання. Причина цього полягає в тому, що одні фактори зумовлюють пришвидшення настання кризового стану складних нелінійних систем, другі ж – за своєю конфігурацією є менш загрозливими, але здатні справляти на них вплив з метою їх самоорганізації та саморозвитку. Власне, розвиток регіонів зумовлюється зовнішніми (геополітичними) впливами та внутрішніми аспектами, які об'єднують організаційно-інституційну цілісність соціально-економічних систем і ризикостійкість регіонів. При цьому система безпеки регіонів вимагає окремого структурно-організаційного розгляду, який дає змогу визначити види й складники такої системи, а також місце в ній інституційного елементу.

Аналіз наукових підходів [45; 76] дозволяє наполягати, що серед них переважає підхід структурної ієрархії щодо визначення системи безпеки регіонів. Підтримаємо позицію О. Чубукової й Т. Воронкової [340], що структурно-ієрархічна схема системи безпеки держави з усіма її регіонами

може бути представлена в площині зовнішніх і внутрішніх компонентів, а, відтак, їх ризиків і загроз (рис 1.6).

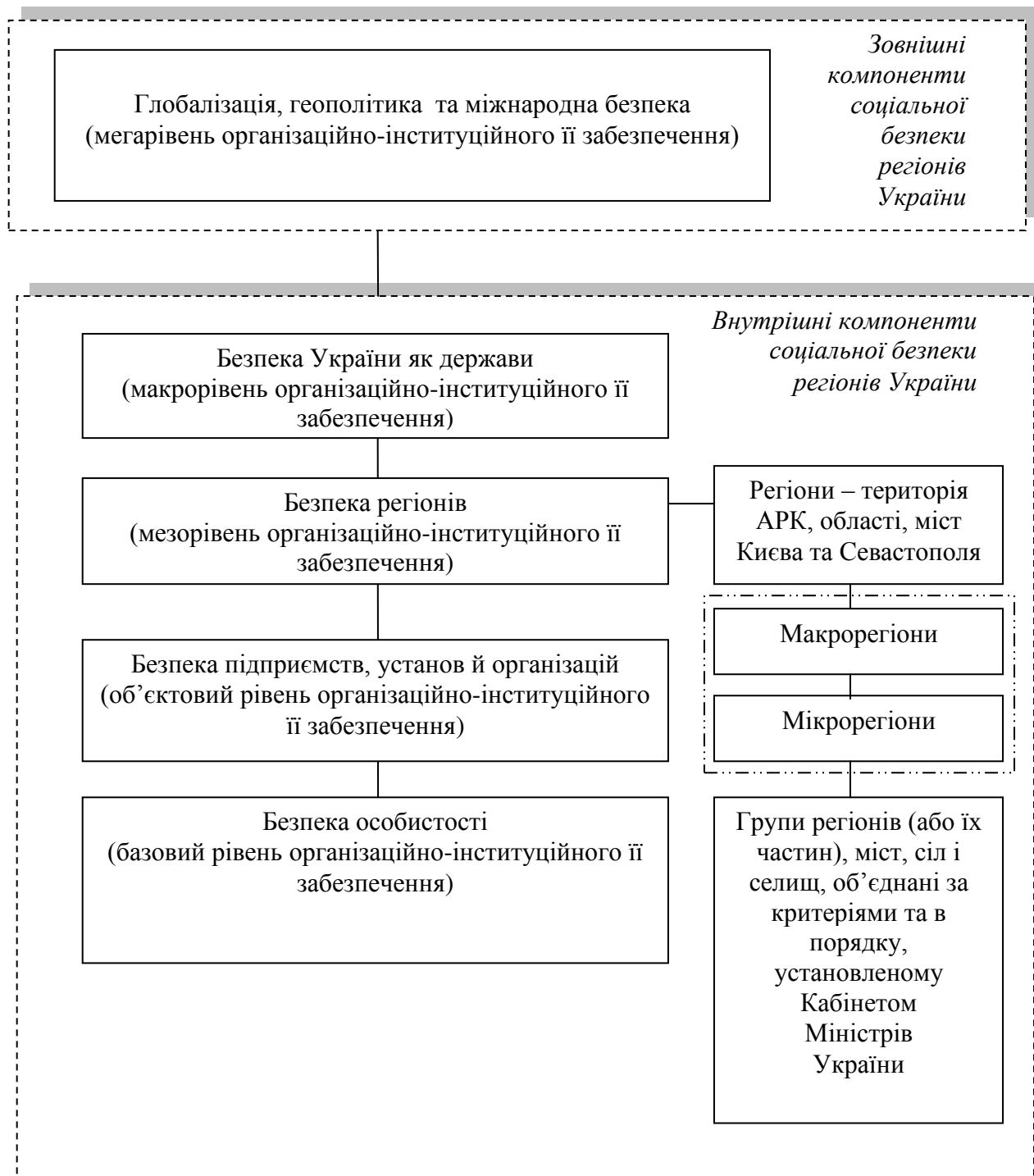


Рис. 1.6. Схематичне зображення організаційно-інституційної ієрархії системи безпеки України та її регіонів

Джерело: складено на підставі [246, п. 2, 3, 7 ч. 1 ст. 1 і абз. 2 ч. 1 ст. 4; 340].

Як зазначалося вище, безпека регіонів є головним об'єктом системи безпеки держави й являє собою стан захищеності його життєво важливих інтересів у соціальній сфері. При цьому регіональна безпека виражається в збереженні найважливіших суспільних інтересів та інтересів громадян, включених до соціально-економічних відносин, і становить підґрунтя поступального розвитку територій.

Особливість поняття «регіон» полягає в тому, що він виступає не тільки об'єктом, але і реальним суб'єктом відносин щодо зміцнення власної безпеки. Це означає, що вона відображає як стан функціонування території, так і спроможність її населення у певних умовах реалізовувати своє природне право на безпечний розвиток, якісний рівень життя тощо. Крім того, необхідно враховувати, що регіональна безпека є сукупністю таких відносин:

- еколого-економічних;
- виробничих;
- соціально-демографічних;
- інноваційно-технологічних;
- науково-інформаційних та інших відносин [171].

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що соціальна безпека регіонів – багатоаспектне поняття, визначальна роль у зміцненні якої належить регіонам. Аналіз цієї безпеки варто здійснювати з точки зору «стану», а саме:

- організаційно-інституційної структури й апарату;
- ефективності виконання ним державних функцій і використання «портфелю» ресурсів;
- стабільності соціально-економічного розвитку;
- захищеності діяльності й інтересів;
- гармонізації останніх.

Варто підтримати тезу О. Головченко, Ю. Древалю та ін., що безпеку регіону доцільно розглядати як безпеку середньої ланки в комплексі із транскордонним співробітництвом [43; 67]. Безпека цього рівня має свої

особливості у формуванні та безпечному функціонуванні регіональних систем, тобто тих інститутів і механізмів, покликаних захистити суспільні інтереси й приватну власність фізичних та юридичних осіб. При цьому регіон виконує роль трансферної зони при активізації загроз стабільності для його підрівнів і рівнів усієї системи безпеки, слугуючи резервом при нестачі чи надлишку факторів і ресурсів стійкого розвитку. Варто відзначити, що законодавчий поділ регіонів України, затверджений у 2015 році на загальнодержавному рівні, тільки додає складності у визначенні об'єктів регіонального розвитку та безпеки.

Причиною виникнення загроз безпеці регіонів України є їх місце у загальному економічному, соціально-культурному, інформаційному та іншому просторі. Учений С. Стеценко до причин дестабілізації безпеки в регіонах слушно також відносить наявність на їхній території природних сировинних ресурсів, виробничого потенціалу, логістичних зв'язків, транспортних коридорів тощо [300]. На наше переконання, аплікуючи ці причини до реалій України, слід говорити про дестабілізацію її соціального розвитку через тривалі та подекуди безсистемні організаційно-інституційні зміни в системі державного управління, зокрема, регіонального. Їх підґрунтя повинно становити визначення системи інтересів регіону, які, у свою чергу, агрегує система інтересів усього суспільства та держави через відповідні інститути [314].

Крім визначення соціальної безпеки регіонів із позиції її ієрархічної будови, низка наукових досліджень присвячена структурно-функціональному аналізу складників останньої. Аналіз цих досліджень дає змогу наполягати, що серед авторів немає абсолютної єдності в науково-теоретичному баченні всіх елементів такої безпеки.

Разом із тим наявна група дослідників (З. Варналій, С. Біла, В. Васенко, В. Геєць, В. Залізко, М. Латинін, В. Мунтіян, Н. Прозорова, Ю. Ульяновченко, О. Чубукова, Б. Шлемко та ін. [28; 81; 132; 171; 316]), яка слушно схиляється до віднесення інституційного складника як одного з найпріоритетніших у

забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів, а, відтак, і їхньої безпеки. При цьому система останньої може включати такі підвиди:

- соціальну;
- сировинно-ресурсну;
- енергетичну;
- екологічну;
- інформаційну;
- інноваційно-технологічну;
- інвестиційну;
- зовнішньоекономічну (рис.1.7).

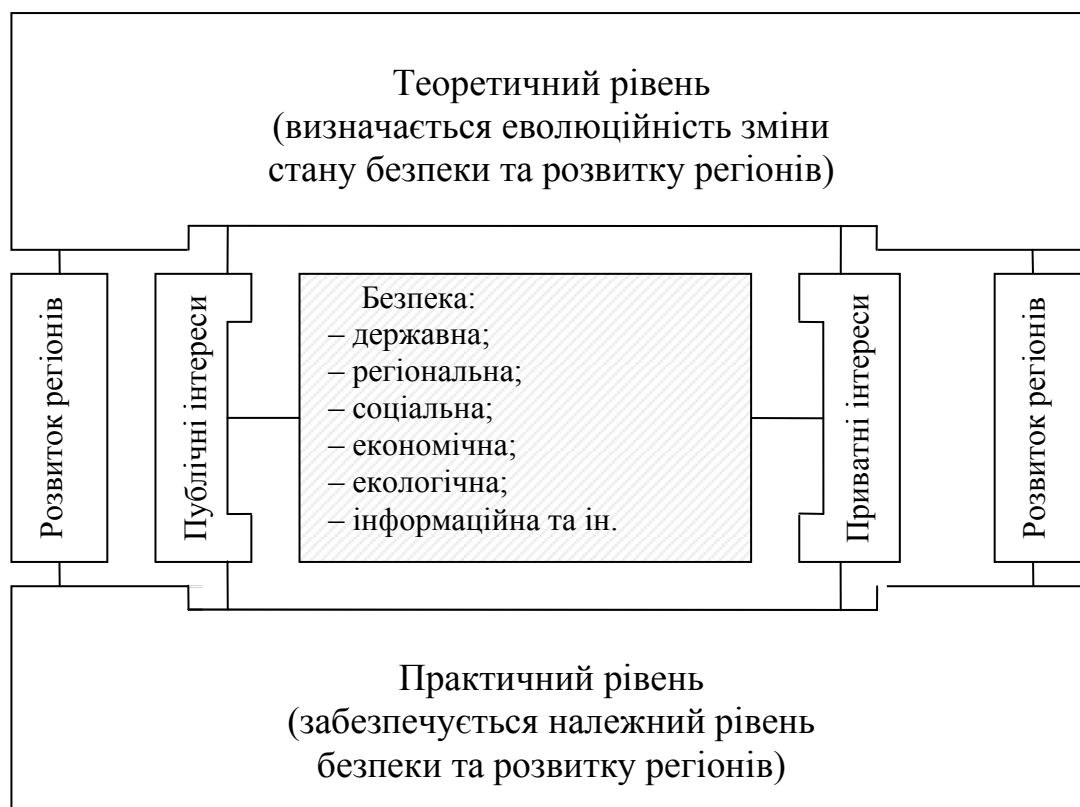


Рис. 1.7. Схематичне представлення взаємодії системи безпеки та розвитку регіонів

Джерело: авторська розробка

Саме в межах цих підвидів системи безпеки відбувається консолідація

й інкорпорована організаційно-інституційна реалізація напрямів соціального розвитку країни загалом і її регіонів зокрема.

Структурно-функціональний підхід до визначення підсистем соціальної безпеки регіонів має позитивне значення, зважаючи на те, що відзначається комплексністю й ураховує значну кількість факторів, які чинять свій вплив на стан безпеки в регіонах. Натомість серед недоліків такого підходу виокремлюємо те, що він може піддавати надмірно широкому трактуванню систему безпеки України та її регіонів. Це, у свою чергу, може заважати концентрації й виваженому використанню ресурсів для розробки та реалізації комплексу заходів щодо зміцнення головної підсистеми регіональної безпеки – соціальної.

У процесі узагальнення концептуальних засад і підходів нами було встановлено низку специфічних ознак соціальної безпеки України та її регіонів, по-перше, тих, що характеризують її як організаційно-інституціональну складну систему. Інституціональний підхід виступає методологічною базою для дослідження і становлення соціальної безпеки регіонів. Крім того, вона належить до тих понять, у визначенні яких варто зважати на такий чинник, як її поступальний розвиток, тобто динамічну, але зважену характеристику. Вона в певній мірі вступає в дисонанс із такими ознаками, як стійкість і стабільність, що передбачають збереження певного стану системи. Зважаючи на положення синергетики, це протиріччя виступає джерелом поступального розвитку, адже «стабільність» використовується в обмеженій сфері – у контексті стримування дії дестабілізуючих чинників безпеки. Системам властиві сталість будови та втрата стійкості через її оновлення та створення іншої більш досконалої структури. Узаємозв'язок між стабільністю та розвитком виявляється в тому, що закрита стійка система неспроможна розвиватися, оскільки вона унеможлиблює будь-які відхилення від свого «теперішнього» стану і зовнішній вплив. Проте для переходу до якісно нового стану система все ж повинна пройти фазу нестійкості.

Відтак, предметне визначення соціальної безпеки регіонів слід

здійснювати з позиції її ієрархічної поліструктурності, інституціональності, функціональності, контроверсійності її елементів, а також співвідносності її ризиків і загроз. З огляду на те, що всі компоненти системи соціальної безпеки регіонів перебувають у діалектичному зв'язку, здійснюючи взаємний вплив один на одного, подальші розвідки доречно проводити в напрямку визначення:

- по-перше – властивостей стабільного соціального розвитку регіонів, зокрема їхньої адаптивної гнучкості;
- по-друге – впливу на нього організаційно-інституційних факторів;
- по-третє – стану реалізації державних механізмів щодо його забезпечення, тобто детермінант безпеки «для соціуму».

Серед них основними визнано, з одного боку, соціальну державу, яка покликана створювати умови для безпечного розвитку суспільства та регіонів у межах реалізації соціального менеджменту, а з другого – громадянське суспільство, що виступає формою агрегації та узгодження інтересів різних соціальних груп й індивідів, що сприяє унеможливленню появи соціальних криз, невдоволень, потрясінь тощо.

Обґрунтовано, емерджентність соціальної безпеки регіонів та інституціональні засади її державного управління. Згідно із ними має відбуватися розвиток інституціонального середовища державної політики України та її регіонів у соціальній сфері з метою вчасного виявлення й реагування на загрози цьому виду безпеки. На наше переконання, таке середовище в публічному управлінні соціальною безпекою регіонів має бути охарактеризовано з позиції системи як сукупність елементів державних і недержавних систем (підсистем, ланок, органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та неприбуткових організацій), а також базових нормативно-правових актів, що встановлюють правовий режим функціонування цих систем в умовах впливу зовнішніх і внутрішніх, екзогенних і ендогенних чинників, які зумовлюють кількісні та сутнісні зміни в зазначених системах.

Висновки до розділу 1

В якості основних висновків першого розділу варто виділити такі положення:

1. Визначено, що соціальна безпека регіонів – одне з ключових понять сучасних фундаментальних і прикладних наук, зокрема філософського, суспільно-політичного й економічного блоку, у межах яких сформовані й розвиваються синергетика, екосистейт й інституціоналізм. Вони містять контрверсійні, але новітні підходи до характеристики такої безпеки. Уважаємо, що їх положення за умови ґрунтовної аргументації становлять базис для такої галузі науки, як «Публічне управління та адміністрування». Вона охоплює консолідоване, міждисциплінарне дослідження й обґрунтування різних аспектів, особливостей і результатів соціальної діяльності із гарантування безпеки держави, регіонів, суспільства й особистості. Ця діяльність виникає як соціальний феномен у процесі розв’язання суперечностей між такою об’єктивною реальністю, як небезпека, і потребою будь-якої особистості, соціальних груп і спільнот запобігти їй, а також усунути наслідки небезпеки.

На підставі узагальнення наукових підходів – традиційного й альтернативного, до визначення безпеки охарактеризовано соціальну безпеку регіонів як категорію ідеального порядку, що охоплює комплекс умов, чинників, інститутів, відносин та механізмів, спрямованих на врахування загальнодержавних (публічних) інтересів і захист інтересів регіону, зокрема населення, яке в ньому проживає, головними серед яких визначено поліпшення сфер життєдіяльності, що стосуються соціального розвитку. Такий вид безпеки варто розглядати з позиції системності, а саме:

– сутності, змісту та концепції регіональної безпеки (де відбиті головні ознаки, цілі цього виду безпеки, регіональні інтереси, загрози й наслідки їхнього незадоволення);

– методологічних засад соціальної безпеки регіонів, що визначають її

форми, головні чинники забезпечення, індикатори, їхні порогові значення;

– правового, інституційного й організаційного забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів тощо.

3. Визначено, що, як наукова категорія, соціальна безпека регіонів характеризується:

– як гіпотетична відсутність небезпеки, сама можливість будь-яких потрясінь для суспільства;

– як соціальний захист;

– як поліетрична система.

При цьому встановлено, що рівнями соціальної безпеки є наднаціональний (глобальний), національний (державний), галузевий (секторальний), регіональний, у т. ч. транскордонний, і окремого господарюючого суб'єкта (підприємства, установи й організації). Доведено, що стратегічним є регіональний рівень, зважаючи на таке:

1) визначальність регіону, адже він є комплексним інститутом, який включає в себе елементи, що відносяться до економічної, соціальної, інформаційної та інших сфер;

2) наявні в регіонах проблеми, під час вирішення яких слід застосовувати системний підхід;

3) його виняткову роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави загалом.

4. Проаналізовано наукові підходи до характеристики державного управління соціальною безпекою регіонів – синергетичний, структурно-функціональний та інституціональний. Аргументовано, системне застосування цих наукових підходів, відповідно до яких соціальна безпека регіонів наповнюється конкретним прагматичним змістом, включаючи в себе соціально-економічні процеси, і парадигмальним змістом, що визначає основу цього феномену – єдність заперечення та ствердження. Центральне місце в соціальній безпеці регіонів займає безпека «само» (самозабезпечення, самоствердження, саморозвитку регіонів), тобто її автопоезис. На підставі

результатів аналізу Закону України «Про національну безпеку України» [250] наполягається, що в Україні найбільшого розвитку отримала саме парадигма захищеності безпеки в умовах військових конфліктів. Проте це положення не враховує концептуального принципу щодо форм соціальної безпеки. Залежно від наростання позитивної складової виокремлено такі форми соціальної безпеки регіонів (тобто безпеки «з боку суспільства»):

- соціальну напруженість;
- соціальну нестійкість;
- соціальну стабільність;
- соціальне згуртування.

Доведено, що соціальна безпека регіонів (тобто безпека «для суспільства») постає як категорія ідеального порядку та процес розробки й упровадження дієвих заходів державної соціальної політики в контексті публічного управління, який має визначити «соціальний» вектор і створити всі необхідні умови для руху в заданому напрямку.

5. За допомогою критичного аналізу визначено основні детермінанти соціальної безпеки регіонів. Ці фактори є генетичними (існують від самого початку її формування) або набутими (виникають у процесі забезпечення її розвитку). Запропоновано консолідоване застосування традиційного й альтернативного підходів до визначення факторів соціальної безпеки регіонів, які типологізовано на зовнішньо- і внутрішньодержавні, а також суто внутрішньорегіональні. Серед перших факторів (зовнішньодержавних) провідна роль належить глобалізації та геополітиці, що відзначаються соціальною, економічною, політичною й екологічною спрямованістю, здійснюючи при цьому суперечливий вплив на соціальну безпеку України та її регіонів. Внутрішньодержавні чинники соціальної безпеки регіонів, у свою чергу, поділяються на детермінанти непрямої дії (техніко-технологічні, економіко-політичні, адміністративно-правові, екологічні, духовні тощо) і прямої дії. У другій групі факторів такої безпеки основне місце займають власне організаційно-інституційні (форми демократії, соціального

партнерства тощо).

Окрім цього, у роботі запропоновано класифікувати загрози соціальній безпеці регіонів за такими ознаками:

- 1) ступенем універсальності (на загальні та спеціальні);
- 2) часом дії (на постійні, довготривалі та короткострокові);
- 3) способом дії (на відкриті (явні) та приховані (латентні));
- 4) джерелами виникнення (на природні (природні явища), штучні (результат людської діяльності) та змішані);
- 5) характером виникнення (суб'єктивні й об'єктивні);
- 6) характером дії (на такі, що проявляються поступово або раптово, а також на такі, що спричиняють прямий або побічний збиток);
- 7) ступенем небезпеки (на ті, що з наслідками переборними, непереборними та переборними частково);
- 8) можливістю запобігання (на ті загрози, яким можна запобігти цілком, частково або неможливо запобігти зовсім).

Обґрунтовано, емерджентність соціальної безпеки регіонів – закони, закономірності та принципи, за якими відбувається їх розвиток з метою вчасного виявлення й реагування на загрози ньому. До таких законів соціальної безпеки регіонів віднесено, насамперед, закони системності, адаптивної гнучкості й саморозвитку. Вони є визначальними при характеристиці безпеки «для соціуму» і «з боку соціуму».

Матеріали цього розділу опубліковано в таких наукових працях [196; 198; 206; 210; 214; 224; 229; 387].

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ

2.1. Інституціональна парадигма державного забезпечення соціальної безпеки регіонів

Як свідчать Дж. Марч, Дж. Олсен, Х. Оуен та ін., інституціональні ідеї стали основним предметом досліджень суспільства в XVIII столітті через утвердження природничо-наукового та суспільно-політичного світосприйняття [380]. Систематизуючи ці ідеї, можна сформулювати підхід до вивчення поняття «інституціональний дарвінізм», зокрема «еволюційний розвиток», «еволюційна зміна в суспільстві та державі». У межах зазначеного підходу можна виділити загальнонаукові та комплексні методи, що відносяться до еволюційної економічної теорії, соціальної теорії, а також і до державницької теорії. Відтак, спочатку варто зупинитися на сутнісній характеристиці дефініції «еволюційний розвиток», що відбувався в економіці та соціальній теорії, а потім у державному управлінні.

Вивчення еволюційної динаміки в економіці – напрям порівняно новий (50-х рр. XX ст. [69]). Відродження інтересу до нього прийнято пов'язувати з дослідженнями у сфері економічного зростання та технічного прогресу, а такожі з новим етапом методологічних дискусій щодо значення принципу максимізації та його адекватності реальній поведінці економічних суб'єктів в умовах, що змінюються.

Учений Дж. Ходжсон головне завдання еволюційної теорії визнав у тому, що воно представляє собою еволюційну парадигму як альтернативу неокласичній ідеї механічної максимізації при статичних обмеженнях. Як зауважує І. Тарасова [303], це абсолютно інший шлях до уявлення й аналізу

розвитку соціально-економічних явищ, що впливає з науки про життя, а не з науки про інертну матерію. Серед теорії еволюції Дж. Ходжсон виділяє два напрямки, а саме: теорії розвитку (К. Маркса, І. Шумпетера та ін.), а також теорії генетики (А. Сміта, Т. Веблена та ін.) [69]. Принципова відмінність між ними полягає в тому, що перші не визнають «генетичного коду», переданого від одного етапу еволюції явищ до іншої; другі ж виходять із наявності «генів». На думку Дж. Ходжсона, еволюційний процес є «генетичним», оскільки він певним чином витікає із сукупності незмінних істотних властивостей людини [303]. Сам Дж. Ходжсон застосовує ці терміни як синоніми, він ставить знак рівності між процесом розвитку соціально-економічної та інших систем, і процесом їхнього функціонування. Очевидно, що це різні виміри одного явища. У межах першого напрямку розрізняють сторонників однолінійного, детерміністського еволюційного розвитку (Дж. Ходжсона і Дж. Коммонса [355]), а також теоретиків багатолінійного еволюційного розвитку, тобто поліваріантного розвитку (Т. Скокпола [391]).

Поступово підійшовши до характеристики сучасної еволюційної теорії можемо наполягати, що вона розділяє філогенетичний (дарвіністський) підхід. Він передбачає еволюційне моделювання розвитку соціально-економічних систем, що, як правило, включає процес відбору панівних інститутів серед населення, організацій та державної влади, набуття ними нових ознак тощо. Так, моделі розглядають вбудовану структуру інституту як аналог гена.

Об'єктивно розглядаючи відбір інститутів у соціумі, можемо наполягати, що він має передбачати збільшення чисельності середнього класу. Щодо відбору інститутів державної влади, то він повинен відбуватися з урахуванням того факту, що управління, яке реалізується в її межах, має бути системним. Останнє передбачає забезпечення послідовності та комплексності в прийнятті державноуправлінських рішень у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. У протилежному випадку можна стикнутися із вимушеною та зтяжною трансформацією суспільства,

кристалізацією проблем його функціонування тощо.

Така характеристика інституціонального дарвінізму державного управління в Україні є ближчою до ідей Т. Веблена [69; 303], тому що вказує на те, що соціально-економічні та інші системи знаходяться в процесі постійної причинно-обумовленої зміни. Це означає, що даний процес розглядається як парадигма – результат минулого й умови майбутнього, а механізм змін пов'язується з мінливістю, наслідуванням і відбором кращого (оптимального або належного). Використання загальних принципів еволюціонізму в суспільно-політичних науках відкриває нові перспективи, зокрема, для державного управління, але, у той же час, зумовлює низку труднощів як змістовно-методологічного, так і практичного характеру. Власне кажучи, йдеться про таке:

По-перше, виникає, так звана, проблема запозичення, на яку звертав увагу ще Ф. Хайек, Дж. Ходжсон [303]. Вона має кілька аспектів: чи зводиться запозичення до використання понять в економіці та державі або ж мова йде про перенесення методологічних принципів з економіки та соціальної теорії, або пошуку загальних методологічних основ. Отже, розгляд цих аспектів зачіпає ряд проблем теорії знання, зокрема питання про вплив різних наукових систем і категорій (насамперед, позитивізму на процес пізнання у сфері державного управління).

По-друге, зв'язок еволюційного процесу з появою нових знань, що привертає увагу до проблеми закономірності й причинності соціально-економічних явищ, і, як наслідок, спонукає переглянути базові гіпотези теорії вибору та конфлікту.

По-третє, далеко не завжди соціально-економічні процеси безпосередньо піддаються інтерпретації в термінах еволюційної теорії, причому існують суттєві розбіжності серед учених щодо змісту еволюційних понять державноуправлінського спрямування.

По-четверте, труднощі визнання еволюційного інституціонального підходу науковим співтовариством пов'язані з консерватизмом наукового

мислення і поширенням рівноважної парадигми, яка певною мірою протирічить ідеї інституціональної еволюції, але, у той же час, приваблива чіткістю формального інструментарію, що застосовується. Це не означає, що не існує уніфікованого наукового апарату, який може бути використаний для опису еволюційних інституціональних процесів у державному управлінні. Проте на підставі проведених досліджень [213; 222] можемо стверджувати, що теорія нелінійних систем і теорія хаосу – новітні синергетичні методи, які пропонують інструментарій, застосування якого може допомогти у вирішенні проблеми моделювання відкритих систем і креативної діяльності суспільства та держави.

Предмет науки суспільно-політичного блоку дає дослідникам, які дотримуються еволюційного інституціонального підходу, ряд переваг. До них варто віднести такі: високу швидкість змін, значну гнучкість і пристосованість соціальних, економічних і політичних структур (інститутів), що дозволяє спостерігати за процесами їхнього функціонування в реальному часі, що відкриває широкі можливості для емпіричного аналізу. Усвідомлення того, що багато соціально-економічних і політичних процесів мають характер еволюційних у тому сенсі, що їх результати можуть бути прогнозовані або не відомі заздалегідь. Так, економічні суб'єкти взаємодіють із зовнішнім середовищем, тому їхня поведінка невіддільна від розвитку соціальних інститутів; це змінює уявлення про те, якою має бути фундаментальна наука і якого роду практичні висновки з неї можуть бути отримані.

Серед науковців, які працюють у сфері еволюційної теорії можна назвати У. Вітта, Л. Магнусона, Р. Нельсона, Н. Н. Таллеба, А. Ткач, С. Уінтера, Дж. Ходжсона, І. Черленяк та ін. [303; 309; 338; 365]. Погоджуємося з ними, що сучасна наука розглядає еволюційні форми економічної динаміки системно, звертаючись до таких понять, як економічні зміни, соціальний розвиток, економічний прогрес, модернізація, рівновага й економічне зростання.

Складність соціально-економічних процесів визнають і вчені суспільно-правового блоку. Методологічно процес пізнання природних і соціальних явищ може початися тільки з пізнання детермінованих законів природи, що відбуваються завжди і скрізь з однаковою необхідністю, потім пізнається індетермінована частина – динаміка і розвиток системи. Детерміновано й індетерміновано розвиваються процеси, як і «визначеність» і «невизначеність» розвитку, які нероздільні в тому відношенні, що вони переходять один в одного, характеризуючи повний цикл розвитку систем. Власне, тільки завдяки детермінованості розвитку явища різної складності пізнаються, і на цій основі з'являється можливість розвитку фундаментальної та прикладної науки.

Розглядати поняття «соціальна безпека регіонів» неможливо без розуміння суті їх розвитку. Найбільш загальне (філософське) поняття розвитку пов'язано з якісними змінами об'єктів, появою нових суспільних форм, інновацій та нововведень, а також з трансформацією внутрішніх і зовнішніх зв'язків цих об'єктів (див. праці С. Степаненко, О. Прутської та ін. [260; 299]). Ідея розвитку знайшла своє відображення в концепції Г. Спенсера, який виділяв структуру як внутрішню будову цілого і функцію як спосіб діяльності і трансформації цілого, а також у системній теорії Е. Дюркгейма і в системно-процесуальній конструкції П. Сорокіна, у низці альтернативних моделей, у т. ч. у моделі взаємодіючих соціокультурних полів П. Бурдьє, у цивілізаційній теорії А. Тойнбі та О. Шпенглера [69]. Поділяючи думки вітчизняних учених В. Корженка, В. Нікітіна та ін. [116; 171], зауважимо, що розвиток у вищеназваних концепціях і моделях асоціюється з циклічністю або спрямованістю процесуальних змін (лінійних або нелінійних); їх одно- або багатовекторністю (факторністю); однозначністю (природно-історичною) детермінованістю розвитку або можливістю альтернатив; з еволюційним або стрибкоподібним (революційним) характером політико-економічних і соціокультурних змін; з мірою їх штучності і «природності».

Крім того, наявні антропологічна, рівноцінно-інтеграційна, діалектико-матеріалістична, конфліктна і політизована концепції соціального й економічного еволюційного розвитку, які потребують також окремого розгляду. Так, антропологічній моделі розвитку властива антисцієнтистська спрямованість, що не заперечує значення науки, як і техніки, особливо для розвитку виробництва, але піддає критиці її положення за раціоналістичний, негативний вплив на духовність людини. На думку Ж.-П. Саріра, «природа і техніка – сфери дії аналітичного розуму, у них діє механістична діалектика, що проявляється в людських відносинах і у відносинах людей до природи [96; 303]. Історія суспільства визначається розумом або інтелектуальною інтуїцією.

Рівноцінно-інтеграційна концепція еволюційного розвитку бере свій початок у XVII столітті. Її головною ідеєю було уявлення про суспільство та державу як про рівноважні системи, усі частини яких збалансовані між собою. Спочатку суспільство ототожнювали з фізичною рівноважною системою, що підкоряється третьому закону Ньютона, який говорить про рівність і протилежну спрямованість дії двох тіл один на одного. У другій половині XIX століття суспільство стало розглядатися за аналогією з живим організмом, що є саморегульованим і стійко рівноважним. На даний час у теорію рівноваги включаються дані кібернетики, її принципи. Найбільш очевидними представниками теорії рівноваги були Г. Спенсер, Ле Дантек, Л. Ф. Уорд та ін. В останні десятиліття в західних країнах світу дана теорія отримала поширення завдяки працям представників школи структурно-функціонального аналізу. Деякі з них проголошують порядок і стійкість у суспільстві як гарантію успішності соціальних змін, покладаючи надію на подолання соціальних конфліктів на владу [там само].

Основні положення теорії рівноваги в контексті підтримки безпеки, у т. ч. соціальної, такі:

1. Рівновага абсолютна (у тому сенсі, що вона є переважаючим станом систем), а боротьба відносна.

2. Рівновага позбавлена протиріч; це позитивний стан; протиріччя і боротьба негативні, шкідливі для системи.

3. Порушення рівноваги відбувається під впливом зовнішніх сил (або головним чином через дію цих сил).

4. Подолання суперечностей здійснюється за рахунок пристосування системи до зовнішнього середовища (або її елементу до йому протилежного), що забезпечує нейтралізацію протилежностей і нову рівновагу.

5. Розвиток відбувається за формулою: Рівновага – Нерівновага – Рівновага.

У розглянутій теорії абсолютизується значення рівноважного стану соціально-економічних систем, до яких належать і регіони. Однак потрібно відзначити, що рівновага є необхідним аспектом цих систем. Для складних систем зі зворотним зв'язком характерна динамічна стійкість, гомеостатичність. У суспільному житті рівноважність стану теж не рідкість, у т. ч. у сфері відносин між стратами, у сфері соціально-групових міждержавних відносин [214, с. 111–115].

Недолік теорії рівноваги, насамперед, полягає в тому, що вона розглядає рівноважний стан як такий, що позбавлений суперечностей. Навіть гармонійні суспільні відносини, як відомо, є не що інше, як єдність протилежностей, тобто форма стану протиріч [322]. Не відповідає дійсності положення теорії рівноваги про те, що протиріччя (конфлікти) негативні, шкідливі, згубні для соціально-економічної системи. Наявні, звичайно, суперечності, які ведуть до сталості (завмирання, призупинення), до регресу або навіть до загибелі такої системи. Проте чимало конфліктів відзначаються і позитивним характером. Таким чином, значення конфліктів для прогресу будь-якої соціально-економічної системи може бути різним.

Поняття «соціально-економічна система» усе більше набуває ваги й актуальності в науці та практиці державного управління. У сучасній науковій літературі багато досліджень присвячено проблемі взаємозв'язку діяльності людини з природним середовищем (див. Енциклопедичний словник з

державного управління [72]).

Підсистемні й інституційні взаємодії, що здійснюються в межах соціально-економічної системи, є предметом аналізу науковців І. Драгана, Л. Жарова, Є. Карташова, О. Кузьменка, С. Лісовського, С. Поліщука та ін. [66; 101; 139]. Розгляд їхніх наукових праць дозволяє наполягати, що під час дослідження цими авторами соціально-економічних систем знайшли своє наукове відображення різноманіття впливів, принцип еволюційності та принцип забезпечення зворотного зв'язку, що розглядаються, насамперед, за допомогою системного підходу. При цьому науково-теоретичним джерелом його застосування можна визнати теорію зростання Я. Тінбергена, в якій в якості внутрішніх факторів розвитку соціально-економічних систем розглядаються раціональні потреби й інтереси людини, а зовнішні – пов'язані з біосферою. Перехід від внутрішніх факторів до зовнішніх допускає перегляд цілей і пріоритетів, вихід на вирішення завдань, визначених межами соціально-економічної системи [там само]. Такий підхід дає змогу стверджувати, що розвиток соціально-економічних систем є результатом реалізації економічних, екологічних і соціальних цілей суспільства. Власне кажучи, у межах соціально-економічної системи можливо здійснити одночасне вирішення низки завдань на базі їх інституційного регулювання.

Вивчення трактувань поняття соціально-економічна система показує, що більшість авторів побіжно розглядають інституціональний компонент такого виду системи. Одні науковці (Є. Карташов, С. Поліщук та ін.) в якості основних структурних елементів соціально-економічної системи визначають економічну й соціальну підсистеми [101], а інші (І. Драган, В. Шевчук та ін.) – вважають за необхідне виділити екологічну підсистему [66]. Деякі вчені в аналізі соціально-економічної системи виділяють її матеріально-технічні й інформаційні потоки, а також потоки енергії, інші ж автори зупиняються на розгляді територіальних аспектів організації соціально-економічної системи.

Погоджуємося з Є. Карташовим, що взаємодія компонентів соціально-

економічної системи визначає динаміку її розвитку [101]. Під терміном соціально-економічна система, на наше переконання, слід розуміти цілісне (інтеграційне) утворення, що поєднує екологічну, соціальну, економічну й інституційну підсистеми, визначальною (висхідною) серед яких є соціальна. У продовження відзначимо, що ці підсистеми взаємодіють через обмінні процеси між людською діяльністю, визначені та врегульовані державою, які перебувають під дією внутрішніх і зовнішніх чинників (рис. 2.1). На нашу думку, такий підхід до аналізу соціально-економічної системи дає змогу розглянути сукупність її кейсових (ключових) елементів, що визначають особливості її інституціонального функціонування та розвитку, а також структурні взаємозв'язки.

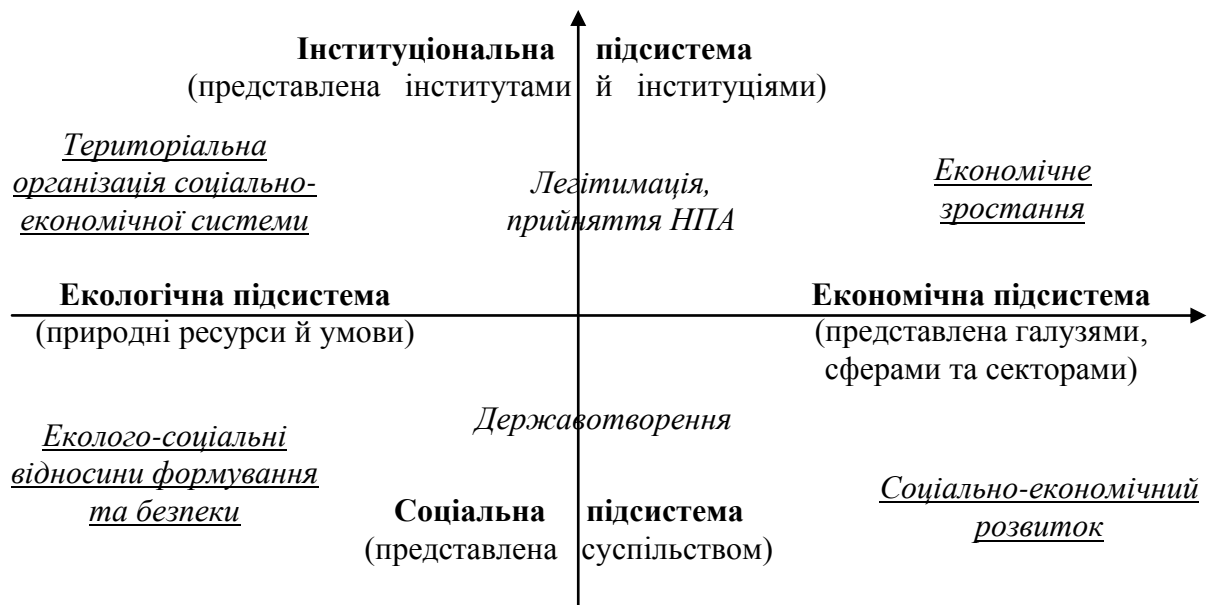


Рис. 2.1. Схематичне зображення процесу розвитку соціально-економічної системи

Джерело: авторська розробка

У трактуванні загальних законів еволюційності розвитку можна помітити деякі акценти. Філософ Гегель охарактеризував поступальність розвитку таким чином: поступальний рух полягає в тому, що він починається з простих визначень і що наступні визначення стають все багатшими і

конкретнішими. Оскільки результат містить у собі свій початок, і подальший рух цього початку збагачує його новою невизначеністю [322]. Розвиток, на думку Гегеля, тріадичний, пов'язаний із запереченням, зняттям та синтезом. Головне в законі заперечення-заперечення зовсім не знищення, а синтез, тобто об'єднання всього того, що було на попередніх етапах, і повтор на вищому щаблі характерних рис, структури висхідного ступеня. Цей момент пов'язаний із механізмом зміни структур у прогресивному розвитку.

У законі переходу кількості в якість акцент був зроблений у марксистській концепції (за якої відбуваються поступові стрибки). З таким трактуванням закону переходу кількості в якість пов'язано і кілька своєрідних тлумачень закону єдності і боротьби протилежностей; у цій концепції відчувається ідея конфліктності, яка наразі розробляється в конфліктній моделі діалектики, за якої відбувається постійна боротьба протилежностей. Поряд з такою інтерпретацією діалектики можлива й інша модель діалектики – гуманістично-діалектична, що з'єднує принципи матеріалізму, діалектики і гуманістичності.

Сучасним трактуванням діалектичної концепції представляється теорія циклів інтеграції-диференціації В. Пантіна [69]. Цикли диференціації складаються з приблизно рівних за тривалістю хвиль диференціації і хвиль інтеграції. Хвиля диференціації включає в себе процеси інтеграції, але при цьому домінують усе ж процеси поділу світової спільноти на окремі держави і цивілізації, що призводять до зростання політичного, економічного та культурного розмаїття. Хвиля інтеграції включає також і процеси диференціації, але переважають процеси політичної, економічної та культурної інтеграції, а також процеси універсалізації та поширення різних нововведень, що відносно легко долають різноманітні кордони і бар'єри. Такий поділ у часі домінування, які взаємодоповнюють один одного тенденцій, має досить глибокий сенс. У кожному циклі диференціації – інтеграції відбувається зародження, розвиток, поширення та вичерпання певного способу виробництва і пов'язаних із ним соціально-політичних

форм: у межах хвилі диференціації новий спосіб виробництва і нові форми соціально-політичної організації зароджуються та розвиваються спочатку в локальних масштабах, а під час подальшої хвилі інтеграції цей спосіб і ці форми отримують максимальне (по суті глобальне) поширення аж до свого вичерпання і деградації.

Оригінальне трактування закону розвитку універсуму дає В. Соловйов, що передбачає проходження універсумом декількох глобальних фаз: єдності (синкретичності) – відокремлення (свободи) – норми – ідеального стану. Такий підхід багато в чому схожий із трактуванням інституціонального розвитку, що включає послідовність: звички і стереотипи – традиції – неформальні норми – формальне право (див. праці С. Андрєєва, О. Андренко, В. Мороза та ін. [4; 69; 165]).

Популярний наразі еволюціонізм має на меті пізнання світу як цілого. Увага акцентується на тому, що світ загалом, так само як і наука про нього, постійно розвиваються. Закони розвитку різних його соціально-економічних систем мають багато спільного [16]. Деякі вчені пов'язують цю спільність із виникненням інформації й еволюцією її цінності [там само]. Відтак, формулювання законів інституціонального еволюціонізму дозволяє обґрунтувати змістовно-методологічну диференціацію соціальної безпеки регіонів й інституціонального дарвінізму в державноуправлінській науці. *Інституціональний дарвінізм* передбачає поступальний, виважений і ефективний розвиток інститутів суспільства, державної влади та правової системи (курсив наш – А. П.-П.).

Ураховуючи думку Н. Н. Таллеба – автора книги «Ризикуючи власною шкурою. Прихована асиметрія повсякденного життя» [394], і М. Калужського [91], який характеризує теорію та практику інституціонального управління, відзначимо, що методології пізнання процесів інституціонального розвитку та безпеки притаманний певний редукаціонізм. Власне кажучи, складні явища в економіці, суспільстві та державі підвладні міждисциплінарним наукам. Тому тривалий час точні

науки включали у сферу досліджень такі поняття, як бажання, інтерес і мета.

Отже, поняття еволюційного розвитку (інституціонального дарвінізму) є багатозначним і пов'язане з прикладним застосуванням. Еволюційна теорія розвитку взагалі – це напрямок науки, у межах якого соціально-економічні процеси розглядаються як відкриті, подекуди зворотні; вони зумовлені взаємодією зовнішніх і внутрішніх факторів, проявляючись у зміні структури суспільства, державного апарату й економіки, діючих у ній акторів. Особлива увага приділяється процесу інновацій – появі, закріпленню і поширенню нового; конкуренції як процесу відбору, а також проблемам інформації, невизначеності та часу.

Думка про взаємопов'язаний характер еволюційних процесів вперше була висловлена Т. Мором в опублікованій праці «Утопія» [322]. Однак реальні передумови для практичної реалізації ідеї планомірності внесла на початку ХХ століття наукова школа у сфері перспективного планування і прогнозування, яка незабаром розбилася на дві течії, представлені Н. Кондратьєвим [10; 35]. Ґрунтуючись на даній методології можна сформулювати положення теорії інституціонального дарвінізму, які охоплюють передбачення та нормативну інтерпретацію. Передбачення відбувається в межах здійснення прогнозування та планування. Проблема ж нормативної інтерпретації в межах еволюційного підходу зводиться до питання про те, чи ототожнюються виживання й оптимальність, тобто що означає еволюція руху від одних форм до інших, зокрема, від нижчих до вищих. Якщо відповідь позитивна, то втручання будь-якого роду недоречне. Оцінка існуючого стану як оптимального може означати завершення розвитку явища або процесу, що не суперечить інституціональному підходу. Твердження, що еволюція веде до більш ефективних форм, певною мірою означає стабільність зовнішніх умов з тим, щоб процес відбору міг завершитися. Більш того, для пояснення існування якоїсь інституціональної структури посилення на її ефективність не є ні необхідною, ні достатньою. Компроміс між еволюційним підходом та інституціональним втручанням

можливий, якщо розглядати останнє не як прагнення реалізувати ідеальний проєкт і нав'язування еволюційному процесу жорстких меж, а як пошук кращого вирішення проблемної ситуації, тобто виходу в конкретних умовах. Як аргумент цієї точки зору можна навести висловлювання М. Фрідмана: невизначеність, суб'єктивізм і непередбачуваність не допускають наявності універсальних законів [325].

Підхід еволюційних змін включає визначення цілей еволюції, якими можуть бути визнані такі:

- 1) проходження певною соціально-економічною системою шляху між двома точками за мінімальний час;
- 2) мінімізація функціоналу дії;
- 3) мінімальне виробництво ентропії.

Усі перераховані цілі безпосередньо зачіпають дуже важливий аспект – специфічний характер еволюції соціально-економічних систем (регіонів) і вплив на них деструктивних чи сприятливих факторів. Еволюційна теорія в даний час демонструє один із небагатьох прикладів впливу природничо-наукових дисциплін на науку суспільно-політичного блоку. Вихід за суворі рамки економічної теорії в її ортодоксальному трактуванні пов'язаний із труднощами дослідження проблеми розвитку в її широкій постановці.

Як зазначає О. Попович [234], проблема виділення сутнісних аспектів процесу еволюції пов'язана з необхідністю перерахування еволюційних універсалій, сформульованих Ч. Дарвіном у вигляді законів, що становлять базис еволюції та розвитку суспільної життєдіяльності:

- 1) «існуюче» зростає;
- 2) «існуюче» відтворюється;
- 3) «існуюче» успадковує ознаки «попереднього»;
- 4) «існуюче» змінюється під впливом зовнішнього середовища;
- 5) «існуюче» схильне до прогресивного розвитку за експоненціальним законом;

б) «існуюче» бореться за існування;

7) «існуюче» підпорядковується принципу відбору – виживають найбільш сильніші й такі, що можуть адаптуватися до змін зовнішнього середовища [там само].

Який з цих перерахованих вище законів, властивий державноуправлінським формам забезпечення соціальної безпеки регіонів, зважаючи на погляди Ч. Дарвіна, то відповідь на це питання знаходиться у площині «зростання, відтворення, успадкування, мінливості, прогресу та регресу». Очевидно, що динамічний відбір, який можливий у результаті руйнації непристосованих до зовнішнього середовища систем, тобто їх деструкції та можливості зникнення.

Для більш повного з'ясування сутності понять «еволюційний розвиток» («інституціональний дарвінізм») у державному управлінні соціальною сферою та розвитку регіонів слід розглянути поняття «розвиток» у співвідношенні з такими категоріями, як прогрес і модернізація, а потім виділити риси, притаманні власне інституціональному дарвінізму в державному управлінні соціальною безпекою регіонів.

Найбільш поширене розуміння прогресу полягає у визначенні його як типу або напрямку розвитку, для якого характерний перехід до більш досконалого стану об'єкта. Прогрес (від лат. *progressus*) – рух уперед, успіх [72]. Він знаходить свій вияв у більш високому рівні організації об'єктів, розширенні їх адаптаційних можливостей до навколишнього середовища, збільшенні еволюційних потенціалів тощо. Таке найбільш загальне визначення стосується, перш за все, соціального та економічного прогресу. Поняття прогресу є потрібним науці, насамперед, історії, соціології, філософії, економіці, і з низки міркувань – науці державне управління. «Поняття прогресу, – як зазначав історик М. Карєєв, – повинно дати ідеальне визначення щодо оцінки ходу історії. Немає нічого абсолютно досконалого, є тільки саме такі відносні і порівняльні досконалості, а їх ми можемо розташувати в певному порядку ... за ступенем їхнього віддалення від

недосконалого і наближення до вчиненого, з нашої точки зору ... Застосовуючи цей ідеальний порядок до послідовності певних фактів і подій, ми оцінюємо хід історії, як змінюється або не змінюється вона згідно з цим ідеальним порядком, тобто чи прогресують чи регресують явища та процеси...» [93].

У науковій літературі не існує згоди щодо надання оцінок прогресу. З одного боку, проглядається некритичне захоплення ідеєю прогресу (Лейбніц, Тюрго, І. Кант, Лессінг, Д. Мілль, Гегель, Ч. Дарвін), а з другого – спостерігається його повне заперечення (Л. Франк, М. Бердяєв та ін.) [16; 322]. Загалом прогрес є досить суперечливим явищем ще й тому, що він має свою зворотню сторону – регрес, відступ на нижчі щаблі соціально-економічного та культурно-історичного розвитку. При позитивному балансі (ретроактивності) на користь прогресу минуле розглядається як передумова справжнього з однозначним визначенням останнього як надзвичайного розвитку, спрямованого в краще майбутнє. Слід погодитися з ученими, які визначають такі критерії прогресу: 1) ступінь інформатизації й діджиталізації суспільної системи; 2) зростання виробництва товарів і засобів виробництва; 3) темпи зростання послуг; 4) ступінь свободи індивідів, зайнятих у всіх сферах суспільства; 5) рівень демократизації суспільно-політичної системи; 6) наявні можливості для всебічного розвитку особистості, суспільства і його інститутів; 7) збільшення їх добробуту тощо [169; 322].

Питома вага тих чи інших критеріїв у загальному вигляді не є однаковою на різних етапах соціально-економічного розвитку по відношенню до однієї і тієї ж країни. На певних етапах на перший план може виступати економічний чи суспільно-політичний критерій. На даний час у розвинених країнах темпи зростання виробництва все більше виявляються в залежності від екологічної ситуації, постає питання про межі зростання виробництва. Для більш прогресивної суспільної системи характерна орієнтація, насамперед, на забезпечення добробуту в суспільстві й окремо взятої особистості (рис. 2.2). Така орієнтація причинно впливає на інші

сторони суспільного розвитку (економічну, політичну в тому числі), а також може забезпечити гармонійний безпечний розвиток соціально-економічних систем – регіонів і держави загалом. Оскільки в цьому комплексі критеріїв соціально-економічного прогресу провідне місце займає державноуправлінський вектор через особливі функції та ознаки держави як соціального інституту, то цей комплекс загалом може бути названий інституціональним.

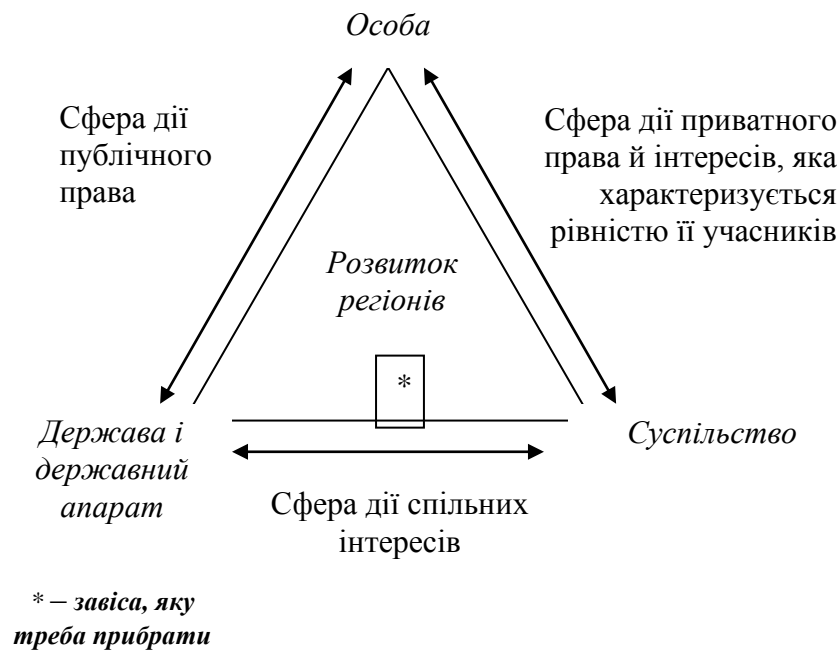


Рис. 2.2. Сфери суб'єктно-об'єктної взаємодії в державному управлінні соціальним розвитком і безпекою регіонів

Джерело: авторська розробка

Згідно з Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 революція гідності (листопад 2013 р. – лютий 2014 р.) проти корумпованої влади, яка, свідомо ігноруючи права, свободи і законні інтереси громадян, під тиском ззовні намагалася перешкодити європейському вибору Українського народу, відкрила перед нашою країною можливості для побудови нової системи відносин між громадянином, суспільством і

державою на основі цінностей свободи та демократії [253]. Схематично така система відносин між громадянином, суспільством і державою зображена на рис. 2.2.

Докорінні зміни у внутрішньому та зовнішньому безпековому середовищі України обумовлюють необхідність створення якісно нової системи гарантування системи безпеки України, на що звертає увагу Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України [253]. Ця Стратегія спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16.09.2014 року № 1678-VII [182].

Стратегія національної безпеки України вказує на актуальні загрози цій безпеці, а саме: 1) неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України; 2) корупцію та неефективну систему державного управління; 3) економічну кризу, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; 4) загрози енергетичній, інформаційній і екологічній безпеці; 5) загрози безпеці критичної інфраструктури тощо [253].

Разом із тим аналіз положень Стратегії національної безпеки України [253] показав, що в ній питання місця та ролі регіонів у забезпеченні системи безпеки держави та соціальної безпеки її регіонів, по-перше, висвітлені недостатньо, і по-друге, вимагають комплексного вирішення. Підтримаємо О. Ляш, М. Латиніна, О. Резнікову та ін., що актуальність проблеми підвищення ролі держави в гарантуванні безпеки посилюється тим, що в Україні система соціально-економічної безпеки формується фрагментарно, без достатнього теоретико-методологічного обґрунтування [88; 131; 266]. Як наслідок, в економічній і соціальній сферах накопичуються негативні явища й тенденції, які виявляються в деформаціях соціальної структури, економічній десоціалізації, соціально-культурній деградації, слабкій соціальній захищеності людини тощо. Структурна зв'язаність елементів формування та розвитку системи безпеки соціально-економічних систем

(регіонів) є необхідною умовою економічного зростання, дестабілізація якої може призвести до суттєвих негативних соціальних, а в подальшому – економічних наслідків. Усе це актуалізує проблему розроблення інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів у системі тактичних і стратегічних напрямів посилення національної безпеки України. У цьому контексті важливо вчасно розв’язувати такі проблеми з найменшими втратами для соціальної безпеки регіонів і держави:

- 1) збереження суверенітету та відповідного місця у світових рейтингах країн;
- 2) досягнення та збереження рівня соціального розвитку і добробуту населення, як необхідної умови забезпечення внутрішньої політичної стабільності та широкої громадської підтримки влади [80, с. 3–5].

Отже, за допомогою методологічного підходу можемо відзначити парадигмальність інституціонального державного управління соціальною безпекою регіонів, яке представляє собою органічну взаємообумовленість соціального розвитку та зростаючу роль держави в умовах фінансово-економічної кризи, пріоритетами якого (управління) стають забезпечення результативного функціонування регіонів, їхнього соціального розвитку, а також захист суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз на основі дієвого управління соціально-економічними процесами на загальнодержавному та регіональному рівнях (курсив наш – А. П.-П.). Разом із тим звертаємо увагу на складність забезпечення при цьому «інституціонального дарвінізму» суспільства, державної влади та правової системи.

Досягнення такої мети передбачає вирішення державними інституціями України низки завдань у межах правового поля. Зважаючи на ту обставину, що інституціональна система державного управління регіональним розвитком функціонує за багатьма напрямками в межах соціальної сфери, постає необхідність визначити сукупність завдань держави щодо безпечного її розвитку.

З аналізу Розділу II Закону України «Про засади державної регіональної політики» [246] стає зрозуміло, що формування та реалізація

державної політики розвитку регіонів зводяться саме до розробки та впровадження Державної стратегії регіонального розвитку України. Прикметно, що затвердження цієї стратегії було здійснено раніше (у 2014 р.), ніж прийняття зазначеного закону (у 2015 р.) [247]. У Загальній частині Державної стратегії регіонального розвитку України [там само] зазначено, що її розробку зумовило ряд причин, до яких віднесено такі:

1) завершення строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, прийнятої в 2006 р.;

2) необхідність урахування європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС, зважаючи на вплив світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні (урбанізація, депопуляція села, загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів, зростання світової потреби в продовольстві тощо) [там само].

Отже, правове забезпечення державної регіональної політики та безпечного соціального розвитку на стратегічному рівні управління в Україні ще не набуло завершеного характеру. Уважаємо, що воно повинно враховувати складну природу регіонального розвитку і систему соціальної безпеки. У цьому зв'язку потребують уточнення пріоритети та принципи державної регіональної політики в соціальній сфері, права й обов'язки громадськості як публічного актора в такій політиці, особливо в питаннях моніторингу її реалізації та забезпечення ризикостійкості. Власне кажучи, згідно із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року (затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385) нагальним питанням сьогодення є запровадження інтегрованого підходу до формування і реалізації державної політики в цій сфері, який передбачатиме поєднання таких складових частин [247]:

- 1) секторальної (галузевої);
- 2) територіальної (просторової);
- 3) управлінської.

Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [247] ціль 1 «Секторальний розвиток регіонів» полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

Ціль 2 «Територіальний розвиток регіонів» передбачає таке: 1) недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг; 2) створення умов для співробітництва регіонів тощо [там само].

Ціль 3 «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку» передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – інституціонального інструментарію державного управління в цій сфері, що сприятиме розв'язанню соціальних проблем регіонів, вимагає, насамперед, удосконалення процесів стратегічного планування, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади тощо під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань [там само].

Зауважимо, що акценти в реалізації цілей зазначеної державної політики [там само] мають бути зміщені в державноуправлінський, соціально орієнтований бік. Власне, спочатку слід підвищити ефективність державного управління соціальним розвитком регіонів. Таке підвищення сприятиме зростанню конкурентоспроможності регіонів, їхньому соціальному розвитку та безпеці, і виступатиме як один із її факторів (сильних сторін).

Уважаємо, що на підвищенні конкурентоспроможності того чи іншого регіону першочергова увага може бути звернута у тому випадку, якщо вона наявна взагалі. Саме за таких умов соціальна безпека регіону може спонукати регіональну владу до підвищення ефективності врядування. Власне, соціальна безпека регіону стає, такою собі, «метою». Оптимальна система державного управління соціальним розвитком регіонів у цьому випадку повинна розглядатися скоріше не як пріоритетна мета, а як засіб або ресурс

для досягнення неї. Відтак, наразі одним з головних завдань державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні є наближення державного управління безпосередньо до кожної людини, гарантування та підтримка на належному рівні соціальної безпеки на найбільш наближеному рівні до громадян – регіональному.

Варто відзначити, що законодавець розглядає регіон як територію Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, а регіональний розвиток як процес позитивних змін у них [247, п. 7, 8 ч. 1 ст. 1]. Зважаючи на це, з упевненістю констатуємо, що поняття «територія» і «регіон» у досліджуваному законі ототожнюються. На наш погляд, законодавче визначення «регіону» потребує уточнення, і допомогти в цьому може систематизація й використання науково-методологічних напрацювань чисельної групи вчених Л. Зайцевої, В. Керецмана, О. Коротич, А. Єпіфанова, С. Серьогіна та ін. [103; 147; 264, с. 25]. На підставі аналізу їхніх наукових напрацювань можемо наполягати, що *region* є різновидом соціально-економічних систем із поліфункціональною природою, причому він є підвидом території (курсив наш – А. П.-П.). Її розвиток вимагає участі держави, оскільки він безпосередньо пов'язаний зі сферою безпеки, яку визначає вплив різних чинників. Забезпечити системність їхнього визначення може використання методу PRESTCOM, зокрема під час розроблення в кожному регіоні власного Паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці, програм безпечного соціально-економічного розвитку, а також імітаційної моделі його довгострокового прогнозування.

Отже, поняття соціальної безпеки регіонів є квінтесенцією діяльності інституціональних структур, і охоплює проведення галузево-структурних, адміністративно-територіальних, організаційних та інших реформ. Їхню реалізацію значною мірою визначає інституціональний дарвінізм, дослідження якого є перспективним напрямком подальших науково-методологічних розробок.

2.2. Методологічні засади інституціоналізації системи державного управління соціальною безпекою регіонів

Значний пласт проблемних питань державного управління пов'язаний з інституціоналізацією суспільно-політичних відносин, їхніх змін в умовах трансформаційних перетворень і впливом на державну політику. Що становить зміст суспільно-політичних інститутів, яка їхня природа, яке місце займає індивід у процесі інституціональних змін, якими можуть бути для державно-політичної системи наслідки нехтування постійними інституційними формами і штучної деформації окремих суспільно-політичних інститутів...? [222]. В умовах транзитивності держави й суспільства ці питання особливо актуальні. Їхнім дослідженням у контексті інституційної парадигми присвячені такі наукові розробки:

- теоретико-методологічні – аналіз витоків інституційного підходу, інституційного розвитку та змін, формальних та неформальних практик забезпечення розвитку держави й суспільства (С. Андреев, І. Бандура, С. Крук, С. Патрушев, В. Садковий та ін.);

- міждисциплінарні – розгляд процесів суспільних трансформацій та соціальної інтеграції, впливу інституційних змін на функції держави й її економічний розвиток (В. Зінченко, М. Латинін, Г. Ортіна, В. Сиченко та ін.);

- галузеві – дослідження інституційного підходу в соціології, політології, економічній теорії тощо (О. Іляш, Е. Лібанова, В. Радаєв та ін.);

- термінологічні – конкретизація змісту і синонімії понять, якими оперує інституційний підхід у визначенні напрямків функціонування сфер суспільної життєдіяльності (Ю. Древаль, О. Іншаков, В. Мороз та ін.);

- метатеоретичні – розробка теоретичних концепцій, зокрема, структурно-діяльнісної концепції соціетальних трансформацій (Е. Афонін, Т. Заславська та ін.), теорії інституціональних матриць (С. Кірдіна), інтегрально-інституційної парадигми й алгоритмів цивілізаційного розвитку (О. Бессонова, А. Давидов) та ін. [6; 10; 67; 72; 84; 88; 132; 165; 180; 273].

У продовження відзначимо, що для інституціональної парадигми в межах обраної проблематики дослідження важливою є систематизація ключових теоретичних розробок у їхньому зв'язку з державним управлінням. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- розглянути етапи формування інституціональної парадигми;
- визначити провідні напрямки та методологічні засади інституціонального аналізу;
- сформулювати основні положення інституціонального підходу до аналізу державного управління соціальною безпекою регіонів.

Інституціональний підхід є одним з визначальних методологічних підходів до пізнання суспільно-політичної реальності. Саму історію суспільно-політичних учень можна умовно позначити як етапи генезису інституціональної парадигми, адже будь-яке соціально-політичне явище або процес так чи інакше пов'язані із суспільно-політичними інститутами. Учені, розмірковуючи про сутність державної політики, влади, фактично зверталися до проблем сутності й особливостей функціонування суспільно-політичних інститутів.

За слушним зауваженням А. Михненко, А. Макаренко, Н. Макаренко та ін. [162], античні мислителі шукали відповіді на питання, які суспільно-політичні інститути здатні забезпечити створення належного типу суспільства й держави. Проблеми протистояння між інститутами церковної і світської влади були переважаючими в епоху Середньовіччя. Ключові ідеї Епохи Відродження та Просвітництва: тема політичної свободи і громадянської рівності, забезпечення її справедливими законами та відповідною інституційною організацією державності, усунення критики застарілих догм, формування традицій. Лібералізація і демократизація Старого та Нового світів – це загальна тенденція епохи Модерну [там само].

Осмислення історичного матеріалу й процесів кожної історичної віхи в політико-правовій і суспільній думці відбувалося від фактично сформованих і суспільно укорінених соціально-політичних форм, які представляли собою

логічне продовження й закріплення соціальних практик і норм, які мали б містити стабілізуючий початок [162]. Нормативна насиченість аналізу суспільно-політичних інститутів мислителями минулого відтворює відкритість у сприйнятті загальнолюдських соціокультурних цінностей і занепокоєність проблемами їх інституціоналізації в політико-правовій практиці.

Як стверджують О. Бессонова, Дж. Серл та ін. [18; 278], з кінця XIX століття становлення інституціоналізму відбувалося паралельно в соціології, праві й економічній теорії. Автори стверджують, що суспільно-політична наука відокремилася від філософії, політичної економії та соціології, трансформувавшись у самостійну дисципліну саме завдяки цій методологічній традиції. З часів академічного оформлення суспільно-політичної науки на рубежі XIX – початку XX ст. визначення особливостей утворення та функціонування суспільно-політичних інститутів склало її квінтесенцію [278]. Як зазначає О. Суший [302], у середині XX століття під впливом «поведінкової революції», за якої індивід розглядався як головний соціально-політичний актор, відбулося певне скорочення інституціональних досліджень. З новою інтенсивністю вони поновилися в останню чверть XX ст., і до теперішнього часу залишаються серед найбільш затребуваних напрямів у науковій теорії та практиці. У цьому контексті важливим є аналіз еволюції інституційної парадигми з метою визначення її періодизації в межах обраного предмета дослідження, а також можливого виявлення тенденцій його функціонування.

Класичний інституціоналізм отримав значне поширення, зокрема, в англо-американській фундаментальній науці. Тому науковці під інституціоналізмом найчастіше розуміють таку терміноконструкцію, як «американський інституціоналізм»; його представниками є С. Валтон, Т. Веблен, В. Мітчелл, Дж. Коммонс, Д. Норт, Дж. Хертзлер та ін. [173; 355; 395]. Для їхніх суспільно-політичних досліджень характерна тенденція щодо розвитку всіх суб'єктів державної політики та похідних від неї державних

інститутів. У цих дослідженнях державну політику і систему державного управління осмислювали фактично у формально-правових інституційних термінах. Слушним є зауваження О. Суший [302], що не останню роль у цьому зіграло те, що суспільно-політичну науку цього періоду сприймали як продовження державознавства (тобто науки щодо вивчення держави, її органів й інститутів, за допомогою яких вона реалізує свої функції). Власне кажучи, уже на той час політичну організацію суспільства сприймали як комплекс формально-правових організацій, а також сукупність норм, що розробляються та приймаються в межах активної діяльності суспільно-політичних інститутів. Підтримуючи цю позицію, *сучасну інституціоналізацію державного управління можемо визначити як нормативно-правове оформлення (визнання) суспільно-політичних явищ і процесів* (курсив наш – А. П.-П.).

Як зауважують І. Бандура, Ю. Ірхін, Б. Ротстайн та ін. [10; 85; 270], для представників класичної теорії інституціоналізму центральною є теза щодо комбінованого утворення й функціонування суспільно-політичних інститутів, а також необхідності визначення формально-правових аспектів державного управління. У цьому контексті аналіз «конституційної (правової) архітектури» є дослідженням особливостей створення і стану функціонування національних правових систем і окремих політичних інститутів. Крім того, ця теорія відзначається спрямованістю на виявлення інституціональних факторів, які чинять вплив на поведінку суспільства та політико-владних інституцій [там само]. Справедливим у цьому випадку є висловлювання вченого О. Рибій, що вивчення змістовних і формальних аспектів інститутів дозволяє визначити такі головні напрямки їхнього розвитку: історичні, економічні, соціокультурні та легітиміційні. Відтак, ключовими підходами до аналізу суспільно-політичних інститутів є історико-компаративний, індуктивний та правовий (див. [269]).

Разом із тим деякі вчені Дж. Мейр, Б. Роуен та ін. [151] ототожнюють інститути з організаційними формами індивідуальної діяльності людей,

засвідчуючи тим самим стереотипи їхньої одноосібної та колективної поведінки, зокрема в межах функціонування різноманітних організацій. Така авторська позиція передбачає абсолютизацію ролі формальних інститутів, а тому нівелювання ролі неполітичних факторів суспільно-політичної поведінки. Це значною мірою звужує предмет її аналізу, адже поведінка індивіда здебільшого визначається як обумовлена інституційними (правовими) межами та діяльністю соціальних інституціональних структур (організацій), яка, власне, детермінує статус індивіда та конкретні методи досягнення ним своїх цілей. Крім того, має місце вплив моральних установок, традицій, що визнають вплив формальних законів на розвиток індивіда. Як наслідок, він де-факто обмежуються у виявленні волі, але може брати участь у прийнятті управлінських рішень і вчинені відповідно до них певних дій. На цій підставі можна стверджувати, що існує необхідність виокремлення формального підходу до вивчення суспільно-політичних інститутів, які перебувають під впливом формальних аспектів їхнього розвитку, що визначається державою та її апаратом у межах реалізації функцій організаційно-розпорядчого характеру. У цьому управлінському процесі особливу роль відіграють неформальні інститути й організації, які можуть створюватися та функціонувати при офіційних формалізованих інституціях (органах влади).

Варто зазначити, що в державноуправлінській науці на тлі досліджень класичних підходів до визначення інституціоналізму все більшої практичної орієнтованості та важливості набувають проблеми інституційного публічного управління [273]. До речі, на необхідність переорієнтування суспільно-політичної науки на вивчення саме її державноуправлінських аспектів свого часу звернув увагу В. Вільсон [72–73]. При цьому основні положення про державне управління, як наукову галузь, сформулював Л. Уйат на початку ХХ ст. Він констатував таке:

1) державне управління – це інтегрований процес, що здійснюється на різних рівнях (державному, регіональному, місцевому);

2) об'єкт дослідження становить система державного (соціального) управління, а її інструментарієм є прийняті закони;

3) державне управління є практико орієнтованим мистецтвом держави, яке повинно мати наукове (теоретичне) підґрунтя;

4) державне управління визначає основне завдання сучасних форм соціального (публічного) управління [там само].

Крім того, у межах фундаментальної науки державне управління прийнято вважати, що його наукову школу сформували вчені Ф. Гуднау (школа акцентує увагу на організаційно-виконавчому та розпорядчому характері управління), У. Віллоубі (легітимаційна школа, що передбачає прийняття законів та їхню суспільну підтримку) і М. Фоллета (школа соціальних суб'єктно-об'єктних відносин).

Слід відзначити, що ключовими для інституціоналізації державного управління, як науки, що обґрунтовує особливості державно-професійної діяльності, (у першій половині ХХ ст.) стають такі аспекти: внутрішньої організації інституцій (див. праці Дж. Мейра, Б. Роуена, Л. Урвіка [151]); реорганізації цих інституцій (див. праці Д. Норта, Дж. Серла та ін. [173]); узаємозв'язку формальних і неформальних інституцій (див. праці Ч. Бернарда); аналізу їх мотивації та стимулів (див. праці А. Маслоу [54]); організаційної поведінки інституцій (див. праці Б. Ротстайна [151]); їх результативності й ефективності (див. праці Ю. Ірхіна, М. Кіммеда та ін. [85]). Крім того, для державного управління важливим є визначення принципів і методів його впливу, особливості здійснення контролю, а також підзвітності та відповідальності (див. праці Е. Херрінга [72]) та ін. З часом дослідження форм інституційної діяльності (разом з аналізом бюрократичних, формальних і неформальних форм) зміщується в бік визначення поведінкових аспектів і соціально-психологічних взаємин індивідів у процесі реалізації публічного управління.

У другій половині ХХ ст. державне управління відокремлюється від політології, і стає самостійною галуззю науки, яка тяжіє до урахування

положень інституціоналізму. У цьому контексті вчені О. Вільямсон, Дж. Марч, Й. Олсен та ін. прагнуть відобразити інституційні сили державної політики, надаючи їм необхідного пояснення. Вони становили базис більш комплексної концепції, сформульованої Д. Нортом у науковій праці «Інститути, інституційні зміни і функціонування економіки» (1990 р.) [173]. Авторська розробка забезпечила становлення методології нової інституціональної теорії, тому що передбачала синтез підходів неокласичної економіки й традиційного інституціоналізму. Д. Норт та інші неоінституціоналісти під поняттям «інститут» розуміють виявленні незалежні змінні у сфері політики й адміністрування. Крім того, науковці значною мірою дослідили неформальну структуру суспільно-політичних інститутів, наголосивши на їхній більш самостійній ролі в державно-політичних процесах. Неоінституціоналізм відрізняється широким спектром підходів і методів, а саме:

- нормативним підходом (поєднує аналіз організаційних факторів суспільно-політичного життя із визначенням усталених норм і цінностей);

- методом інституційного аналізу та раціонального вибору (орієнтований на застосування методів економічного аналізу до вивчення державної політики і подальшим прийняттям правил, які обмежують можливості індивідуальної поведінки, але дозволяють приймати виважені державноуправлінські рішення);

- методом історизму, що дозволяє представити державу як сукупність організацій та інститутів, а також першопричин їхнього інституційного відбору (структурного й нормативного);

- соціальним підходом, що передбачає вивчення держави саме як соціального інституту, тобто дає змогу визначити усталені та перспективні форми взаємодії держави й суспільства;

- структурним підходом, який орієнтований на застосування традиційних положень і методів інституціоналізму з метою формування його парадигми. Вона передбачає, що інститути слід розуміти як систему

координат, у межах якої держава в процесі прийняття управлінського рішення може коригувати розвиток тих чи інших суспільних відносин.

Різні об'єднання громадян є інтегративними утвореннями, які забезпечують подальше об'єднання суспільства в державу. Інституціоналізм у цьому контексті виступає комплексним науковим напрямком, що підкреслює комплексне розуміння поняття «інститут» та «інституція», зважаючи на етимологію зазначених понять. Інститут – це сукупність формальних і неформальних правил, моральних норм; система соціальних і правових регуляторів поведінки людей або окремо взятої особистості. Щодо визначення поняття інституції, то йому надають також інтегральне визначення, характеризуючи як ієрархічну, розподільну управлінську підсистему, створену для забезпечення задоволення публічних інтересів [173; 302].

Отже, інституціональна методологія розкриває логіку становлення та зміст суспільно-політичних інститутів у системі державного управління на інституціональному рівні. Він, у свою чергу, представлений *інституціональним середовищем – інституціональною структурою – інституціональною практикою* (курсив наш – А. П.-П.). Застосування інституціонального підходу до дослідження державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів дозволяє в комплексі здійснити таке:

– визначити дуальність такого управління, тобто особливості первинного та вторинного впливу на об'єкт (соціальну безпеку регіонів). Первинний вплив є формувальним і передбачає розроблення на центральному рівні загальних орієнтирів державної політики. Цьому сприяє застосування методу PRESTCOM. Він охоплює комплексне визначення політичних, правових, соціальних, організаційних та інших факторів, ризиків і загроз. Щодо вторинного впливу, то він передбачає реалізацію державної політики у соціальній сфері, зокрема на регіональному рівні з урахуванням загальнодержавних приписів. Слід підкреслити, що на рівні регіонів формується та реалізується власна політика із забезпечення їхнього

соціального розвитку, зокрема в межах упровадження відповідних регіональних програм, Паспортів ризиків і викликів соціальній безпеці регіону тощо;

– простежити закономірності генезису інституціонального середовища, формальних правил і неформальних норм, відкритих та прихованих установок, які загалом забезпечують передбачуваність розвитку форм взаємодії суспільно-політичних інститутів;

– визначити основні засади інституційної співпраці, тобто взаємозв'язок держави, політичних партій, громадських об'єднань та ін.;

– з'ясувати особливості інституційних практик, тобто реалізації правових інститутів, що забезпечують впорядкування та прогнозування розвитку соціальних відносин з метою вчасного формування в їхніх учасників спрямованості на дотримання правових приписів.

Аналіз суспільно-політичних інститутів містить значний потенціал для розуміння варіативності розвитку інституціональної системи державного управління ними, зокрема, у сфері соціальної безпеки регіонів (як в історичній ретроспективі, так і в конкретний період суспільно-політичного розвитку). Висловлену позицію може бути відображено в алгоритмі: «інституційне середовище → інституційна структура → інституційна практика». Разом із тим інституціональна методологія вимагає свого доповнення підходом, який допоможе розкрити особливості існування соціально-політичних інститутів. Уважаємо, що таким підходом повинен бути контент-аналіз.

Ураховуючи вищенаведені положення теорії інституціоналізму, вважаємо, що на вітчизняних теренах варто закріпити такі *засади інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України* (курсив наш – А. П.-П.):

1) забезпечення спрямування відповідної державної політики на формування цивілізованих суспільних відносин;

2) створення передумов стабільного економічного зростання і

підвищення добробуту населення шляхом стимулювання зростання ефективності суспільного виробництва та визначення національної ідеї;

3) забезпечення невід'ємних прав і свобод людини та громадянина;

4) наявність дієвого публічного контролю за дотриманням правил, що регламентують відносини в суспільстві та передбачають застосування санкцій за їхнє порушення.

Зважаючи на роль інтересів у формуванні системи безпеки, можемо наполягати, що *засоби зміцнення інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні* передбачають таке (курсив наш – А. П.-П.): 1) артикуляцію потреб населення в регіоні; 2) здійснення спільних організаційних дій із їх агрегації за участю держави як одного з соціальних інститутів; 3) визначення статусів і ролей, які охоплюють усіх учасників державноуправлінської діяльності в цій сфері, а також правових меж задоволення їхніх потреб і системи санкцій у разі виходу за них; 4) легітимацію та дотримання цих правових меж; 5) задоволення потреб населення в регіоні щодо забезпечення соціального розвитку та безпеки.

У цьому контексті нами пропонується насамперед концепція «проактивного» функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів. «Проактивність» цієї системи визначає синкретичне спрямування її механізмів – правового (інституційного) і організаційного (інституціонального), а також їхнього ресурсного, інформаційно-аналітичного, методичного та іншого забезпечення. При цьому відзначимо, що варто розмежовувати поняття проактивності та ретроактивності, яка, у свою чергу, передбачає забезпечення зворотного ефекту під час удосконалення системи державного управління. На відміну від «ретроактивного» державного управління, «проактивне» означає здатність передбачати проблеми й планувати подальші дії таким чином, щоб унеможливити (послабити) вплив небажаних факторів та/або наслідків. Як зазначають Ю. Древаль, Г. Черноус та ін., «проактивне»

державне управління соціальною безпекою регіонів є актуальним як при стабільному функціонуванні суспільства й економіки в державі, так і під час кризових явищ, адже «проактивне» управління охоплює такі основні процеси: причинно-наслідковий аналіз, прийняття рішення, аналіз плану та огляд ситуації. Ці процеси по-різному спрямовуються у часі [80].

Відзначимо, що першочергово все ж слід забезпечити його дієвість (проактивність). Це можливо, зокрема, у межах застосування методу PRESTCOM, що може бути корисним під час розробки *Паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів* (курсив наш – А. П.-П.). Даний висновок нами зроблено з огляду на відсутність у вітчизняному організаційно-правовому забезпеченні соціальної безпеки такого паспорту. На цій підставі пропонується проект паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів, що представляє науково-методологічні положення щодо вдосконалення інституціональних механізмів державного управління соціальним розвитком регіонів України.

У продовження думок М. Латиніна, О. Мельниченка та ін. [132], зазначимо, що базис розвитку регіонів становить забезпечення їхньої соціальної безпеки, через здійснення низки загальних і спеціальних функцій, а саме:

- інституціонального регулювання та моніторингу соціальних процесів і загроз;
- надання відповідних послуг;
- реалізації інтересів їх споживачів, зокрема осіб з інвалідністю, недопущення соціальної нерівності та посилення ефекту соціальної ексклюзії, зниження рівня довіри до органів влади тощо.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує запропоноване впровадження такого інструменту державного управління, як паспорт ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів України. Він може передбачати інтегроване визначення індексу цієї безпеки. У продовження думок учених Г. Ситника, В. Скуратівського, О. Суходолі та ін. [281; 288] відзначимо, що

інтегроване визначення індексу соціальної безпеки може бути здійснено з урахуванням такого:

- 1) Глобального індексу безпеки (GPI);
- 2) Індексу людського розвитку (HDI)
- 3) показників соціальності якості й орієнтованості системи державного управління, насамперед, через забезпечення соціальної інклюзії.

Визначено, що вона вимагає здійснення соціального захисту населення, включення всіх його груп до суспільного життя та структурування цієї сфери захисту за напрямками, а саме:

- 1) соціальні послуги;
- 2) соціальне забезпечення;
- 3) соціальна допомога.

Реалізацію цих заходів аргументовано уможливлувати за умови синкретичного інституціонального державного управління соціальною безпекою регіонів, яке здійснюється центральними та регіональними органами влади. Воно охоплює активне застосування інструментарію організаційно-аналітичного спрямування, який потребує окремого детального аналізу.

Усе це покликано сприяти інституціональному забезпеченню соціальної безпеки регіонів і їх населення, повноцінному використанню їхнього потенціалу, економічній самодостатності підприємств та регіонів, підвищенню рівня довіри до їхніх органів влади (загальної та спеціальної компетенції).

На наше переконання, регламент реалізації паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів складається з декількох розділів, а саме:

Розділ 1. «Загальні положення». Визначається ціль прийняття регламенту паспорту ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів, а також коло суб'єктів, на яких він розповсюджує свою дію.

Формулюються положення, що вказують на рівні взаємодії органів влади та їх структурних підрозділів. До цих рівнів віднесено

загальнодержавний і регіональний.

Зазначається, що регламент забезпечує науково обґрунтоване вибудовування та результативне функціонування трирівневої інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів. Ця система охоплює взаємодію та координацію інституціональної діяльності органів влади, а саме:

1) взаємодію та координацію з органами загальної компетенції (Президентом України, його Офісом, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України);

2) взаємодію та координацію центральних органів виконавчої влади й урядових органів, що формують державну політику у сфері соціальної безпеки регіонів (Мінсоцполітики України, Мінрегіон України та ін.);

3) взаємодію та координацію місцевих органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, що реалізують державну політику у сфері соціальної безпеки регіонів (місцеві державні адміністрації, органи статистики тощо);

4) взаємодію та координацію з органами місцевого самоврядування, об'єднаними територіальними громадами (ОТГ).

При цьому визначається, що сферами «проактивного» застосування регламенту виступають: інформаційно-аналітична, організаційна, правотворча, правозастосовна, правозабезпечувальна, ресурсна, методична тощо.

Крім того, указується, що взаємодія будується за трьома моделями:

- 1) в умовах належного функціонування;
- 2) у кризових умовах функціонування;
- 3) у межах «сірої зони» функціонування.

У цьому розділі необхідно передбачити порядок затвердження, внесення змін і доповнень у регламент.

Розділ 2. «Терміни та визначення». Розробляється та затверджується відповідна термінологія, яка застосовується у регламенті, що має значення

для його вірного застосування й узгодження з подібною термінологією у вітчизняному законодавстві. До таких термінів необхідно віднести такі:

1) терміни, що вводяться і використовуються в регламенті вперше, наприклад:

– «соціальна безпека регіонів» як наукова категорія ідеального порядку, що вимагає впровадження дієвих заходів державного управління й охоплює системну концептуалізацію її рівнів, форм і детермінант, яка, на відміну від інших, передбачає характеристику останніх з позиції загрозовості за інституціональною ознакою – наявним інституціональним середовищем;

– «інституціональне середовище державного управління соціальною безпекою регіонів», що визначає синкретичність і денотат його системи, представленої, з одного боку, статичним блоком елементів (інституційних), до якого входять правові норми, засади й інститути, а з другого – динамічним, насамперед, механізмами, «проактивність» функціонування яких визначають відповідне організаційно-правове забезпечення;

2) терміни, які використовуються виключно в межах даного регламенту, у т. ч. терміни, необхідні для скорочення тексту;

3) загальноживані терміни, зміст яких змінений для застосування у сфері соціальної безпеки регіонів;

4) загальноживані терміни (якщо їх визначення є необхідним для забезпечення повноти логічної замкнутості понятійно-категорійного апарату загалом або кращого розуміння інших термінів).

Розділ 3. «Опис вимог, процесів, методів взаємодії і координації діяльності». У цьому розділі має міститися конкретизація форм інституціональної взаємодії в межах відповідного середовища під час забезпечення соціальної безпеки регіонів, а саме: 1) взаємні консультації; 2) робота оперативних та робочих груп, комісій тощо; обмін інформацією (відповіді на запити); спільні рішення; спільні плани реалізації рішень тощо.

Для коректного опису процесу необхідно уточнити таке:

- 1) мету процесу;
- 2) параметри, правила і методи виконання процесу;
- 3) подію (-ї), що спричиняє виникнення процесу;
- 4) подію (-ї), яка (-і) завершує (-ють) процес;
- 5) термін виконання процесу;
- 6) місце виконання процесу;
- 7) функції (дії), що виконуються в межах процесу; коло виконавців процесу (слід зазначити також права й відповідальність виконавців);
- 8) кошти, необхідні для реалізації процесу;
- 9) засоби контролю виконання процесу.

У регламенті додатково під час опису процесу інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів можуть бути визначені: 1) функції інституцій і виконавців, задіяних у процесі взаємодії і координації між органами; 2) права працівників та органів; 3) персоніфікація їхньої відповідальності.

Крім того, у межах цього розділу необхідно також деталізувати порядок, зокрема обміну інформацією, канали обміну та інші особливості обміну інформацією.

Розділ 4. «Відповідальність». У цьому розділі регламенту визначається відповідальність інституцій та безпосередніх виконавців за невиконання (неналежне виконання) завдань у процесі взаємодії та координації з метою інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів.

Розділ 5. «Контроль». У даному розділі варто вказати засоби контролю за виконанням спільних рішень та регламенту загалом. Ці засоби можуть відзначатися моніторинговим, аналітичним і коригувальним характером, зважаючи на складові функції контролю в системі державного управління.

Розділ 6. «Додатки». У цьому розділі регламенту слід навести конкретизуючу інформацію щодо регламентованих елементів і процесів інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів, а саме:

- 1) об'єкти загроз соціальної безпеки регіонів (певний життєво

важливий національний інтерес або сукупність національних інтересів);

2) структуру ризиків і загроз соціальної безпеки регіонів (аналізу підлягають явища, події, процеси та інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим інтересам у зазначеній сфері);

3) джерела загроз соціальної безпеки регіонів (окреслюються й описуються явища, процеси, суб'єкти, які можуть створювати небезпеку реалізації інтересів у сфері соціальної безпеки регіонів).

4) масштаб загроз соціальної безпеки регіонів (зазначаються просторові й часові межі дії зовнішніх і внутрішніх (ендогенних й екзогенних) чинників, які можуть перешкоджати задоволенню інтересів у цій сфері);

5) прогноз розвитку ризиків і загроз соціальної безпеки регіонів (надається прогноз щодо наслідків їхньої дії в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі) і стратегування (стратегічне планування в означеній сфері).

Таким чином, необхідною є деталізація алгоритму «інституційне середовище → інституційна структура → інституційна практика» у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів і розгляд інституціональної синкретичності системи державного управління такою безпекою в Україні.

2.3. Інституціональна синкретичність і періодизація державного управління соціальною безпекою регіонів України

Феномен інституціоналізації та його значення для формування організаційних і правових структур у контексті здійснення управління досліджували такі закордонні вчені, як Р. Бенедикс, П. Блау, Ф. Браудел, Т. Веблен, В. Гамільтон, П. Гудман, М. Дюверже, Е. Дюркгейм, Дж. Коммонс, Р. Коуз, Дж. Е. Ландберг, С. Ліпсет, Р. Мілс, У. Мітчелл, Б. Мур, Д. Норт, Г. Спенсер, Дж. Ходжсон та ін. [322; 355; 363].

Питання методологічного забезпечення державного управління

соціальною безпекою в Україні розглядали В. Бакуменко, С. Біла, О. Борисенко, В. Бульба, О. Васильєва, А. Дегтяр, І. Дегтярєва, В. Дзюндзюк, Л. Дідківська, О. Іляш, О. Карпенко, В. Ковальчук, М. Кравченко, О. Лебединська, С. Майстро, В. Маліков, Л. Мельничук, В. Мороз, В. Садковий, П. Ситник, А. Халецька та ін. [9; 26; 31; 59; 61; 88; 100; 106; 133; 145; 156; 165; 273; 282; 327].

Разом із тим, не применшуючи надбань фахівців з даної проблематики та наявну Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року та Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [182], можемо відзначити, що в *нашій державі відсутній єдиний інституціональний концепт державного управління соціальною безпекою регіонів*, що негативно позначається на рівні системи безпеки загалом (курсив наш – А. П.-П.). Тому головним завданням цього дослідження є наукове обґрунтування на підставі системного аналізу синкретичності інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, яка (система) представляє собою єдність інституціональних засад і механізмів державного управління.

Проте перш ніж перейти до визначення складових інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, відзначимо, що вона відзначається синкретичністю. Під останньою розуміють таке:

- 1) (у межах філософського трактування) поєднання різновидових філософських течій, універсалій в одну систему;
- 2) (у межах мистецького трактування) поєднання або злиття «несумісних» образів мислення і поглядів;
- 3) (у межах лінгвістичного трактування) постійне об'єднання в одній формі кількох значень або компонентів значень, розділених між різними формами [279].

Як зазначалося вище, системний, синергетичний та інституціональний підходи повинні використовуватися в комплексі в межах реалізації й удосконалення державного управління соціальною безпекою України, у тому числі на регіональному рівні. У продовження висловлених думок, і

враховуючи перспективність окресленого напрямку наукових досліджень, вважаємо за потрібне детальніше зупинитися на обґрунтуванні методології застосування інституціонального підходу до формування та розвитку державного управління соціальною безпекою регіонів України, що об'єктивно вимагає розгляду низки основних термінів і понять у цій площині наукового пізнання.

На сьогодні терміни та поняття «інститут» й «інституція» активно та широко застосовуються у галузі науки «Публічне управління та адміністрування», а також в економічній теорії, соціології, політології, правознавстві та інших науках суспільно-політичного блоку. Незважаючи на схожість деяких характеристик обох цих термінів (інститут й інституція), у межах вищезазначених наукових галузей їм надається різна змістовна характеристика. Причинами цього можуть бути визнані предметна сфера (тобто коло явищ і процесів, що розглядаються, їхня природа та характер), завдання, які стоять перед означеними науковими галузями, дослідний інструментарій, що може використовуватися ними тощо.

Історичні документи свідчать, що ще з Давніх часів людство широко послуговувалося терміном «інституція» [69]. Так, у II ст. н.е. у Римі йому надавали регулівного правового значення і визначали як основоположні принципи та правила, покликані регламентувати відносини між різними учасниками суспільного життя [там само].

Сьогодні відношення до трактування поняття «інституція» певним чином змінилося. Розгляд семантики понять «інститут» та «інституція», наданих останнім часом вітчизняними вченими А. Васіною, В. Морозом, А. Михненко, О. Петроє, В. Погрібною та ін. [72; 162; 165], дозволяє стверджувати таке:

1) представники *економічної теорії* визначають «інститут» як норму, правило поведінки, інтегрований комплекс традицій і настанов, частину системи, а також норму, яка має розглядатися в поєднанні з певним механізмом, що забезпечує контроль і підтримку її дотримання. Крім того,

учені-економісти також використовують поняття «інституція», яку характеризують як соціальну форму типізації напрямків діяльності (функцій) господарюючих суб'єктів, які утворюють функціональну систему відносин суспільства, оскільки забезпечують формування системи виробництва суспільних благ і буття;

2) представники *соціологічної науки* мають схоже відношення до аналізу поняття «інститут», і розглядають його як установлення, сукупність норм права, покликані регулювати суспільні відносини одного порядку, а також як відносно стійкі типи та форми суспільної практики, у межах якої відбувається усталення соціальної організації суспільства, його зв'язків. Щодо терміну «інституція», то думки в соціологів розходяться, і вони її подекуди ототожнюють із інститутом. Так, інституцію співвідносять із моральною, релігійною та суспільно-політичною практикою, яка не регламентується законом, але припускає використання людьми неформальних норм [162];

3) загальний концепт *науки державне управління* передбачає використання певною мірою методологічних засобів теорії інституціоналізму, які були адаптовані свого часу в межах економічної, соціологічної, політологічної та правової науки (курсив наш – А. П.-П.). Проте державноуправлінський концепт поки що не становить цілісне знання і відзначається широким використанням таких терміноконструкцій, як інституалізація в державному управлінні, інституційні засади, інституціональний механізм тощо [72, с. 258–261, 263–267; 73, с. 202]. Разом із тим наявний понятійний апарат інституціоналізму, адаптований до предметної сфери державного управління, дає змогу визначити термін «інституціональність державного управління соціальною безпекою».

Науковець О. Петрос [72, с. 265–267] справедливо зауважує, що в Україні, на жаль, непоодинокими є випадки, коли «інститут» підміняють поняттям «організація», не враховуючи при цьому вихідні положення теорії інституціоналізму. Як наслідок, у вітчизняній науковій практиці

сформувалася стійка тенденція, з одного боку, використання поняття «інститут» у надмірно широкому значенні, а з другого – зведення до мінімуму застосування терміну «інституція».

Разом із тим *інституціоналізм охоплює обидві категорії – «інститут» та «інституція»*, які, хоча семантично пов'язані, але не однакові за змістом (курсив наш – А. П.-П.). Причинами ситуації, що склалася на вітчизняних теренах із поняттями «інститут» й «інституція», можна вважати неточності перекладу змісту наукових робіт Т. Веблена, Д. Норта та інших, які стосуються розвитку теорії інституціоналізму [173]. Так, відомий представник інституціоналізму, нобелівський лауреат Д. Норт наголошував, що інститути є нічим іншим як правилами гри, а інституції – організаціями, гравцями [там само].

Принагідно зазначимо, що В. Мюллер вважає, що інституції викликають також запитання «похідні» від цієї категорії, а саме категорії: «інституційний» й «інституціональний». Відповіді на такі питання знаходяться в тлумаченні цих категорій, яке повинно базуватися на понятті «інститут» (від лат. – *institutum* – установлення, установа [24, с. 314]). Аналіз перекладу англійських ідіоматичних виразів на українську мову дозволяє наполягати на тому, що інститутом можуть бути визнані:

- 1) соціальні структури, які включають у себе множину суспільних відносин;
- 2) соціальні продукти у вигляді зафіксованих обмежень;
- 3) узаємодія (співпраця) між людьми;
- 4) об'єкти, на які впливають інститути (індивідуальна поведінка економічних агентів) [там само].

При цьому, якщо за основу брати іменник «*institute*» – (інститут), то від нього походить слово «інституційний»; якщо базис словотворення становить іменник «*instition*» і прикметник «*institutional*», то від нього може утворитися слово «інституціональний».

Отже, дотримуючись точки зору класика інституціоналізму Д. Норта

[173], можемо підкреслити, що в системі державного управління, у тому числі соціальною безпекою регіонів, варто враховувати такий переклад «institute» – інститут (норма), а «institution» – інституція (організація). Зважаючи на це й ураховуючи предмет нашого дослідження, наполягаємо на необхідності виокремлення та здійснення подальшого аналізу, зокрема правової й організаційної складових системи державного управління в зазначеній сфері, що формують її *інституціональне та безпекове середовище* (курсив наш – А. П.-П.).

У продовження висловленої гіпотези щодо актуальності визначення інституціонального та безпекового середовища державного управління соціальною безпекою регіонів зазначимо, що його формують дві групи елементів. Перший блок елементів – *інституційний*, може бути представлений правовими нормами, які утворюють систему законодавства в соціальній сфері розвитку регіонів (Конституція України, міжнародні договори, ратифіковані нею, закони та підзаконні нормативно-правові акти). Щодо другого блоку елементів – *інституціонального*, то він включає в себе підсистеми керівної системи, до організаційної структури якої входять органи державної влади й місцевого самоврядування, їхні допоміжні інституції (дорадчі та координаційні), а також інші суб'єкти забезпечення соціального розвитку регіонів (суб'єкти господарювання, неприбуткові організації, представники громадськості).

Слід підтримати думку науковців, що розвиток інституціонального середовища в державному управлінні може включати декілька етапів, а саме:

- 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає спільних організаційних дій за участю державних інституцій;
- 2) формування загальних цілей;
- 3) установлення процедур розробки й прийняття норм і правил;
- 4) розробку, прийняття, запровадження норм і правил;
- 5) установлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференціацію їхнього застосування в окремих випадках;

б) формування статусів і ролей, які б охоплювали всіх учасників певної державноуправлінської діяльності;

7) легітимізацію, тобто суспільне визнання встановлених правил і норм;

8) закріплення цього визнання в неформальних правилах, традиціях поведінки та взаємодії всіх учасників державноуправлінської діяльності [73, с. 203].

Науковці теоретики та практики державного управління [72, с. 264; 73, с. 203] слушно підкреслюють, що інституціоналізація являє собою складний процес, мета якого визначається стратегічними цілями розвитку суспільства, що завжди має передбачати можливість трансформації суспільних відносин, яка може відбуватися двома паралельними шляхами. Роль державних інституцій у забезпеченні досягнення цілей цього розвитку полягає, по-перше, у *проведенні реформ*, які стосуються різних сторін суспільної життєдіяльності, а по-друге – у розробці й упровадженні формальних правил у формі правових актів, що, у свою чергу, становлять основу такого реформування (курсив наш – А. П.-П.).

Отже, усталені традиції, звичаї, соціальні та правові норми є тією інституційною основою, яка регламентує та консервує суспільні відносини, що базуються на прийнятній системі цінностей і стандартах поведінки. У разі запровадження нових норм поведінки, необхідних для забезпечення об'єктивізації державного управління (тобто наближення його до запитів суспільної системи), можуть виникати протиріччя між існуючими традиціями та новими правилами, які можливо усунути за умови ефективної інституалізації й легітимізації цілей державного управління шляхом залучення до їхньої реалізації громадськості.

Варто підкреслити, що у 2015 році в Україні за ініціативи Президента було створено Національну раду реформ і започатковано *62 реформи*, які стосуються зміцнення безпеки, у т. ч. соціальної, сталого розвитку як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях, упровадження в ній

європейських стандартів життя тощо [255, Глава 2 і 3] (курсив наш – А. П.-П.). До основних причин, які зумовили започаткування такого «пакету» реформ, В. Дементьєва, Р. Нурєєва та ін. [53] відносять кризу системи державного управління, її гіпертрофованість та гомеостаз модернізації, трансформаційні процеси в соціумі, «небезпеку» із його боку через несприйняття ним наявних правових норм тощо. У той же час, звертаємо увагу на те, що у вітчизняних правових документах [246; 255] бракує закріплення в систематизованому вигляді основних інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів (див. преамбулу Закону України «Про основні засади державної регіональної політики» і Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [там само]).

Підтримаємо точку зору С. Андрєєва, У. Бережницької, О. Грабовського, О. Петрос та ін. [17; 46; 72, с. 264], що *інституціональні засади в державному управлінні* становлять сукупність елементів відповідних державних систем (ланок, органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання та неприбуткові організації) і базових нормативно-правових актів, що визначають правовий режим функціонування цих систем, детермінуючи їхню інституціоналізацію через вплив зовнішніх і внутрішніх, екзогенних і ендогенних чинників, які зумовлюють якісно-кількісні та сутнісні зміни (перетворення) у зазначених системах. Ці засади є підґрунтям формування та функціонування відповідних механізмів державного управління, зважаючи на предмет нашого дослідження, – *інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів України* (курсив наш – А. П.-П.).

Ураховуючи положення теорії інституціоналізму та державного управління, вважаємо, що доцільним є закріплення на законодавчому рівні таких принципів інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України:

1) забезпечення спрямування цього управління на формування цивілізованих соціально-економічних відносин;

2) створення передумов стабільного економічного зростання і підвищення добробуту населення шляхом стимулювання зростання ефективності суспільного виробництва;

3) забезпечення невід'ємних прав і свобод людини та громадянина;

4) наявність дієвого контролю за дотриманням діючих і нових правил, що регламентують взаємини особистості й суспільства і передбачають застосування відповідних санкцій.

Отже, ефективність інституціоналізації державного управління в розвинених країнах демократій [73, с. 203] досягається за умови її здійснення на основі дієвої взаємодії публічних інституцій – органів влади різних рівнів зі структурами громадянського суспільства. Вона має сприяти артикуляції й агрегації (урахуванню) запитів останніх і динамічному реагуванню на них, а також надавати державному управлінню випереджального (проактивного) стану. Допомогти в цьому може закріплення його інституціональних засад, покликаних забезпечувати соціальний розвиток, які *формують інституціональне середовище державного управління соціальною безпекою регіонів* (курсив наш – А. П.-П.). Воно складається з двох груп елементів, а саме: *інституційної складової (у значенні правової)* і *інституціональної (у значенні організаційної)* (курсив наш – А. П.-П.). При цьому важливим є забезпечення безпековості інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів, яку (безпековість) варто розглядати в діалектичній єдності безпеки «для суспільства» і «з його боку», оскільки загрози для соціуму – первинні по відношенню до загроз із його боку.

Як відомо, у практиці державного управління здебільшого використовуються такі *форми інституалізації*:

1) проектування інститутів й інституцій;

2) запозичення їх з інших суспільних систем (курсив наш – А. П.-П.).

Перша форма (проектування інститутів й інституцій) передбачає цілеспрямоване їхнє формування з огляду на наявність об'єктивної потреби в

них. Таке *формування-проекування* – одна з інституціональних функцій держави, яка визначає інституційні (правові) й інституціональні (організаційні) передумови розвитку суспільства загалом і його окремих сфер зокрема (курсив наш – А. П.-П.). Альтернативний варіант проектування інститутів й інституцій – їхнє запозичення. Підкреслимо одразу, що інститути розвинутих держав світу не можуть бути безапеляційно й ідентично використані в умовах іншої країни без їх ґрунтового дослідження та модифікації до умов конкретного інституціонального середовища.

Аналіз наявних інституційних (правових) й інституціональних (організаційних) проблем державного управління соціальною безпекою регіонів України дає змогу стверджувати, що вони в значній мірі історично обумовлені [36; 186; 304]. Власне кажучи, за час своєї незалежності в Україні відбулася значна кількість процесів трансформації її державної системи, причому на різних організаційно-правових рівнях управління. Крім того, вони супроводжувалися перманентними реформами (інституційними, структурними тощо), які крапково та поступально знижували захисні властивості цієї системи.

До речі, в останніх наукових напрацюваннях також намітилася тенденція до характеристики етапів перехідного періоду українського суспільства (див. публікації О. Грабовського [46]). Потребує конкретизації позиція К. Петракової щодо критеріїв здійсненої періодизації інституціоналізації державного управління України в соціально-економічній сфері [191, с. 8]. Уважаємо, що таку періодизацію в межах предмета нашого дослідження варто здійснювати з огляду на ключові державноуправлінські рішення, прийняття яких значним чином позначилося на безпечному розвитку соціальної сфери в регіонах. Розгляд цих рішень дає змогу стверджувати, що періодизація інституціоналізації державного управління в соціальній сфері може бути представлена таким чином:

1) «*передумова*» – 1991–1996 рр. (відзначається прийняттям Конституції України, що закріплює нову організаційну структуру системи

державного управління в цій сфері, а також визнає людину, її життя та безпеку найвищою соціальною цінністю);

2) *«перманентне формування»* – 1997–2005 рр. (відзначається прийняттям, по-перше, Закону України «Про основи національної безпеки України» (від 19.06.2003 р. № 964-IV), у якому гарантувалося забезпечення сталого розвитку суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам. А по-друге, Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 08.09.2005 р. № 2850-IV), що започаткував їхнє визначення як одиниць адміністративно-територіального устрою, здатних забезпечити власний і загальнодержавний соціально-економічний розвиток);

3) *«збій у формуванні»* – 2006–2014 рр. (відзначається прийняттям державноуправлінських рішень щодо глибинного усунення наслідків фінансово-економічної та суспільно-політичної кризи, зокрема прийняттям постанов Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (від 10.09.2014 р. № 442), «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» (від 06.09.2014 р. № 3585) тощо);

4) *«відновлення реформування»* – 2015 р. – по теперішній час (відзначається прийняттям, по-перше, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» (від 12.01.2015 р. № 5/2015), у межах якого окреслені вектори «розвиток», «безпека», «відповідальність» і «гордість», що потребують уточнення. По-друге, Закону України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII), який, хоча й закріпив класифікацію регіонів на макро- і мікро-, але так і продовжив їх визначати як одиниці адміністративно-територіального устрою без конкретизації сутнісного наповнення цієї категорії. По-третє, Закону України «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII), який унеможливив поступальне впровадження постмодерного тренду щодо соціальної орієнтованості безпеки, а також системність її забезпечення на

вітчизняних теренах.

Проведений аналіз вітчизняної правової регламентації організаційно-функціональної структури керівної підсистеми у сфері соціальної безпеки регіонів, а також інституціональних механізмів міжвідомчої координації та взаємодії елементів цієї підсистеми дає змогу наполягати, що в ній наявні структурні проблеми на всіх рівнях її організації, а саме:

1) із позиції загальної «теорії систем». Вітчизняна інституціональна державна система у сфері соціальної безпеки регіонів фактично не є належним чином організованою та цілісною сукупністю інституцій (суб'єктів) забезпечення соціального розвитку на різних рівнях управління, між якими повсюдно не налагоджені ефективні управлінські зв'язки;

2) відсутній цілісний інституціональний концепт безпечного розвитку соціальної сфери на найбільш наближеному до громадян рівні – регіональному, який би визначав рівні, суб'єктів і функціонали організаційно-інституційної взаємодії, постійно діючі органи управління в цій сфері, а також *координаційні інституції* (курсив наш – А. П.-П.). При цьому наявні нормативні приписи у визначенні компетенції суб'єктів забезпечення соціального розвитку регіонів містять як прогалини, так і суперечності, що негативно позначається на результативності й ефективності реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів України.

У сфері соціальної безпеки регіонів паралельно існує ієрархія «керівні» – «керовані» [36; 186; 304]. Це зумовлено тим, що існує категорія суб'єктів, які володіють, з одного боку, певним обсягом особистої власності, але при цьому загальними знаннями, що не дозволяють брати участь в управлінні складними та масштабними організаціями та сферами, а з другого – спеціальними знаннями, досвідом і здібностями з управління, що відзначається досить складним і масштабним структурним комплексом. На цій підставі вважаємо, що складений інституціональний механізм державного управління соціальною безпекою регіонів політики України має вигляд трьох рівневої системи (рис. 2.3).

На наш погляд, перший рівень (тобто «Центр») інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів України може бути представлений державними та недержавними інституціями, насамперед, Парламентом, Урядом і Президентом України, центральними органами виконавчої влади, які формують державне управління соціальною безпекою регіонів політики України.

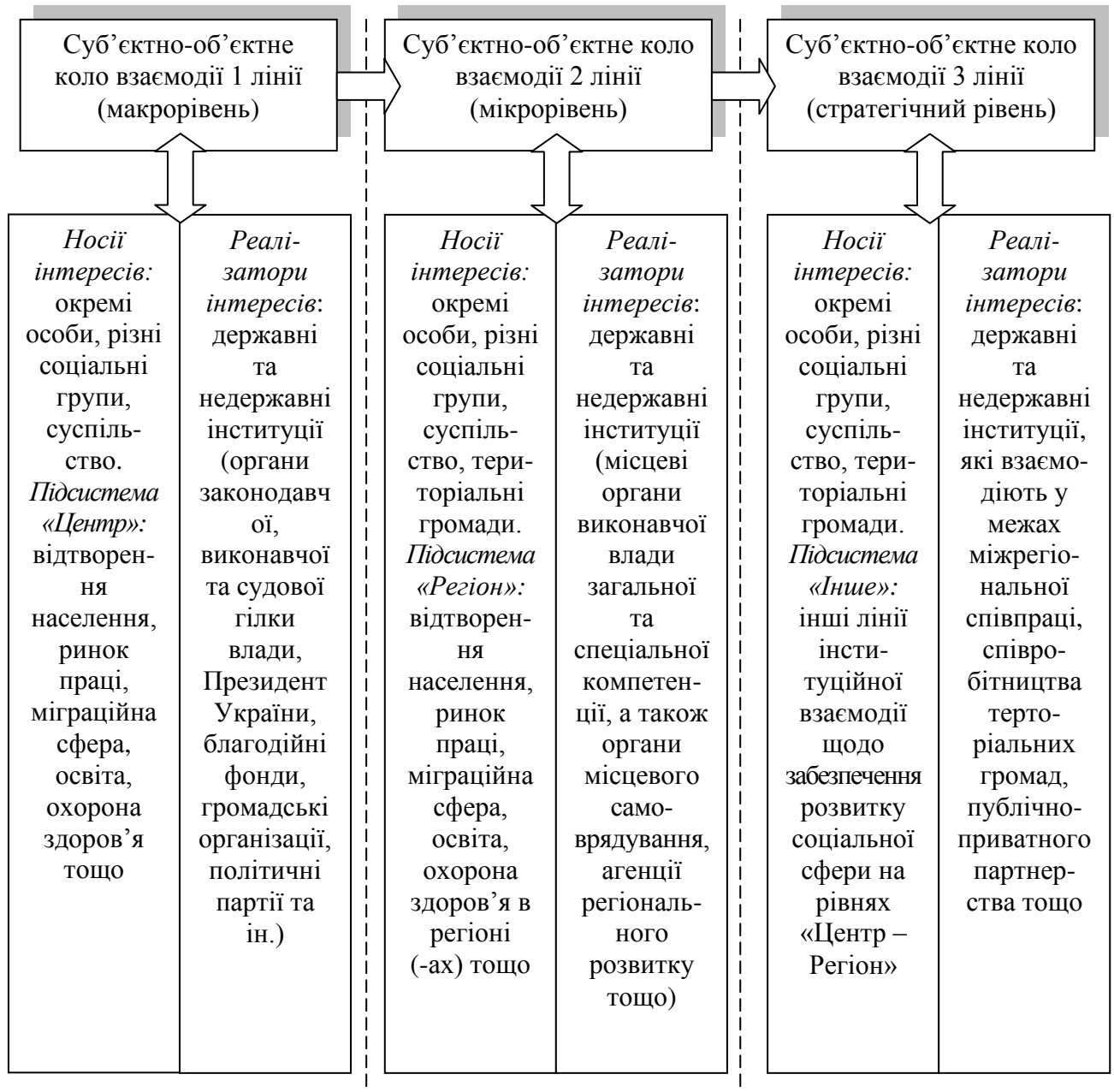


Рис. 2.3. Рівні та суб'єкти організаційно-інституційного взаємозв'язку у сфері соціальної безпеки регіонів України

Джерело: : складено на підставі аналізу чинного законодавства України та наукових напрацювань у межах обраної проблематики дослідження

Другий рівень організаційно-інституційної взаємодії в цій сфері стосується її розвитку в окремо взятих регіонах, який забезпечують відповідні його державні та недержавні інституції, а третій рівень – стосується міжрегіональної співпраці, співробітництва територіальних громад, публічно-приватного партнерства тощо. Реалізація такої взаємодії має забезпечувати *розвиток функціоналів інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України* (курсив наш – А. П.-П.). Соціальний розвиток регіонів і зміцнення їхньої безпеки в цьому контексті пов'язані із здійсненням таких загальновизнаних державноуправлінських функцій:

- прогнозування та планування;
- організації;
- мотивації;
- контролю.

Це стає можливим за наявності належного інституціонального забезпечення, а в його розпорядженні достовірної та своєчасної інформації щодо процесів, які відбуваються в зазначеній сфері. Для отримання цієї інформації застосовується низка інституціональних засобів, зокрема в межах здійснення функції моніторингу [12]. У загальному сенсі він представляє собою безперервний процес організаційно-інституційного спостереження за об'єктом, оцінки результатів, що дозволяють спрогнозувати ситуацію щодо його подальшого розвитку. Моніторинг – складний процес, що включає отримання, обробку, зберігання та надання даних [12]. Вони можуть стосуватися декількох об'єктів впливу або містити в собі інформацію про один, зокрема про регіон, що дозволить спростити аналіз розвитку території з точки зору соціальних, економічних та екологічних показників. Таким чином, *система моніторингу сфери соціальної безпеки регіонів* – це система збору даних про стан її функціонування, які описуються за допомогою певних ключових показників з урахуванням зовнішніх факторів і внутрішніх особливостей цієї сфери.

Сучасне суспільство сьогодні орієнтоване на інновації, сталість розвитку та безпеку, тому Україні для збереження і примноження конкурентних переваг, необхідно враховувати ряд аспектів, спрямованих на соціальний розвиток у контексті інституціоналізації системи державного управління соціальною безпекою регіонів.

На жаль, відомі системи моніторингу не завжди можуть задовольнити зростаючі потреби сучасного соціуму, українське суспільство в цьому контексті не є винятком [12]. З урахуванням наявних проблем державного управління соціальною безпекою регіонів України, до цих проблем можемо віднести такі: 1) вузьку спеціалізацію напрямків дослідження (моніторингу); 2) безсистемність і розгалуженість його даних; 3) закритий доступ до інформації, недостатню її достовірність.

Для усунення зазначених недоліків у сфері дослідження стану соціальної безпеки регіонів необхідно вдосконалити наявну систему її моніторингу. Вона повинна виконувати низку завдань, а саме: включати в себе різні об'єкти дослідження; бути різнорівневою, з точки зору державного управління та ранжування регіонів; об'єднувати отримані дані в єдиному інформаційному центрі; систематизувати інформацію в електронні бази даних відкритого доступу, а також стати основою для реалізації єдиної інфраструктури просторових даних (рис. 2.4) [214].

Крім того, інституціональний розвиток державного управління соціальною безпекою регіонів України вимагає виокремлення й інших його організаційно-інституційних підсистем, що можливо за такими функціоналами:

1) інформаційною складовою (основне призначення якої – забезпечення узгодження та координація державноуправлінських рішень, збір необхідних даних у сфері соціальної безпеки регіонів щодо стану її розвитку і захищеності);

2) прийняття державноуправлінських рішень як сукупності організаційно-правових правил розподілу повноважень у цій сфері;

3) аналітичною і коригувальною, що охоплюють сукупність організаційно-інституційних методів, важелів й інструментів, орієнтованих уже не на збір інформації, а на її аналіз і підтримку мотиваційно-коригувальних умов для забезпечення необхідного стану реалізації державноуправлінської діяльності в зазначеній сфері.

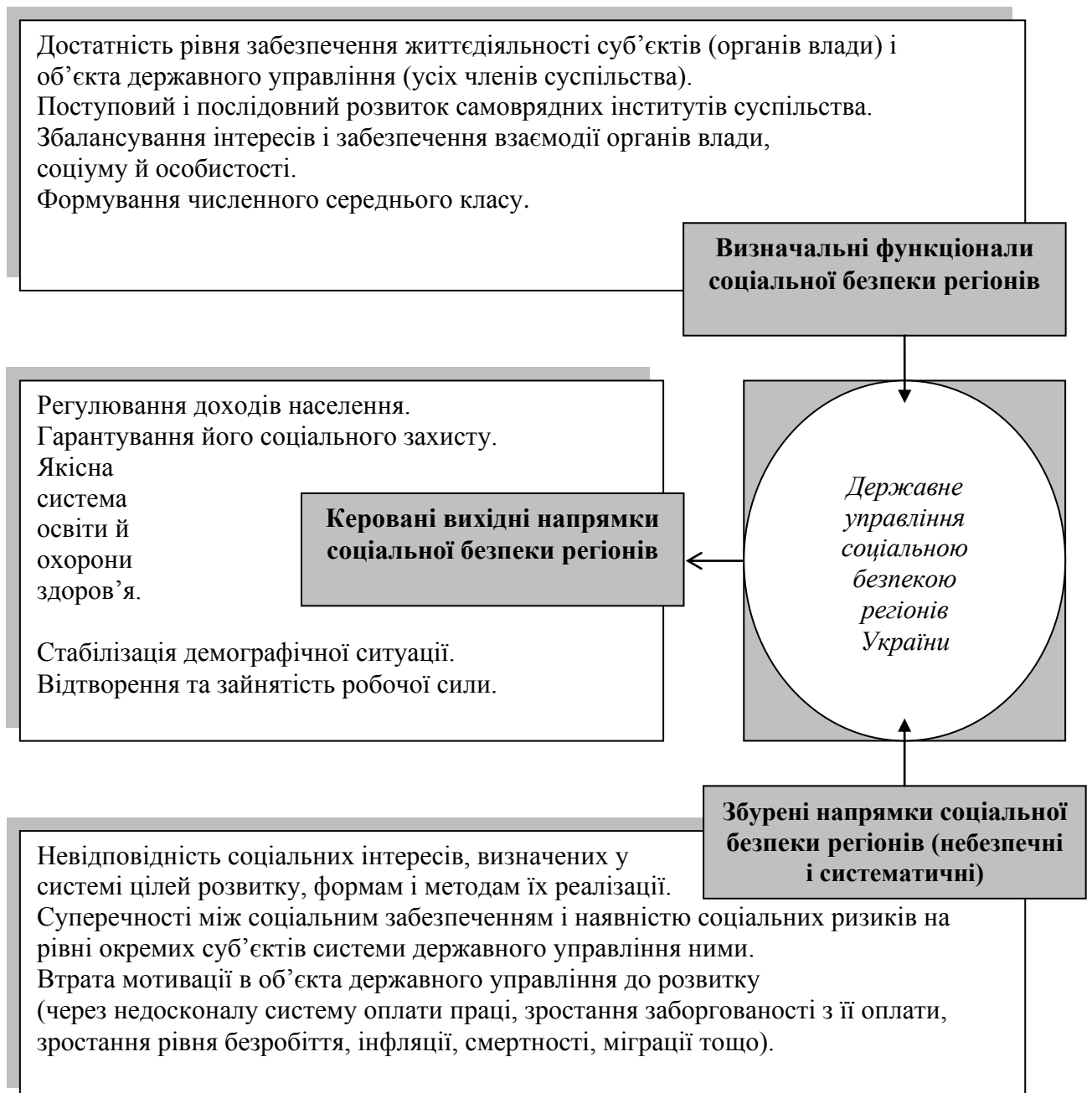


Рис. 2.4. Функціонали інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Джерело: складено на підставі аналізу наукових напрацювань [88]

Варто підкреслити, що розвиток цих функціоналів інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України може відбуватися за такими параметрами:

- визначально-обов'язковими;
- збуреними (небезпечними і систематичними);
- керовано-вихідними параметрами, обґрунтування яких може становити предмет подальших наукових досліджень.

Отже, у межах висловленої гіпотези щодо інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів України доведено, що це середовище за сучасних умов формують два блоки елементів. Перший блок елементів отримав назву «*інституційного*» і відзначається єдністю правових норм. Вони утворюють відповідну систему законодавства щодо безпечного соціального розвитку регіонів. До числа цих правових документів віднесені, насамперед, такі:

- Конституція України;
- міжнародні договори;
- закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Щодо другого блоку елементів, який можна назвати «*інституціональним*», то його охарактеризовано з позиції застосування системного підходу (курсив наш – А. П.-П.). При цьому інституціональний блок елементів у державному управлінні соціальною безпекою регіонів України являє собою підсистему керівної системи, до організаційної структури якої зараховано:

- 1) органи державної влади й місцевого самоврядування;
- 2) їхні допоміжні інституції (дорадчі та координаційні);
- 3) інших суб'єктів забезпечення соціальної безпеки регіонів (суб'єктів господарювання, неприбуткові організації, представників громадськості).

Роль цих інституцій полягає, з одного боку, у проведенні реформ, які сприяють гарантуванню безпечного соціального розвитку регіонів України. А з другого – у затвердженні правил у формі правових актів, які, у свою

чергу, є основою для такого реформування.

Підкреслимо, що в Україні контури державноуправлінської науки є відносно розмитими, зокрема, у визначенні інституціонального середовища державного управління соціальною безпекою регіонів. Уважаємо, що під інституціональним середовищем державного управління соціальною безпекою регіонів України доцільно розуміти систему, що денотично охоплює його *засади (статичні елементи) і механізми (динамічні елементи)* (рис. 2.5) (курсив наш – А. П.-П.).

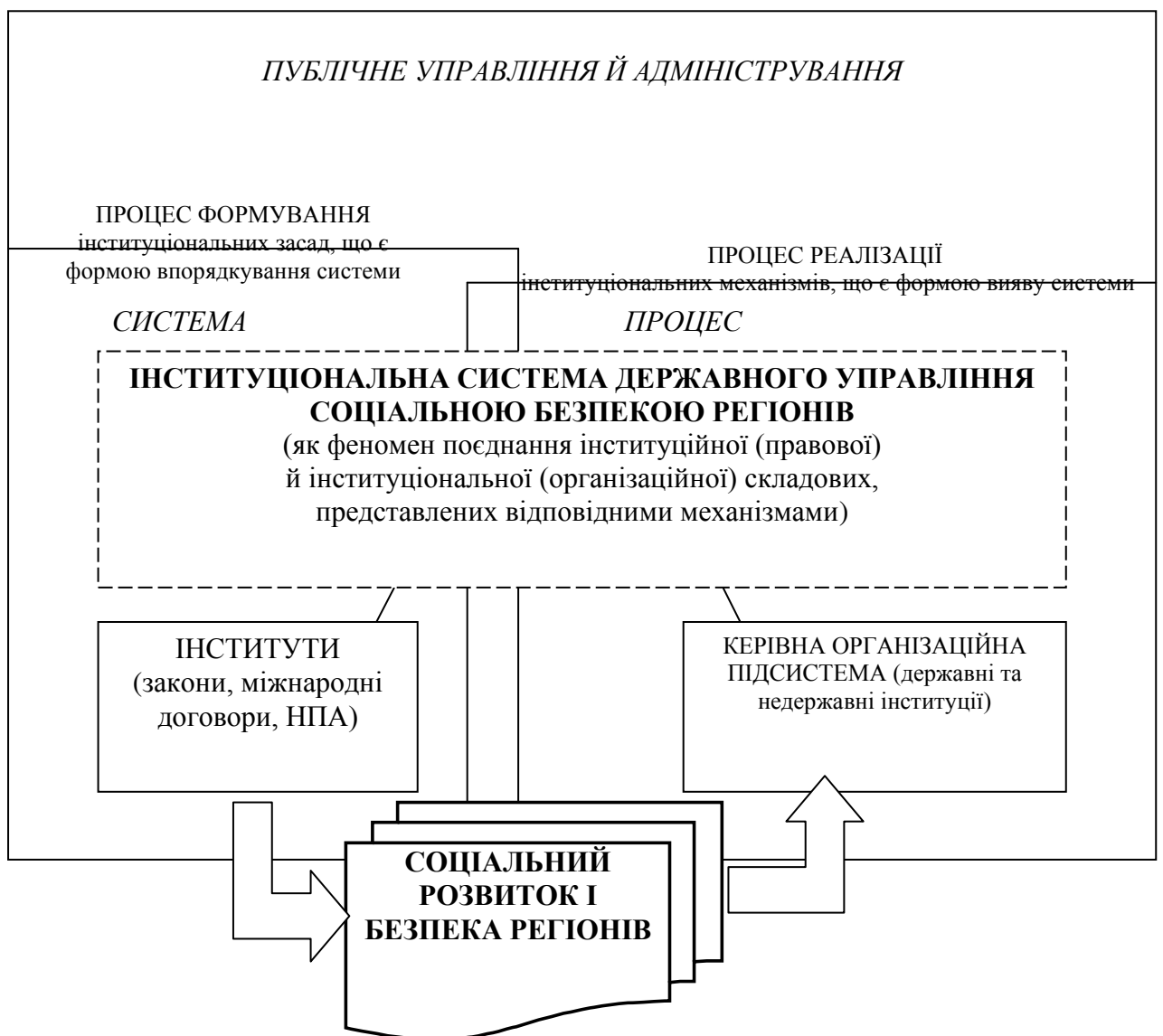


Рис. 2.5. Схематичне представлення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів

Джерело: авторська розробка

До причин такого визначення меж інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України може бути віднесено:

1) стійку тенденцію щодо використання поняття «інститут» у надмірно широкому значенні. Ця тенденція сформувалася в межах наукової практики. Крім того, спостерігається зведення до мінімуму застосування терміну «інституція»;

2) змістовно-правову диференціацію у сфері державного управління соціальною безпекою регіонів. Ця диференціація передбачає, по-перше, застаріле визначення поняття «регіон» як одиниці адміністративно-територіального устрою без виокремлення її сутнісних особливостей, а по-друге, синонімічну характеристику національної та державної безпеки без виділення в її межах соціальної безпеки регіонів.

У цьому контексті варто відзначити, що основоположні правові документи певною мірою окреслюють орієнтири державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів. Її гарантування має відбуватися в межах:

- Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.;
- Закону України «Про засади державної регіональної політики»;
- Закону України «Про національну безпеку України»;
- Указу Президента України, яким затверджена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» тощо [182].

Системне осмислення методологічної проблеми формування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України дозволило визначити цілісне уявлення та підтвердити його запропонованою логіко-методологічною моделлю, яка представлена відповідною формулою в межах наступного підрозділу дисертації (курсив наш – А. П.-П.).

На основі аналізу наукових напрацювань учених щодо проблематики формування та функціонування інституціональної системи державного управління в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності визначено таке:

недостатній рівень дослідження й обґрунтування інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів України. У цьому контексті сформульована та доведена гіпотеза щодо необхідності концептуалізації перспективного наукового напрямку, у межах якого визначено теоретико-методологічний базис розроблення дієвих інституціональних засад і механізмів розвитку державного управління соціальною безпекою регіонів України. Уважаємо, що вони передбачають синтез інституційної складової й інституціональної. Інституціональна синкретичність державного управління соціальною безпекою регіонів України дозволяє наполягати на тому, що її елементи формують, з одного боку, інституціональне середовище державної соціальної політики, а з другого – безпекове середовище розвитку регіонів. Останнє передбачає здійснення результативного державного управління соціальним розвитком регіонів України, а також формування безпеки «для суспільства» і «з його боку». При цьому визнається необхідність виокремлення періодів інституціоналізації вітчизняного державного управління соціальною безпекою регіонів України, починаючи з моменту проголошення її незалежності і до теперішнього часу. Критерієм для виокремлення цих періодів запропоновано обрати ключові державноуправлінські рішення, прийняття яких значним чином позначилося на розвитку соціальної сфери, зокрема на найбільш наближеному до громадян рівні – регіональному.

На цій підставі обстоюється думка щодо можливих причин недосконалості сучасного стану дії інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, які стосуються його організаційно-правового забезпечення. Крім того, обґрунтовано перспективну модель функціонування зазначеної системи, яка покликана забезпечити комплексність її функціонування. У межах запропонованої моделі наполягається на доцільності визначення таких складових:

– по-перше – рівнів і суб'єктів організаційно-інституційного взаємозв'язку у сфері зміцнення соціальної безпеки регіонів;

– по-друге – її функціонали, серед яких особливе місце відведено моніторингу. Практичне значення реалізації сукупності цих функціоналів полягає в забезпеченні підвищення результативності державного управління соціальною безпекою регіонів України шляхом вчасного та систематичного визначення факторів і показників її розвитку, а також його коригування.

2.3. Методологія дослідження інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Механізми державного управління (регулювання) є своєрідним способом організації елементів системи державного управління, які мають функціональний та методологічний характер і становлять основу інших механізмів – комплексних або складених. Використання механізму державного управління повинно сприяти реалізації державної політики, тому вважаємо, що для визначення його дефініції слід використовувати більш узагальнююче формулювання – «форма вияву й упорядкування дії системи». Воно передбачає здійснення адекватних ситуації дій органами влади, націлених на врегулювання різних суспільних відносин і врівноваження інтересів їхніх учасників, адже інтереси відіграють роль специфічних вимог, а завдання держави – їхнє коригування. Спрощений схематичний вигляд системи та механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів і їх розвитку наведено на рис. 2.5.

Отже, в *інституціональній системі державного управління соціальною безпекою регіонів* варто виокремлювати статичні елементи, а також динамічні, представлені, насамперед, механізмами. «Проактивність» їхнього функціонування визначають організаційне, інформаційно-аналітичне, ресурсне, методичне та інше забезпечення (курсив наш – А. П.-П.). При цьому слід зважати на те, що регіони мають свої особливості у формуванні та функціонуванні систем забезпечення власної безпеки, тобто тих інститутів і

механізмів, які покликані захистити інтереси особи, населення, господарюючих суб'єктів регіону.

Зважаючи на класичний підхід до класифікації механізмів державного управління [117, с. 28–29], у сфері соціальної безпеки регіонів можемо запропонувати такий поділ цих механізмів:

– *державні механізми зміцнення соціальної безпеки регіонів*, до яких входять конкретні державні механізми управління (правові, економічні, організаційні, інституційні, інформаційні, комплексні тощо), які передбачають здійснення процесу державного управління соціальною регіональною безпекою саме органами державної влади (Президентом, органами законодавчої та судової влади, центральними та місцевими органами виконавчої влади та іншими державними інституціями);

– *недержавні механізми зміцнення соціальної безпеки регіонів*, які формуються та реалізуються органами місцевого самоврядування, із залученням приватного сектора, громадськості тощо;

– *механізми взаємодії суб'єктів управління щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів*, що знаходяться на перетині перших двох видів механізмів, а тому певною мірою їхнім симбіозом;

– *конкретні механізми державного управління соціальною безпекою регіонів*, які будуть деталізовані в роботі далі (курсив наш – А. П.-П.).

Серед конкретних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів можна виокремити ті, що є загальними, – *правовий (інституційний) та організаційний (інституціональний)*, а також *спеціальні механізми забезпечення такої безпеки* (курсив наш – А. П.-П.). Вони є системою елементів, управлінських стосунків між ними, регулюючих інструментів, а також заходів правового, організаційно-інституціонального й економічного характеру із запобігання, нейтралізації й усунення реальних і потенційних загроз соціальному розвитку регіонів.

Вимогою часу є зміна форм і методів взаємодії державних інституцій (органів, установ), а також з 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 «портфелю» ресурсів, а також посилення відповідальності регіональної адміністрації за хід 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, створювати науково-технічний, соціальний та економічний потенціал для прискорення територіального розвитку і формування системи безпеки.

Для нашої країни ключовим і досить складним у практичному вирішенні є питання соціальної регіональної безпеки, модернізації механізмів державного управління соціально-економічною сферою. Тому пошук моделі такої модернізації потребує подальшого науково-методологічного та практичного опрацювання.

Погоджуємося із ученими (О. Дегтярем, О. Непомнящим та ін.), що для дослідження державного регулювання розвитку соціальної сфери на всіх рівнях управління в умовах сучасних викликів доцільно використовувати наукові методи й підходи, які можуть бути розділені на три групи. До цих методів науковці відносять:

- 1) загальні методи дослідження явищ і процесів управління;
- 2) логічні методи пізнання;
- 3) емпіричні методи дослідження [58, с. 12; 220].

На думку О. Дегтяря, концептуально методологічну основу системи управління в соціальній сфері становлять низка підходів, зокрема проєктних, представлених управлінням цілями (результатами), управлінням цінностями, управлінням за процесами, схематичною моделлю, системною моделлю, сервісною моделлю [58, с. 13]. Розгляд цих підходів до моделювання державного управління розвитком соціальної сфери в контексті безпеки

регіонів дозволив обґрунтувати впровадження в Україні схеми «м'якої» системної методології Ульріха, доповненої новою соціально-еволюційною моделлю спіральної динаміки Грейвза-Коуена, яка відображає виникнення системи цінностей, що існують спільно та по черзі визначають стратегію соціального розвитку [там само, с. 14]. Принагідно відзначимо, що ці парадигми свідомості (ціннісні компоненти) включають таке:

- духовні вірування;
- культурні ідеї;
- моральні принципи;
- моделі навчання тощо.

Крім того, ці парадигми свідомості з'являються в міру виникнення потреби в них у процесі соціокультурної еволюції.

На погляд О. Дегтяра, О. Непомнящего та ін. [57; 58, с. 12; 220], м'яка системна методологія охоплює таке: 1) ціль для вирішення проблеми; 2) прояв проблеми в багатосценарній формі; 3) підготовку до визначення проблеми; 4) створення концептуальної моделі перетворень; 5) порівняння її суб'єктно-об'єктної складової; 6) створення плану перетворень; 7) реалізацію плану перетворень.

Аплікуючи загальну методологію дослідження формування державного регулювання розвитку соціальної сфери й ураховуючи позицію В. Бакуменка, А. Дегтяра, О. Дегтяра, С. Попова, О. Кіреєвої, А. Решетніченко та ін. учених [8, с. 21; 9, с. 26], зазначимо, що формування публічного адміністрування взагалі та державного управління соціальною безпекою регіонів зокрема відбувається в напрямку зміни технологічної складової й активізації значення синкретично-ієрархічної компоненти. Власне кажучи, в Україні важливим є здійснення кардинальної трансформації системи державного управління, яке (з теоретико-методологічної точки зору) повинно відбуватися шляхом запровадження концепції, що отримала назву нового публічного управління та державного менеджменту.

Зважаючи на вимоги часу, можемо підкреслити, що метою

впровадження концепції нового публічного управління в соціально орієнтованій сфері України є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в її регіонах [218]. 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 й єдність загальних принципів їхнього функціонування. Вихідні параметри соціального регіонального розвитку визначаються «центром» у вигляді законодавчих і нормативних актів, вироблення єдиної науково-технічної політики, як фактору стабілізації економіки в державі та її регіонах, формування інтелектуального й кадрового потенціалу, особливо це стосується фундаментальної науки.

З огляду на предмет дослідження й ураховуючи інформацію Національної ради реформ [243] зазначимо, що основними напрямками розвитку України на майбутній період може бути визнана головна мета регіональної політики, тобто раціональне використання соціально-економічного 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 тощо. У цьому контексті можемо відзначити, 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 військово-політичних конфліктів тощо.

Очевидно, що в системі внутрішньодержавної політики регіонів особливе місце займає саме соціальна складова. Її метою та змістом виступає державне регулювання всього комплексу соціальних процесів, форм спілкування між людьми; такий різновид політики є не що інше, як

концентрованим втіленням інтересів людей у сфері соціальних відносин та умов життєдіяльності. Останні представляють собою матеріальні й духовні блага, сфери діяльності, необхідні для існування та розвитку суспільства.

Отже, можемо стверджувати, що головним об'єктом державної соціальної політики на всіх рівнях її формування та реалізації є населення країни та її регіонів, яке виступає в якості споживчої сили суспільства, суб'єкта потреб і споживання, а також учасників відносин у сфері гарантування соціальної безпеки.

Усі види політики держави тісно пов'язані між собою, тому те, що для державної соціальної політики є підсумком, то для іншої, зокрема, регіональної, є вихідним пунктом. Одразу підкреслимо, що особливе значення для розвитку суспільства має діалектичний узаємозв'язок між соціальною й економічною політикою держави. За умови дисбалансу між ними неможливе нормальне функціонування ринкового господарства, запобігання і згладжування соціальних конфліктів в регіонах. Тому державна соціальна політика повинна формуватися таким чином, щоб забезпечувати на операційному рівні зростання доходів населення відповідно до його внеску і наявних фінансово-економічних можливостей, а також запобігати гіпертрофованому соціальному патерналізму та дестабілізації в регіоні.

Сучасна стратегія державної соціальної політики України та її регіонів визначена в програмі реформ [243; 255]. Однак аналіз правової бази дозволяє стверджувати, що така стратегія не характеризується системністю [215; 216]. Тому її концепт не в повній мірі може сприяти реалізації пріоритетів безпечного соціального розвитку регіонів (дет. про механізми формування сервісно-орієнтовної державної політики в Україні йдеться у наукових працях К. Дубич, О. Карпенко, Д. Кучерук та ін. [68; 100]).

На нашу думку, допомогти вирішити проблему дієвої реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів може науково обґрунтована модель його формування, яка охоплює цілісне логіко-методологічне визначення відповідних інституціональних

засад і механізмів, а саме (див. Формулу 2.1) [201]:

$$\begin{aligned}
 M_{\Phi \text{ДУСБР}} = & [CM_{\text{ДУСБР}}IT \cap (PKM_7 \vee \{PM_{(3)} \cup OM_{(3)} \cup DP_{\text{уфДйОСС}(e)} \cup \\
 & DP_{\text{уфСД}(e)} \cup DP_{\text{уфВНРСіЗ}(e)} \cup DP_{\text{ПСГ}(e)} \cup DP_{\text{РГСІ}(e)}) \cup f: C^{\Delta}_{\text{ДУСБР}} [(Pr_{\text{ДУСБР}} \\
 & \rightarrow CZ_{\text{ДУСБР}}) \cap \{R \in U_{\text{ПР}}\} \cap \text{dfr}^{\text{ППП}, \text{ПЦП}}] \cup \{C|O(\Psi_{\text{ДУСБР}})\} \rightarrow [KH_{\text{ДУСБР}} \cup \\
 & KZM^n_{\text{ДУСБР}}]
 \end{aligned}$$

Формула 2.1,

де $M_{\Phi \text{ДУСБР}}$ – модель формування державного управління соціальною безпекою регіонів;

$CM_{\text{ДУСБР}}IT$ – комплексний механізм державного управління соціальною безпекою регіонів інтеграційного типу;

PKM_7 – підмеханізми комплексного механізму ДУСБР інтеграційного типу, що поділяються на загальні та спеціальні;

$PM_{(3)}$ – правовий (інституційний) механізм механізму ДУСБР інтеграційного типу (загальний);

$OM_{(3)}$ – організаційний (інституціональний) механізм стратегічного механізму ДУСБР інтеграційного типу (загальний);

$DP_{\text{уфДйОСС}(e)}$ – державна політика у сфері доходів і особистого споживання сімей (спеціальний механізм);

$DP_{\text{уфСД}(e)}$ – державна політика у сфері суспільного добробуту (спеціальний механізм);

$DP_{\text{уфВНРСіЗ}(e)}$ – державна політика у сфері відтворення населення робочої сили і зайнятості (спеціальний механізм);

$DP_{\text{ПСГ}(e)}$ – державна політика щодо підтримки «слабких груп» у суспільстві (спеціальний механізм);

$DP_{\text{РГСІ}(e)}$ – державна політика щодо розвитку галузей соціальної інфраструктури (спеціальний механізм);

$f: C_{\text{ДУСБР}}^D$ – множинна функція від структурно-динамічної конструкції державної політики, заснованої на різних за природою домінантах державного управління соціальною безпекою регіонів. Зокрема, на чіткій визначеності багатовимірної системи організаційного, інформаційно-аналітичного, ресурсного, методичного та іншого забезпечення ($CZ_{\text{ДУСБР}}$) і об'єктивізації принципів формування державного управління соціальною безпекою регіонів ($Pr_{\text{ДУСБР}}$);

$R \subset UnP$ – замкнений зворотній зв'язок, що виникає при виконанні управлінських рішень після ідентифікації основних системно-універсальних проблем соціального розвитку і безпеки регіонів;

$dfr^{ппп, пцп}$ – похідна функціональна компонента державної політики соціального розвитку окремо взятого регіону, що забезпечує її дієвість за рахунок використання публічно-приватного партнерства, програмно-цільового підходу тощо;

$C|O(C_{\text{ДУСБР}})|$ – інкорпоровані стратегічні й операційні цілі ДУСБР, що забезпечують побудову і добір новаційного державноуправлінського інструментарію ($КНІ_{\text{ДУСБР}}$) і, відповідно, розробку комплексу заходів його застосування в межах запропонованої моделі ($КЗЗМ^n_{\text{ДУСБР}}$).

В узагальненому вигляді до стратегічних цілей державного управління соціальною безпекою регіонів, що мають вирішальне значення для інститутів держави та суспільства, можна віднести такі:

- 1) досягнення відчутного поліпшення матеріального становища й умов життя людей;
- 2) забезпечення зайнятості населення, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили;
- 3) гарантування конституційних прав громадян у галузі праці, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури тощо;
- 4) нормалізацію і поліпшення демографічної ситуації, зниження рівня смертності населення;

5) суттєве покращення соціальної інфраструктури тощо.

При цьому економічним фундаментом цілей і заходів стратегії державного управління соціальною безпекою регіонів повинно стати щорічне зростання ВВП та інвестицій в основний капітал, нарощування обсягів виробництва у найважливіших галузях національної економіки, подальше зниження рівня інфляції й дефіциту державного бюджету тощо.

Реалізація стратегії державного управління соціальною безпекою регіонів повинна мати певну тактичну складову, тобто групування стратегічних установок на окремі етапи. Серед них можна виокремити етап, головні завдання якого мають першочерговий 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 низки заходів, а саме: ліквідація та недопущення в подальшому заборгованості з виплати заробітної плати, пенсій тощо; упорядкування діючої системи пільг і компенсацій, обґрунтованість їхнього надання; формування системи державних мінімальних соціальних стандартів; уточнення методики розрахунку показника величини прожиткового мінімуму, виходячи з фактично 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 протікати в більш сприятливих економічних умовах.

На думку А. Дегтяра, О. Дегтяра, О. Іляш, В. Ковальчук, Л. Мельничук та ін. [55, с. 422, 430–435; 88, с. 15; 155], рівень соціальної безпеки України та її регіонів визначає група складників державного управління нею, а саме: безпека відтворення населення та трудового потенціалу, безпека соціальної сфери, безпека ринку праці та зайнятості населення, міграційна безпека. У продовження зазначимо, що в державному управлінні соціальною безпекою

регіонів варто виділити кілька важливих аспектів, за якими здійснюється регулювання соціальних процесів у регіонах. До цих аспектів можна зарахувати реалізацію таких державноуправлінських заходів, що становлять підґрунтя *спеціальних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів*:

- 1) політику у сфері доходів й особистого споживання сімей;
- 2) політику у сфері суспільного добробуту;
- 3) політику у сфері відтворення населення робочої сили та зайнятості;
- 4) політику щодо підтримки «слабких груп і категорій» у суспільстві;
- 5) політику щодо розвитку галузей соціальної інфраструктури (курсив наш – А. П.-П.).

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

Політика у сфері суспільного добробуту передбачає таке:

а) розробку і 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 сфера охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, освіти та науки, культури й мистецтва, охорони природи тощо. Галузі й види діяльності, що входять до неринкового сектору, 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 по безробіттю, організації оплати громадських робіт для тимчасово незайнятих, розробці програм створення, збереження і розвитку робочих місць. Даний напрямок державної соціальної політики займає 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 та склад соціально незахищених груп населення, а також обсяг і структуру споживання соціальних благ й послуг, які 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 й інвалідів; виплати стипендій, компенсацій; соціальної підтримки громадян, звільнених із державної служби); 3) забезпечення функціонування системи соціальної підтримки сім'ї, жінок, дітей і молоді, власне, повноцінного фізичного, інтелектуального, морального й 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 та її регіонів можуть бути втілені за допомогою особливого механізму вирішення соціальних проблем, важливим структурним елементом якого є стратегічне планування. Ґрунтовну систематизацію плану дій органів державної влади може полегшити запропонована в роботі логіко-методологічна модель стратегії формування державного управління соціальною безпекою регіонів, реалізації якої має передувати вдосконалення системи державного управління, зокрема його організаційно-інституційного забезпечення й упровадження інтегрального механізму (рис. 2.6).



Рис. 2.6. Побудова структури комплексного інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів України

Джерело: авторська розробка

Реалізація комплексного інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів знаходить вияв у відповідній державній політиці [304], що представляє собою постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади й інститути громадянського суспільства. Її реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації; і вона є основним видом діяльності державного апарату (як визнано і засвідчено у джерелі [205, с. 125–135]).

Метою дієвої інституціональної реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів є практична організація дій учасників у цій сфері, розподіл та перерозподіл ресурсів, забезпечення соціальної справедливості й захист життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Звідси випливає, що основу вироблення державної політики щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів мають становити базові інтереси суспільства, стратегічні потреби сучасного етапу розвитку держави, виражені політичними рішеннями у формі стратегічних цілей, які знайшли відповідну суспільну підтримку.

Наголошено, що вироблення дієвої інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів передбачає здійснення стратегічного планування. Воно базується на реалізації положень програмно-цільового підходу до формування оптимізаційного комплексу заходів, способів та інструментарію цільового впливу на визначену сферу управлінської діяльності. Актуальність і нагальність використання методів стратегічного планування пояснюється додатково його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією, при цьому воно може розглядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України (доведено автором у попередніх наукових роботах [205; 216], висновки яких передбачають урахування розробок [58; 88]).

Разом із тим у межах Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [255], визначено мету – запровадження в Україні європейських стандартів

життя та вихід України на провідні позиції у світі, і передбачається проведення 62 реформ, зокрема у соціальній сфері, які торкаються освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо. Однак засвідчимо таке: соціальна реформа, яка була розпочата ще у 1990 році, так і не була завершена. Тому вважаємо, що запропоноване формулювання у вищезазначеному нормативно-правовому акті щодо «підготовки до проведення реформи освіти, охорони здоров'я тощо» виглядає дещо некоректним і безсистемним у реалізації. На нашу думку, даний напрям діяльності уряду та інших організаційно-інституційних корелянтів, які опікуються проблемами соціальної сфери, доцільно сформулювати як комплексне завершення соціальної реформи та розвиток регіонів у контексті гарантування їхньої безпеки, або ж вироблення державної політики щодо адміністрування та регулювання (розкрито автором у [216]). При цьому під виробленням державного управління соціальною безпекою регіонів ми розуміємо сукупність стадій, факторів (умов), діяльності суб'єктів впливу в ході вибору стратегічних цілей і їхнього закріплення у відповідних документах (програмах, заявах, законах, доктринах) (репрезентовано у науковій праці [195; 206], що передбачає осмислення положень, представлених у [344; 346]).

Аналіз існуючих підходів до формування державного управління соціальною безпекою регіонів [205] дозволяє зробити висновок щодо відсутності комплексних форм, методів і технологій, що забезпечують механізм реалізації соціальної політики на регіональному рівні, який би дозволяв урахувати таке:

- 1) властивості та специфіку об'єкта впливу;
- 2) особливості гарантування соціальної безпеки регіонів;
- 3) організаційно-функціональну структуру державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів як адаптивну систему по відношенню до змін внутрішнього і зовнішнього середовища;
- 4) цільові функції такого управління в цілому й окремих підсистем

зокрема, що реалізуються на регіональному рівні;

5) параметри дієвості впровадження державної політики щодо забезпечення соціальної безпеки регіонів в Україні.

Теоретики та практики з державного управління ще не дійшли згоди в розумінні визначення самого програмно-цільового підходу (методу, моделі тощо). Так, О. Валевський, Л. Дідківська, М. Логунова, В. Ребкало та ін. зазначають, що програмно-цільовий метод – це розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства [54; 61]. Досліджуючи проблеми програмно-цільового методу управління, Н. Карданська [92] твердить, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану і проекту до ресурсів за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт й ефективний розвиток виробництва».

На наше переконання, у загальному сенсі деталізації змістовності, програмно-цільовий метод є способом вирішення суттєвих і складних проблем за допомогою вироблення й проведення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення існуючих проблем. Цьому методу властивий розгляд сукупності цілей і завдань, що утворюють багаторівневу, ієрархічно побудовану цільову систему, яка охоплює всі цільові елементи, досягнення яких потрібно для вирішення програмної проблеми, розглянутої в усіх її аспектах, з урахуванням різних сторін. Разом із цим необхідно передбачити й те, що програмно-цільовий підхід до вирішення проблем раціоналізації та підвищення безпековості соціального розвитку регіонів слід розглядати як інструмент державної політики, що одночасно забезпечує як формування політики переходу до соціально орієнтованої держави, так і її (політики) реалізацію у вигляді конкретних програм.

Ефективність застосування програмно-цільового підходу до формування державного управління соціальною безпекою регіонів

характеризується загалом такими визначальними особливостями:

а) забезпеченням єдності методологічних і методичних підходів до вирішення завдань соціального розвитку регіону в контексті стійкості та збалансованості;

б) здатністю концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішення принципових питань стабільного соціального розвитку регіонів, від яких залежить реалізація економічної, соціальної, продовольчої політики держави та зростання життєвого рівня населення;

в) можливістю використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, власних коштів зацікавлених державних і комерційних підприємств і фірм, банківського кредитування та ін.;

г) можливістю поєднувати програмно-цільовий метод управління соціальним розвитком на регіональному рівні з методами прогнозування й індикативного планування;

д) потенційною можливістю забезпечення громадського контролю, при формуванні цілей і завдань програмного розвитку та використанні фінансових ресурсів (експертиза, формування міжвідомчих комісій з їх реалізації тощо).

Поряд із визначеним вище необхідно визнати й те, що спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, гомеостаз (динамічність) і локальна централізація управління – є найважливішими характеристиками програмно-цільового управління, які органічно пов'язані з положеннями комплексного і системного підходів у контексті реалізації аналізу поведження керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення. Тоді основою програмно-цільового підходу при формуванні та реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів є таке: а) наукове обґрунтування і формулювання стратегічних цілей; б) побудова ієрархії підцілей; в) створення організаційних структур, адекватних програмним методам управління в соціальній сфері. Однак практичне застосування

вихідних положень теорії програмно-цільового підходу при формуванні та інституціональній реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів на цей час суттєво обмежується розробкою стратегічних планів, програм і проектів (див. Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) і «Про національну безпеку України» (2018 р.) [246; 250]). Ці плани, програми та проекти постійно коректуються (і видозмінюються) суб'єктами державного управління під тиском і за урахування вимог політичних еліт, у т. ч. регіональних. У той же час, у державному управлінні стратегічне планування дозволяє певним чином здійснити чітке визначення цілей розвитку і передбачити пошук / формування оптимального набору траєкторій руху сфери управлінської діяльності, зорієнтованих на досягнення визначених довгострокових цілей в умовах реальних загроз і ресурсних обмежень (у цій площині підтримаємо позицію О. Дегтяра, наведену в [58, с. 4, 28–29]).

Звідси випливає, що такий вид планування стає одним із найважливіших завдань державноуправлінської діяльності у сфері гарантування соціальної безпеки регіонів, оскільки охоплює концептуалізацію складових елементів загальної соціальної політики, а також цільових програм і проектів, нормативно-правове, організаційне й координаційно-планове проектування, а також передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. Власне, стратегічне планування у сфері державного управління соціальною безпекою регіонів, фактично, здатне поєднати у собі декілька видів управлінської діяльності, а саме: а) визначення цілей такого розвитку; б) прогнозування обсягів державних соціальних витрат; в) оцінювання адекватності визначеного переліку ресурсів і резервів; г) адаптацію системи державного і регіонального управління в соціальній сфері до зовнішнього середовища; д) внутрішню координацію, яка може бути відображена у докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей, адже характерною рисою застосування програмно-цільового підходу є

масштабне охоплення соціальних проблем у державі.

Слід відзначити, що сутність стратегічного планування, розробленого за допомогою використання положень програмно-цільового підходу, полягає у виділенні істотного, у всьому комплексі змін у соціальній сфері бажаного і можливого стану безпеки в державі, регіоні (макро- і мікро). Відтак, визнаємо, що у відповідності до основних проблем державного управління соціальною безпекою регіонів, які наразі її гальмують, слід здійснити таке: 1) визначити етапи, засади та засоби інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України; 2) запропонувати науково-прикладні заходи щодо завершення соціальної реформи і формування та реалізації оновленої політики держави у цій сфері за допомогою використання положень програмно-цільового підходу. Він може стати фундаментальною основою для підготовки проєктів нормативно-правових актів і реалізації дієвої політики органами державної влади при виконанні ними у повній мірі наданих законодавством повноважень.

Оригінальну концептуально-аналітичну модель формування та реалізації державної політики щодо забезпечення соціального розвитку і безпеки регіонів в Україні можна репрезентувати у вигляді структурно-логічної схеми (табл. 2.1) і формалізувати за логіко-модельним рішенням (див. формулу 2.1). Здійснивши детальний аналіз та оцінювання сучасного стану інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів можна визначити його особливості, тенденції, суперечності та проблемні питання, які потребують невідкладного вирішення (табл. 2.1). Крім того, важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Так, на етапі розроблення державної політики щодо забезпечення соціального розвитку і безпеки регіонів, на нашу думку, необхідно розраховувати і передбачати рівень імовірності реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів (деталізовано у попередньому розділі).

Таблиця 2.1

Концептуально-аналітична модель формування та реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Формування та реалізація державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні (ДУСБР)			
Сутність, зміст і складові системи ДУСБР в Україні	Формування та реалізація інтегрального механізму ДУСБР в Україні , що включає в себе 8 підмеханізмів: 3 загальних (правовий, організаційно-інституційний і фінансово-економічний) і 5 спеціальних (державна політика у сфері доходів і особистого споживання сімей, у сфері суспільного добробуту тощо).	Принципи формування та реалізації ДУСБР в Україні на засадах системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового, конфліктологічного та інших підходів	Аналіз й апробація досвіду формування та реалізації ДУСБР у світі
Аналіз й оцінювання стану реалізації ДУСБР в Україні	<p align="center">Основні системно-універсальні проблеми реалізації ДУСБР в Україні:</p> <p>1) відсутність загальноприйнятої стратегії і програм реформування та розвитку соціальної сфери; 2) недосконалість та нестабільність законодавства у соціальній сфері, розпорошеність його норм між різними нормативно-правовими актами; 3) низький рівень взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у соціальній сфері; 4) політизація та популізм у державному управлінні соціальним розвитком і безпекою регіонів; 5) корупція в органах державного управління; 6) розриви у технологічному ланцюгу прийняття та виконання рішень, які зумовлюють безсистемність, фрагментарність державної соціальної та регіональної політики; 7) відсутність інтеграційної організаційно-інституційної структури системи державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів України тощо.</p>		
<p align="center">Застосування програмно-цільового, системного та ін. підходів до формування та реалізації ДУСБР в Україні, що передбачає наукове обґрунтування і формулювання стратегічних цілей, побудова ієрархії підцілей для розділів програми, створення синкретичних організаційних структур, адекватних програмним методам управління.</p>			
Стратегічні імперативи ДУСБР в Україні. У межах цих імперативів представлено операційні цілі та завдання ДУСБР в Україні.	<p align="center">Операційні цілі ДУСБР в Україні: 1) підвищення продуктивності праці; 2) удосконалення законодавства щодо внутрішньої й зовнішньої трудової міграції громадян України; 3) стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах; 4) створення правових, економічних та інституційних умов для підвищення ефективності зайнятості населення; зниження рівня соціального та майнового розшарування населення тощо.</p>		
<p align="center">Основні заходи в межах стратегічного інструментарію щодо завершення соціальної реформи і формування та реалізації оновленого ДУСБР в Україні:</p> <p>1) розробка та затвердження стратегії ДУСБР в Україні на базі системного аналізу; 2) удосконалення нормативно-правової бази у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів; 3) формування ефективної системи ДУСБР в Україні тощо.</p>			

Джерело: авторська розробка

Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання та як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на них відбувається повсякденна реалізація державних рішень.

Отже, ураховуючи пріоритети, які визначені в межах Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [255], на підставі результатів системно-універсальних аналітичних досліджень, маємо за можливість сформулювати бачення майбутнього, стратегічні й операційні цілі та завдання державного управління забезпеченням соціальної безпеки регіонів України.

Уважаємо, що мета інституціональної системи державного управління полягає у визначенні основних напрямів щодо забезпечення соціального розвитку й безпеки регіонів. Вона представляє собою систему форм, методів, інструментів і важелів впливу, скоординованих дій та заходів, пов'язаних із формуванням і гарантуванням системи такої безпеки, а також ресурсів для досягнення визначених цілей. Вони – загальні орієнтири для дій і прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей.

У цій відповідності відзначимо, що серед основних етапів реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів визначальне місце посідає моніторинг й оцінювання наслідків реалізації такого управління (за науково обґрунтованими критеріями, показниками й індикаторами оцінювання).

Оцінювання наслідків реалізації в межах державної політики (а також і цільових програм, що завершені чи перебувають на стадії реалізації, для їх удосконалення) передбачає застосування сукупності такого інструментарію:

- важелів;
- регуляторів;
- методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів.

При цьому метою оцінювання стає: 1) об'єктивізація розрахунків, здійснених за використання зібраної бази даних; 2) аналіз інформації про кінцеві або проміжні результати, оскільки надалі корелянтам їх слід використати задля вдосконалення змісту політики й її інструментарію

(рис. 2.7).

Отже, формування та реалізація державного управління соціальною безпекою регіонів є складним і довготривалим процесом, спрямованим на розв'язання суспільних проблем, досягнення суспільно значущих цілей, розвиток держави та соціальної сфери в регіонах. Від комплексності та методологічності формування інституціональної системи державного управління залежить стан забезпечення соціальної безпеки регіонів.



Рис. 2.7. Стратегічні імперативи й оперативні цілі формування та реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Джерело: складено на підставі [10; 58; 88]

Отже, запорукою успіху у здійсненні державного управління соціальною безпекою регіонів України є стан прямих і зворотних зв'язків, тобто відносин у системі державного управління щодо управління цілями, результатами та забезпеченості зворотного зв'язку (отримання інформації від об'єкту державного управління). Зважаючи на це, уважаємо, що проведення подальших наукових розвідок слід спрямувати на здійснення системного аналізу особливостей сучасної інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Висновки до розділу 2

1. Під час дослідження визначено, що має місце змістовно-методологічна та правова диференціація інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів. Тому такі важливі завдання соціальної безпеки регіонів України на сучасному посттрансформаційному етапі її розвитку, як підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працезданного населення не реалізовані в повній мірі. Однією з головних причин цього є безсистемність і сутнісна невідповідність нормативно-правового забезпечення у сфері державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів вимогам суспільства та часу. Основоположні правові документи лише окреслюють орієнтири державної політики гарантування соціальної безпеки регіонів, зокрема Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., Закон України «Про засади державної регіональної політики» і Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [246; 247; 255].

2. Обґрунтовано структуру системи забезпечення соціальної безпеки регіонів на рівні ключових понять, а саме: життєво важливі інтереси, цілі та пріоритети, реальні і потенційні загрози інтересам, напрямки захисту

національних інтересів, стратегія безпеки, політико-правовий та інші механізми її реалізації. Доведено, що складність системи соціальної безпеки регіонів, її залежність від економічних, соціальних, політичних та інших чинників розвитку суспільства зумовлюють необхідність усвідомлення поліструктурності та парадигмальності інституціональної системи державного управління нею. Дана система державного управління соціальною безпекою регіонів денотично охарактеризована як така, що побудована на засадах організації особливостей соціального розвитку регіонів, відтворенню якої сприяє дієва взаємодія функціональних (процесуальних) і методологічних елементів системи державного управління таким розвитком.

3. Установлено, що недостатня системність інституціонального забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів України зумовлена неспроможністю держави, як соціального інституту, у частині створення умов для підвищення соціально-економічного добробуту й безпеки. Зміцнення організаційно-інституційного середовища у цій сфері вимагає дотримання таких принципів:

- 1) оптимального поєднання лібералізму та соціальних гарантій;
- 2) радикального підвищення трудової мотивації, орієнтованої на всі соціальні групи загалом і кожному верству населення зокрема;
- 2) зміцнення інституту сім'ї;
- 3) активізації регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- 4) урахування гендерних і регіонально-етнічних аспектів відтворення населення тощо.

Уважаємо, що розвиток соціальної безпеки регіонів і взаємодія її складників потребують розроблення комплексного інституціонального механізму державного управління. Важливо, щоб функціонування цього механізму відбувалося за трьома лініями зв'язку (рівнями), виокремлення яких здійснено з огляду на наявне правове ранжування регіонів, то це

функціонування повинно передбачати таке:

1) державне управління відносинами між окремими соціальними групами населення регіону згідно з головними завданнями безпечного розвитку суспільства;

2) реалізацію соціальних інтересів у межах функціонування підсистем усієї системи безпеки держави;

3) забезпечення організаційно-інституційного механізму гарантування безпеки органами державної влади всіх рівнів.

У цьому контексті запропонована й науково обґрунтована концепція функціонування комплексного інституціонального механізму державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів як єдиної (синкретичної) системи. Доведено, що уможливити останнє може впровадження загальних механізмів державного управління (правових і організаційних), а також спеціальних механізмів державного управління, виокремлення яких здійснено з огляду на форми та рівні соціальної безпеки регіонів.

4. Визначено методологію формування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, яка передбачає досягнення стратегічних імперативів й оперативних цілей шляхом створення прийнятних зовнішніх і внутрішніх умов для задоволення соціальних інтересів держави, суспільства й особистості, дієвої державної політики та посилення впливу суспільно значущих інститутів на сферу соціальної безпеки регіонів. Реалізація концепту цієї стратегії передбачає впровадження програмно-цільового підходу. Це дасть змогу мінімізувати новітні виклики та загрози такій безпеці. Досягнення її стратегічної мети доцільно реалізовувати через формулювання проблемної площини інституціонального середовища, моніторинг й оцінювання його впливу на стан соціальної безпеки регіонів України.

5. Аналіз причин методологічної проблеми формування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою

регіонів дозволив стверджувати, що вони в значній мірі є історично обумовленими. Власне кажучи, за час своєї незалежності в Україні відбулася значна кількість процесів трансформації її державної системи, причому на різних організаційно-правових рівнях управління.

Крім того, вони супроводжувалися перманентними реформами (інституційними, структурними тощо), які поступально знижували захисні властивості цієї системи. З огляду на це запропоновано визначити періоди інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України, зважаючи на ключові державноуправлінські рішення, прийняття яких на законодавчому рівні значним чином позначилося на її соціальному розвитку та безпеці регіонів. До таких рішень віднесені зміни законодавчої бази України, у т. ч. які стосуються її Конституції, прийняті підзаконні акти (укази Президента України, постанови Парламенту й Кабінету Міністрів України), що зумовили неупорядкованість трансформаційних процесів у системі державного управління в цій сфері та законсервували наявні інституціональні проблеми.

Їх розгляд дав змогу виокремити такі *періоди інституціоналізації системи державного управління соціальною безпекою регіонів*:

– по-перше – період її трансформації із перехідними процесами, що відзначаються екзогенним характером, необхідністю розбудови власної державності (1991–1996 рр.);

– по-друге – період її перманентної трансформації з ознаками ендогенного характеру (1997–2005 рр.);

– по-третє – період трансформації цієї системи, що обумовлена дією як екзогенних, так і ендогенних факторів, які вимагали державноуправлінських рішень щодо глибинного та масштабного усунення наслідків фінансово-економічної кризи, підвищення рівня життя населення (2006–2014 рр.);

– по-четверте – період відновлення реформування інституціональної системи державного управління, що знову зумовлена дією екзогенних чинників, які набули вигляду суспільно-політичної нестабільності, зростання

державного боргу, дефіциту держбюджету, рівня міграції та безробіття та ін. (2015 р. – по теперішній час). З'ясовано, що прийнятий у 2015 році Закон України «Про засади державної регіональної політики», хоча й закріпив класифікацію регіонів на макро- і мікро-, але так і не конкретизував особливості їхнього функціонування як одиниць адміністративно-територіального устрою, зокрема в межах міжнаціональних відносин і транскордонної співпраці. Виявлено також, що в межах цього періоду були окреслені вектори функціонування держави та її регіонів, а саме: «розвиток», «безпека», «відповідальність» і «гордість». Їхній аналіз дав змогу стверджувати про необхідність уточнення цих векторів. Крім того, встановлена недосконалість Закону України «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII), що полягає в такому: цей Закон унеможливив поступальне впровадження постмодерного тренду щодо соціальної орієнтованості безпеки, а також системність її забезпечення на вітчизняних теренах.

Матеріали цього розділу опубліковано в таких наукових працях [194; 195; 201; 202; 205; 213; 215; 216; 218].

РОЗДІЛ 3

ОЦІНКА СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ: УКРАЇНА Й ЄС

3.1. Інституційна система публічного управління соціальною безпекою регіонів України

Погоджуємося із М. Калужським, О. Кірдіною, С. Круком та ін. [91; 273], що відповідно до інституційної теорії система державного управління проходить відповідну інституціалізацію. Вона виконує інтегративну функцію, тобто дозволяє підвищити ефективність взаємодії та взаємної підтримки держави, різних соціальних груп, локальних спільнот і окремо взятих особистостей у формуванні системи безпеки. Це також шлях вирішення конфліктів щодо задоволення інтересів у сфері соціальної безпеки. Означений шлях передбачає визначення та легітимацію (визнання) оптимального рівня соціальної безпеки регіонів через утвердження інституціональної й інституційної підсистем (правових норм та системи органів влади). У цьому контексті окремого дослідження потребує кожна з вищевказаних підсистем, покликаних гарантувати та підтримувати соціальну безпеку держави та її регіонів. Однією з таких підсистем є інституційна, що виступає детермінантом поведінки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, а також визначає процедуру унеможливлення та вирішення суспільно-політичних конфліктів, які виникають у сфері соціальної безпеки держави та її регіонів.

Інституційна система забезпечення соціальної безпеки України загалом і регіонів зокрема відзначається, насамперед, тим, що основним її суб'єктом є держава. Вона покликана здійснювати функції у сфері соціальної безпеки через відповідні державні та недержавні інституції. Перші – державні –

представлені законодавчою, виконавчою та судовою гілкою влади. Другі інституції представлені численною групою суб'єктів, які можуть також долучатися до забезпечення соціальної безпеки загалом і регіонів зокрема, а саме: громадянами, організаціями й об'єднаннями громадян.

На цій підставі можемо стверджувати, що до суб'єктів соціальної безпеки регіонів можуть долучатися особистості, державні, громадські та інші суспільно-політичні організації. Вони підтримують соціальну безпеку регіонів на рівні окремо взятих соціальних структур, а також у різних соціальних спільнотах, що є висхідними інститутами соціальної структури.

Варто також зазначити, що державні суб'єкти зміцнення соціальної безпеки регіонів відповідальні за цей процес не абстрактно, а персоніфіковано. Власне, слід говорити про необхідність звернення уваги на відповідальності керівників і посадових осіб, які виконують різні функції в означеній сфері. Від здатності керівників і посадових осіб своєчасно виявити небезпеки у сфері соціальної безпеки, виокремити серед них пріоритетну і другорядну мету у певний момент часу, а також правильно оцінити наслідки її досягнення, значною мірою залежить «життєздатність» об'єкта державного впливу – підсистеми, що охороняється, – соціальної безпеки регіонів.

Вищевказані суб'єкти державного управління покликані реалізовувати систему заходів із зміцнення соціальної безпеки регіонів, яка (система) включає, з одного боку, загальні заходи (зокрема, організаційні, правові, економічні, інформаційні тощо), а з другого – спеціальні заходи (соціально орієнтовані). Зважаючи на багатовекторність і багатозначність зазначених заходів у сфері соціальної безпеки регіонів, можемо зауважити, що держава розподіляє виконання цих заходів між низкою державних органів. У цьому контексті можемо запропонувати ранжування державних інституцій у сфері соціальної безпеки регіонів з огляду на те, чи є її забезпечення основною (пріоритетною) функцією цих інституцій або, навпаки, неосновною (побіжною), але належить до компетенції того чи іншого органу управління.

Варто констатувати, що інституціональну базу зміцнення соціальної

безпеки регіонів складають спеціальні сили й засоби, яким властиві методи впливу щодо гарантування такого виду безпеки. Ці методи дозволяють здійснити захист основоположних цінностей та інтересів держави й суспільства в означеній сфері від протиправних посягань на них. Варто підкреслити, що система забезпечення соціальної безпеки регіонів не зводиться тільки до використання спеціальних заходів і засобів із протидії загрозам соціальній безпеці регіонів, оскільки в такому разі дана система є малоефективною. Відтак, вона має спиратися на організаційні, суспільно-політичні, економічні, правові, інформаційні, профілактичні та інші заходи, що здійснюються відносно всієї держави, але в інтересах забезпечення не тільки загальної системи безпеки, а й регіональної. Оновлення зовнішньо- і внутрішньополітичної обстановки та соціальної політики держави, створення умов, що уможливають соціальну безпеку регіонів, а тому її негативні ризики та загрози. Відзначимо, що це не вичерпний перелік означених заходів у сфері зміцнення соціальної безпеки регіонів.

Таким чином, основоположними функціями інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів слід визнавати такі:

1) вчасне виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз такому виду безпеки, життєво важливим інтересам суб'єктів, які мають відношення до цього виду безпеки;

2) здійснення комплексу оперативних і стратегічних заходів із попередження і нейтралізації загроз соціальній безпеці регіонів;

3) комплементарне створення й ефективне функціонування інституціональних сил і засобів забезпечення соціальної безпеки регіонів, підтримка їх на належному рівні матеріально-технічними, фінансовими та іншими ресурсами;

4) внутрішнє та зовнішнє управління інституціональними силами і засобами щодо забезпечення даного виду безпеки, що охоплює системне здійснення функції нагляду (контролю) як у звичайних умовах, так і в умовах кризових ситуацій;

5) реалізація заходів із відновлення оптимального функціонування об'єктів соціальної безпеки в регіонах, на яких чинився певний негативний вплив;

б) міжнародне співробітництво щодо підтримки соціальної безпеки регіонів (згідно з укладеними міжнародними договорами, ратифікованими на загальнодержавному рівні).

Принагідно відзначимо, що цій сукупності заходів із забезпечення соціальної безпеки регіонів відповідає певна сукупність функцій, що систематизують значний спектр заходів. З огляду на концепт науки публічне управління до функцій в означеній сфері слід віднести: 1) планування як напрям діяльності органів соціальної політики, що мають урахувувати різні режими функціонування підсистеми управління (соціальну безпеку регіонів); 2) забезпечення взаємодії між різними державними та недержавними інституціями; 3) координацію дій державних органів щодо реалізації заходів у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів; 4) спільне докладання зусиль на всіх ланках управління (центральному та регіональному) щодо підтримки такої безпеки на необхідному рівні тощо.

На підставі викладеного можемо зазначити, що у зміцненні соціальної безпеки регіонів приймають участь різні гілки влади, представлені органами державної влади – законодавчої, виконавчої та судової. При цьому реалізацію заходів у цій сфері обумовлюють життєва необхідність у такій безпеці, її широкий діапазон і комплексний характер. Компетенція суб'єктів зміцнення соціальної безпеки регіонів не однакова (з огляду на виконувані функції управління, обсяги повноважень і ресурсів, а також способи (методи) діяльності). Розподіл компетенції при цьому має відбуватися таким чином: 1) має бути унеможливлена втрата кожного сегменту сфери соціальної безпеки регіонів; 2) повинно бути усунуто дублювання функцій інституцій, що беруть участь у публічноуправлінському процесі зміцнення соціальної безпеки регіонів. Усе це вимагає окремого детального аналізу.

Слід зауважити, що соціальна безпека регіонів досягається шляхом

здійснення виваженої державної політики. Вона передбачає сукупність скоординованих заходів, об'єднаних спільною метою. Такі заходи відзначаються суспільно-політичним, організаційним, правовим, економічним та ін. характером і спрямовані на вчасне визначення та реагування на виклики та загрози інтересам особистості, суспільства й держави в соціальній сфері. Державна політика у сфері соціальної безпеки регіонів реалізується органами державної влади, місцевого самоврядування, і, безперечно, контролюється з боку інститутів громадянського суспільства. Це можливо через прийняття відповідної нормативно-правової бази, зокрема щодо залучення населення до формування та здійснення державної політики (соціальної, регіональної тощо), а також щодо гарантування та підтримки системи безпеки держави. Останнє відбувається в межах прийнятої стратегії та інших концептуальних і доктринальних документів.

Отже, провідну роль у зміцненні соціальної безпеки регіонів покликана виконувати держава, через виконання функцій у цій сфері органами законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому соціальна безпека регіонів вимагає цілеспрямованої, масштабної і багатовекторної інституційної діяльності щодо її забезпечення.

Аналіз наукових напрацювань у галузі науки державне управління дозволяє стверджувати таке: під зміцненням соціальної безпеки регіонів варто розуміти цілеспрямовану інституційну діяльність державних і недержавних (громадських) інституцій щодо вчасного й оперативного виявлення, попередження викликів і загроз цьому виду безпеки, що включає безпеку особистості, суспільства і держави, а також діяльність з протидії таким викликам і загрозам. Дана діяльність визначається державною політикою зі зміцнення соціальної безпеки регіонів, власне, така політика окреслює межі її підтримки на належному рівні. Зміцнення соціальної безпеки регіонів – це діяльність як держави, так і всього суспільства, кожного його громадянина окремо.

Реалізація функції зі зміцнення соціальної безпеки регіонів є реакцією

на потребу в ній з боку суспільства, що обумовлює створення відповідної злагодженої організованої інституціональної системи. Вона має передбачати об'єднання зусиль суб'єктів публічного управління, якому повинно передувати, по-перше, упорядкування їхніх функцій, по-друге, визначення напрямків і форм взаємовідносин з метою цілеспрямованого використання наявних можливостей в умовах невизначеності та нестабільності, які змінюються під дією викликів і загроз соціальній безпеці регіонів.

Зауважимо, що для підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціальної безпеки регіонів має розроблятися система правових інститутів, що включають низку правових норм, які покликані регулювати відносини у сфері такої безпеки. Ці правові інститути окреслюють основні напрями інституціональної діяльності, тобто органів державної влади й публічного управління в даній сфері, що забезпечують соціальну безпеку регіонів через застосування механізмів контролю (нагляду, моніторингу, оцінювання, експертування тощо). Підкреслимо, що прийняття державноуправлінських рішень у вигляді законів та нормативно-правових актів є необхідною умовою, але не достатньою для зміцнення соціальної безпеки регіонів. Прийняття цих рішень не вирішує всіх проблем, що стосуються зазначеного виду безпеки. Погоджуємося з Є. Глухачовим, Н. Мирною та ін. [41; 160], що законо- і нормотворча діяльність повинна доповнювати діяльність конкретного актора-управлінця (держави, її центральних і регіональних органів влади, громадських об'єднань й організацій, спеціальних структур та ін.) у забезпеченні досягнення визначеної мети.

Значна чисельність інституційних структур, які беруть участь у вирішенні завдань зі зміцнення соціальної безпеки регіонів, дозволяє наполягати на тому, що нагальним є здійснення характеристики цих структур у загальній ієрархії системи публічного управління, що гарантують і підтримують цю безпеку.

Погоджуємося з наукоцями І. Бандурою, Л. Галаганом, О. Коваль, Н. Колендою, С. Круком, О. Сидорчук та ін. [10; 36; 105; 107; 273; 286], що у

вітчизняному законодавстві наявні недоліки та колізії у визначенні змісту системи зміцнення системи безпеки загалом і соціальної безпеки регіонів зокрема. Так, у п. 4, 9, 10 абз. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [250] дається визначення понять державна та національна безпека, що передбачають стан захищеності життєво важливих національних інтересів від реальних та потенційних загроз. При цьому аналізований закон [там само] не окреслює, що це життєво важливі інтереси, у якій сфері суспільної життєдіяльності вони виникають (соціальної, економічній, екологічній тощо). Законодавчо лише визначено, що національні інтереси формуються в держави, суспільства й особистості.

Крім того, відсутнє чітке розмежування функцій інституцій сектору національної безпеки загалом і соціальної безпеки регіонів зокрема. Установлено, що цей сектор представлений системою органів державної влади військового, оборонного, правоохоронного та іншого спрямування. Однак національна безпека загалом і соціальна безпека регіонів зокрема стосуються широкого спектра сфер суспільної життєдіяльності, тому й різнохарактерною є діяльність інституцій, які забезпечують ці види безпеки.

Принагідно також відзначимо, що уточнення потребують положення вітчизняного законодавства [там само, п. 16 абз. 1 ст. 1] щодо визначення ролі суб'єктів публічної влади – Президента України, органів місцевого самоврядування у сфері зміцнення національної безпеки загалом і соціальної безпеки регіонів зокрема. Оскільки ці суб'єкти є вторинною формою публічної влади, які покликані виконувати гарантуючу, захисну, охоронну та інші функції (див. наукові публікації [212; 304]). Первинною формою публічної влади є народ (рис. 3.1).

Дослідження положень Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [194; 250] дає підстави також стверджувати, що наразі міститься законодавча вказівка [250, п. 16 абз. 1 ст. 1], згідно з якою, по-перше, національна безпека реалізується, насамперед, за рахунок військово-політичних заходів. А по-друге, інституційна діяльність у сфері національної

безпеки загалом і соціальної безпеки регіонів зокрема перебуває під демократичним цивільним контролем, а також громадян і громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у формуванні державної політики щодо підтримки цієї безпеки на належному рівні.

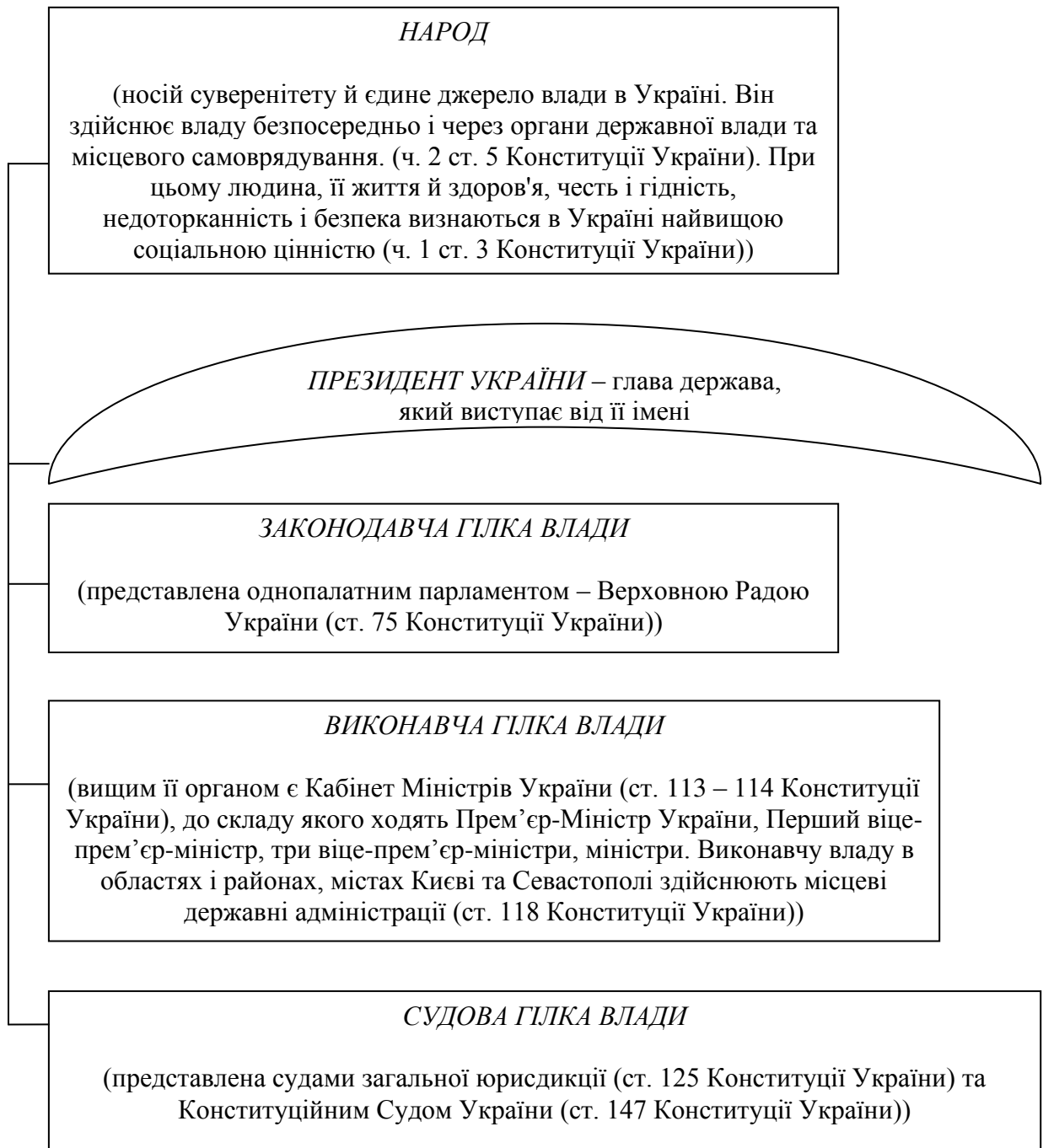


Рис. 3.1. Схематичне представлення форм розподілу публічної влади в Україні у сфері соціальної безпеки регіонів

Джерело: складено на підставі [214]

Варто зазначити, що в Законі України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [250] закріплено визначення поняття «сили безпеки», але відсутній термін (точніше терміноконструкція) «система національної безпеки», а також «система її забезпечення». На наше переконання, «система національної безпеки» – це сукупність її складових, визначення яких зумовлюється тією чи іншою сферою суспільної життєдіяльності (соціальною, економічною, екологічною, інформаційною та ін.). Щодо терміноконструкції «система забезпечення національної безпеки», то вона охоплює інституціональну діяльність із гарантування та підтримки такої безпеки в межах дієвого функціонування злагодженої чітко організованої інституціональної системи, яке відбувається за допомогою застосування широкого спектру засобів. Крім того, у цьому Законі [там само] відсутнє визначення поняття соціальної безпеки держави та регіонів.

У Стратегії національної безпеки України [255, Розділ 3] окреслені її загрози у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. Разом із тим соціальна сфера та її ризики й загрози визначені в складі економічної сфери, що, на наш погляд, певною мірою ускладнює процес їхнього аналізу та протидії ним. В абз. 1 п. 4.2 Стратегії національної безпеки України [там само] закріплено, що важливим є створення ефективного сектора такої безпеки. При цьому підвищення результативності його функціонування має бути забезпечено за рахунок «комплексного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки, зокрема прийняття Закону України «Про національну безпеку України», який визначить механізми керівництва у цій сфері, унормує структуру й склад сектору безпеки, а також систему управління, координації та взаємодії його органів» [там само, абз. 3 п. 4.2]. Проте дослідження Закону України «Про національну безпеку України» [250] засвідчило протилежне, а саме:

1) загрози національній безпеці, хоча побіжно, але класифікуються тільки в Стратегії національної безпеки України [255, Розділ 3]. Крім того, поза увагою в аналізованій стратегії [там само] залишається соціальна сфера

та регіональний рівень її забезпечення;

2) щодо унормування структури та складу сектору нацбезпеки, то воно здійснено не повною мірою у вітчизняному законодавстві [250], тобто без урахування соціальної сфери, безпечне функціонування якої покликані гарантувати та підтримувати державні та недержавні інституції.

Крім того, під час аналізу п. 4.9 Стратегії національної безпеки України [255] встановлено, що основним напрямом державної політики у сфері національної та соціальної безпеки є реалізація економічних реформ і заходів. Відповідно до них передбачається «створення умов для подолання бідності та надмірного майнового розшарування в суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня країн-членів ЄС тощо» [там само]. При цьому визначальною умовою є нова якість економічного зростання, а, відтак, зміцнення економічної та соціальної безпеки. Останнє можливо декількома шляхами, що не виключають один одного, але в правовому полі не розмежовуються (за суб'єктною, рівневою та іншою ознакою) (табл. 3.1).

На підставі вказаного можемо зробити проміжний висновок, що зміцнення соціальної безпеки регіонів України відбувається за рахунок належного функціонування таких елементів системи публічного управління, як первинні та вторинні інституційні сили й засоби. Уважаємо, що до інституційних сил щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів України варто віднести такі:

1) населення (як первинну форму інституціоналізації зміцнення цього виду безпеки);

2) органи державної влади (законодавчої, виконавчої та судової її гілки), що представляють собою вторинну форму інституціоналізації публічної влади та покликані забезпечувати соціальну безпеку регіонів;

3) недержавний сектор, який є також виявом процесу інституціоналізації публічної влади, що охоплює зміцнення соціальної безпеки регіонів.

Таблиця 3.1

Шляхи державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів як складової національної безпеки України

№ з/п	Основні шляхи забезпечення економічної безпеки в контексті підтримки соціального розвитку
1	<p>деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку;</p> <p>ефективного застосування механізму спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), унеможливлення контролю стратегічних галузей капіталом держави-агресора;</p> <p>створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки;</p> <p>забезпечення готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії;</p> <p>розвитку оборонно-промислового комплексу як потужного високотехнологічного сектору економіки, здатного відігравати ключову роль у її прискореній інноваційній модернізації;</p> <p>юридичного захисту в міжнародних інституціях майнових інтересів фізичних і юридичних осіб України та Української держави, порушених РФ;</p> <p>підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків;</p> <p>забезпечення цілісності та захисту інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду;</p> <p>ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, дієвого контролю за станом державного боргу;</p> <p>стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів;</p> <p>системної протидії організованій економічній злочинності та "тінізації" економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації</p>

Джерело: складено на підставі [255]

Підкреслимо, що ці інституції по різному долучаються до зміцнення соціальної безпеки регіонів на основі вітчизняного законодавства [250,

Розділ 4]. Обсяг виконання функцій означеними суб'єктами управління під час захисту об'єктів соціальної безпеки регіонів є неоднаковим. Йдеться про те, що умовно реалізація класичного набору управлінських функцій «Демінга-Шухарта» (планування – організація – мотивація – контроль) [332] у сфері соціальної безпеки регіонів відбувається в такий спосіб:

1. Зважаючи на положення постанови КМУ від 06.01.2010 р. № 10 «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» [182], населення бере участь, насамперед, у прогнозуванні, координації, мотивуванні, аналізі й експертуванні даної політики.

2. З огляду на положення аналізованої постанови [там само] органи державної влади покликані реалізовувати, зокрема, планування, організацію, регулювання, моніторинг і коригування даної політики.

У цьому контексті зазначимо, що законодавчий перелік інституційних сил і засобів зміцнення соціальної безпеки регіонів України [250, Розділ 4] має бути розширений. На наше переконання, слід унеможливити застосування суто відомчого підходу до вирішення завдань забезпечення такого виду безпеки. На жаль, згідно з цим підходом поза увагою залишається участь регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування, певних інститутів громадянського суспільства, бізнес-структур та ін. Результатом цього може бути формування вітчизняної практики відсутності легітимації – не виконання суспільством завдань із забезпечення зовнішньої та внутрішньої системи безпеки. Тому до інституційних сил і засобів зміцнення соціальної безпеки регіонів як складової національної, крім державних сил і засобів, повинні бути віднесені також недержавні (публічні), які є невід'ємною частиною демократичної держави.

Варто зауважити, що вказані сили та засоби утворюють відповідну інституційну систему. Під *інституційною системою зміцнення соціальної безпеки регіонів* слід розуміти сукупність сил і засобів, тобто органів

державної влади (усіх рівнів управління), громадських та інших організацій і об'єднань, а також громадян, які беруть участь у забезпеченні досягнення спільної мети на єдиній концептуальній і правовій основі (курсив наш – А. П.-П.). Інституційна система зміцнення соціальної безпеки регіонів утворює інтегрований злагоджений механізм, що дозволяє реалізувати розроблену та затверджену державою політику в соціальній сфері під час скоординованої діяльності відповідних державних структур, громадських організацій і громадян на основі чинного законодавства.

Уважаємо, що перевагами функціонування інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів є такі:

1. Наявність такого виду управління, як публічне, що реалізують органи місцевого самоврядування, а також до цього процесу долучається недержавний сектор. Місцеве самоврядування представляє собою самостійну, відповідальну діяльність громади (у масштабах міста обласного, районного значення, села та селища) щодо реалізації свого права безпосередньо або через утворювані нею органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громади, її історичних та інших місцевих традицій. Правовою основою діяльності органів місцевого самоврядування є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво об'єднаних територіальних громад» та ін. [182]. Змістом місцевого самоврядування є діяльність у вирішенні питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, управління власністю громади, здійснення питань зміцнення безпеки її громадян, охорони громадського порядку, вирішення інших питань місцевого значення.

2. Відмінність між державою і громадянським суспільством. Для сучасної держави громадянське суспільство – одна з найактуальніших сфер. Це зумовлено тим, що від стану функціонування громадянського суспільства, його розвитку й активності у вирішенні виникаючих життєво важливих

проблем за рахунок активної взаємодії з державою залежить рівень системи безпеки. Соціальний клімат у суспільстві й державі, рівень стабільності їхнього функціонування – це умови для сталого поступального соціально-економічного прогресу.

Для сучасного розуміння громадянського суспільства, недостатньо уявлення про нього з позиції його протиставлення державній владі та сфері реалізації публічних інтересів. Погоджуємося з науковцями С. Арнштейн, В. Дзюндзюком, Т. Карловим, О. Крутій, С. Левченко та ін. [59; 94–97; 134; 350], що громадянське суспільство постає у вигляді соціального, економічного, культурного простору. У ньому взаємодіють індивіди, які реалізують приватні та публічні інтереси, а також роблять індивідуальний та колективний вибір. Держава ж формує простір регламентування суспільних узаємин, у яких є політично організовані суб'єкти (державні структури). Громадянське суспільство і держава доповнюють один одного, але це можливо за умови зрілого громадянського суспільства. Адже побудувати правову демократичну державу здатні свідомі громадяни, які прагнуть раціональної організації та безпечного свого співіснування. Таким чином, якщо громадянське суспільство виступає міцною опосередкованою ланкою між окремою особистістю і централізованою суспільно-політичною волею, то держава покликана протидіяти дезінтеграції у задоволенні їхніх інтересів через створення умов для реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Обґрунтовуючи висловлену гіпотезу, що інституції по різному долучаються до зміцнення соціальної безпеки регіонів, вважаємо за необхідне зазначити таке: громадянське суспільство виконує *стабілізуючу* функцію через дію своїх інститутів й організацій (курсив наш – А. П.-П.). Означена функція громадянського суспільства передбачає здійснення найбільш повного задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб його членів. Різні соціальні об'єднання громадян покликані сприяти всебічній реалізації індивідом його інтересів, прагнень і потреб. Однією з функцій громадянського суспільства є також забезпечення мінімального рівня

необхідних засобів до існування всім членам суспільства, особливо тим, хто сам не може цього отримати (інваліди, люди похилого віку, хворі, діти та ін.).

Безперечно, провідну роль у зміцненні соціальної безпеки регіонів покликана відігравати держава. Вона розробляє державну політику в цій сфері, концепцію та конкретні програми розвитку загальнодержавного сектора соціальної сфери, стимулює регіональний соціальний розвиток та результативну реалізацію соціальної політики в регіоні. При цьому важливо чітко визначити функції і завдання щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів, а також основні напрямки узгодженого співробітництва держави, колективних і приватних власників у задоволенні загальних соціальних потреб.

Отже, у сучасних умовах виняткового значення набуває розвиток інституційної системи забезпечення соціальної безпеки регіонів, заснованої на активності громадян, різних груп і всіх верств населення. Така система представляє собою сукупність організацій, рухів, центрів, фондів, та, власне, інститутів. Проте особливої уваги заслуговує проблема взаємодії державної й недержавної інституційної підсистеми в зміцненні соціальної безпеки регіонів. Ці підсистеми можуть підсилювати один одного або протидіяти, вступаючи в конфліктні ситуації між собою. Без сильної громадянської підсистеми держава не може бути стабільною та демократичною. Відсутність громадського контролю за державною інституційною підсистемою зумовлює значні збитки як для населення, так і для країни. Тому держава зобов'язана дбати про розвиток громадянської підсистеми. Дієва та виважена взаємодія державної й недержавної інституційної підсистем може запобігти негативним змінам у соціальній сфері, які суперечать її розвитку.

Крім того, перевагами функціонування інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів є визнання пріоритету одного виду безпеки в порівнянні з іншим, зокрема, безпеки особистості та суспільства над безпекою держави. Безпека особистості – стан її захищеності, що гарантується та підтримується державою в умовах вияву загроз для життя й

здоров'я, майна, а також законних прав та свобод.

Погоджуємося з Є. Глухачовим, Ю. Древалем та ін. [41; 67], що умовами, засобами та формами інституціонального зміцнення безпеки особистості є закони, що захищають права та свободи громадян, і передбачають сурове покарання за злочини проти них. Даний характер соціальних відносин передбачає формування державою й суспільством поваги до честі, майна, життя та свободи громадян, а також здійснення справедливого й ефективного правосуддя з метою захисту прав громадян на безпечне життя.

Безпеку особистості важко відокремити від безпеки держави й суспільства [67], оскільки ті загрози, які існують для держави та суспільства, здебільшого становлять небезпеку й для особистості (наприклад, небезпека виникнення та розвитку економічної, міграційної, демографічної, продовольчої та ін. катастрофи).

Разом із тим особисту безпеку громадян варто розглядати в контексті протидії тим небезпекам та загрозам, які здатні завдати шкоди фундаментальним інтересам і потребам особистості, а також зумовлюють її соціальну, культурно-моральну та/або громадянську деградацію. Ці загрози різнохарактерні та спрямовані на таке:

- позбавлення життя, здоров'я та дієздатності;
- насильницьке нав'язування чужого світогляду, маніпулювання свідомістю і поведінкою;
- моральне та фізичне розбещення;
- позбавлення громадянської автономності в політичних, ідеологічних і суспільних справах;
- обмеження або позбавлення міжнародно визнаних прав і свобод;
- насильницьке підкорення діям злочинних угруповань;
- використання людини як засобу для протиправного збагачення; формування конформізму і покірності будь-яким політичним порядкам, ідеологіям тощо.

У суспільстві все більше формується ідея, що держава й суспільство є сильними за умови надійного захисту інтересів особистості й забезпечення загально визнаних її прав і свобод. Виходячи з вищезазначеного, вважаємо, що інституційну систему зміцнення соціальної безпеки регіонів слід розглядати тільки в сукупності державної і недержавної підсистем, спільне функціонування яких створює необхідний баланс інтересів особистості, суспільства й держави. Тому в Стратегії національної безпеки України, Законі України «Про національну безпеку України» та інших правових документах [250] відзначається, що їхня реалізація покликана забезпечити систему безпеки за рахунок інституційної консолідації зусиль і ресурсів, тобто органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, заходи яких спрямовані на відстоювання інтересів шляхом комплексного використання таких засобів:

- 1) суспільно-політичних;
- 2) організаційних;
- 3) соціально-економічних;
- 4) правових тощо.

Викладене дозволяє наполягати, що в загальному вигляді інституційна система зміцнення соціальної безпеки регіонів включає в себе два аспекти:

– наявність відповідних структур (інституціональних сил як структурних елементів цієї системи);

– визначення й упровадження низки функцій цими структурами.

На наш погляд, ці аспекти найкраще враховувати в межах комплексного застосування інституційного підходу до дослідження проблем зміцнення соціальної безпеки регіонів. Він полягає в тому, що діяльність суспільства й держави щодо забезпечення такого виду безпеки розглядається як відкрита динамічна публічна система, що функціонує через відповідні інститути, у сукупності їх найважливіших внутрішніх і зовнішніх узаємозв'язків, що прагнуть знайти шляхи та засоби оптимізації функціонування цієї системи. Ця теза підтверджується результатами

проведеного опитування (див. Додаток А).

При цьому інституційне забезпечення соціальної безпеки регіонів являє собою багаторівневу, багатовекторну та багатофункціональну систему. Її утворюють такі елементи:

- 1) об'єкти соціальної безпеки регіонів, їхні інтереси та потреби;
- 2) ризики й загрози ним;
- 3) суб'єкти, які покликані гарантувати соціальну безпеку регіонів, і наділені повноваженнями застосовувати необхідні інституційні засоби управління для впливу на стан соціальної безпеки регіонів;
- 4) «дерево цілей»;
- 5) законодавчі та нормативно-правові норми, якими керуються суб'єкти й об'єкти соціальної безпеки регіонів під час її зміцнення;
- 6) ресурси необхідні для цього, а також практичні заходи із гарантування соціальної безпеки регіонів, що вимагає реалізації сукупності функцій (планування, організації, мотивації та контролю);
- 7) досягнутий результат – належний рівень соціальної безпеки регіонів.

Різностямованість характеристик і параметрів досліджуваної інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів пояснює можливість й необхідність їхнього окремого розгляду в аналітичних, методичних й організаційних цілях. Він, з одного боку, дозволить поглибити знання тих проблем і протиріч, які здатні порушити нормальний хід життя соціуму або його структур, а з другого – чітко розподілити ролі та відповідальність між різними інституціями, підвищити координацію їхньої діяльності щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів.

Слід підкреслити, що визначення (прогнозування, відстеження) тих чи інших загроз та реагування на них вимагає застосування низки інструментів, а також використання знань і досвіду в цій сфері [276]. При цьому оцінювати й оптимізувати соціальну, демографічну, міграційну та іншу ситуацію не може одна і та ж служба (агенція, управління тощо). Інституційне зміцнення безпеки різних об'єктів соціальної безпеки регіонів розкривається в багатьох

напрямах і досягається різними силами, засобами та методами.

Інституційні сили і засоби забезпечення соціальної безпеки регіонів слід розуміти як сукупність державних органів, установ, служб й організацій, інститутів і структур громадянського суспільства, представників бізнес-спільноти, їх посадових осіб, які підготовлені для вирішення функціональних завдань і залучаються для виконання заходів із вчасної та результативної підтримки зазначеного виду безпеки. При цьому основним завданням оптимальної організаційної структури інституційної системи сил і засобів зміцнення соціальної безпеки регіонів є перетворення залучених до неї інституцій у раціональні, динамічні й ефективно функціонуючі підсистеми, в якій кожен з її елементів робить внесок у досягнення спільної справи – зміцнення соціальної безпеки регіонів. Принагідно відзначимо, що диверсифікація цих структур має функціональний характер. У змістовному плані, будучи ланками однієї інституційної системи, вони єдині й виступають як складові частини одного публічного механізму зміцнення соціальної безпеки регіонів, який відзначається первинністю та вторинністю елементів (див. наукові публікації [88; 212]).

Вітчизняне законодавство [250] визначає, що інституціональні сили зміцнення безпеки створюються і розвиваються відповідно до законів, рішень Президента й Уряду України тощо для виконання коротко- і довгострокових програм забезпечення такої безпеки. Разом із тим аналізоване законодавство [там само] не передбачає застосування інституційного підходу до зміцнення соціальної безпеки регіонів. Відтак, повноваження інституційних сил забезпечення такого виду безпеки потребують консолідованого уточнення.

Соціальна безпека регіонів не зводиться лише до стану захищеності і не може бути забезпечена тільки захисними заходами й установами, організаціями та службами протидії прямим несприятливим впливам на неї. Важливо правильно використовувати інституціональні компетентності в публічному управлінні, щоб вони слугували своєрідним конструктивним

ресурсом у попередженні та вирішенні конфліктних ситуацій, пов'язаних із соціальним розвитком регіонів. Закон України «Про національну безпеку України» [250] не конкретизує органи та структури, які вивчають явища та процеси, що відбуваються в соціальній сфері, у т.ч. на регіональному рівні. Уважаємо, що до цих явищ і процесів варто віднести такі: негативні наслідки безробіття; вплив кліматичних, географічних, екологічних та ін. умов на здоров'я людей; причини та наслідки міграції тощо.

Інституційна система зміцнення соціальної безпеки регіонів не створюється раз і назавжди в закінченому вигляді. Виникнення невідомих раніше викликів і небезпек для неї, а також розробка нових засобів і методів інституціональної протидії ним зумовлює необхідність формування нових організаційних структур, що є соціально орієнтованими.

Множинність інституційних сил зміцнення соціальної безпеки регіонів зумовлює їхню типологізацію. Одними із її критеріїв є функціональний і територіальний. Згідно з ними структури й організації, покликані забезпечувати соціальну безпеку регіонів, можуть бути розглянуті з позиції рівня функціонування та поділені на центральні та регіональні. Загальносвітовою при цьому є тенденція сучасного розвитку, що полягає в підвищенні статусу й посиленні ролі регіональних інституцій. У межах цієї тенденції розгортаються процеси регіоналізації та децентралізації.

У складній ієрархізованій інституційній системі соціальної безпеки регіонів України доречно виділяти такі рівні функціонування:

1. Центральний рівень, що складають органи й структури законодавчої, виконавчої та судової гілки влади, які визначають і створюють умови для вирішення життєво важливих проблем щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів у загальнонаціональному масштабі. Цей рівень представлений Президентом й Урядом України, її Парламентом, РНБО України, міністерствами та іншими ЦОВВ.

2. Регіональний рівень визначається специфікою розвитку регіону, тобто його природними, кліматичними, економічними, демографічними та ін.

особливостями, що мають виражатися в пріоритетах основних напрямків зміцнення соціальної безпеки. Регіональний рівень відображає специфіку поділу сфер управління в реалізації цілей і завдань інституційного забезпечення соціальної безпеки регіонів на муніципальному рівні. Крім того, регіональний рівень пов'язаний з особливостями конкретного мікросоціуму, його соціально-культурною своєрідністю і вирішенням проблем зміцнення соціальної безпеки регіонів на цьому рівні.

Зазначені рівні інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів характеризуються значним ступенем варіативності і різноманіттям форм взаємодії структур, що забезпечують таку безпеку. Останнє залежить від функціонального обсягу повноважень інституцій у цій сфері (функціоналів), тобто чи є для них зміцнення соціальної безпеки першочерговим завданням або другорядним. На погляд науковців [88], функціонал є функцією, аргументом якої є вектори розвитку цієї безпеки та її простору. Погоджуючись із цим твердженням, зазначимо, що функціональна підстава типологізації інституційних сил і засобів зміцнення соціальної безпеки регіонів є рівнозначною за вагомістю, у порівнянні з територіальною. Такий критерій дозволяє підкреслити, що ключовим суб'єктом у гарантуванні та підтримці цієї безпеки є держава. Виконуючи свої завдання й функції, вона може застосовувати такі засоби:

- 1) уповноважуючі;
- 2) зобов'язуючі;
- 3) забороняючі;
- 4) охоронні;
- 5) гарантуючі;
- 6) прогнозні;
- 7) попереджувальні;
- 8) реагуючі тощо.

Очевидно, що вагомість кожної з позицій є різною, тому відповідно до цього переліку функцій інституційне забезпечення соціальної безпеки

регіонів здійснюються інституціями за різним порядком (алгоритмом). При цьому інститутами й інструментами, за допомогою яких держава забезпечує такий вид безпеки, виступають законодавство та нормативно-правові документи. Щодо інституцій, то до них варто віднести таких суб'єктів зміцнення соціальної безпеки регіонів:

- органи правопорядку, соціального захисту та соціального обслуговування;
- державні органи соціального страхування;
- органи правосуддя;
- фінансові та фіскальні органи;
- громадські організації (різні благодійні організації, фонди тощо);
- спеціалізовані установи, які надають соціальні послуги певним категоріям населення (реабілітаційні центри, діагностичні центри тощо).

Отже, у межах інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів таких установ, що покликані її підтримувати, наявна значна кількість. Вони надають професійну допомогу у вирішенні конкретної проблеми в означеній сфері. Водночас, інституційне забезпечення соціальної безпеки регіонів не є прерогативою однієї інституції. Вона підтримується всією інституціональною системою державних органів. У них різні обсяг і масштаб вирішення завдань, коло відповідальності, характер і методи діяльності в цій сфері. Відтак, детальнішого розгляду вимагає типологізація елементів інституційної системи зміцнення соціальної безпеки регіонів, основу якої (типологізації) становлять суб'єкти, що створюють ці структури. Щодо Закону України «Про національну безпеку України» [250, ч. 1 с. 13], то відповідно до нього керівним суб'єктом зміцнення системи безпеки визнано Президента України. Відтак, перспективним напрямком подальших досліджень є визначення його ролі в забезпеченні однієї з найважливіших складових національної безпеки – соціальної безпеки регіонів.

Підсумовуючи, відзначимо, що в інституційному зміцненні соціальної безпеки регіонів провідна роль належить державі як основному соціальному

інституту. Власне кажучи, її владним структурам, їхнім представницьким і виконавчим органам, які функціонують на центральному та регіональному рівнях. Доведено, що до забезпечення соціальної безпеки регіонів залучаються громадські об'єднання та інші громадські інститути. Однак функціональне навантаження на державних і недержавних інституцій у зазначеній сфері є різним. Тому важливо розглянути більш детально їхню організаційну діяльність в умовах сучасних ризиків і загроз.

3.2. Організаційні засади дії інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів

Особливості наявної в Україні інституціональної системи публічного управління у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів засвідчують парламентсько-президентську специфіку форми правління. Указана змішана форма передбачає узгодження дій парламенту та президента у формуванні уряду, а, відтак, і державної політики щодо соціального розвитку, безпекового стану. Це вимагає визначення в межах Конституції повноважень органів, що відповідають за такий розвиток і стан.

Вітчизняна інституціональна (організаційна) система державного управління соціальною безпекою регіонів охарактеризована, насамперед, як сукупність зв'язків між зовнішнім і внутрішнім середовищем, а також між елементами підсистеми (керівними суб'єктами й керованими об'єктами державного управління), які передбачають *скоординовану* реалізацію функцій державного управління і комплексне застосування певного набору методів і засобів для підтримки такого виду безпеки. При цьому керівних суб'єктів представлено як ієрархічну організаційну підсистему (Парламент, Уряд і Президент України, центральні та місцеві органи виконавчої влади загальної й спеціальної компетенції, органи місцевого самоврядування тощо) (рис. 3.2), побудовану за принципом – рівень і ступінь включеності суб'єкта державного

управління до забезпечення соціальної безпеки регіонів.



Рис. 3.2. Сучасна інституціональна система державного управління у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів України

Джерело: авторська розробка

Погоджуємося з Ю. Древалем, Ю. Ірхіним та ін. [67; 85], що інституціональні підсистеми публічного (державного) управління у сфері забезпечення соціальної безпеки, у т. ч. регіонів, привносять сутнісні характеристики цінностей, інтересів і цілей держави, особливості її геополітичного становища, внутрішньої та зовнішньої політики. Ряд особливостей здійснення такої політики визначено в контексті реалізації президентом своїх повноважень. Власне, згідно з Конституцією України її

Президент є главою держави, гарантом Основного закону, прав і свобод людини і громадянина [113]. При цьому Президент України визначає основні напрями внутрішньої й зовнішньої політики держави, представляє її інтереси в міжнародних відносинах.

Аналіз вітчизняної Конституції та Закону України «Про національну безпеку України» [113; 250] дозволив стверджувати, що Президент України має найвищу компетенцію в галузі забезпечення національної безпеки, а, відтак, і гарантування та підтримки одного з її видів – соціальної безпеки регіонів. Важливо підкреслити, що він реалізує свої повноваження, спираючись на мережу органів державної влади, а також на консультативні та дорадчі органи. Межі компетенції Президента України мають відповідати загальноприйнятим нормам міжнародного права. На цій підставі вважаємо, що більш детального аналізу потребують особливості формування інституту Глави нашої держави як вторинної форми публічної влади, а також визначення його функцій у сфері гарантування соціальної безпеки регіонів.

Становлення інституту президентської влади в Україні відбувалося паралельно з формуванням нової її суспільно-політичної системи. З упевненістю можемо стверджувати, що період з 1991 р. по теперішній час характеризується еволюцією інституту Президента України, його іміджу як всередині країни, так і за кордоном. У контексті активізації зовнішньої та внутрішньої політики безпеки України очевидно й закономірно зростає роль Глави держави, оскільки за своїм конституційним статусом він є головним представником держави у сфері суспільних відносин і наділений відповідними повноваженнями.

Актуальність теми дослідження визначається такими обставинами: по-перше, сьогодні Україна знаходиться в ситуації стабілізації та подальшого зміцнення своїх позицій щодо формування сильно соціально орієнтованої демократичної держави. Тому результативна реалізація президентської влади стає особливо актуальною. Вона в Україні є носієм державної ідеології. В умовах нав'язування нового світового порядку, «глобальної демократизації»

тощо постає необхідність у дослідженні процесу становлення інституту президентської влади в Україні і його іміджу в аспекті соціальної безпеки регіонів. А по-друге, необхідністю нашої держави вирішувати одночасно два завдання: розвивати інтеграційні прагнення, міжнародне партнерство і, у той же час, вчасно й оперативно розв'язувати суспільно-політичні конфлікти, які можуть становити небезпеку для системи безпеки загалом. Усе це свідчить на користь актуальності теми дослідження і важливість його здійснення.

Соціально-правовому явищу публічної влади присвячена значна кількість наукових досліджень, що визначають межі цієї категорії, її розуміння в контексті управління, організації політичної системи, контролю тощо у забезпеченні оптимального функціонування сфер суспільної життєдіяльності. З огляду на це особливу теоретичну і практичну значимість набуло визначення природи системи публічної влади як похідної від поняття «влади» і загальнотеоретичної сутності категорії соціальна безпека, що охоплює всі рівні управління та передбачає стан захищеності інтересів держави, суспільства й особистості. Останнє досягається за умови результативної діяльності публічних інституцій, визначальне місце серед яких займає Президент як гарант.

Погоджуємося з науковцями Л. Галаган, Х. Лінц, Дж. Сарторі, В. Шатіло та ін. [36; 138; 275; 341], які розглядають інститут президентської влади як спеціально створену систему вищої влади в країні, покликану забезпечувати суверенітет, незалежність і державну цілісність, узгоджене функціонування й взаємодію органів державної влади, а також визначати основні пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики держави. Імідж президентської влади є специфічним феноменом сприйняття президента міжнародним співтовариством і вітчизняним суспільством, який повинен відповідати його цінностям, а також нормам права, інтересам зміцнення соціальної безпеки загалом і регіонів зокрема, утвердження держави на світовій арені як демократичної, соціальної, правової держави [там само]. Відтак, президент виступає «інструментом вирішення» завдань, які стоять

перед державою, і відіграє істотну роль при відстоюванні державних, суспільних та регіональних інтересів у здійсненні державної політики. Власне, він є умовою зміцнення системи безпеки.

Аналіз історичних подій і умов появи інституту президентства дозволяє виділити низку цілей та завдань, що він покликаний зреалізувати, а саме:

- легітимацію державної влади;
- підвищення її мобільності;
- забезпечення оперативності в прийнятті управлінських, особливо соціально-економічних рішень;
- забезпечення механізму реалізації законів (зміцнення законності та правопорядку).

Запровадження інституту президентства покликане стати символом єдності державної влади в умовах децентралізації й гарантією суверенітету. Історичний розвиток інституту президентства засвідчує, що досліджуваний інститут конституюваний у державність за допомогою його легітимації через форми вираження публічної влади народу – референдум і вільні вибори. Кожен новий конституційний цикл президентської влади легітимізується через вибори. У залежності від форми правління держави обсяг повноважень і призначення президента як глави держави певною мірою варіюється. Чим сильніший парламент держави, тим більше він має контрольних повноважень стосовно президента. За умови значної ролі президента в здійсненні керівництва державою, сильнішою є його позиція як інституту представницької форми публічної влади народу.

Обрання глави держави в сучасних державах відбувається по-різному і залежить від конкретної форми правління. Як відомо, у парламентській республіці президент як глава держави отримує мандат від парламенту. У цьому випадку влада президента похідна від парламентської, і не може протиставлятися їй. Як наслідок, інститут президентства за парламентської республіки можна розглядати вже як третинну форму публічної влади [36].

У державах з президентською чи змішаною формою правління повноваження глави держави мають набагато більшу суспільно-політичну силу, що врівноважує рішення національного парламенту. Проте в усіх наведених формах правління парламент не втрачає своїх контрольних повноважень над президентом і виконавчою гілкою влади, реалізуючи їх у різноманітних конституційних та політичних формах. У президентській республіці дієвих важелів тиску на президента з боку парламенту набагато менше, ніж в змішаній формі правління, але і їхнє політичне значення змушує президента шукати компроміс із парламентськими силами з метою конструктивної взаємодії і недопущення суспільно-політичної кризи в державі [123; 304].

На підставі викладеного можна в систематизованому вигляді визначити такі функції президента у сфері внутрішньої та зовнішньої політики, реалізація яких покликана забезпечити соціальний розвиток держави та врівноважити стан її безпеки в регіонах:

- гарантуючо-охоронну;
- координуючу;
- установчу;
- представницьку.

Гарантуючо-охоронна функція проявляється в повноваженнях президента як гаранта конституції, прав і свобод людини та громадянина, охорони суверенітету країни. Координуюча функція спрямована на забезпечення узгодженого функціонування й взаємодії органів державної влади з метою ефективної роботи всього державного механізму та недопущення розвитку суспільно-політичної кризи влади. Установча функція президента розкривається в сукупності повноважень щодо визначення і реалізації основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави. Щодо представницької функції, то вона наділяє президента як главу держави повноваженнями за поданням для представлення країни як перед усіма рівнями публічної влади та інститутами громадянського суспільства, так і на

міжнародній арені.

Аналіз нормативно-правової бази показав, що статус президента та суб'єктів, що формують його інституціональну мережу, повинен поступово еволюціонувати, тому окремі його повноваження і функції, як гаранта Конституції, прав і свобод людини та громадянина, можуть бути уточнені. Крім того, доцільно розширити спектр дії відповідних спеціальних інституцій, зокрема уповноваженого з прав людини. На наше переконання, в Основному законі [182] необхідно прописати «гарантуючу функцію» президента, акцентувавши увагу на тому аспекті, що він виступає гарантом суверенітету й соціальної безпеки держави та її регіонів. Підставою для висловлення такого твердження є, по-перше, присяга президента, яку він складає при вступі на посаду («клянусь ... захищати суверенітет і незалежність, безпеку й цілісність держави ...»). А по-друге, набір повноважень, наданих президенту щодо формування державних і дорадчих органів, про які йтиметься в роботі далі. Крім того, потребують конкретизації та більш чіткої законодавчої регламентації деякі й інші функції президента (координаційна, представницька й установча).

Принагідно відзначимо, що конституційна законність, яку покликаний забезпечувати президент, розглядається як спеціальний правовий режим, відповідно до якого гарантується дотримання Конституції при нормотворчості всіх уповноважених суб'єктів. Як слушно зазначив Є. Глухачов [41], з цією метою президент може бути учасником законотворчого процесу, суб'єктом власної нормотворчості, контролюючою інституцією у сфері здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади. Визнаючи особливу роль президента в системі забезпечення конституційної законності й беручи до уваги вітчизняну законодавчу базу, робиться висновок, що повноваження Президента України щодо забезпечення конституційної законності в соціальній сфері повинні бути окреслені певними межами.

Щодо функції контролю, яку виконує Президент, то вона передбачає,

насамперед, гарантування безпеки суспільства загалом, а також підвищення ефективності функціонування державного апарату, забезпечення узгодженої діяльності органів державної влади [29]. На підставі зазначеного президентський контроль можемо умовно розділити на дві складові, а саме: суспільно-політичний контроль і адміністративний контроль. У свою чергу адміністративний контроль можна класифікувати на власне адміністративний контроль, фінансовий контроль, контроль у сфері зміцнення системи безпеки (національної, державної, соціальної, регіональної тощо), контроль у сфері забезпечення прав і свобод людини. Щодо суспільно-політичного президентського контролю, то його можна розглядати в межах конституційних відносин президента й уряду, а також парламенту при забезпеченні конституційної законності, узгодженого функціонування всіх гілок державної влади при формуванні та реалізації державної соціально орієнтованої політики [29; 36].

Відзначимо, що адміністративна складова президентського контролю характеризується тим, що даний вид контролю здійснюється за виконанням центральними та регіональними органами виконавчої влади, а також (у певних межах) органами місцевого самоврядування законів та підзаконних нормативно-правових актів власне в управлінській сфері, що спрямована на підтримку соціальної, економічної та ін. безпеки.

Систему суб'єктів адміністративного президентського контролю в Україні складають такі органи й посадові особи:

- Президент;
- Адміністрація (Офіс) Президента;
- департаменти стратегічного планування, з питань національної безпеки, з питань внутрішньої політики, контрольний та інші департаменти як самостійні підрозділи Адміністрації (Офісу) Президента;
- управління по роботі зі зверненнями громадян та організацій як самостійний підрозділ Адміністрації (Офісу) Президента;
- Рада безпеки й оборони України;

- Уповноважений Президента України з прав дитини;
- Уповноважений при Президентові з питань контролю за діяльністю СБУ;
- Уповноважений при Президентові з прав людей з інвалідністю;
- Уповноважений при Президентові з питань реабілітації учасників бойових дій та ін.

Зважаючи на останні суспільно-політичні події в Україні, підтримаємо позицію щодо запровадження нової форми президентського контролю – інституту Уповноваженого з прав людей з інвалідністю. Уважаємо, що в цьому контексті існує необхідність додаткового розширення президентського контролю за цим спеціалізованим інститутом, але у соціальній сфері, зокрема за правами і свободами військовослужбовців. Зважаючи на це, пропонується заснувати посаду відповідного омбудсмена (див. інші наукові напрацювання [194]). Він так само повинен мати статус президентського Уповноваженого – призначатися на посаду і звільнятися з посади Президентом. Уповноваженому повинні бути надані такі ж контрольні та рекомендаційні повноваження.

Отже, президентський контроль необхідно в певній частині модифікувати в напрямку корегування його суспільно-політичного контролю в контексті забезпечення конституційної законності, а також розширити адміністративний контроль за суспільним сектором і за забезпеченням прав і свобод людини в координуючій формі. Конституційні повноваження президента, його характер взаємовідносин з іншими органами публічної влади, дозволяють наполягати, що президент представляє собою вторинну форму публічної влади у сфері соціальної безпеки держави та її регіонів. Основне призначення цієї форми полягає в забезпеченні узгодженого функціонування всього механізму держави.

З'ясовано, що статус президента як глави держави дозволяє визначити президентський контроль як домінуючий і координуючий вид державного контролю. Результативність його реалізації покликана забезпечувати Рада

регіонального розвитку як вияв суспільно-політичної волі. Вона функціонує в рамках відносин президента з інституціями публічної влади при забезпеченні принципу законності, публічності й узгодженого функціонування всіх гілок такої влади. Перспективним при цьому є проведення дослідження щодо системи суб'єктів президентського контролю в Україні, особливостей їх інституційної діяльності у сфері забезпечення її соціальної безпеки регіонів.

Повноваження державних інституцій з питань гарантування соціальної безпеки регіонів мають відповідати підходу щодо визнання її особливою функцією держави. Відтак, значну частину завдань із гарантування соціальної безпеки регіонів можливо виконувати із залученням до цього вищих органів державної влади (Президента, ВРУ та Уряду України) і центральних її органів.

Уряд України забезпечує реалізацію державної політики соціальної безпеки регіонів, виконання цільових державних програм, планів у цій сфері, а також здійснює заходи із забезпечення фінансовими та матеріальними ресурсами інституційних сил даного виду безпеки. З цією метою Уряд України керує діяльністю підвідомчих йому центральних органів виконавчої влади та координує діяльність органів виконавчої влади на місцях.

Центральне місце у вирішенні завдань гарантування соціальної безпеки регіонів займають відповідні міністерства. До їхньої компетенції входять функції з вироблення державної політики і нормативно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, соціального розвитку, праці та захисту прав споживачів, а також щодо оплати праці, пенсійного забезпечення, соціального страхування, умов охорони праці, соціального партнерства та трудових відносин, зайнятості населення і безробіття, процесів міграції тощо.

Власне кажучи, органи із спеціальним статусом мають формувати державну політику в досліджуваній сфері на центральному рівні (ЦОВВ). Основними серед них можуть бути визнані Мінсоцполітики, Мінрегіон,

Мінекономполітики України та ін. органи, які мають бути включені до сектору нацбезпеки (до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [250]). Вони наділені широким колом повноважень (організаційно-розпорядчих, кадрових, контрольних тощо), які дозволяють їм здійснювати значний вплив на процеси реалізації державної політики в означеній сфері на регіональному рівні. Інституції, що здійснюють останнє – місцеві державні адміністрації, входять до системи органів виконавчої влади загальної компетенції, які формує Уряд за участі Президента. Місцеві державні адміністрації взаємодіють з органами місцевого самоврядування та органами спеціальної компетенції.

Зміст та обсяг повноважень ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції), зокрема щодо вчасного визначення, запобігання появі кризових явищ і зниження рівня соціальної безпеки регіонів, має відповідати масштабам тих проблем, які наявні в даній сфері. На цій підставі обстоюється точка зору щодо неможливості результативного вирішення її проблем суто в межах системи органів виконавчої влади, без залучення до цього процесу спеціальних координаційних інституцій.

Слід підкреслити, що вітчизняна нормативно-правова база не дає чіткого визначення поняття координації як функції органів публічної влади в означеній сфері. Однак аналіз концептуальних положень галузі науки державне управління (сформульованих у працях Т. Карлова, О. Крутій, О. Корецького та ін. [98; 344]) дозволяє стверджувати, що координація передбачає узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АРК і місцевого самоврядування під час розроблення й виконання правових документів, що детермінують державну політику щодо соціального розвитку регіонів, здійснення моніторингу й оцінки її результативності.

Під час дослідження встановлено, що здійснення моніторингу відбувається на основі положень відповідного порядку [248]. Його детальний розгляд за суб'єктно-об'єктною та функціонально-цільовою складовою

системи державного управління соціальним розвитком регіонів дав змогу наполягати на такому:

- 1) значній кількості суб'єктів такого управління;
- 2) неупорядкованості сфер їхньої дії;
- 3) пасивності публічної складової в її регулюванні;
- 4) нереалізованості законодавчих вимог щодо розвитку перспективних форм регіональної інституціональної взаємодії з метою забезпечення стабільного соціального розвитку (насамперед, Агенцій регіонального розвитку) тощо.

На наше переконання, до причини ситуації, що склалася, варто віднести те, що деякі особливості функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні формувалися подекуди стихійно. Йдеться про необхідність активізації залучення до цієї системи публічного (недержавного) сектора, що зумовлено внутрішнім станом речей в Україні, повільною розбудовою її громадянського суспільства, певним механізмом стримування та противаг тощо.

Збільшити успіхи української громадськості в забезпеченні соціального розвитку та безпеки в регіонах може підтримка нею інтеграційних прагнень держави, переведення національної ідей з теоретичної площини в практичну (зокрема, за рахунок збільшення чисельності серед українців представників «середнього класу»), а також легітимація такої ідеї шляхом визначення та підтримки з боку соціуму. Це має забезпечити стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової держави та регіонів – соціальної.

У цьому контексті запропоновано здійснювати оцінювання інституціональної результативності дії системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, що можна реалізовувати за такими критеріями:

- 1) стійкість й адаптивність системи державного управління в означеній сфері;
- 2) здатність цієї системи забезпечувати процес прогнозування,

планування, моніторингу, аналізу й усунення загроз;

3) збереження вітчизняних традицій;

4) підвищення рівня добробуту населення через упровадження національної ідеї, підвищення його стандартів тощо.

Полегшити визначення інституціональної результативності державного управління в цій сфері може врахування положень теорії систем, циклічності, конфлікту тощо. При цьому проведений аналіз сучасної організаційно-функціональної структури керівної підсистеми у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів України, а також механізмів міжвідомчої координації та взаємодії елементів цієї системи дозволяє наполягати, що в ній наявні, з одного боку, *компетенційні проблеми*, а з другого – *структурні проблеми* на всіх рівнях її організації. Щодо першої (компетенційної) групи проблем в означеній сфері, то їх неможливо вирішити на регіональному чи місцевому рівні, адже визначення предметів відання, обсягу завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу відбувається в межах законодавства, тобто на вищому інституціональному рівні. Дане твердження висловлено з огляду на трактування сутності поняття «компетенція» [109]. З приводу другої (структурної) групи проблем державної системи у сфері забезпечення соціальної безпеки регіонів України, варто зауважити таке:

1. З'ясовано, що наявна в Україні інституціональна державна система у сфері соціальної безпеки регіонів не враховує ті положення загальної «теорії систем», що передбачають належність організації та цілісність сукупності інституцій (суб'єктів) із забезпечення соціального розвитку на різних рівнях управління. Установлено, що між ними повсюдно не налагоджені ефективні управлінські зв'язки.

2. Виявлено, що відсутній цілісний інституціональний концепт розвитку соціальної сфери. Він має визначати рівні, суб'єктів і функціонали організаційно-інституційної взаємодії постійно діючих органів управління в цій сфері, а також координаційних інституцій. Свідченням цього є наявні нормативні приписи, що побіжно визначають компетенцію суб'єктів із

гарантування соціальної безпеки регіонів. Так, містяться *прогалини в ціннісно-компетенційній орієнтації*, що негативно позначається на результативності реалізації державного управління такою безпекою в Україні. Більше того, можемо погодитися з деякими вченими В. Павлюк, І. Яковенко та ін. [345, с. 117–120], які наполягають на низці проблем побудови децентралізованої моделі управління соціальною сферою.

Отже, інституціональний розвиток системи публічного управління (та його складової – державного управління) у сфері гарантування соціальної безпеки регіонів має відбуватися за трьома рівнями. Їхнє виокремлення слід здійснювати, зважаючи на наявне правове ранжування регіонів і визначення мети (вектору) зміцнення їх соціальної безпеки.

На наш погляд, суб'єктно-об'єктна взаємодія на 1 рівні («центральному») охоплює формування державної політики з метою забезпечення соціального розвитку та безпеки на рівні регіонів шляхом здійснення такого: 1) розробки відповідних прогнозів і програм; 2) ефективної бюджетної, міграційної політики, соціального захисту, розв'язання проблем зайнятості населення та інших проблем розвитку соціальної сфери. Цей рівень інституціональної реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів України може бути представлений державними та недержавними інституціями, насамперед, Парламентом, Урядом і Президентом України, центральними органами виконавчої влади, які формують та реалізують державну соціальну політику із метою забезпечення безпечного розвитку на всіх рівнях управління, особливо на стратегічному – регіональному.

Другий рівень організаційно-інституційної взаємодії в цій сфері стосується її розвитку в окремо взятих регіонах. Установлено, що його забезпечують відповідні державні та недержавні інституції. При цьому з'ясовано, що третій рівень організаційно-інституційної взаємодії стосується стратегічних форм узаємодії у сфері соціальної безпеки регіонів, а саме:

– міжрегіональної співпраці;

- співробітництва територіальних громад і транскордонної співпраці;
- публічно-приватного партнерства з метою забезпечення соціальної безпеки регіонів.

На підставі викладеного можемо зауважити, що окремого детального розгляду потребують особливості оцінювання результативності реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні. Тобто наскільки така реалізація відбувається з урахуванням організаційних засад галузі науки державне управління, підґрунтя якої, у свою чергу, становлять положення теорії систем, циклічності, конфлікту тощо. Урахування цих засад відбувається в межах прийняття та виконання правової бази у сфері інституційного забезпечення соціальної безпеки регіонів, яка (база), відповідно, і потребує ґрунтового аналізу. Наперед забігаючи відзначимо, що через недосконалість правової бази щодо оцінювання результативності реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів варто враховувати також результати соціологічних досліджень, експертних опитувань тощо.

Зважаючи на це було проведено відповідне опитування 650 осіб, які проживають у Харківській, Київській, Сумській, Полтавській, Донецькій, Луганській та ін. областях (Додаток А). Дослідження на тему «Ставлення населення до проблем соціальної безпеки України та її регіонів» відображає результати опитування респондентів (у % до всіх опитаних). Під час опрацювання запитань допускалася можливість обрати декілька варіантів відповіді. Загальна сума відповідей подекуди може перевищувати 100 %. Дослідження було проведено з 11 по 22 вересня 2017 р. (загальна кількість опитаних склала 143 особи), з 19 по 30 березня 2018 р. (загальна кількість опитаних – 162 особи), з 17 по 26 грудня 2018 р. (загальна кількість опитаних – 158 осіб), з 18 по 29 березня 2019 р. (загальна кількість опитаних – 187 осіб).

Респонденти серед найважливіших проблем соціальної безпеки України та її регіонів відзначили такі: недостатній рівень якості життя;

нереалізованість соціального потенціалу, високий рівень безробіття та міграції населення; соціальна ексклюзія, збільшення виявів злочинності в ньому, зокрема корупції; відсутність уніфікованої та дієвої системи соціального забезпечення та захисту; стихійне формування особливостей функціонування системи державного управління; повільна розбудова громадянського суспільства, а також низька активність публічних інституцій щодо захисту суспільних та індивідуальних інтересів (рис. 3.3).

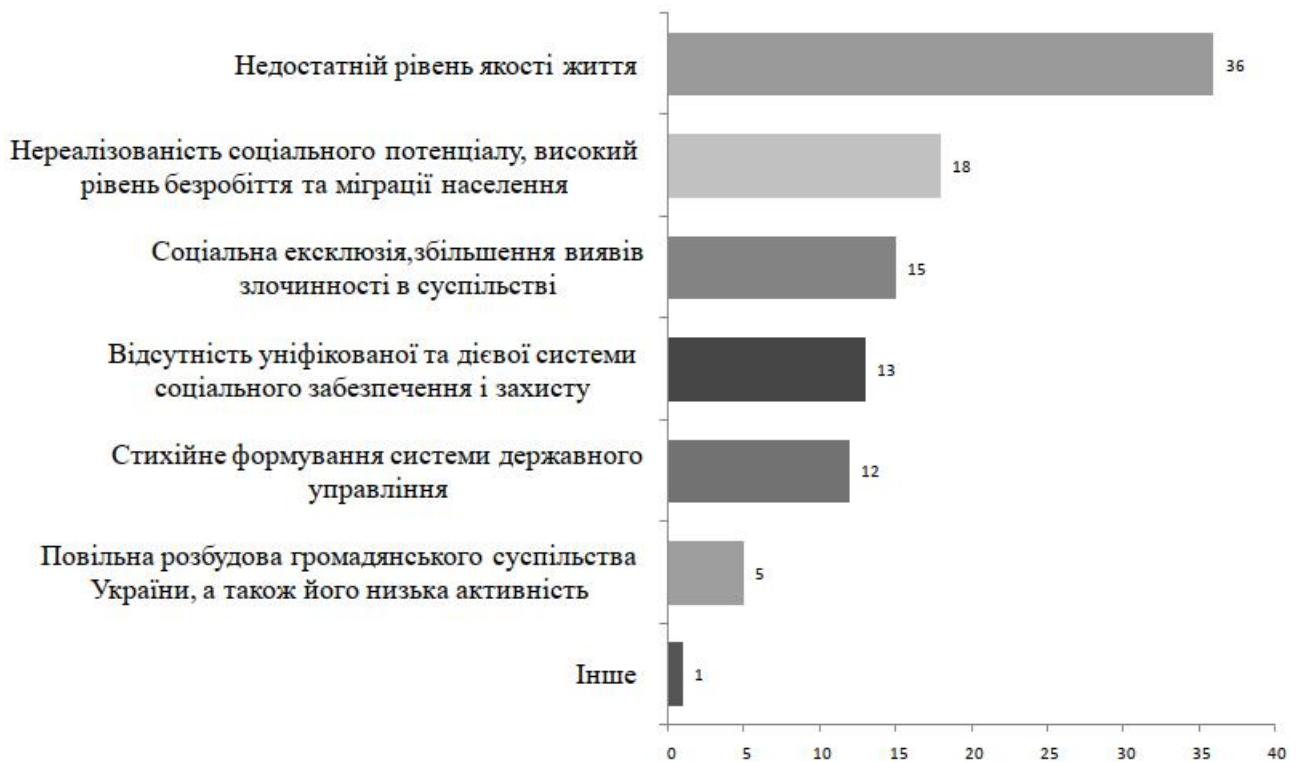


Рис. 3.3. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою соціальної безпеки регіонів України?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Важливо, що більшість респондентів переконана, що рівень соціальної безпеки регіонів України слід оцінити, зокрема, як небезпечний (57%). Серед факторів, які чинять на нього найбільший вплив, респонденти виокремити, насамперед, внутрішні (економічні, інформаційні, екологічні тощо – 64%), а вже потім зовнішньополітичні (глобалізація, зовнішня агресія,

невизначеність державних кордонів – 36%). Це засвідчує факт, що українське суспільство прагне розв'язання внутрішніх проблем. Вони вимагають результативної соціальної політики держави. Дослідженням установлено, що позиція респондентів щодо факторів соціальної безпеки регіонів певною мірою змінювалася через дію екзогенних та/або ендогенних факторів.

Щодо визначення загроз соціальній безпеці регіонів, то думки респондентів певною мірою розподілилися (рис. 3.4).

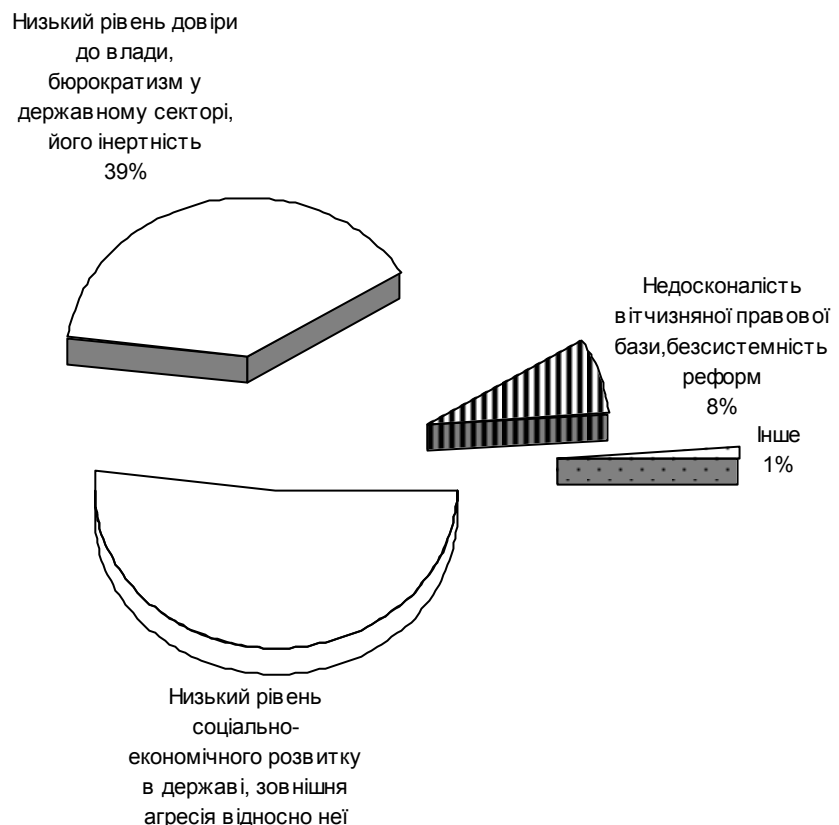


Рис. 3.4. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що, на Вашу думку, є причиною найбільших проблем соціальної безпеки регіонів України?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Зважаючи на значну вагомість інституційної спроможності у сфері соціальної безпеки регіонів, респондентам було запропоновано також визначити рівень довіри до суб'єктів державного управління в цій сфері та їх відповідальності. На погляд респондентів, за зміцнення соціальної безпеки

України та її регіонів відповідальними є Президент, ВРУ й Уряд (41%), ЦОБВ – Мінсоцполітики, Мінрегіон, Мінекономполітики України та ін. органи (25%), місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування (23%), громадянське суспільство (11%).

При цьому респонденти дещо по іншому визначили рівень довіри до органів влади (рис. 3.5).

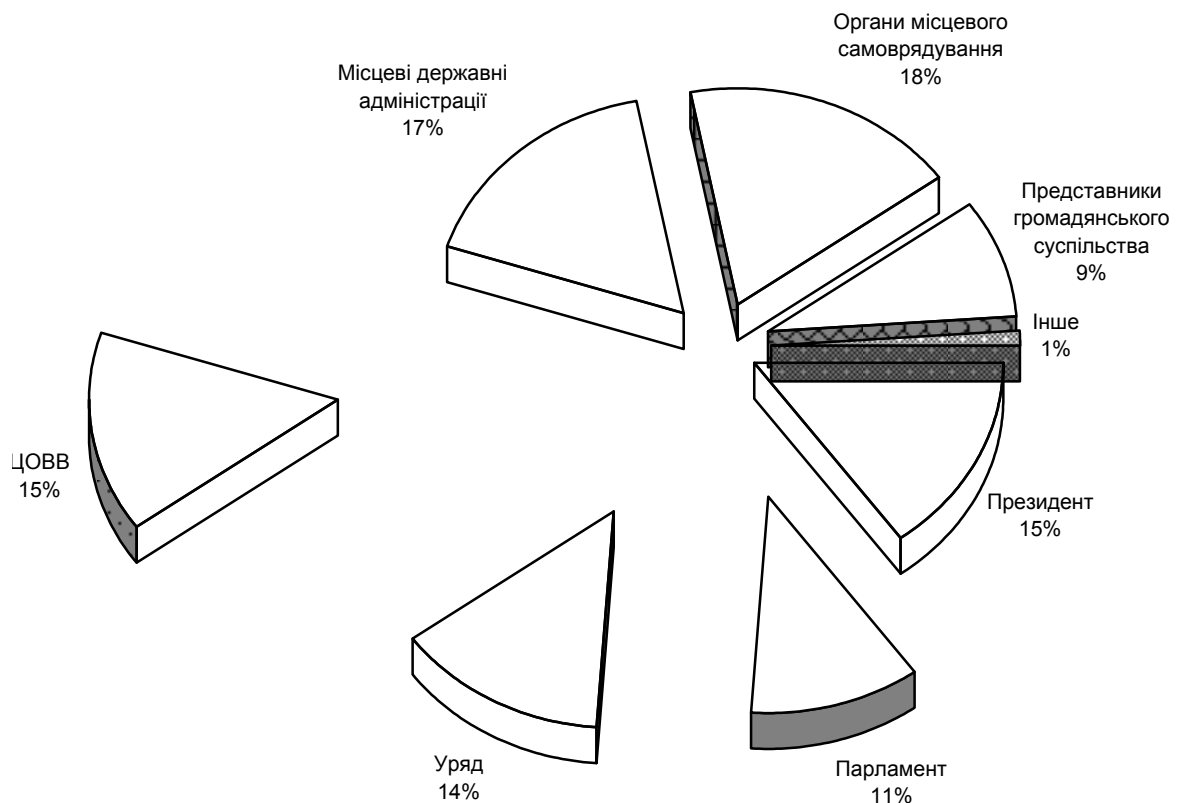


Рис. 3.5. Розподіл відповідей респондентів на питання «Оцініть рівень Вашої довіри до суб'єктів державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів України» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

З приводу заходів, вжиття яких є необхідним для зміцнення соціальної безпеки регіонів, то респонденти проранжували їх (заходи) таким чином:

1) варто підвищити соціально-економічне зростання держави та

суспільства з орієнтацією на світові стандарти в цій сфері (46%);

2) слід провести системні й структурно-організаційні реформи, у т. ч. в економічній сфері та системі державного управління (17%);

3) варто знизити рівень корупції (15%); важливим є розвиток публічного управління та державно-приватного партнерства, що дозволить забезпечити прозорість і відкритість влади, а також заощадити ресурси держави (12%);

4) необхідна зміна вітчизняного законодавства (10%).

З приводу останнього заходу щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, то респондентам, які позитивно на нього вказали, було запропоновано визначити, що конкретно необхідно змінити в законодавстві з метою зміцнення соціальної безпеки України та її регіонів. Відповіді респондентів розташувалися таким чином:

– слід визначитися зі статусом Донецької і Луганської областей (12%);

– варто закріпити визначення поняття «соціальна безпека» (держави та регіонів), «національна ідея», «соціальна ексклюзія» тощо (12%);

– оновлення вимагає Стратегія національної безпеки України, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та законодавство у цій сфері, у т.ч. з метою підвищення ролі соціальної складової в системі нацбезпеки (25%);

– слід кодифікувати законодавство у соціальній сфері (8%);

– необхідним є внесення змін до Бюджетного кодексу, Закону України «Про соціальні послуги», «Про освіту» тощо для врегулювання фінансових і організаційних питань із реалізації самоврядними органами соціальних функцій (10%);

– доцільно прийняти Трудовий кодекс, ліквідувавши Кодекс законів про працю (14%) тощо.

Отже, більш детальної характеристики вимагає правова база у сфері інституційного зміцнення соціальної безпеки регіонів.

3.3. Правове підґрунтя інституціональної реалізації й оцінки державного управління соціальною безпекою регіонів України

Наявна точка зору, висловлена В. Дзюндзюком, В. Огаренко, О. Рацом та ін., за якою економічна ефективність, а також і результативність системи державного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності, мають бути другорядними цілями державної політики, але важливими для забезпечення розвитку людини та суспільства [59; 73; 174; 263]. Під час дослідження ефективності та результативності М. Лугиня розвинула типові підходи до її оцінювання, визначивши серед них економічний, цільовий, функціональний, соціальний і організаційний [142, с. 7]. На думку цього автора, економічний підхід передбачає визначення ефективності та результативності за показниками прибутку, використання бюджетних коштів тощо, цільовий – за показниками досягнення визначених цілей, функціональний – за показниками виконання державних функцій, забезпечення структурних зрушень в економіці та виробництві суспільних благ, соціальний – за соціальним змістом трудової діяльності, зокрема управлінської, організаційний – за показниками добровільної кооперації й оптимальності форми взаємозв'язків елементів організації [там само]. Крім того, виокремлені методичні підходи до оцінювання ефективності та результативності – інтегральний, рівневий і часовий [там само, с. 8]. За М. Лугинею, інтегральний підхід до оцінювання ефективності дозволяє поєднати кілька часткових (подекуди незіставних) її показників, рівневий – охарактеризувати її на індивідуальному, груповому та загальносистемному рівнях шляхом установлення відповідних факторів, що чинять вплив на ефективність на кожному з цих рівнів, часовий – урахувати часові проміжки, які розподіляють процес управління та, відповідно, оцінювання на коротко-, середньо- і довгострокові періоди [там само].

На погляд М. Лугині, для здійснення оцінювання ефективності та результативності системи державного управління у тій чи іншій сфері

життєдіяльності застосовують також технічні підходи – пошук об'єктивних статистичних даних або шляхом комплексного оцінювання (залучення громадськості, експертів тощо) [142, с. 8]. Разом із тим зауважимо, що потребує уточнення позиція автора щодо віднесення суб'єктивного й об'єктивного підходів до технічних. На наше переконання, технічний підхід до оцінювання ефективності та результативності дає відповідь на запитання «як (слід) проводити її оцінювання», а не «хто здійснює її оцінювання» і «наскільки вибірка є репрезентативною, а похибка істотною».

Слід зазначити, що система оцінювання ефективності системи державного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності включає в себе таке: 1) критерії, інструменти й методики її визначення; 2) суб'єктив-учасників процесу оцінювання; 3) способи збирання необхідної інформації; 4) об'єктивні показники, необхідні для оцінювання останньої [142, с. 8].

Погоджуємося із М. Лугинею, П. Надолішнім, Л. Приходченко та ін., що ефективність та результативність найбільш комплексно можна визначити в межах державного управління, адже вона складна, багатоаспектна й оціночна категорія [142; 167; 242]. Це характеристика, яка відображає не тільки перебіг процесу державного управління, а й детермінує кількісні й якісні показники об'єкта державного управління (сфери, галузі економіки, відносини тощо), його стан функціонування та розвитку. Група вчених (І. Артим, О. Борисевич, В. Дзюндзюк, В. Загорський, М. Лесечко, В. Огаренко, Р. Рудніцька та ін.) підкреслили, що ефективність передбачає досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади / структурного підрозділу за максимально можливою економії ресурсів (фінансів, суспільної праці тощо) [59, с. 50–51; 73, с. 158, 542–543; 160, с. 33–34; 174].

Отже, визначенню ефективності системи державного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності має передувати виявлення наслідків, тобто результатів впливу держави, представленої відповідними органами влади, на об'єкт. Результативність репрезентує рівень досягнення чи наближення до

поставлених цілей без урахування понесених витрат за рахунок оцінювання отриманих результатів. Державне управління щодо забезпечення розвитку регіонів, як зазначалося вище, передбачає виділення коштів для підтримки такого розвитку. Відтак, доречно стверджувати, що вказаний вид політики може бути оцінено з позиції її ефективності, а також результативності в контексті забезпечення безпечного соціального розвитку.

Незважаючи на чималу кількість досліджень, присвячених результативності й ефективності системи державного управління у тій чи іншій сфері життєдіяльності [12; 59; 73; 161; 174], науковцями системно не розкриті всі аспекти їхнього оцінювання у сфері забезпечення соціального розвитку та безпеки регіонів. З огляду на зазначене й ураховуючи специфічність останніх, вважаємо, що їх соціальний розвиток і безпека в Україні повинні бути розглянуті крізь призму державноуправлінської практики, її теоретичного та правового підґрунтя, у т. ч. його контент-аналізу.

Трактуючи положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» [250, Розділ V], наполягаємо на такому: моніторинг реалізації державної політики щодо забезпечення соціального розвитку регіонів може проводитися шляхом установлення переліку відповідних індикаторів, відстеження їхньої динаміки, підготовки й оприлюднення результатів такого моніторингу. Він передбачає визначення стану реалізації загальнодержавної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації, а також інших програмних документів. Такий моніторинг проводиться шляхом збирання й аналізу показників, що характеризують стан регіонального розвитку України, причому інформаційно-аналітичне підґрунтя для моніторингу інституціональної реалізації системи державного управління щодо забезпечення соціального розвитку регіонів становлять офіційні статистичні дані й інформація органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [250, п. 3 ст. 23].

Оцінювання інституціональної результативності державного

управління щодо забезпечення регіонального розвитку України, у т. ч. соціального, відбувається в межах періодичного відстеження, вимірювання та порівняння фактичних результатів з індикаторами досягнення цілей і пріоритетів, визначених загальнодержавною стратегією регіонального розвитку [250, п. 4 ст. 23]. Принагідно відзначимо, що із суб'єктного складу моніторинг результативності реалізації такої стратегії може проводитися щороку центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної регіональної політики, що, важливо, із залученням громадських об'єднань і наукових установ [там само, п. 5 ст. 23]. Щодо оцінювання результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, то воно відбувається також щороку, але відповідною Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Результати такого оцінювання обов'язково підлягають оприлюдненню й ураховуються у звітах про виконання щорічних програм соціального розвитку регіонів [250, абз. 1–2 п. 6 ст. 23].

Порядок і Методика проведення моніторингу й оцінювання результативності реалізації загальнодержавної та регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їхньої реалізації затверджені постановою Кабінету Міністрів України [248]. Погоджуємося із М. Лугинею, що ефективність управління в державі та кількість здійснених заходів щодо його покращення можна визначити, починаючи з аналізу того, якою мірою в органах виконавчої влади приділяється увага концептуальним питанням ефективності й як це відображено в нормативних документах, що регулюють їхню діяльність [142, с. 9].

Зважаючи на вищенаведені наукові підходи до оцінювання ефективності й результативності, можемо наполягати, що дана Методика [там само] є втіленням (результатом поєднання) цільового, організаційного (частково), об'єктивного, суб'єктивного, інтегрального (частково), часового та рівневого підходів (табл. 3.2).

Варто уточнити, що соціальний підхід до оцінювання ефективності знайшов побіжне відображення, насамперед, у контексті суб'єктивного підходу. Як відомо, останній (суб'єктивний) підхід ґрунтується на результатах визначення громадської думки, експертного оцінювання тощо. Щодо соціального підходу до оцінювання ефективності, то він детермінується змістом трудової діяльності, зокрема управлінської, виступає частковим критерієм соціальної ефективності, яка, у свою чергу, репрезентує ставлення людини до діяльності державних органів, власне, середовища.

Таблиця 3.2

Контент-аналіз Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [248]

Назва науково-теоретичних підходів	<i>Типові</i>					<i>Методичні</i>			<i>Техно-логічні</i>	
	Економічний	Цільовий	Функціональний	Соціальний	Організаційний	Інтегральний	Рівневий	Часовий	Об'єктивний	Суб'єктивний
Стан їх практичного впровадження шляхом правового закріплення	-	+ (п. 1, п. 2)	-	+/- (п. 5)	+/- (п. 10)	+/- (п. 3)	+ (п. 3, абз. 3 п. 8)	+ (п. 1, п. 6)	+ (п. 5)	+ (п. 9)

Джерело: складено на підставі [142; 248]

Порядок же проведення моніторингу й оцінювання результативності реалізації загальнодержавної стратегії регіонального розвитку [248] містить лише таку вказівку з приводу застосування цього підходу: *оцінювання*

результативності реалізації державної регіональної політики проводиться *Мінрегіоном* із залученням громадських об'єднань та наукових установ (за згодою) *на підставі звітів* щодо результатів оцінки результативності реалізації документів, які визначають цей вид політики, і результатів моніторингу соціально-економічного розвитку АРК, областей, м. Києва та Севастополя [там само, п. 9] (курсив наш – А. П.-П.). Очевидно при цьому, що урядовці зробили акцент саме на пріоритетності місця та визначальності ролі Мінрегіону в здійсненні оцінювання державної регіональної політики, і, навпаки, на другорядності участі наукової та громадської спільноти в цьому процесі. Це, у свою чергу, аж ніяк не сприяє формуванню нового типу свідомості всіх (наявних і потенційних) учасників процесу оцінювання стану реалізації регіональної політики.

Уважаємо, що може бути висловлена ціла низка зауважень до реалізації аналізованої Методики [там само], зокрема інтегрального підходу до оцінювання ефективності державноуправлінської діяльності у сфері регіонального розвитку. На наш погляд, зазначений підхід також знайшов не повне відображення в досліджуваній постанові Уряду України [там само]. Проте він дозволяє визначити ефективність управління за якісними та кількісними показниками, що агрегують найважливіші його аспекти [142, с. 8], а також таке їхнє співставлення – комплексну характеристику результатів державноуправлінської діяльності.

Розгляд її положень [248, п. 2] дозволяє стверджувати, що моніторинг результативності реалізації цього виду державної політики проводиться з такою метою:

- спостереження за процесом її реалізації;
- виявлення проблем розвитку регіонів;
- установлення причин виникнення цих проблем;
- вчасного підвищення ефективності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій у сфері

регіонального розвитку.

Результати моніторингу розвитку регіонів оформлюються у вигляді, з одного боку, розрахунків рейтингової оцінки (ранжування) регіонів за кожним напрямом, а з другого – розрахунку загальної рейтингової оцінки в цілому за всіма напрямами. Моніторинг розвитку регіонів відбувається щокварталу – за переліком показників оцінки, наведених у Додатку 1 до відповідної методики, а також щороку – за переліком показників оцінки, наведених у Додатку 2 [там само, п. 6]. Згідно із аналізованою методикою [там само] для проведення щоквартального оцінювання відповідальні за подання даних за переліком показників, затверджених показників, до 15 числа другого місяця, що настає за звітним періодом, подають Мінрегіону України необхідну інформацію. Центральні та місцеві органи виконавчої влади до 1 числа другого місяця, що настає за звітним періодом, подають Мінрегіону України аналітичну записку про соціально-економічний розвиток регіонів і нагальні проблеми разом із пропозиціями щодо їхнього розв’язання за встановленою Мінрегіоном України формою [там само]. Мінрегіон України узагальнює інформацію щодо результатів проведення щоквартального оцінювання розвитку регіонів і подає її Уряду України, який оприлюднює результати щоквартальної оцінки на своєму офіційному веб-сайті [там само].

Згідно із Додатком 1 до Порядку проведення *щоквартального моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики* [248] для оцінювання *розвитку АПК, областей, м. Києва та Севастополя* можуть бути використані такі показники:

- 1) економічна ефективність;
- 2) інвестиційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця;
- 3) фінансова самодостатність;
- 4) ефективність ринку праці;
- 5) розвиток інфраструктури;
- 6) відновлювана енергетика й енергоефективність.

Уважаємо, що даний Порядок проведення щоквартального моніторингу результативності реалізації держрегіонполітики (зокрема, його Додаток 1) [248] потребує доопрацювання в напрямку розмежування показників, які для цього використовуються, і виокремлення в їх складі, з одного боку, показників соціального розвитку регіонів, а з другого – економічного, а також тих, що вказують на стан безпеки «для соціуму» і «з його боку».

Цікаво, що відповідно до Додатку 2 до Порядку проведення щорічного моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики [248] може бути використаний значно ширший перелік показників, ніж затверджений для проведення щоквартального оцінювання соціально-економічного розвитку АРК, областей, м. Києва та Севастополя, а саме:

1) економічна та соціальна згуртованість (до речі, терміносполука «соціальна згуртованість» є новою для вітчизняної державноуправлінської практики, на відміну від закордонної);

2) економічна ефективність;

3) інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця;

4) фінансова самодостатність;

5) розвиток малого та середнього підприємництва;

6) ефективність ринку праці;

7) розвиток інфраструктури;

8) відновлювана енергетика й енергоефективність;

9) доступність та якість послуг у сфері освіти;

10) доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я;

11) соціальний захист та безпека.

Зважаючи на вищевказане, наполягаємо на необхідності узгодження показників щорічного та щоквартального оцінювання соціально-економічного розвитку АРК, областей, м. Києва та Севастополя. На наш погляд, визначення цих показників ускладнює процес подальшого їхнього співставлення, а саме: «стан регіонального розвитку в масштабі всієї

України – стан регіонального розвитку на окремо взятій території». Такі висновки нами зроблені з огляду на те, що спостереження за процесом реалізації державної політики щодо забезпечення регіонального розвитку, зокрема соціального, передбачає виявлення тенденцій, систематизацію проблем, що його унеможливають, вчасне їх розв'язання шляхом прийняття коригуючих заходів і державноуправлінських рішень.

Крім того, уточнення потребують показники щорічного оцінювання розвитку регіонів, які стосуються *соціального захисту та безпеки* (курсив наш – А. П.-П.). До них Урядом України віднесені такі:

– рівень охоплення соціальними послугами осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, територіальними центрами соціального обслуговування, відсотків до загальної кількості таких осіб;

– кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до первинного обліку на 10 тис. дитячого населення, осіб;

– питома вага дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються у будинках сімейного типу виховання (у загальній кількості дітей даної категорії, відсотків);

– кількість кримінальних правопорушень, вчинених проти життя та здоров'я особи, на 10 тис. осіб населення, одиниць [248, Додаток 2].

Вищенаведені, проте, показники соціально-економічного розвитку регіону повністю не характеризують стан забезпеченості такого розвитку з позиції соціального захисту та безпеки. Навіть більше, інші показники, а саме: економічна й соціальна згуртованість, ефективність ринку праці, доступність та якість послуг у сфері освіти, охорони здоров'я тощо, на наше переконання, є значно змістовнішими та підходящими для оцінювання стану підтримки соціальної безпеки в регіонах.

Отже, зауважимо, що нагальним питанням сьогодення в масштабах України є необхідність приведення у відповідність один одному положень Додатків 1 і 2 Порядку та Методики проведення моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики [там само], зокрема показників

соціального розвитку регіонів, які використовуються під час щорічного та щоквартального його оцінювання.

Крім того, проведений контент-аналіз Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [248] дозволяє наполягати й на тому, що в ній недостатньо уваги приділено питанню забезпечення саме ефективності зазначеної політики, зокрема в соціальній сфері, а, відтак, і створенню необхідних передумов для безпеки «з боку суспільства». Власне кажучи, очевидним недоліком аналізованої постанови [248] є те, що завдання із підвищення такої ефективності не визнане як одне з пріоритетних, а також не закріплено чіткий механізм його виконання. Наявна лише норма, за якою обов'язком Ради міністрів АРК, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій є вжиття ними заходів для досягнення прогнозних значень індикаторів (показників) цілей документів, які визначають державну регіональну політику, й ефективної реалізації інвестиційних програм (проектів) регіонального розвитку, які фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [там само, п. 11].

За допомогою використання спеціального виду діаграми – дендрограми, опрацьовані дані щорічного моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики у 2018 р., що представлені на рис. 3.6.

Дендрограма побудована на основі даних моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики в Україні, який здійснюється відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» № 856 від 21.10.2015 р. [там само].

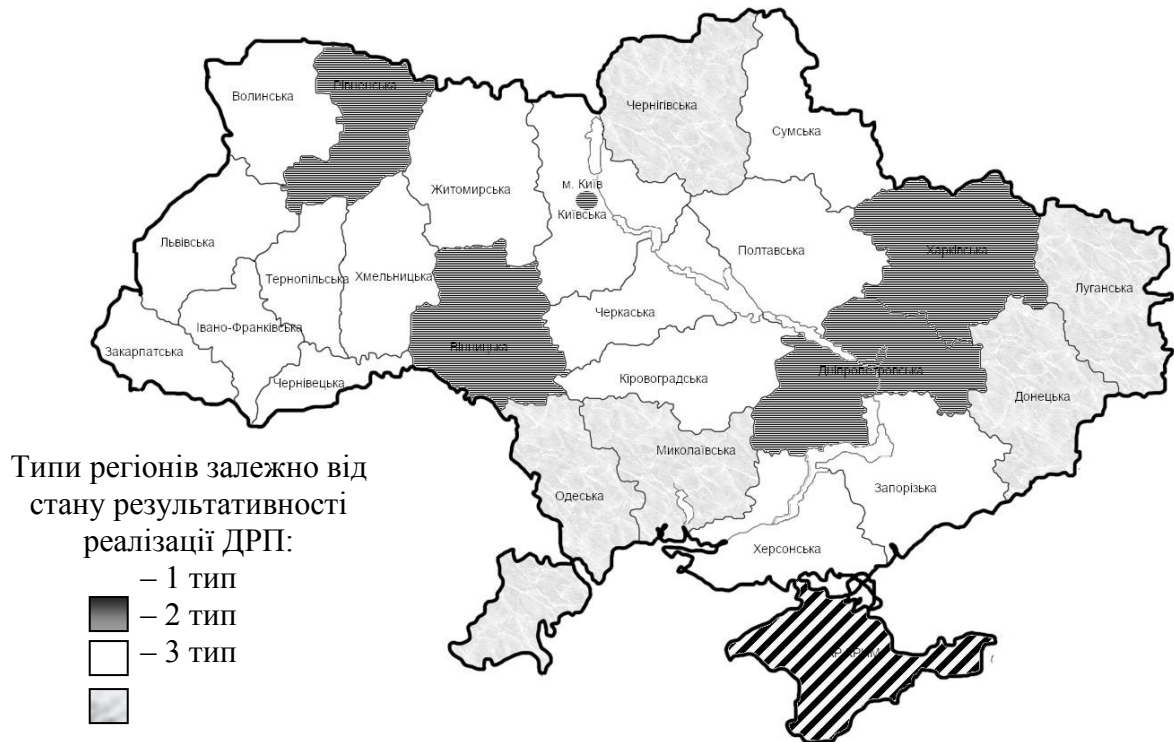


Рис. 3.6. Дендрограма України щодо стану результативності реалізації державної регіональної політики (ДРП) у 2018 р.

Джерело: складено на підставі даних Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіону України)

У межах дендрограми виокремлено декілька типів регіонів України, в яких порізному відзначається стан реалізації цієї політики, а саме:

1 тип – регіони з найменшими негативними значеннями показників результативності державної регіональної політики (м. Київ, Харківська, Рівненська, Вінницька та Дніпропетровська області);

2 тип – регіони із середнім рівнем диспропорцій у вияві показників результативності цієї політики;

3 тип – регіони з найбільш негативним виявом диспропорцій показників результативності державної регіональної політики (Донецька, Луганська, Миколаївська, Одеська та Чернігівська області) (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Інформація щорічного моніторингу результативності реалізації
державної регіональної політики в Україні у 2018 р. (порівняно з 2017 р.)

№ з/п	Назва регіону*	Загальне місце регіону		Динаміка	Місце регіону за цільовим напрямком (показником)**									
		2017 р.	2018 р.		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	м. Київ	1	1	-	1	5	1	1	1	3	25	2	1	18
2	Харківська	2	2	-	15	16	7	4	2	5	13	1	8	2
3	Рівненська	3	3	-	17	10	23	7	14	9	5	18	3	1
4	Вінницька	7	4	+3	9	1	3	6	16	4	20	21	10	5
5	Дніпропетровська	4	5	-1	3	3	6	3	23	2	6	15	14	8
6	Чернівецька	5	6	-1	7	11	19	14	3	7	1	16	2	12
7	Тернопільська	6	7	-1	21	21	8	17	8	13	2	23	7	9
8	Київська	14	8	+6	10	7	10	9	11	1	3	5	21	11
9	Черкаська	16	9	+7	16	4	12	8	17	15	14	3	13	15
10	Полтавська	15	10	+5	14	2	15	2	21	17	24	12	11	10
11	Львівська	9	11	-2	6	9	18	12	13	8	10	17	6	20
12	Хмельницька	11	12	-1	22	8	16	18	6	14	8	11	12	16
13	Житомирська	12	13	-1	18	13	20	16	15	6	18	19	17	6
14	Волинська	10	14	-4	13	19	17	25	9	18	9	22	9	3
15	Кіровоградська	17	15	+2	20	15	14	24	4	16	7	4	16	14
16	Івано-Франківська	8	16	-8	8	6	24	15	19	10	15	24	4	13
17	Сумська	19	17	-2	23	12	9	11	10	23	11	6	15	4
18	Херсонська	18	18	-	11	23	22	13	5	20	19	10	19	19
19	Закарпатська	13	19	-6	2	22	4	23	7	21	4	25	5	24
20	Запорізька	20	20	-	4	14	5	22	24	11	23	14	20	7
21	Миколаївська	23	21	+2	12	20	11	20	20	22	12	20	18	21
22	Одеська	21	22	-1	5	18	21	21	12	12	16	13	22	17
23	Чернігівська	22	23	-1	19	17	13	19	18	19	17	9	23	25
24	Донецька	24	24	-	24	24	2	5	25	24	25	7	-	22
25	Луганська	25	25	-	25	25	25	10	22	25	21	8	-	23

* – Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській обл.

** – Цільовий напрямок:

1. Економічна та соціальна згуртованість.
2. Економічна ефективність.
3. Інвестиційно-інноваційний розвиток.
4. Фінансова самодостатність.
5. Розвиток малого та середнього підприємництва.

6. Ефективність ринку праці.
7. Розвиток інфраструктури.
8. Доступність та якість послуг у сфері освіти.
9. Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я.
10. Соціальний захист і безпека.

Джерело: складено на підставі даних Міністерства розвитку громад та територій України

Погоджуємося з І. Кравчук, М. Лугинею та ін., що технологічно забезпечити ефективність державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів видається можливим за умови застосування такого інструментарію, як аудиту (моніторингу) державноуправлінської діяльності, програмно-цільового методу й управління якістю. Даний інструментарій свого часу був використаний різними розвинутими країнами світу (США, Канадою, Англією, Нідерландами, Австралією, Угорщиною, Литвою, Польщею та ін.) під час реформування власних інституціональних систем державного управління, що охоплювало запровадження системного оцінювання програм, управління і бюджетування за результатами, програмування й оцінювання ефективності на муніципальному рівні, а також створення державних інституцій з ефективності [121; 142, с. 10]. Більш детально ціннісні орієнтації сформованих за кордоном стратегічної та бюджетної моделей інституціонального оцінювання стану забезпечення соціальної безпеки регіонів та перспективні напрямки врахування цих орієнтацій в Україні будуть обґрунтовані в роботі далі.

Наразі підкреслимо, що в Україні слід оновити Порядок і Методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики та розробити концепцію оцінювання й підвищення інституціональної дієвості цієї політики. У цій концепції необхідно системно закріпити принципи, критерії, індикатори й методи такого управління, часові межі, фінансове та кадрове забезпечення, а також процедуру порівняння

регіонів одного управлінського рівня (мега- і мікро-) щодо досягнутих / недосягнутих результатів у регіональному розвитку.

У цьому контексті важливим є здійснення компаративного (порівняльного) визначення й науково-методичного обґрунтування параметрів, показників й індикаторів соціальної безпеки регіонів з метою повноцінного забезпечення практичного впровадження соціально орієнтованого, організаційно-інституційного й інтегрального підходів до оцінювання ефективності та результативності державного управління такою безпекою. При цьому варто пам'ятати, що система безпеки включає в себе такі види безпеки, як «для соціуму» і «з боку суспільства», які взаємопов'язані між собою та виступають першоджерелом по відношенню один до одного.

У продовження відзначимо, що соціальна безпека регіонів виражається через відповідну систему параметрів і показників (індикаторів). Під параметрами соціальної безпеки регіонів варто розуміти конкретний набір критеріїв, тобто характеристик такої безпеки як суспільного явища, а під її показниками – конкретні якісно-кількісні значення відповідних параметрів.

Зважаючи на вищенаведені результати контент-аналізу правового й організаційно-методичного забезпечення інституціонального державного управління соціальною безпекою регіонів, наполягаємо, що *базис системи параметрів і показників (індикаторів) соціальної безпеки регіонів* становлять, насамперед, конституційні гарантії прав громадян, а також уся сукупність соціальних відносин і результативність системи заходів органів державної влади і місцевого самоврядування щодо реалізації цих прав (курсив наш – А. П.-П.). На підтвердження можемо навести положення Конституції України, за якою права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, їхнє утвердження, а також забезпечення є головним її обов'язком [113, ч. 2 ст. 3].

У сучасній фундаментальній прикладній науці досі немає єдиної критеріальної основи для вимірювання соціальної безпеки, зокрема й

регіональної. Здебільшого це пояснюється тим, що одні дослідники вивчають явище в цілому (традиційний підхід), а інші – його окремі частини (альтернативний підхід). Прибічники традиційного підходу визначають соціальну безпеку як відсутність загроз для соціуму, соціальної групи й особистості, а альтернативного – як відсутність загроз з боку соціуму. Ці загрози спричиняють протестні настрої в суспільстві, які породжують загрозу національній безпеці, життю та здоров'ю громадян. Власне, загрози для соціуму є первинними по відношенню до загроз з боку соціуму. Обидва види соціальних загроз безпосередньо пов'язані один із одним, тому їх слід розглядати в комплексі, акцентуючи увагу на «первинній» соціальній безпеці, тобто «для соціуму».

Масштаб і рівень зміцнення соціальної безпеки є тією ознакою, за якою слід розмежовувати зазначені підходи: за альтернативного підходу, існує лише один рівень такої безпеки – суспільство в цілому, відповідальність за яку несе держава, а за традиційного – існує три рівня безпеки (особи, соціальної групи, суспільства загалом), а також декілька видів відповідальності (держави, суспільства, соціальної групи й особи).

Складність підбору й вимірювання об'єктивних показників соціальної безпеки визначається ще й такими особливостями:

- певними складнощами формалізованого опису соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві;
- складністю отримання достовірної вихідної інформації;
- труднощами вимірювання окремих показників, що мають, зокрема, узагальнений характер [141].

Варто відзначити, що розрахунок рівня соціальної безпеки України здійснюється згідно з відповідними методичними рекомендаціями [158]. У них вказано, що інтегральний індекс економічної безпеки складається з 9 середньозважених субіндексів, одним з яких є субіндекс соціальної безпеки, який містить 15 індикаторів. Відтак, можемо зробити проміжний висновок, що на загальнодержавному рівні соціальну безпеку розглядають як

складову економічної. Ці 15 індикаторів можна згрупувати в чотири групи під умовними назвами «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори».

Погоджуємося із Є. Грінченко та М. Гринченко [48], що процес оцінювання стану соціального розвитку та безпеки на практиці відбувається без належного наукового підґрунтя й прогнозування реальних і потенційних загроз, їхніх наслідків. Це вкрай вагомий аспект у вітчизняній теорії та практиці дослідження соціальної безпеки, оскільки від її стану залежить цілісність і стійкість функціонування соціуму загалом, забезпечення захисту життєво важливих інтересів його членів. Це якість соціальних відносин, що характеризується наданням будь-якому члену суспільства можливості реалізувати свій внутрішній потенціал, перебуваючи поза загрозою соціальної та фізичної деградації, навіть при зниженні рівня й якості життя.

Отже, одним із найвизначальніших параметрів соціальної безпеки держави та її регіонів є *гідний рівень життя*. Право на гідне життя закріплено в статті 48 Конституції України, в якій зазначено, що кожен має право на *достатній* життєвий рівень для себе й своєї сім'ї, що *включає* достатнє харчування, одяг і житло [113] (курсив наш – А. П.-П.). Крім того, з аналізу ст. 1 і ст. 23 цього закону [там само] випливає, що Україна є соціальною державою, державна політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують вільний і всебічний розвиток людини й особистості. Зауважимо, проте, що викликає особливе зацікавлення й сумнів законодавче визначення *рівня життя* громадян шляхом використання дефініції «достатній», а не «гідний», хоча згідно зі статтею 28 Конституції України [113] кожен громадянин має право на повагу до його гідності (курсив наш – А. П.-П.). Крім того, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [255] закріпила, що задля цього політика нашої держави повинна здійснюватися за такими векторами:

– вектором розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, *підвищення стандартів*

життя (курсив наш – А. П.-П.);

– вектором безпеки, що включає *забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян*, захищеності інвестицій і приватної власності (курсив наш – А. П.-П.). Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів, промислових товарів, а також без створення умов для безпеки «з боку соціуму»;

– вектором відповідальності, що охоплює *забезпечення гарантій*, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до *високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах* (курсив наш – А. П.-П.);

– вектором гордості, що передбачає забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку та спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, *створити належні умови життя та праці* [255] (курсив наш – А. П.-П.).

На підставі аналізу змісту цих векторів наполягаємо, що положення Конституції України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» мають бути приведені у відповідність до необхідності впровадження в нашій державі європейських стандартів життя, її виходу на провідні позиції у світі [255]. Крім того, коригування потребує положення цієї Стратегії, що *територіальні громади, самостійно вирішуючи питання місцевого значення та свого добробуту, несуть відповідальність за розвиток усієї країни* [255]. Ця норма містить дискусійні положення. Відповідальність за соціально-економічний розвиток у загальнодержавному масштабі не можуть нести ні окремо взята територіальна громада, ні сукупність територіальних громад, тому що складно визначити причинно-наслідковість між їхньою виною та

шкодою, нанесеною для всієї держави. Навіть, якщо припустити, що такий суб'єкт, як територіальні громади, можуть бути визнані «винними» у незабезпеченні такого розвитку, то незрозуміло, як розподілятиметься відповідальність між ними. Оскільки відповідно ст. 140 Конституції України територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які самостійно вирішують питання *місцевого* значення [113] (курсив наш – А. П.-П.).

Як зазначають Г. Барабаш, М. Кравчук, О. Крюков, Т. Луценко та ін., залежно від суб'єкта правомірна поведінка може бути визнана по відношенню до діяльності державних органів, громадян, соціальних спільнот та ін. [11; 121, с. 201; 142]. Проте правомірна поведінка – це юридичний факт, що тягне за собою виникнення правовідносин, а також дію засобів правового регулювання і механізму держави, спрямовану на гарантування, захист й охорону правової форми реалізації інтересів суб'єкта та суспільства [121, с. 202]. Юридична відповідальність може наставати за неправомірну (протиправну) поведінку, тобто правопорушення – будь-яке протиправне, суспільно небезпечне (шкідливе), каране, винне діяння (дію або бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, який завдає шкоди суспільству й державі [там само, с. 203, 207]. Якщо територіальні громади не вступали у правовідносини щодо забезпечення розвитку всієї країни, то яким чином на них може бути покладена відповідальність за такий розвиток.

Крім того, зауважимо, що народ – єдине джерело влади, яку він здійснює безпосередньо (через вибори) і через органи державної влади й місцевого самоврядування [113, ч. 2 ст. 5]. Саме держава (в особі органів влади) відповідає перед людиною за свою діяльність [там само, ч. 2 ст. 3]. Державна влада здійснюється в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що передбачає формування та реалізацію відповідної державної політики [113, ч. 1 ст. 6, ст. 85, ст. 116, ст. 119 тощо].

Відзначимо, що згідно із чинним законодавством України [251] достатнім вважається рівень життя, який дорівнює розміру прожиткового

мінімуму (далі – ПМ). Як зазначалося вище, не слід ототожнювати терміни «достатній» (задовільний, прийнятний) і «гідний» (достойний). У науці «Публічне управління та адміністрування» неодноразово наголошувалось, що розмір ПМ суттєво занижений, а зміст терміну – звужений (див. роботи Л. Кулачок-Тітової [129]). Зокрема, складові набору продуктів харчування, непродовольчі товари, на підставі яких розраховується ПМ, не змінюються у відповідності до вимог часу, а також трансформації споживчого попиту населення, його реальних витрат. Крім того, до структури ПМ не включено відрахування у вигляді податку на доходи фізичних осіб. Відповідно до вимог європейського соціального законодавства міні зарплата повинна перевищувати у 2,5 рази прожитковий рівень [233]. Ситуація, за якої розмір мінімальної зарплати не перевищує ПМ, може мати наслідки у вигляді унеможливлення задоволення найнеобхідніших потреб для функціонування й відтворення людського потенціалу.

Під час порівняння наявних розмірів ПМ в Україні та мінімальної зарплати очевидним стає таке: сьогодні вони майже дорівнюють один одному. На початку 2016 р. розмір мінімальної зарплати в Україні становив майже 35 % від розміру ПМ у 2012 р., тобто зменшився майже у 3 рази [251]. Крім того, мінімальна зарплата в Україні у 30 разів менша від тієї, що встановлена та сплачується в країнах-членах ЄС, наприклад, Бельгії та Голландії [10; 373].

До причин погіршення рівня життя населення в Україні варто віднести, зокрема, рівень його доходів. Цьому, у свою чергу, сприяло, *по-перше*, знецінення національної валюти (гривні) у 3 рази, починаючи з 2008 р., *по-друге*, імпортозалежність України, *по-третьє*, банківська криза та втрата українцями своїх заощаджень, *по-четверте*, довготривала відсутність позитивної зміни соціальних стандартів (з грудня 2013 р. по серпень 2015 р.), *по-п'яте*, збільшення тарифів на комунальні послуги, *по-шосте*, відсутність належної індексації доходів, *по-сьоме*, уведення оподаткування пенсій, нерухомості та заощаджень, *по-восьме*, суспільно-політичні конфлікти на

території України, *по-дев'яте*, збільшення чисельності працездатного населення, яке іммігрувало за кордон, демографічна криза, *по-десяте*, збільшення кількості сімей, які отримують субсидії, і поява нової категорії осіб (зокрема, вимушених переселенців), у яких існує потреба в державній соціальній підтримці (курсив наш – А. П.-П.) [199].

Змінити ситуацію щодо рівня доходів у бік її покращення можливо за рахунок низки заходів, а саме: підвищення ПМ до його фактичного розміру; оподаткування доходів громадян має супроводжуватися врахуванням кількості членів сім'ї й утриманців у ній (саме такий принцип оподаткування доходів фізичних осіб діє у ЄС – чим більше утриманців у родині, тим меншою є ставка податку на доходи фізичних осіб); провести адекватну індексацію доходів фізичних осіб тощо [там само].

В останні десятиліття науковці теоретики та практики державного управління все більше уваги стали приділяти людському виміру соціального розвитку та безпеки (див. наукові праці О. Дегтяра, Ю. Древалю, О. Непомнящего та ін. [57; 67]). Для його оцінювання використовуються різні соціальні показники, а саме:

- 1) проблему економічного росту визначають за допомогою показників ВВП, основного капіталу (коефіцієнту оновлення основного капіталу), продуктивності праці;
- 2) проблему фінансової стабільності – за допомогою показників інфляції, державного боргу як частки у ВВП;
- 3) проблему торгівлі – за допомогою показника «торговельний баланс»;
- 4) проблему науково-технічних досягнень – за допомогою показників інвестицій у НДР як частки у ВВП, продукції з високою доданою вартістю, чисельності зайнятих у галузях з високою доданою вартістю;
- 5) проблему зайнятості – за допомогою показників безробіття;
- 6) проблему матеріальної рівності – за допомогою коефіцієнту диференціації доходів, частки бідного населення;
- 7) проблему житла – за допомогою показників забезпечення населення

житлом, частки сімей, які потребують покращення житлових умов;

8) проблему споживання ресурсів – за допомогою показника споживання енергії на одиницю ВВП на душу населення.

У світовій практиці для оцінювання якості життя та міждержавних (міжрегіональних) зіставлень широко застосовуються соціальні показники (індикатори) національного характеру. В їхній основі, які отримали загальну назву індексів людського розвитку (далі – ІЛР), – індикатори здоров'я нації, розвитку освіти, демографічні та інші соціальні характеристики, зокрема гендерна.

Згідно з положеннями ПРООН, існує така градація країн за показником ІЛР:

1 група країн – з ІЛР більше 0,8 – високий рівень розвитку людського капіталу;

2 група країн – з ІЛР від 0,5 до 0,8 – середній рівень розвитку людського капіталу;

3 група країн – з ІЛР менше 0,5 – низький рівень розвитку людського капіталу [42; 46; 129].

Починаючи з 1990 р. в Україні (як і в інших країнах СНД) відбувається різке та неухильне погіршення показників, що позначилося в падінні ІЛР. Вітчизняне та зарубіжне наукове співтовариство (М. Гринченко, Т. Камінська, В. Колесов, Е. Лібанова, О. Снігова, Ю. Федоров, Л. Шевченко та ін. [48; 291; 342]) активно працює над створенням агрегованих показників, необхідних для вимірювання різних модифікацій ІЛР. Однак ці дослідження поки не привели до розробки загальноновизнаного складу показників і принципів їхнього об'єднання в інтегральний показник.

Стосовно методології розрахунку ІЛР, яка застосовується в межах відповідної програми ООН, то вона не може відобразити швидкоплинність і масштаби змін стану соціальної сфери в контексті сучасних трансформацій. На це звертає також увагу Т. Башинський [13, с. 72–73, 85–94].

Зважаючи на вказане, вважаємо, що до складу показників параметра

соціальної безпеки регіонів «гідний рівень життя» можуть бути включені такі:

- 1) тривалість життя (очікувана при народженні тривалість життя);
- 2) рівень бідності й соціального розшарування (чисельність і питома вага бідних (особи з доходами нижче прожиткового мінімуму), чисельність і питома вага населення з доходами на рівні прожиткового мінімуму, коефіцієнт фондів (показник ступеня розшарування населення за рівнем доходів між крайніми децильними групами)).

Другий параметр соціальної безпеки регіонів – *стан трудових відносин*. Державні гарантії прав громадян у сфері трудових відносин закладені в статті 43–46 Конституції України [113] (курсив наш – А. П.-П.). Основним показником означеного параметру, на наше переконання, є оплата праці. До показників, що характеризують стан трудових відносин, можна зарахувати такі: 1) питому вагу оплати праці у валовому регіональному продукті; 2) мінімальний розмір оплати праці; 3) відтворювальний мінімуму заробітної плати; 4) середній розмір нарахованої заробітної плати; 5) співвідношення мінімального і середнього розміру нарахованої заробітної плати; 6) відповідність коефіцієнта заробітної плати, яку отримують жителі мікро- і макрорегіону, прожитковому мінімуму.

Уважаємо, що стан трудових відносин можна оцінити за допомогою показника «ринок праці», який передбачає визначення динаміки чисельності найманих працівників великих, середніх і малих підприємств, рівня безробіття, потреби (надлишку) робочої сили, сальдо та рівня міграції, чисельності безробітних, які пройшли перекваліфікацію.

Крім цього, до показників параметру «стан трудових відносин» ми відносимо таке:

- соціальне страхування, яке характеризує, зокрема, співвідношення розміру пенсії до прожиткового мінімуму;
- можливість заміщення втраченого заробітку, яку визначають стан заборгованості по заробітній платі, відрахування до позабюджетних фондів, а

також виплати з безробіття.

Третій параметр соціальної безпеки регіонів – *освіта й професійна підготовка*. Державні гарантії в цій сфері закладені в статті 53, 54 Конституції України [113] (курсив наш – А. П.-П.). Оцінити цей параметр вважаємо можна за допомогою таких показників:

- чисельність дітей у дошкільних установах;
- охоплення дітей (у віці 5–7 років) дитячими дошкільними установами;
- чисельність дітей у загальноосвітніх школах;
- охоплення дітей шкільного віку навчанням;
- питома вага підлітків з початковою професійною освітою в загальній чисельності осіб з неповною середньою освітою;
- чисельність учнів, які отримують середню спеціальну освіту та вищу освіту, у т. ч. безкоштовно;
- чисельність працюючих у наукових установах, у т. ч. кандидатів і докторів наук;
- освітній рівень працюючих в тих чи тих сферах і галузях економіки, зокрема частка осіб із загальною (середньою) освітою, середньою спеціальною освітою та вищою освітою.

Четвертий параметр соціальної безпеки регіонів – *охорона здоров'я*. Державні гарантії у сфері охорони здоров'я містяться в статті 49 Конституції України [113] (курсив наш – А. П.-П.). З огляду на специфіку цієї сфери, яка наразі перебуває у стані трансформаційних перетворень, вважаємо за можливе обмежитися такими показниками її оцінювання, як витрати бюджетної системи на сферу охорони здоров'я в розрахунку на 1 непрацюючого, соціальні відрахування в розрахунку на 1 найманого працівника (застрахованої особи).

П'ятий параметр соціальної безпеки регіонів – *стан демографічної ситуації* (курсив наш – А. П.-П.). Депопуляція обмежує можливості соціально-економічного розвитку регіонів і забезпечення національної

безпеки країни загалом. Визначити тенденцію до скорочення / збільшення чисельності населення можливо за рахунок таких складових демографічного розвитку, як народжуваність, смертність і міграція. При цьому збільшення показників народжуваності має бути достатнім для відтворення населення.

За даними Державної служби статистики України [183] динаміка чисельності населення України за період 1990–2016 рр. була різною. Причинами окремого зростання чисельності населення України є, по-перше, висока народжуваність на території західних її регіонів і агломераційний ефект. По-друге, у 90-х роках була започаткована програма в межах державної демографічної політики щодо стимулювання й підтримки народжуваності за допомогою формування материнського капіталу (див. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р. [244]). Це, у свою чергу, сприяло збільшенню сумарного коефіцієнту народжуваності (з 1,3 до 1,5), хоча він усе ще залишається низьким від необхідного рівня (~ 2,1). При цьому ці фінансові заходи з підтримки народжуваності суттєво вплинули на проактивну поведінку населення саме сільської місцевості, дозволивши сумарному коефіцієнту народжуваності збільшитися з 1,6 до 1,9.

Разом із тим факторами, що негативно впливають на народжуваність, є ті, що виникли через різке зниження рівня життя більшої частини населення України, що відбулося на тлі періодичного реформування її системи державного управління. Сьогоднішня динаміка демографічних процесів [183] показує, що навіть в умовах низьких темпів економічного розвитку більшість регіонів України зіштовхується з дефіцитом робочої сили, окремі її регіони мають можливість вирішити дану проблему за допомогою внутрішньо переміщених осіб і мігрантів (див. табл. 3.3). Підкреслимо, що, починаючи з 90-х років, в Україні спостерігається тенденція до високої смертності. Дані поточного обліку та перепису населення України в 2001 році показують його скорочення з 51 млн. чол. до 42 млн. чол. [там само].

Підкреслимо, що об'єктивність результатів обліку та перепису

населення в окремих регіонах України є не задовільною, що обумовлено таким: 1) недостатнім урахуванням міграційних процесів; 2) низькою якістю статистичної інформації; 3) збільшенням кількості осіб вимушених до внутрішнього переміщення й тимчасового переселення тощо [232].

Отже, параметрами, що характеризують демографічну ситуацію, на наш погляд, є система показників, що повинна становити базу для програм соціального розвитку регіонів. Зміни демографічної ситуації виявляються як при довготривалому періоді, так і за невеликого проміжку часу. Це є підставою для врахування показників обох груп під час розробки програм соціального розвитку регіонів. Контроль за зміною цих показників може бути як проміжним, так і кінцевим, а також здійснюватися загалом по Україні і в кожному її регіоні окремо. При цьому він може передбачати визначення: 1) природного приросту (депопуляції) населення; 2) чисельності населення; 3) кількості народжених і померлих; 4) кількості осіб, які прибули для постійного проживання; 5) кількості осіб, які перемістилися для проживання в інші регіони; 6) кількості жінок репродуктивного віку.

Щодо показників міграційних потоків (кількості осіб, які знаходяться в пошуках роботи, проживання тощо), то ті потоки, що не пов'язані зі зміною місця проживання й громадянства, мають розглядатися в системі показників, які характеризують ринок праці.

Зауважимо, що порядок наведення запропонованих вище параметрів і показників оцінювання стану розвитку окремих соціальних сфер слід сприймати як ранжування цих сфер, а, відтак, і показників за критерієм їхньої значущості. Стан соціальної безпеки регіонів має оцінюватися за сукупності всіх цих параметрів і показників. Такий висновок нами зроблено з огляду на те, що економічний, соціальний, демографічний, гуманітарний та ін. розвиток перебувають у тісному зв'язку.

Зважаючи на це й ураховуючи інтеграційні прагнення України (остаточно закріплені на конституційному рівні у лютому 2019 року), можемо наполягати на важливості дослідження інституційних моделей

державного управління соціальною безпекою регіонів в ЄС. Це необхідно для визначення організаційних особливостей і перспективних напрямків розвитку вітчизняних інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів.

3.4. Інституційні моделі державного управління соціальною безпекою регіонів в ЄС

Трансформаційні перетворення в Україні зумовлені та продовжують супроводжуватися фінансово-економічною й політико-законодавчою нестабільністю, нарощуванням кризових явищ у соціальній сфері, дисбалансом у регіональному розвитку. Зважаючи на це, важливим є розроблення конкретних заходів у межах реалізації запропонованого Президентом України «пакету реформ» [250] з метою гарантування безпечного розвитку регіонів, реалізації його стратегічних цілей.

На сучасному етапі таких загальнодержавних реформ на теренах України необхідне формування дієвих й уніфікованих моделей регіонального розвитку. На наше переконання, це стратегічне завдання всіх інститутів влади. Його реалізація в контексті підвищення конкурентоспроможності регіонів зокрема і національної економіки взагалі має відповідати основним принципам Державної стратегії соціального розвитку регіонів. Оскільки вона є укрупненою моделлю втілення загальнонаціональної мети, яка вимагає визначення цілей, наявних тенденцій та закономірностей розвитку, формування стратегічних пріоритетів у структурній, інвестиційно-інноваційній, соціальній політиці за регіонами, визначення етапів і механізмів їхньої реалізації.

Проблемам модернізації соціального розвитку регіонів у контексті впровадження її концепцій, стратегій і моделей присвячені наукові напрацювання Е. Афоніна, В. Бакуменка, С. Білої, В. Гейця, І. Дегтярьової,

Л. Дідківської, М. Долішнього, В. Дубич, Я. Жаліло, Є. Карташова, О. Коротич, О. Лебединської, Е. Лібанової, А. Мазаракі, М. Некрасова, Н. Нижник, О. Снігової, Л. Хашиєвої та ін. [6; 9; 38; 72–73; 170; 291; 294; 330]. Разом із тим особливої уваги вимагає визначення підходів до розробки моделей реалізації державних пріоритетних і стратегічних напрямів соціального розвитку регіонів, а, відтак, і забезпечення їхньої безпеки.

Питання щодо класифікації моделей модернізації державного управління соціальним розвитком в інтересах зміцнення регіональної безпеки України є дискусійним. Слід зауважити, що серед вітчизняних і зарубіжних учених відсутня єдина точка зору як на моделі розвитку регіонів, так і на моделі зміцнення їхньої соціальної безпеки. Причиною цього є те, що значна кількість держав реалізують свою соціальну політику, яка відзначається, з одного боку, спільними ознаками, а з другого – специфічними.

У світовій науковій літературі накопичено значний досвід дослідження змісту, концепцій та інструментів економічної політики і тісно пов'язаної з нею державною соціальною політикою, їхнього співвідношення з ринковим саморегулюванням, з точки зору ефективності. Основні наукові підходи та запропоновані в їхніх межах моделі різняться визначенням меж участі держави і масштабами виконання соціальних функцій, які, як слушно вказує І. Бандура, відображають еволюцію концептуальних основ державної соціальної політики за моделями Бевериджа або Бісмарка [10].

Ліберальна концепція стала першим підґрунтям до формування соціальної політики; це система поглядів, яка визначає мінімальну роль держави й мінімальні масштаби виконання соціальних функцій, оскільки, з точки зору представників ліберальної концепції, ринок є ідеальною системою формування індивідуального добробуту. Згідно з ліберальною концепцією держава не повинна втручатися в ринкові процеси формування добробуту і зобов'язана створювати рамкові правові умови для їхнього функціонування. Такий підхід базується на здобутках англійської класичної школи політекономії (А. Сміта, Д. Рікардо, Дж. Мілля) і характеризує початковий

етап еволюції змісту державної соціальної політики.

У процесі суспільного розвитку з'явилося кілька модифікацій цієї концепції. За свідченням В. Гейця [38], вони становлять базис сучасних моделей державної соціальної політики ліберальної держави, а саме: ордоліберальної, монетаристської й австрійської, які відображають подальшу еволюцію змісту державної соціальної політики, що реалізується на місцях.

Ордоліберальна концепція, створена німецькими вченими Фрайбургської школи Ф. Бемом та В. Ойкеном, передбачає, що ринкова модель реалізації соціальної політики краще, у порівнянні з централізованою, але вона не утворюється природним шляхом, як вважали ці вчені. Більше того, ринкова свобода не обмежує прагнення до концентрації ринкової влади монополій, що призводить до несвободи та бідності там, де були закладені основи свободи й добробуту [10].

«Соціальна політика, – писав В. Ойкен, – ідентична політиці економічного конструювання або економічного порядку. В умовах конкурентної економіки це означає, насамперед, реалізацію її основного принципу, а саме: створення функціонуючого механізму цін повної конкуренції» [там само]. Тому завданням держави є конструювання конкурентного порядку через створення правових норм, які виключали б можливість концентрації економічної влади окремими групами з метою перерозподілу суспільного добробуту на їхню користь [там само].

Монетаристи (на чолі з М. Фрідманом) уважали, що зростання добробуту визначається попитом на гроші. При зростанні доходів збільшується попит на гроші, ростуть грошові активи, які стимулюють економічне зростання, а, відтак, зростання доходів [там само]. Держава, на їхню думку, має лише стежити за змінами грошової маси, а вільна ринкова економіка сама буде забезпечувати процес розширеного відтворення добробуту. Таким чином, монетаристи відстоюють ідею обмеженого непрямого втручання у вирішення соціальних проблем: державою, регулюється тільки грошова маса, а через неї доходи населення і рівень

добробуту [там само].

Австрійська неоліберальна школа (Л. Мізес і Ф. Хайек) виражає ліберальний дух, оскільки передбачає, що держава взагалі не повинна втручатися в спонтанні природні процеси формування добробуту, яке розвивається еволюційним шляхом за законами, аналогічними природним. «Для розуміння нашої цивілізації необхідно усвідомити, що цей порядок склався не через втілення свідомого задуму, а спонтанно: він виник через наслідування традиційних практик», – писав Ф. Хайек [там само]. Тому ні індивід не може в силу обмеженості свого знання керувати цим «спонтанним порядком». Єдиною сферою державної соціальної політики можуть бути пенсії за старістю і допомога через безробіття. Держава не зможе сприяти і досягненню в економіці оптимуму, де максимізується добробут, оскільки саме питання про існування такого оптимуму не дозволить у силу непізнаваності ринкового процесу ззовні. Макроекономічне регулювання в цих умовах є недостатньо корисним, оскільки, намагаючись координувати господарську діяльність, держава порушує ціновий механізм передачі інформації та сам процес ринкової координації, який устанавлює єдино вірний спонтанний порядок. Будь-яка форма розподілу за такого порядку є справедливою, навіть якщо веде до зростання соціальної нерівності, оскільки вона виникає під час конкурентної боротьби, що ведеться за певними правилами і законами ринку [10].

Таким чином, представники ліберальної концепції вважали, що зміст соціальної політики держави має зводитися до виконання нею окремих заходів із реалізації окремих соціальних програм (регулювання грошової маси; програми пенсійного забезпечення та страхування від безробіття).

Ще одним етапом в еволюції змісту державної соціальної політики стала неокласична теорія [38], в якій значно розширено ліберальні уявлення про функції держави до створення правового порядку, що захищає приватну власність і ринкові свободи, підтримки вільної добросовісної конкуренції, проведення антимонопольної політики, інтерналізації зовнішніх ефектів, не

спотворює перерозподілу доходів як реалізації принципу соціальної справедливості. У разі виконання державою всіх цих функцій ринкові умови будуть наближені до стану досконалої конкуренції, і ефективність системи буде підвищено. Неокласики менш категорично, у порівнянні з представниками ліберальної теорії, відносяться до макроекономічного регулювання, вважаючи за необхідне обережне використання деяких інструментів грошово-кредитної і бюджетно-фінансової політики, щоб контролювати основні макроекономічні показники, створюючи умови для поліпшення в соціальній сфері [10].

У розвиток змісту соціальної політики внесли свій вклад представники неокейнсіанської концепції, які відстоювали необхідність максимального втручання держави в ринкові механізми виробництва і розподілу з метою підвищення рівня життя, максимальні масштаби, виконання соціальних функцій. Дана теорія становила базис комплексного підходу до вирішення соціальних проблем, який закріпився як явище державної соціальної політики, і пов'язана з реалізацією, моделі «держави добробуту» у країнах Європи. Як зауважують В. Бульба, В. Єлагін та ін. [26; 78], функції «держави добробуту» поширювалися від простого забезпечення внутрішнього порядку, зовнішньої безпеки, створення суспільних благ у державному секторі до відповідальності суспільства за добробут громадян. Зусилля докладалися для надання не тільки мінімального рівня споживання найбільш уразливим групам населення, а оптимального, здатного задовольнити потреби зазначеної категорії населення [там само].

Масштабні зусилля «держав добробуту» у результаті реалізації мільярдних соціальних програм помітно поліпшили умови життя мільйонів людей в 50-60-і роки ХХ століття. Однак значний перерозподіл доходів, що послаблює стимули до праці й інвестування, знизило ефективність роботи ринкових механізмів [10].

Накопичений позитивний і негативний досвід реалізації заснованих на різних концепціях моделей соціальної політики зумовив появу теорії

соціального ринкового господарства, яка несуперечливо поєднувала в собі ідеї ордоліберальної, неокласичної та неокейнсіанської теорій щодо забезпечення високого рівня життя громадян, оптимізувала масштаби виконання державою соціальних функцій [там само].

Як зазначають А. Халецька, О. Чемирис та ін. [132; 179–180; 327; 336], в умовах соціального ринкового господарства держава підтримує конкуренцію, забезпечуючи прояв соціальних переваг ринку, усуває «неспроможності ринку» і проводить активну соціальну політику. «Політика соціального ринкового господарства довела всьому світу, що її принципи – вільна конкуренція, вільний вибір предметів споживання, як і взагалі свобода розкриття й процвітання особистості призвели до кращих економічних і соціальних успіхів, ніж будь-який вид регулюючий владою або примусового господарства». Функції держави в даній концепції виходять за рамки обмежених функцій ордоліберальної держави, не переступаючи меж руйнування ринкової ефективності надмірними соціальними гарантіями «держави добробуту».

Таким чином, дослідження еволюції теоретичних поглядів на роль держави в регулюванні соціальної сфери, яка визначала його особливості, показало, що зміст державної соціальної політики розвивався від розрізнених заходів й окремих соціальних програм, які в залежності від концептуальних основ обмежувалися мінімальними масштабами виконання державою соціальних функцій у ліберальній концепції або максимально розширювалися в теорії «держави добробуту». Вона передбачає створення системи комплементарних заходів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища індивідів, що призвело до їх інституційного закріплення як феномена державної соціальної політики.

При цьому *соціальна політика держави покликана забезпечити соціальну стабільність у регіонах*, яка є одним з основних критеріїв економічної та соціальної безпеки країни загалом, показником її здатності запобігати й вирішувати конфлікти між суб'єктами суспільних відносин,

створювати механізми реалізації та захисту інтересів громадян. З огляду на це відзначимо, що існує «широке» і «вузьке» трактування державної соціальної політики в системі державного управління. Визначення такої політики (у широкому сенсі) ґрунтується на гуманістичній концепції і передбачає створення умов для всебічного розвитку особистості, що відповідає потребам постіндустріального суспільства [283]. У ХХ ст. країни Заходу і СРСР реалізовували соціальну політику в широкому трактуванні, тобто «велику» модель соціальної політики. Соціальна політика (у вузькому сенсі) обмежується сферами державного соціального страхування та соціальної допомоги [10].

У сучасному широкому розумінні державна соціальна політика в системі державного управління являє собою систему заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, підтримку доходів і гідного рівня життя населення, забезпечення його зайнятості, запобігання соціальних конфліктів, підтримку галузей соціальної сфери.

Учений І. Бандура, указує на необхідність створення проєкту Соціальної доктрини України, яка має містити таке визначення державної соціальної політики – це система цілей, принципів, намірів і плануючих заходів, що регулюють функціонування та розвиток соціуму, яка включає заходи щодо забезпечення сприятливих умов життя всіх верств, груп і поколінь населення, а саме: умов праці, зайнятості, охорони здоров'я, інтелектуального, духовного та морального розвитку людини [10].

Безперечно, соціальна політика держави є важливим елементом державної економічної політики, який направляє функціонування всіх інших її елементів на реалізацію цілей соціальної справедливості, захищеності, високого рівня життя. При цьому соціальна політика забезпечує вирішення стратегічних і тактичних завдань соціального розвитку держави та регіонів. На цій підставі можемо наполягати на необхідності, по-перше, визначення консолідованої моделі державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів, базис якої становлять традиційний й альтернативний

підхід до визначення такої безпеки (безпеки «для соціуму» і «з боку соціуму») [214]. А по-друге, урахування фундаментальних інтересів соціальних груп, спільнот, суспільства, а також загальнодержавних цілей та інтересів. Саме цілі й інтереси даних рівнів організації суспільного життя можуть реалізовуватися в межах державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів.

Слід констатувати, що на європейському просторі, зокрема Комісією Європейського Союзу з розробки уніфікованої моделі соціальної політики для Європи, виокремлено такі її моделі: Бісмарка та Бевериджа. Перша модель (Бісмарка) передбачає жорстку систему взаємозв'язку між рівнем соціального захисту й успішністю (тривалістю) професійної діяльності працівника [317, с. 91–92]. Власне, соціальний захист людини незалежний від держави, її фінансового, бюджетного забезпечення, винятком є малозабезпечені сім'ї, для яких існує система національної солідарності, що реалізується через місцеві соціальні служби.

Щодо моделі Бевериджа, то будь-яка людина незалежно від її соціально-трудової активності має право на мінімальний соціальний захист, наприклад, соціальні пенсії. У цьому випадку джерелом фінансування основних складових системи соціального захисту виступає державний бюджет, що формується за допомогою податків.

Крім того, В. Скуратівський, В. Трощинський, П. Ситник та ін. виокремлюють у межах вищезазначених моделей також консервативну (Німеччина, Франція, Італія, Австрія, країни Бенілюксу), ліберальну (США й Англія) та соціал-демократичну моделі соціальної політики (Швеція) [281–282; 288]. Більша частина з цих моделей (зокрема, консервативна та ліберальна) розглядають ринкові відносини як базовий чинник формування соціальної безпеки. При цьому держава відповідальна як за розширення та фінансування соціальної допомоги, так і за ефективність діяльності різноманітних соціальних служб.

Учені К. Дубич, В. Ковальчук, Е. Лубашев, О. Мельниченко та ін.

зазначають, що сучасною тенденцією та парадигмою реформування державного управління в контексті надання соціальних послуг у розвинутих країнах світу є менеджеріалізм [53, с. 201–208; 68, с. 24–25; 141, с. 109–130; 152–154]. Погоджуємося із цими авторами, що його виникнення зумовлено зменшенням бюджетних видатків, підвищенням вимог з боку суспільства, усуненням проявів бюрократизму тощо. Менеджеріалізм ґрунтується на впровадженні в державноуправлінську практику ринкових механізмів, децентралізованого фінансового менеджменту; він сприяє підвищенню управління персоналом та якістю роботи, конкуренції на ринку соціальних послуг, їхньої адресності.

Ураховуючи моделі державного управління соціальним розвитком і пріоритетні напрями сучасних українських реформ щодо регіонального розвитку [261], вважаємо, що варто детальніше зупинитися на характеристиці моделей реалізації державного управління в інтересах зміцнення соціальної безпеки, зокрема, на регіональному рівні, а, відтак, і моделей щодо розвитку регіонів.

За свідченням В. Ковальчук, Е. Лібанової та ін. [106; 294], розвиток регіонів – результат впливу агрегованих факторів, які втілюються в ряді змін, зокрема масштабів виробництва, кількості зайнятих, обсягів капіталовкладень, розміщення та раціональності використання ресурсів тощо. Відтак, регіональний розвиток відображає структурно-функціональний взаємозв'язок між об'єднаними (агрегованими) факторами, які впливають на «регіон» як складну територіальну соціально-економічну систему. На погляд В. Ковальчук [106, с. 203], останню формують три види матеріальних ресурсів, по-перше, ті, що непереміщуються (природні ресурси, стаціонарна інфраструктура, основні фонди), по-друге, мобільні (капітал, технології, обладнання), а по-третє, людські (особи, які свідомо діють у межах установлених правил суспільних відносин). Зрозуміло, що для забезпечення ефективного розвитку такої системи необхідний баланс усіх цих факторів, що вимагає певного накопичення позитивних якісних і кількісних змін у

самому регіоні.

У науці «Публічне управління та адміністрування» сформувалися різні підходи до моделювання соціального розвитку регіонів і його державного прогнозування, у систематизованому вигляді їх можна представити таким чином:

1) підхід до виокремлення еколого-економічної моделі (складники – природні ресурси та напрями їхнього використання, міжгалузеві зв'язки матеріального виробництва тощо);

2) підхід до виокремлення інноваційно-інвестиційної моделі (складники – рівень науково-технічного потенціалу і джерела фінансування інноваційних проектів, сприятливий інвестиційний клімат, конкурентоспроможність регіонів, ефективні господарські структури, орієнтовані на інтенсифікацію науково-технічного й технологічного потенціалу);

3) підхід до виокремлення кластерної моделі (складники – територіально-галузєва близькість, наявність науково-дослідних центрів, «доступність» знань, інформації, технологій і нововведень, інвестиційна привабливість, рівень публічно-приватного партнерства, замкненість виробничого циклу тощо);

4) підхід до виокремлення мобілізаційно-інфраструктурної моделі (складники – сукупний регіональний потенціал, рівень інноваційного потенціалу та впровадження науково-технічних розробок, наявність і розгалуженість територіальної інфраструктури, інвестиційна «привабливість» регіону, освітньо-інтелектуальний капітал тощо);

5) підхід до виокремлення моделі сталого розвитку (складники – соціалізація, суспільна відповідальність, екологічність, безпека, інформатизація, власність, корпоративна система, баланс державного та ринкового регулювання, алокація ресурсів, інтелектуалізація, міжсекторальність тощо).

Як твердять Н. Бібік, Є. Карташов та ін. [21; 101], перший підхід, тобто

еколого-економічний, базується на міжгалузевих методах, які охоплюють параметри природно-територіального та господарського розвитку регіонів. Сучасний стан функціонування регіонів України, черговий етап процесу реалізації структурних та організаційно-інституційних перетворень у ній, а також державна пріоритетність стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку вимагає використання інших параметрів.

На думку Ю. Ульяновченка, А. Косенко та ін. [316], другий підхід, що охоплює інноваційно-інвестиційну модель, головним джерелом довготривалого соціального й економічного зростання визначає наукові, дослідні здобутки та їхнє технологічне застосування. Упровадження інновацій підвищує конкурентоспроможність регіону, гарантує їх соціальну й економічну безпеку. Безперечно, інвестиційна привабливість регіону визначається рівнем науково-технічного потенціалу, а інноваційна модель – рівнем потреби регіону в тих чи тих науково-технічних розробках і виявленні конкурентних переваг регіону.

Згідно з третім підходом, що передбачає впровадження кластерної моделі розвитку регіонів, як зауважує О. Константинов, Ю. Куц, В. Мамонова та ін., утворюються специфічні об'єднання «некорпоративного типу», які розташовуються в безпосередній близькості від кінцевих виробників, постачальників, дослідних лабораторій, навчальних та інших установ у певній галузі економіки (або суміжних галузях) [103; 112]. Їхня діяльність полягає в наданні нових можливостей для розвитку просторових економік регіонів. Така модель передбачає мінімальну участь держави, яка, насамперед, створює відповідні умови для функціонування кластерів, що утворюються самодостатніми підприємницькими структурами, основу роботи яких становить поділ праці, спеціалізація та прибуток [103].

Четвертий підхід передбачає виділення мобілізаційно-інфраструктурної моделі розвитку регіонів. На погляд В. Мамонової, О. Коротич та ін., подібна модель вимагає проведення аналізу сукупного потенціалу та динаміки розвитку інноваційної діяльності в регіоні, оцінювання його інфраструктури,

а також визначення пріоритетних напрямів розвитку регіональної суспільної системи [103]. Ця модель охоплює розробку інструментів, які дають змогу зреалізувати наукові розробки прикладного характеру, що можливо при впровадженні новітніх форм і підходів до освітньої підготовки, підвищення наукового кадрового потенціалу. При цьому врахування потребує той факт, що такий процес є довготривалим.

Щодо моделі сталого регіонального розвитку, то вона найбільше кореспондується з «моделлю Бевериджа». Оскільки, як слушно зауважує Ш. Омаров [175], модель сталого регіонального розвитку визначає взаємозв'язок і баланс низки компонентів (економічного, соціального, екологічного, інституційного й інноваційно-технологічного) з метою максимізації добробуту та створення безпечних умов життєдіяльності людини без ускладнення можливостей для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Варто констатувати, що від розробки і використання моделей розвитку регіонів залежить здійснення соціально-економічних перетворень у державі. Ці моделі формуються на основі взаємозв'язків між територіальною, історичною, економічною, соціальною, інфраструктурною, екологічною складовими та стратегії стабільного регіонального розвитку. Така стратегія загальнодержавного значення затверджена на період до 2020 року і визначає чотири вектори – розвитку, безпеки, відповідальності та гордості.

Перший і найголовніший вектор передбачає забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Погоджуємося з С. Левченко, О. Крутій та ін. [134–136], що для цього слід відновити макроекономічну стабільність, забезпечивши зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему [255, абз. 2 Розділу 2].

Як відомо, термін «сталий» означає застиглість процесів

(незмінюваність, збереження того самого складу, розміру, однакової форми, величини тощо). Таке формулювання певною мірою суперечить природі розвитку, який, навпаки, охоплює якісні та кількісні зміни. Необхідна докорінна зміна самої суті державної політики, функцій організаційних структур, обслуговуючих такий процес, тобто приведення економіки до стану самоорганізації – точки біфуркації, за якої має відбутися стрибкоподібне якісне перетворення її структури. В Україні стратегічним пріоритетом має стати перехід до нової якості економічного зростання, який передбачає структурну збалансованість і стабільний розвиток національної економіки. З огляду на викладене вважаємо, що по відношенню до соціального розвитку України та її регіонів доречно послуговуватися терміном саме стабільний, говорячи «*модель стабільного розвитку*» (курсив наш – А. П-П.).

Підкреслимо, що успіх упровадження моделі стабільного розвитку в межах регіонів залежить від ряду передумов, а саме:

1) розподілу зусиль між усіма суб'єктами соціального розвитку (загальнодержавними та регіональними органами влади, бізнесом і громадськими структурами);

2) концентрації уваги держави на розвитку інфраструктури, що може бути спільно використана регіонами, та створенні умов для реалізації кожним регіоном своїх конкурентних переваг, у т. ч. сприяння розвитку е-урядування;

3) створення інституційних передумов до стимулювання соціально-економічного зростання в регіонах (див. інші наші наукові праці [207; 211]);

4) забезпеченні прозорості та відкритості рішень, що приймаються органами влади в соціальній сфері.

Таким чином, соціальний розвиток регіонів України вимагає модернізації системи державного регіонального управління на основі інтегрального механізму, визначальне місце в реформуванні якого становить організаційно-інституційна синкретична складова. Вона має відповідати

обраній моделі державного управління соціальним розвитком регіонів згідно зі стратегією стабільного їх функціонування. Нею може служити вдосконалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [255]. Тільки такий системний підхід дозволить провести дієві реформи, ефект від реалізації яких слід розрахувати на довгострокову перспективу. Їхньою кінцевою метою в межах регіональних стратегій розвитку є забезпечення передбачуваності регіонального розвитку, зокрема соціального, що потребує створення сприятливого інвестиційного клімату, налагодження довгострокового публічно-приватного та регіонального партнерства. Розробці комплексного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів має передувати детальний аналіз сучасного стану регіонів, визначення їхніх конкурентних переваг і можливостей.

З огляду на тяжіння України до Бевериджської моделі державного управління соціальним розвитком, яка передбачає надання мінімального соціального захисту, і його фінансування за рахунок коштів державного бюджету, зупинимось детальніше на науково-методологічній характеристиці підходів до забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери. У цьому ракурсі справедливим є твердження П. Дмитрука [62], що немає жодної країни з високорозвиненою економікою, яка б усунулася від регулювання ключових соціальних процесів, і забезпечення їхньої безпечності.

Дослідження соціально-економічної динаміки та її впливу на стан функціонування державної соціальної політики дозволяє з'ясувати сучасні тенденції її розвитку, а, відтак, урахувати його циклічність, якщо така наявна. Як зазначають науковці Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинсько [298] та ін., динамічність економіки безпосередньо залежить від соціального й інноваційного прогресу, що, з одного боку, супроводжується значними витратами, залученням інвестицій, а з другого – може породжувати циклічні коливання. Дослідження подібного впливу вимагає здійснення узагальнення, що досягається за рахунок емпіричних даних щодо розвитку соціально-економічних систем (регіонів). На наше переконання, інформаційну основу

такого дослідження можуть становити дані, зокрема Організації економічного співробітництва і розвитку [378], які нею згруповані по відношенню до країн у межах тієї або іншої моделі їх розвитку.

Під час Всесвітнього економічного форуму в Давосі в 2015 р. було висловлено прагнення (у т. ч. Організацією економічного співробітництва і розвитку [там само]) щодо поглиблення транскордонного співробітництва з Україною, важливості для неї адаптації найкращих світових практик (у контексті модернізації системи її державного управління), які напрацювала така Організація. Як відомо, розвиток державної соціальної політики детермінується економічною еволюцією. Наявна загальна гіпотеза, що це може виражатися у зростанні / зниженні соціальної активності й орієнтації держави шляхом зростання / зниження обсягів державної соціальної підтримки і «фінансових масштабах» відповідних соціальних програм. Ця гіпотеза передбачає перевірку декількох припущень і варіантів розвитку подій, а саме: у яких циклах (коротко-, середньо- або довгострокових) коливання економічної активності впливає на стан державної соціальної політики, визначаючи при цьому обсяг державних витрат. Уважаємо, що здійснити таку перевірку гіпотези можливо, по-перше, шляхом зіставлення динаміки зміни питомої ваги державних витрат у соціальній сфері (йдеться про витрати на освіту, охорону здоров'я, пенсії та інші соціальні виплати тощо). А по-друге, за умови порівняння динаміки зміни питомої ваги державних витрат та рівня ВВП на душу населення.

При цьому Організацією економічного співробітництва і розвитку [378] виокремлено декілька моделей державної соціальної політики, зважаючи на вплив економічних процесів, що відбуваються в тій чи тій країні. Проте таке визначення еластичності соціальних витрат держави залежно від стану економіки та зміни темпів її розвитку є корисним у середньо- і довгостроковій перспективі. Крім того, підкреслимо, що в 2018 р. експертами Організації економічного співробітництва і розвитку було рекомендовано створення координаційного органу для узгодження використання ресурсів,

політик, пріоритетів, інтеграції планованих програм (зокрема, «Центру врядування»), а також міжвідомчої Ради (чи Комітету) з питань децентралізації [80, с. 62–63; 193, с. 27–28]. Експерти наголошують на першочерговій важливості комунікацій та діалогу у секторах, що виходять за рамки компетенції центральних органів виконавчої влади (зокрема, Мінрегіону України) [80; 193]. До цих секторів експерти відносять розвиток економіки, транспортної сфери, системи охорони здоров'я, освіти тощо.

Уважаємо, що дати оцінку, у т. ч. прогнозу, щодо фінансової підтримки державної соціальної політики на довгостроковий період видається можливим також за допомогою положень загальнодержавних і регіональних соціальних програм. Вони – своєрідний індикатор кількісної характеристики зазначеної політики. Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [246, ч. 1 ст. 21 і п. 3 ст. 22] державна підтримка регіонального розвитку та реалізація відповідних програм здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України (зокрема, коштів державного фонду регіонального розвитку), а також коштів місцевих бюджетів, благодійних внесків, міжнародних організацій та з інших джерел, не заборонених законодавством. З метою забезпечення проведення моніторингу стану реалізації державної регіональної політики програмні документи, що її визначають, наведені в ч. 2 ст. 7 цього закону, повинні містити відповідні показники досягнення цілей, які можливо оцінити [там само, абз. 2 ч. 1 ст. 23].

Одразу відзначимо, що прискорений науково-технічний прогрес, урбанізація, глобалізація тощо все більш змушують держави брати на себе відповідальність за надання й модернізацію не тільки чистих благ, зокрема за охорону правопорядку, утримання армії, але й за суспільні блага, до яких відносять освіту, охорону здоров'я тощо. Зважаючи на власні соціальні особливості, практично всі країни-члени ЄС виробили власний інструментарій державної соціальної політики. Це допомогло їм досягти внутрішньої стабільності рівня добробуту населення.

Аналіз державних соціальних програм [10; 378], дозволяє стверджувати, що деякі з них почали реалізовуватися в країнах Європи ще в кінці XIX ст., до середини XX ст. вони (програми) стали невід'ємною частиною державної соціальної політики. Вона поступово відзначається впровадженням ринкового механізму та створенням ринкової інфраструктури в соціальній сфері.

Отже, динаміку державної соціальної політики можна представити як зміну обсягів, напрямків і масштабів реалізації соціальних заходів. Практика її визначення показує, що вона може бути виражена крізь призму зміни питомої ваги державних соціальних витрат у валовому внутрішньому продукті. Разом із тим динаміка розвитку економіки здебільшого відображається в темпах приросту реального валового внутрішнього продукту й у закономірностях коливань економічної кон'юнктури. Крім того, поширеним є включення до аналізу стану державної соціальної політики й іншого інформаційно значущого показника – темпу приросту ВВП на душу населення [214].

На підставі емпіричних даних щодо розвитку соціально-економічних систем Організацією економічного співробітництва і розвитку [378] здійснено відповідний розрахунок, характеристика та прогноз загальних закономірностей еволюції сучасної світової економіки (у період з 1985 року по 2015 рік), а також оцінено їх вплив на розвиток соціальної політики тієї або іншої держави. Цей період (1985–2015 рр.) отримав назву Кондратьєвського [там само]. Довгі хвилі (зокрема, Кондратьєвська) соціально-економічного розвитку формуються за рахунок середніх і коротких. Аналіз інформаційно-аналітичного матеріалу [там само] дозволяє стверджувати, що питома вага державних соціальних витрат у ВВП країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку, становила майже 16% (у 1985 р.), а в 1995 році відбулося її зростання та стабілізація в межах 20%. При цьому фази економічного циклу в період 1985–2015 рр. здійснювали помірний вплив на інтенсивність фінансових витрат на

реалізацію соціальних програм у державах, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку.

Організацією економічного співробітництва і розвитку [378] проведено зіставлення й умовно виокремлено декілька груп держав, які відповідають таким моделям державної соціальної політики: 1) англосаксонська модель; 2) європейська модель, представлена економічно розвиненими країнами-членами ЄС; 3) скандинавська модель, яку формують Норвегія, Швеція, Фінляндія; 4) *«пострадянська модель»*, сформована з числа Угорщини, Польщі, Росії, Чехії, Словаччини й України (курсив наш – А. П.-П.).

Розгляд темпів зростання реального ВВП, ВВП на душу населення і питомої ваги державних соціальних витрат у країнах, які впровадили англосаксонську її модель, дозволяє визначити такі закономірності: в Англії темпи зростання економіки в цілому з 1985 р. по 2015 р. знаходилися в діапазоні 15%, і не перевищували аналогічні показники, розраховані по відношенню до всіх країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку. Щодо питомої ваги державних соціальних витрат у ВВП в Англії, то вона стабільно знаходилася на рівні 10–15% (із середнім медіанним значенням 15%). [10] При цьому для Англії характерна значна залежність інтенсивності впровадження та фінансування державних соціальних програм відносно економічної кон'юнктури, а також порівняно невисока частка державних соціальних витрат. Це відбувається за рахунок наявного високорозвиненого механізму зворотного зв'язку, налагодженого під час формування та реалізації державної соціальної політики, яка відзначається виваженим вирішенням завдань соціального захисту та розвитку й оперативним реагуванням на зміни стану економіки [214].

Щодо європейської моделі, представленої економічно розвиненими країнами-членами ЄС, то протягом аналізованого періоду в Німеччині державні соціальні витрати зберігали відносну стабільність (коливалися біля позначки 25% ВВП). Як стверджує Н. Старостенко [298], у Франції аналогічні значення було досягнуто в 1990 р., проте, починаючи з 1999 р., ця

держава впритул наблизилася до 30%, що притаманно, насамперед, скандинавській моделі.

Типові риси скандинавської моделі державної соціальної політики має Швеція. У ній протягом 1985–2015 рр. спостерігається збереження на одному й тому ж рівні значення показника питомої ваги соціальних витрат держави у ВВП, а саме: 28–30%. Подібну ситуацію можна побачити в економіці Фінляндії, у якій діапазон значень питомої ваги таких витрат становив 20–35% у досліджуваному періоді. Цікаво, що економіка Швеції й Фінляндії при значних зниженнях темпів економічного зростання у Європі (у 2008 році) реагувала відносним підвищенням соціальних витрат [298; 378].

Окрему групу утворюють країни пострадянського простору, яку виділено з огляду на таке: у середині ХХ ст. СРСР вдалося досягти 20% державних соціальних витрат у достатньо короткі терміни й утримати цей показник забезпечення соціальних гарантій на високому рівні протягом 30 років [62]. Відтак, цей прецедент у світовій економічній історії отримав назву «радянська модель державної соціальної політики». Дослідження стану соціально-економічного розвитку в постсоціалістичних державах є дещо ускладненим. Оскільки становлення ринкових відносин у деяких із них остаточно ще не відбулося, тому значення їх макроекономічних індикаторів не можна оцінити таким же чином, як і в країнах зі стабільним соціально-економічним розвитком. Крім того, наявні певні труднощі щодо використання методик розрахунку цих макроекономічних показників, адже вони є відмінними від тих, що застосовуються в інших країнах. Проте дія низки об'єктивних і суб'єктивних факторів зближує тренди розвитку соціальної політики постсоціалістичних країн з європейськими [214].

Щодо України, то її бюджетні пріоритети суттєво відрізняються від тих, що притаманні країнам-членами Єврозони, зокрема щодо видатків на: охорону здоров'я; освіту; виплату пенсій; допомогу по безробіттю; соціальні виплати від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Структура державних видатків країн Європейського Союзу й України
(за структурно-функціональною класифікацією у 2014 році)

№ з/п	Сфера, на підтримку розвитку якої виділяються державні кошти	ЄС-28		Україна	
		% до ВВП	%	% до ВВП	%
1	Соціальна безпека, що передбачає соціальні захист і забезпечення	19,6	39,9	14,5	28
2	Охорона здоров'я	13,9	24,4	13,1	22,7
3	Освіта, духовний, культурний і фізичний розвиток	6,4	17,1	5,2	14
4	Економічна діяльність	4,0	8,2	3,8	7,5
5	Правопорядок, безпека й оборона	3,1	6,9	12,9	23,9
6	Житлово-комунальне господарство	0,9	1,7	1,1	3,1
7	Екологічна безпека	0,9	1,7	0,4	0,8
8	Усього	49,1	100,0	51,0	100,0

Джерело: складено на підставі [183; 188; 298; 378]

З огляду на дані Державної служби статистики України [183] наполягаємо, що в нашій державі значною мірою перевищено обсяг видатків на соціальний захист і забезпечення. Дійсно, він не перевищує той обсяг, що виділяється в країнах зони ЄС-28. Проте питома вага зазначених видатків в Україні не може складати майже половину від загального обсягу ВВП. Створення «безпеки для соціуму» не повинно передбачати витрачання таких значних обсягів фінансових ресурсів на реалізацію державою своїх соціальних функцій, інакше воно зумовлює формування бюджету «проїдання». Подібну видаткову політику можуть собі дозволити ті країни, які запровадили систему державного соціального страхування. Зважаючи на загальносвітову тенденцію старіння населення та міграцію значної кількості працездатного населення України за кордон, продовження нею наявної

бюджетної політики у соціальній сфері є неможливим, адже змушує збільшувати частку соціальних видатків. Це в майбутньому негативно може позначитись на фінансовій стабільності України, темпах розвитку її економіки, а, відтак, на соціальній безпеці «для соціуму» і «з його боку».

Проаналізувавши динаміку темпів зростання ВВП і питому вагу соціальних витрат, зокрема, у країнах-членах ЄС, деякі з яких є постсоціалістичними державами, можемо стверджувати, що висунута гіпотеза щодо існування залежності між цими показниками і циклічністю у розвитку державної соціальної політики може бути підтверджена лише частково. Оскільки в період спаду середньої хвилі економічного циклу відбувається незначне зростання питомої ваги соціальних витрат держави (власне, її соціальної активності) [298]. В економічно розвинених країнах воно здебільшого може тривати 1–2 роки. Наявність такого часового обмеження пояснюється тим, що державним органам потрібен час, щоб оцінити і відкоригувати свою видаткову політику, щоб мінімізувати негативні наслідки уповільнення темпів економічного зростання.

Щодо України, то в ній можна спрогнозувати розвиток соціальної політики у двох напрямках – позитивному (діяльнісному) та негативному (інерційному). Якщо економіка України буде розвиватися інерційним шляхом, то варто очікувати зростання питомої ваги соціальних витрат. У цьому випадку існує значна ймовірність того, що зростання якості та рівня життя населення не відбудеться через декілька середньострокових циклів [10; 298]. Варто впроваджувати паралельно з економічними реформаційними заходами також модель стабільного розвитку регіонів. Вона передбачає підвищення їхньої конкурентоспроможності, інноваційної й інвестиційної привабливості та ін., що необхідно для підтримки соціальної безпеки в регіонах.

Порівняння вищезазначених показників дозволяє також визначити таке: відносно стабільний і високий рівень державних соціальних витрат (близько 20%) досягається за умови проходження декількох

середньострокових економічних циклів. В їхніх межах відбувається адаптація господарської системи до наявних ринкових відносин, а також усталене забезпечення державою задекларованих соціальних гарантій. Подібна тенденція охоплює визначення певного оптимуму щодо здійснення соціальної політики та державних соціальних витрат. Досягнувши цього належного рівня, та чи інша країна прагне його зберегти, адже він сприяє результативній і виваженій реалізації основних функцій держави, на виконання яких впливає співвідносність національної безпеки та свободи.

Стан оптимальності реалізації державної політики щодо забезпечення соціального розвитку регіонів можливо визначити під час виконання такої державноуправлінської функції, як моніторинг. Перелік індикаторів, необхідних для останнього, а також порядок його здійснення, затверджується відповідною методикою [247]. У цьому контексті видається доцільним більш детально зупинитися на визначенні необхідної науково-методологічної бази оцінювання результативності державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів.

Висновки до розділу 3

1. З'ясовано, що вітчизняна нормативно-правова база визначає *координацію* діяльності органів публічної влади в означеній сфері як узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АРК і місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що детермінують державну політику соціального розвитку регіонів, здійснення моніторингу й оцінки її результативності. Детальний розгляд суб'єктно-об'єктної та функціонально-цільової складових інституціональної системи державного управління соціальним розвитком регіонів дав змогу стверджувати про значну кількість суб'єктів такого управління,

неупорядкованість сфер їхньої дії, пасивність публічної складової в її регулюванні, нереалізованість законодавчих вимог щодо розвитку перспективних форм регіональної інституціональної взаємодії з метою забезпечення стабільного соціального розвитку (насамперед, Агенцій регіонального розвитку або префектур) тощо. До причини цього віднесено те, що деякі особливості функціонування системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні формувалися подекуди стихійно. Йдеться про необхідність залучення до досліджуваної системи недержавного (публічного) сектора, що зумовлено внутрішнім станом речей в Україні, повільною розбудовою її громадянського суспільства, певним механізмом стримування та противаг тощо. Підвищити успіхи української громадськості в забезпеченні соціального розвитку та безпеки регіонів може підтримка нею інтеграційних прагнень держави, переведення національної ідей з теоретичної площини в практичну (зокрема, за рахунок збільшення чисельності серед українців представників «середнього класу»), а також її легітимація. Це має забезпечити стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової держави та регіонів – соціальної.

2. Запропоновано оцінювати інституціональну результативність дії системи державного управління соціальною безпекою регіонів України за такими критеріями: 1) стійкість й адаптивність системи державного управління в означеній сфері; 2) здатність цієї системи забезпечувати процес прогнозування, моніторингу й усунення загроз, збереження вітчизняних традицій, підвищення рівня добробуту населення, упровадження національної ідей тощо.

Полегшити визначення інституціональної результативності системи державного управління в цій сфері може врахування положень теорії систем, циклічності, конфлікту тощо. Проведений аналіз сучасної організаційно-функціональної структури керівної державної системи забезпечення соціальної безпеки регіонів України, а також інституціональних механізмів міжвідомчої координації та взаємодії елементів цієї системи дав змогу

наполягати на тому, що в ній наявні структурні проблеми на всіх рівнях її організації. Визначено, що інституціональний розвиток системи державного управління в досліджуваній сфері має відбуватися за трьома рівнями. Їхнє виокремлення здійснено з огляду на наявне правове ранжування регіонів і визначення мети (вектору) зміцнення їх соціальної безпеки.

3. За допомогою контент-аналізу досліджено наявну нормативно-правову базу функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні. Застосування такого наукового методу дозволило встановити основні недоліки, пов'язані із неврахуванням наукових підходів (типових, методичних і технологічних) під час правового закріплення порядку оцінювання інституціональної реалізації державного управління в цій сфері. Це правове закріплення здійснено в межах таких правових документів:

- 1) Закону України «Про національну безпеку України»;
- 2) Закону України «Про засади державної регіональної політики»;
- 3) Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії національної безпеки України;
- 4) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [250] тощо.

Аналіз цієї постанови дав змогу стверджувати, що *першим* недоліком інституційного забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні є невідповідність один одному показників соціального розвитку регіонів, які використовуються під час щорічного та щоквартального його оцінювання (див. Додаток 1 і 2 аналізованої постанови КМУ). Акцентується, що для *щорічного* моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики може бути використаний значно ширший перелік показників, ніж той, який установлений для проведення щоквартального оцінювання розвитку АРК, областей, м. Києва та Севастополя.

Виявлено, що *другим* недоліком інституційного забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні є безсистемність у здійсненні такого управління через невизнання завдання щодо підвищення інституціональної результативності реалізації державного управління соціальним розвитком регіонів як одного з найбільш пріоритетних у забезпеченні безпеки «для суспільства» і «з його боку».

Нарешті, *третім* недоліком інституційного забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні визнано побіжне відображення об'єктивного підходу до оцінювання результативності державного управління в цій сфері, оскільки порядок його оцінювання не конкретизує механізму врахування громадської думки, здійснення експертного оцінювання тощо.

4. Оцінюючи сучасний стан інституційних засад державного управління соціальною безпекою регіонів України, зазначено, що їхнє формування потребує завершення та застосування на системній основі дієвого інструментарію – моніторингу державноуправлінської діяльності. Даний інструментарій було використано різними розвинутими країнами-членами ЄС (Нідерландами, Угорщиною, Литвою, Польщею та ін.) під час реформування власних інституціональних систем державного управління.

Обґрунтована розробка концепції оцінювання й підвищення інституціональної результативності державного управління соціальним розвитком і безпекою регіонів. Обстоюється позиція щодо системного визначення інтегрального індексу соціальної безпеки регіонів, методів її забезпечення, а також процедури порівняння регіонів одного управлінського рівня (мега- і мікро-) щодо досягнутих / не досягнутих результатів у своєму соціальному розвитку та в питаннях зміцнення соціальної безпеки. Для цього запропоновано Методику проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики доповнити положенням щодо визначення інтегрального індексу соціальної безпеки регіонів за такими векторами їхнього розвитку:

- соціально-економічним;
- соціально-екологічним;
- соціально-гуманітарним;
- соціально-особистим;
- демографічним.

Зважаючи на інтеграційні прагнення України, детально проаналізовано функціонали розвитку інституційного забезпечення державного управління у сфері соціальної безпеки крізь призму реалізації соціальної та регіональної політики в країнах-членах ЄС. Розгляд сучасного етапу розвитку інтеграційного процесу в межах Європейського Союзу дозволив виявити певну тенденцію, а саме: успішне завершення формування єдиного економічного простору в межах цього Союзу. З'ясовано, що, незважаючи на значні здобутки низки країн-членів ЄС у соціальній сфері, зокрема у високих показниках ІЛР, відсутні суттєві зрушення у вирішенні питань формування спільного соціального простору ЄС. Установлено, що причинами цієї ситуації є набагато пізніше поширення євроінтеграційних ініціатив у соціальній сфері та здійснення її правового регулювання.

Ураховуючи відповідні успіхи ЄС у забезпеченні власної соціальної безпеки, здійснено систематизацію загальноєвропейських цінностей у цій сфері. Крім того, обґрунтовано врахування цих цінностей у межах доопрацювання вітчизняних інституційних засад державного управління соціальною безпекою регіонів, а саме:

- 1) здійснення виважених державних заходів щодо вирішення соціальних проблем, підтримки соціального прогресу та системи безпеки;
- 2) забезпечення гідного рівня життя і за необхідності соціального захисту;
- 3) формування розвиненого вітчизняного кодифікованого соціального законодавства;
- 4) гарантування рівності шансів на повноцінний соціальний розвиток, боротьба з дискримінацією, ексклюзією, і здійснення в цьому контексті

формування національної ідеї (феномена збільшення частки середнього класу), розвитку публічно-приватного й транскордонного партнерства, а також соціальної інфраструктури, максимального наближення державних інституцій до потреб населення та підвищення рівня його довіри до влади тощо.

Матеріали цього розділу опубліковано в таких наукових працях [194; 199; 200; 203; 207–208; 211–212; 214; 220–221].

РОЗДІЛ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

4.1. Концепт інституціонального вдосконалення державного управління соціальною безпекою регіонів України

Як відомо, концепт – це система поглядів, підходів, методів, які застосовуються для характеристики того або іншого явища або процесу. Власне кажучи, концепт є своєрідним визначальним задумом, що відзначається єдністю та цілісністю спочатку пізнання, а потім бачення. Варто підкреслити, що концепт певною мірою відрізняється від теорії, яка (на відміну від концепту) визначає ідею, яка остаточно сформована й отримала необхідне обґрунтування. Концепт же, навпаки, ще не може вважатися остаточно верифікованою сукупністю положень для фундаментальної науки [32]. Погоджуємося з науковцями О. Галушко, В. Гейцем та ін. [37; 38], які наполягають, що концепт – це, насамперед, похідна форма теорії. Концепт покликаний, по-перше, інтегрувати накопичений масив знань, а по-друге, розвивати його для пояснення нових понять, принципів тощо, що можливо під час здійснення певного науково-дослідного пошуку. Відтак, концептуальні пропозиції, висловленні в межах такого пошуку, повинні пройти етап перевірки, уточнення, утворивши, як результат, концепцію, яка може стати теорією через відповідне її змістовне наповнення.

У продовження відзначимо, що концепт вимагає легітимізації на практиці, тобто його прийняття. Власне, відбувається науковий переклад тих чи інших теоретичних положень для використання прикладною наукою. Як результат, концептуальні підходи покликані об'єднати теоретичні та

практичні знання щодо тих чи інших явищ і процесів.

Отже, концепт представляє собою цілий комплекс знань, положень і методів, які важливі для проведення досліджень у галузі науки, зокрема, державне управління. Воно, у свою чергу, вимагає врахування такого комплексу положень:

1) управління – це соціальна діяльність, у якій визначне місце займають цілі, потреби й інтереси суб'єктів і об'єктів управлінського впливу;

2) управління представляє собою складний, багатоетапний, циклічний, організуючий, цілеспрямований процес, досконалість якого залежить від розвитку двох і більше варіантів розвитку подій. При цьому слід пам'ятати, що управління характеризується двома ключовими аспектами, які пов'язані, з одного боку, з функціонуванням, а з другого – з розвитком. Вони різною мірою стосуються вияву кількісних і якісних змін управління, а, відтак, його організаційно-функціонального, технічного та іншого вдосконалення. На цій підставі вважаємо за доцільне здійснити концептуальне обґрунтування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України з урахуванням як засад її вдосконалення, так і перспектив розвитку [32; 72].

Необхідність визначення концептуальних засад вдосконалення інституціональної системи державного управління такою безпекою зумовлена актуальністю забезпечення координації спільних зусиль у сфері соціальної політики, що формувалася в Україні в межах пострадянського простору, а також виробленням спільних рішень, обумовлених історичними традиціями, наступністю прийнятих основ соціального законодавства, ідентичністю політичного устрою країн СНД тощо. При цьому необхідність інтеграції рішень у сфері розвитку цих країн визначається також єдиними цілями суспільного розвитку, закладеними в конституціях країн СНД, що є соціальними державами, політика яких будується на визнанні різних форм власності, розвитку ринкових відносин, за умови активної участі держави. Крім зазначених причин, процеси глобалізації й інтеграції економічних,

соціальних, гуманітарних, культурних зв'язків зумовлюють важливість урахування рекомендацій міжнародних документів і конвенцій таких, як Європейська Соціальна Хартія, Європейський кодекс соціального забезпечення, Віденська декларація про виконання Європейської конвенції про права людини та ін.

Як зазначає В. Лучик [143, с. 87], відповідно до рішень Міжпарламентської Асамблеї Євразійського економічного співтовариства, основними зусиллями розвитку країн СНД з побудови соціальної держави має стати комплексне забезпечення таких гарантій:

1. Права на свободу людини і на вільну реалізацію трудового та інтелектуального потенціалу з тим, щоб працездатний громадянин зміг забезпечити собі і своїй родині необхідний рівень добробуту.

2. Гарантій у проведенні дієвої соціальної політики, орієнтованої на максимально можливі інвестиції «у людину», на досягнення високих життєвих стандартів для більшості громадян, на адресну підтримку найбільш вразливих верств і груп населення.

3. Гарантій, за яких будь-який господарюючий суб'єкт, будь-який власник засобів виробництва має певне соціальне навантаження та прибуток.

4. Гарантій щодо сприятливих умов для участі працівників у виробленні та здійсненні експертизи управлінських рішень.

5. Норм, що гарантують функціонування системи соціального партнерства при регулюванні суспільних відносин.

6. Принципи зміцнення основних осередків суспільства, духовного, культурного, морального та ін. розвитку громадян.

7. Гарантій щодо дбайливого ставлення до історичної спадщини й спадкоємності поколінь, збереження самобутніх та історичних традицій.

Погіршення соціально-економічного становища і загострення напруженості в державі спостерігається в усіх країнах пострадянського простору. Спільність соціальних проблем, що спостерігаються на всій території СНД, вимагають координації зусиль щодо їхнього вирішення та

використання порівняльних форм соціального захисту громадян. Однак протягом останнього десятиліття зусилля міждержавних відносин були спрямовані в основному на посилення автономії, розширення торговельно-економічних зв'язків. Уважаємо, що інтеграційні процеси в соціальній сфері повинні розвиватися синхронно з інтеграційними процесами в економічній та ін. сферах. Зважаючи на інтеграційні прагнення України, досвід координації зусиль з вироблення основних напрямів спільної соціальної політики країн-членів ЄС набуває особливої актуальності. Цей досвід свідчить про те, що кардинальним напрямком вироблення рішень у соціальній сфері та безпеці на стратегічному (регіональному) рівні має стати формування єдиного соціального простору з гарантіями соціального захисту, які забезпечили б вільне пересування робочої сили по всій території СНД зі збереженням усіх страхових гарантій для працівника і членів його сім'ї. Крім того, формування єдиного соціального простору дозволить узгоджувати, координувати і реалізовувати спільні зусилля щодо поліпшення якості та рівня життя населення, гармонізувати процеси економічного розвитку [143].

Уважаємо, що зусилля у сфері вироблення рішень щодо формування єдиного соціального простору та безпеки на регіональному рівні повинні бути спрямовані на таке:

- 1) активізацію і розширення діяльності національних урядів щодо координації соціальної спрямованості реформ;
- 2) вироблення єдиних положень у сфері регулювання вільного переміщення робочої сили, трудових прав працівників та інших аспектів трудових відносин;
- 3) формування загальних умов надання основних гарантій системи соціального страхування, у т. ч. у галузі пенсійного страхування;
- 4) створення єдиних методичних підходів до розробки переліку мінімальних державних стандартів і до оцінки інституціональної діяльності щодо їх дотримання;
- 5) координацію рішень у сфері забезпечення пільг і державних гарантій

для осіб з інвалідністю та інших категорій населення, які мають право на отримання пільг;

б) розробку загальних норм і нормативів у сфері охорони навколишнього середовища й відповідальності за їхнє порушення тощо.

На нашу думку, з метою посилення інтеграційних процесів на території України, вирівнювання якості та рівня життя її населення, а також вироблення універсальних норм, інститутів і механізмів, що визначають загальні правила функціонування соціальної сфери та забезпечення її безпеки, зокрема на стратегічному (регіональному) рівні управління, необхідна конкретизація заходів державних і недержавних інституцій в означеній сфері. На наше переконання, конкретизація цих заходів може бути представлена крізь призму логічно пов'язаних між собою етапів, а саме:

1. Етап формування ефективних інституцій, покликаних приймати легітимні рішення у сфері соціальної безпеки регіонів.

2. Етап вироблення загальної концепції формування та реалізації соціальної політики держави з урахуванням передового міжнародного досвіду та тенденцій розвитку соціального ринкового господарства, гуманізації суспільного розвитку, побудови громадянського суспільства, зміцнення безпеки з боку суспільства.

3. Етап розробки базових норм і нормативів соціальної політики країни на базі загальної концепції розвитку й міжнародних документів у сфері соціальної безпеки регіонів.

4. Етап формування інституціональних механізмів перерозподілу ресурсів з метою гарантії реалізації базових норм і нормативів, а також вирівнювання умов функціонування об'єктів соціальної політики.

5. Етап аналізу сучасного стану та сумісності вітчизняного законодавства у цій сфері, його подальше реформування, адаптація до закордонного тощо.

6. Етап вироблення рішень у сфері координації вітчизняного законодавства у сфері соціальної безпеки регіонів з метою гарантування

єдиних правил, норм і нормативів на всій території країн СНД.

7. Етап розробки програм щодо вирішення проблем соціального розвитку в регіонах з метою зниження соціальної напруженості в них, а також формування сприятливих соціальних факторів економічного зростання.

Соціальна безпека регіонів пов'язана з найактуальнішими проблемами суспільного життя, зумовленими впровадженням ринкових механізмів у соціальну сферу, скороченням обсягу державного регулювання та соціальних гарантій у період економічних, структурно-організаційних та ін. реформ, що викликають низку негативних наслідків в умовах життя населення. Наразі можна вказати на такі найбільш гострі проблеми, які негативно впливають на можливості соціального зростання та безпеки в регіонах:

- висока частка населення, яке знаходиться за «межею бідності»;
- поляризація населення, що визначається диференціацією оплати праці та доходів, відмінностями в майновій та житловій забезпеченості;
- неможливість побудувати виважену науково обґрунтовану систему соціального забезпечення, неспроможність держави в наданні важливих гарантій у соціальній сфері тощо.

Сукупність негативних чинників у суспільному житті в останні роки зумовили неухильне зниження України у світовому рейтингу за індексом розвитку людського потенціалу. Вжиття негайних інституціональних заходів для вирішення цих проблем зумовлює необхідність розробки концептуальних основ інституціонального державного управління соціальною безпекою регіонів, пошуку нових джерел фінансування соціальної політики, а також визначення принципів перерозподілу владних повноважень між різними рівнями такого управління на вітчизняних теренах.

Згідно з концепцією стратегічного розвитку України на період до 2020 року [182; 247] його основною метою визнано її перетворення в державу, що забезпечує на основі ділової ініціативи, послідовної економічної політики високих стандартів рівня життя з урахуванням європейських стандартів.

Ці стандарти та вихідні положення формування соціальної безпеки регіонів є неодмінною умовою функціонування й розвитку українського суспільства, основою цілепокладання економічної системи. Найбільш загальні цілі сучасної соціальної політики загальновідомі. До них відносяться підвищення життєвого рівня населення, зниження частки населення, що знаходиться за межею бідності, зменшення розшарування населення за доходами тощо. На нашу думку, сьогодні ці цілі є скоріше декларативними, ніж фактичними орієнтирами розвитку суспільства. Завдання сучасної державної політики України полягають у пошуку необхідних ресурсів для виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, своєчасної виплати пенсій та допомоги, а також розробці адекватних ринковим умовам механізмів фінансування організацій соціальної сфери тощо. Відтак, зростає потреба в реформуванні соціальної сфери, розробці та впровадженні соціальних технологій для вирішення латентних і явних соціальних проблем.

Державна політика формується як інститут, основними суб'єктами якого є держава в особі центральних, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, підприємств комерційного сектора економіки, а також інститутів громадянського суспільства. Механізм реалізації державної політики складається з сукупності функціонування цих різноманітних інституцій, що різняться джерелами фінансування, методами та формами функціонування, сферою поширення тощо. Однак провідна роль у зміцненні соціальної безпеки регіонів належить державі.

Законодавчу базу державної політики в цій сфері становлять положення Конституції України [113], прийнятої в 1996 р, де вказано, що наша країна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і розвиток людини. Реалізації соціальної політики сприяють різні закони, що регулюють функціонування соціальної сфери, державні цільові програми, постанови Уряду та ін.

Найважливішими цілями державної соціально орієнтованої політики України в довгостроковій перспективі є послідовне підвищення рівня життя

населення, зниження соціальної нерівності, збереження і примноження культурних цінностей, відновлення економічної та політичної ролі країни у світовій спільноті. Зважаючи на це, стратегічними цілями державного управління соціальною безпекою регіонів є такі:

- створення умов для реалізації громадянами своїх прав на освіту, що за своєю структурою й якістю відповідають потребам розвитку економіки і громадянського суспільства;

- поліпшення стану здоров'я населення на основі доступної широким верствам населення медичної допомоги, підвищення якості лікувальних послуг, розвитку масової фізичної культури та спорту;

- розвиток культурного потенціалу й збереження культурної спадщини країни, забезпечення єдності культурного простору та доступності культурних цінностей широким верствам населення;

- створення ефективного цивілізованого ринку праці;

- посилення адресності соціальної підтримки населення;

- забезпечення фінансової стійкості пенсійної системи, підвищення розміру пенсій до належного;

- створення умов для здійснення права громадян на житло з урахуванням їхнього платоспроможного попиту й відповідно до соціальних стандартів житлових умов тощо.

Реалізацію соціальної політики в Україні на центральному рівні здійснюють різні інституційні структури – законодавчої та виконавчої гілки влади. Варто відзначити, що Президент нашої держави займає особливе місце в системі публічної влади та наділений правом законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України. Для забезпечення виконання Президентом покладених на нього функцій створена та функціонує ціла інституційна систем. До неї входять, насамперед, Головний департамент регіональної та кадрової політики, Головний департамент з питань внутрішньої політики, Головний департамент з питань економічної політики, низка дорадчо-консультативних інституцій тощо [185]. Проте чомусь на

вітчизняних теренах (відповідно до вимог часу та суспільства) так і не було утворено в межах інституційної системи Президента України Ради з питань соціальної політики, жінок, сім'ї та демографії, хоча у вітчизняному Парламенті працюють комісії з питань соціальної політики, у справах жінок, сім'ї та молоді, з питань праці та соціальної підтримки, які займаються розробкою законодавства в соціальній сфері.

Центральні органи виконавчої влади за допомогою прийняття нормативних актів здійснюють таке:

а) розробляють концепцію та загальні принципи реалізації соціальної політики в Україні;

б) установлюють єдину систему мінімальних соціальних гарантій у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, стипендій, медичного обслуговування, освіти, культури;

в) регулюють фінансові основи реалізації соціальної політики тощо.

Пошук орієнтирів державної політики в означеній сфері слід здійснювати з урахуванням досвіду розвинених країн з їх досягненнями та недоліками. На нашу думку, слід посилити соціальну спрямованість реформ в Україні. Певні дії у сфері запозичення європейського законодавства були здійснені шляхом визнання в нашій країні Європейської Соціальної Хартії, ратифікованої вітчизняним парламентом у 2006 році (у редакції від 07.09.2016 р.) [76]. На нашу думку, Європейська Соціальна Хартія в умовах існування тих чи інших регіонів, що відрізняються своїми особливостями економічного, географічного, історичного та культурного розвитку, може й повинна стати своєрідною «соціальною конституцією». З її урахуванням держава може розширювати і доповнювати права своїх громадян і підвищувати рівень та якість їхнього життя. Порівняльна характеристика деяких основних прав громадян країн-членів ЄС і громадян України представлена в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Порівняльна характеристика основних прав громадян ЄС і громадян
України у сфері соціальної безпеки

№ з/п	Основні права громадян	Країни-члени ЄС	Україна
		Європейська Соціальна Хартія	Конституція України
1	2	3	4
1	Право на працю	(ст.1 ч. 2) Забезпечення повної зайнятості	(ст. 46 ч. 1) Громадяни мають право на соціальний захист, зокрема від безробіття
2	Право на справедливую винагороду за працю	(ст.4 ч.2) Винагорода має забезпечити працівнику і його сім'ї гідний рівень життя	(ст. 43 ч.1, ч. 4) Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Кожен має право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом
3	Право на охорону здоров'я	(ст. 11 ч. 2) Усунення причин хвороб. Зміцнення здоров'я і здорового способу життя	(ст. 43 ч.1, ч. 4) Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці
4	Право на соціальне забезпечення	(ст. 12 ч. 2) Гарантуються права в галузі соціального забезпечення	(ст. 46 ч. 1–3) Гарантується соціальне забезпечення за віком, у випадку хвороби, інвалідності, втрати годувальника
5	Право на соціальну та медичну допомогу	(ст. 13,14) Забезпечення цих прав особам, які не мають власних коштів, щоб вони також в зв'язку з цим не обмежувалися в політичних і соціальних правах	(ст. 49) Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування

1	2	3	4
6	Право осіб з фізичними та розумовими недоліками на соціальну інтеграцію та обмеження виявів ексклюзивності	(ст. 15 ч. 2.) Гарантується прийняття необхідних заходів для реалізації цих прав, полегшення їм доступу до зайнятості	(ст. 24 ч. 2, ч. 3) Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань або іншими ознаками
7	Право на рівні можливості та рівне звернення у сфері зайнятості	(ст. 20 ч. 2.) Забезпечується рівність прав без дискримінації за ознакою статі	(ст. 24 ч. 2, ч. 3) Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. (ст. 43 ч. 2) Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності
8	Право на житло	(ст. 31 ч. 2) Забезпечується доступність житла належної якості та доступної за ціною, а також розвиток інституту публічно-приватного партнерства та інституту соціального житла	(ст. 47) Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду

Джерело: складено на підставі [76; 113]

Аналізуючи права, гарантовані Європейською Соціальною Хартією і права, гарантовані Конституцією України [76; 113], можемо бачити, що рівень соціального захисту і спектр гарантій, що надається громадянам країн-членам ЄС є певною мірою вищим, ніж аналогічні права в Україні. Це говорить, по-перше, про більшу економічну забезпеченість соціальної політики, по-друге, про її іншу концептуальну основу, що складає значний спектр обов'язків держави перед своїми громадянами, а по-третє, про

долучення недержавного сектора до зміцнення соціальної безпеки на стратегічному рівні, який (сектор) також несе відповідальність за неї.

Зважаючи на це, найважливішою складовою забезпечення соціального захисту та прав громадян може бути визнано державне соціальне нормування, що забезпечує правову регламентацію соціального розвитку на стратегічному найбільш наближеному до громадян рівні (регіональному) на основі найбільш значущих соціальних норм і нормативів. Соціальне нормування пов'язане з інституційною оптимізацією соціального розвитку, розмежуванням повноважень, предметів відання та об'єктів власності між органами публічної влади. Фінансове забезпечення державних соціальних гарантій стає одним із компонентів розвитку міжбюджетних відносин. Відповідно до Бюджетного Кодексу України [182] державні мінімальні соціальні стандарти розглядаються як державні послуги, надання яких громадянам відбувається на безоплатній основі за рахунок фінансування з бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України та позабюджетних фондів. Існуючі наразі норми й нормативи, установлені вітчизняним законодавством, закріплюють конституційні права та гарантії громадян щодо обмеженої сукупності показників і регулюють в основному відносини у сфері праці, охорони здоров'я громадян, зайнятості населення, мінімального соціального захисту, мінімальної забезпеченості послугами галузей соціальної сфери. Перелік основних державних гарантій систематизований у табл. 4.1.

Останнім часом у науковому середовищі стало приділятися більше уваги розвитку нормування в соціальній сфері, а, відтак, зміцненню її безпеки, адже наявність мінімальних гарантій зменшує кількість виявів ефекту соціальної ексклюзії. Як відомо, згідно з розпорядженням Уряду України схвалено соціальні норми й нормативи в таких галузях цієї сфери:

– культура: забезпеченість бібліотеками, клубами, музеями, дитячими школами мистецтв, парками культури та відпочинку, виставковими залами, професійними театрами тощо;

– охорона здоров'я: забезпеченість населення лікарнями, аптеками,

медичними працівниками, транспортом тощо;

– фізична культура та спорт: забезпеченість спортивними залами, юнацькими спортивними школами, тренерсько-викладацьким складом та ін.;

– соціальний захист населення: забезпеченість протезно ортопедичними майстернями і підприємствами зі стаціонаром, соціально-реабілітаційними центрами для неповнолітніх дітей, дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, а також дітей-підлітків з обмеженими можливостями, а також забезпеченість колясками, територіальними центрами соціальної допомоги сім'ї та дітям, будинками інтернатами для осіб з інвалідністю та ін.

Слід звернути увагу, що зазначені норми й нормативи істотно розширюють і доповнюють права громадян, однак вони далеко не завжди виконуються. Крім того, ці нормативи не враховують специфіки населених пунктів, які можуть відрізнятися кількістю жителів, демографічним складом населення, природно-кліматичними та іншими специфічними характеристиками. З огляду на це потрібне їхнє подальше доопрацювання й уточнення, закріплення як регіональних стандартів і забезпечення в подальшому їхнього дотримання за рахунок місцевих бюджетів.

Отже, здійснення гарантій соціальних прав відповідно до Європейської соціальної хартії в Україні вимагає подальшої розробки соціальних показників, соціальних норм і нормативів на інтегрованій основі. При розробленні цих показників необхідно враховувати й інші міжнародні документи, що визначають різні аспекти регулювання якості суспільного життя та зміцнення соціальної безпеки на всіх рівнях управління. До цих документів відносяться Конвенція МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики», Конвенція МОП № 157 № «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення», Рекомендації ООН із розробки системи показників, що характеризують стан здоров'я, зайнятості, рівня освіти, житлової забезпеченості, соціальної захищеності та ін. (див. наукові напрацювання О. Білоус [22]).

Таким чином, з метою посилення соціальної спрямованості реформування України й урахування міжнародних досягнень у сфері соціальних прав громадян доцільно розширити перелік як загальнодержавних гарантій, так і регіональних норм і нормативів. Зазначені вище міжнародні документи й ратифікація їх у нашій країні дають можливість їхнього використання в якості рамкового законодавства «як кодексу поведінки». Однак потрібне їхнє подальше доопрацювання, адаптація до національних і регіональних умов. Уважаємо, що доцільним є введення нових гарантій, які на даний час відсутні в українському законодавстві. До них, зокрема, можна віднести блоки соціальних гарантій представлені в таблиці 4.2.

Власне кажучи, одним із найважливіших завдань державної політики України у сфері зміцнення соціальної безпеки регіонів стає системне концептуальне обґрунтування соціального нормування, формування єдиної методичної бази державних норм і нормативів, механізму їх фінансування та організаційних структур забезпечення, законодавчий супровід. Державне соціальне нормування покликане виконувати найважливішу функцію реалізації соціальної політики та правової регламентації суспільного розвитку, гарантій базових стандартів у сфері рівня й якості життя населення.

Діючи сьогодні в Україні норми та нормативи [182] не враховують природно-кліматичні, демографічні та інші регіональні особливості, а також вимоги часу та суспільства. Тому розробка і прийняття на регіональному рівні регіональних норм і нормативів позитивно позначиться на якості життя населення, а також стане основою їхньої бюджетної забезпеченості. Зважаючи на це, вважаємо за доцільне сформувати трирівневу модель соціальних гарантій, норм і нормативів. Перший рівень повинен визначити базові мінімальні стандарти, закріплені на всій території України. Другий рівень представлений стандартами, що розроблені й гарантовані на окремо взятій території. Третій рівень – місцевий – охоплює соціальні норми і нормативи, що діють на території органів місцевого самоврядування.

Таблиця 4.2

Соціальні гарантії прав громадян, рекомендовані для використання в
Україні щодо гарантування соціальної безпеки її регіонів

№ з / п	Вид соціальних гарантій прав громадян	Зміст соціальних гарантій прав громадян
1	Трудові відносини	Гарантування права працівника на таку винагороду, яка забезпечує йому гідний рівень життя
2	Професійна освіта	<p>1. Створення системи технічної й професійної освіти для всіх осіб, включаючи інвалідів, і надання їм можливості доступу до вищої освіти на основі індивідуальних здібностей.</p> <p>2. Прийняття програм професійної підготовки працівників, спеціальних освітніх програм їхньої перепідготовки, підтримка в межах цих програм необхідного зв'язку з технологічним прогресом і новими тенденціями у сфері зайнятості.</p> <p>3. Вжиття заходів щодо професійної орієнтації осіб зі зниженою працездатністю і надання ним можливості професійної підготовки в межах загальної системи освіти, а також за допомогою спеціалізованих державних і приватних установ</p>
3	Соціальна інтеграція. Обмеження виявів ефекту соціальної ексклюзії	<p>1. Забезпечення громадянам України соціальної інтеграції в тій мірі, в якій такі питання регулюються законами, зокрема щодо:</p> <p>а) заробітної плати та інших умов праці; б) членства в профспілках та користування благами колективно-договірного регулювання праці; в) житла тощо.</p> <p>2. Сприяння всебічній соціальній інтеграції осіб зі зниженою працездатністю в суспільне життя, подолання бар'єрів для спілкування і пересування, забезпечення особам з інвалідністю вільного доступу до транспортних засобів, житла, об'єктів культурної діяльності, установ дозвілля та ін.</p>
4	Соціальний захист	Право на захист від бідності шляхом розробки державних і регіональних програм, спрямованих на підвищення рівня зайнятості населення, забезпечення його житлом, медичною допомогою тощо

Джерело: складено на підставі [11; 239]

Ухвалення регіональних соціальних норм і нормативів дозволить у подальшому скоригувати загальнодержавні нормативи, адже різним є ступінь їхньої територіальної диференціації. Важливо при цьому виокремити

регіональні аспекти державної соціально орієнтованої політики України на всіх рівнях управління. Формування загальної концепції такої політики, розробка її концептуальних і правових засад, основи відносин у соціальній сфері – усе це відноситься до пріоритетів діяльності держави. Проте територіальні особливості України, протяжність її території, великий спектр поліетнічної структури, етнокультурні традиції й особливості життя населення різних регіонів повинні також враховуватися при виробленні заходів державної соціально орієнтованої політики з метою унеможливлення виявів соціальної ексклюзії, напруженості й апатії. Таким чином, реалізація цієї політики на регіональному рівні зумовлена не тільки моделлю, закладеною центральними органами, ресурсною базою конкретного регіону, а й сформованими стереотипами масової свідомості, очікуваннями людей з приводу реалізації їхніх соціальних прав і гарантій. Визначення пріоритетів проведення регіональної державної соціально орієнтованої політики має відбуватися з урахуванням специфічних чинників функціонування окремо взятого регіону.

Соціально-економічні та структурно-організаційні реформи, що здійснюються сьогодні в Україні, об'єктивно сприяють посиленню уваги до регіонального аспекту державного управління соціальною безпекою. Вирішення широкого кола проблем соціального, економічного, етнокультурного, екологічного характеру значною мірою визначається конкретними соціально-економічними умовами, властивими тій чи іншій території. Від повного розуміння цих умов і їхнього правильного врахування залежать кінцеві результати соціального розвитку регіонів, рівень і якість життя їхнього населення. Складність державного управління соціальним розвитком в Україні та її регіонах супроводжується незавершеністю процесу формування політичної структури, безперервним реформуванням органів державного управління, диспропорціями у відповідальності за вирішення проблем місцевого значення та фінансово-економічних ресурсах, що перебувають у користуванні регіональних органів влади. Погоджуємося з

Л. Ільчук, Е. Лубашевим, О. Новіковою, О. Пурським та ін. [89; 141; 172; 260], що, окрім цих проблем, можна вказати ще й на інші негативні чинники розвитку регіонів, що позначаються на рівні їхньої соціальної безпеки, а саме: 1) формування нового геополітичного та економічного простору після розпаду СРСР; 2) перехід до економіки ринкового типу; 3) відкриття економіки для зовнішнього ринку; 4) тривала фінансово-економічна криза; 5) суспільно-політичні конфлікти в деяких регіонах України тощо.

Регіональне врядування та розвиток нерозривно пов'язані з формуванням державного соціально орієнтованого управління, а також розмежуванням владних повноважень між різними його рівнями. Для цілей нашого дослідження необхідно чітко визначити категорію «регіон». Ця категорія стала використовуватися як соціально-економічна управлінська одиниця ще в радянські роки. Як відомо, вона характеризувалася обов'язковою наявністю трьох його ознак: території, спеціалізації й економічних зв'язків. З розпадом СРСР сутність поняття «регіон» не тільки змінилася, а й істотно зросла як політичної одиниці. З огляду на конституційне оформлення унітарної України, статус регіонів був закріплений як за адміністративно-територіальними утвореннями. Наразі найважливішою ознакою розвитку регіону є проведення децентралізації влади. Отже, поняття регіону пов'язано з побудовою оновленої суспільно-політичної структури України, тому регіональна політика передбачає реалізацію державного вектору соціального розвитку.

Разом із тим регіональна політика в Україні знаходиться ще в стадії розвитку. Під поняттям «державна регіональна політика» законодавець [246] розуміє систему цілей, заходів, засобів і дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо забезпечення високого рівня якості життя людей з урахуванням тих чи інших особливостей регіонів, їхньої етнічної й культурної самобутності. У практиці управління під регіональною політикою розуміють безпосередні дії державних органів влади, спрямовані на вирішення проблем загальнодержавного рівня на

окремо взятій території. Отже, саме Закон України «Про засади державної регіональної політики» регламентував напрямки інституційної діяльності органів державної влади щодо управління соціальним розвитком регіонів країни, а також механізм їхньої реалізації [246]. Крім того, зазначається, що місцеве самоврядування також покликане відігравати важливу роль у регіональній політиці. Таким чином, вони також є об'єктами регіональної політики, і їх слід розглядати як інституційну складову регіонального управління. Воно здійснюється з метою зміцнення державності, створення умов для більш ефективного та гармонійного соціального розвитку регіонів і забезпечення зростання добробуту населення України. Відповідно до аналізованого Закону [там само] до основних цілей державної регіональної політики відносяться такі;

- забезпечення правових, бюджетно-фінансових, соціально-економічних й організаційних основ унітаризму в Україні, створення єдиного економічного, фінансового та правового простору із забезпечення цілісності Української держави;

- забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів і рівного соціального захисту, гарантування соціальних прав громадян, установлених Конституцією України, незалежно від економічних можливостей регіонів шляхом відносного вирівнювання умов розвитку регіонів;

- пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне і геополітичне значення для Української державності, забезпечення державної підтримки проблемних регіонів і територій з особливими природно-кліматичними, географічними, економіко-фінансовими й національно-культурними умовами;

- забезпечення гарантій для становлення й розвитку місцевого самоврядування;

- запобігання забрудненню навколишнього середовища, а також ліквідація наслідків її забруднення.

Зазначені цілі державної регіональної політики можна розділити за

різними напрямками (економічними, соціальними, екологічними та ін.). Такі цілі повинні максимально враховувати соціальні аспекти державної регіональної політики та забезпечення безпеки в цьому контексті. Завдання державної регіональної політики в соціальній сфері полягають в управлінні розвитком сфери освіти, охорони здоров'я й культури, житлово-комунального господарства, соціально-побутового обслуговування та інших сфер суспільного життя.

Формування соціальної політики регіонального рівня досить нове явище соціально-економічного життя, викликане реформуванням усієї суспільно-політичної системи. Це пов'язано з тим, що до початку ринкових реформ регіон не був самостійним суб'єктом формування соціально-економічних відносин, хоча регіональні проблеми розвитку існують постійно. Варто підкреслити, що деякі науковці розмежовують поняття «регіональна соціальна політика» і «соціальна політика в регіоні». Під регіональною соціальною політикою С. Марковський, С. Серьогін та ін. [149, с. 137; 264] розуміють комплекс заходів державних органів, спрямованих на соціальний розвиток регіонів. Вона формується цими органами управління. Соціальна ж політика в регіоні виробляється органами державної влади саме місцевого значення за участю місцевого самоврядування на базі сформованої загальнодержавної концепції. Регіональна соціальна політика в даний час спрямована, насамперед, на розробку стратегії соціального розвитку. На цій підставі можемо зазначити, що на макрорівні відбувається формування єдиного соціального простору, а соціальна політика в регіоні орієнтована на практичну реалізацію комплексу заходів з розвитку соціальної сфери в регіоні, у т. ч. за рахунок застосування методу PRESTCOM. Таким чином, регіональна соціальна політика може формуватися і реалізовуватися на базі узгодженої концепції і взаємних дій державних і недержавних інституцій усіх рівнів управління.

Основною ланкою реалізації соціальної політики на регіональному рівні виступають регіональні органи влади, які здійснюють таке: а) на основі

загальної державної стратегії розробляють підзаконні нормативно-правові акти та програми реалізації соціальної політики; б) планують розвиток соціальної інфраструктури на території регіону; б) забезпечують функціонування установ соціальної інфраструктури; в) визначають напрями реалізації житлової політики, політики в охороні здоров'я, транскордонної співпраці, зокрема єврорегіонів (дет. про це йдеться в [231]) та ін.

Особливість поєднання регіонального та національного принципів формування унітарної держави значною мірою викликана проблемою диференційованого соціального розвитку регіонів України. Погоджуємося з науковцями С. Білою, О. Лебединською, О. Лучик, О. Шевченко та ін. [133; 143; 265; 342], що в останнє десятиліття спостерігається зростання регіональних відмінностей у рівні життя, стані ринку праці, доступності основних послуг та їхнього фінансування. Найбільш гострі регіональні соціальні проблеми повинні вирішуватися центральними органами державної влади спільно з регіональними. На нашу думку, цілі регіональної соціальної політики в даний час повинні бути спрямовані на вирішення таких завдань:

- 1) забезпечення максимально сприятливих економічних, правових і організаційних умов для зростання грошових доходів громадян;
- 2) стабілізацію рівня життя населення та його вирівнювання в регіонах;
- 3) стримування процесу майнового розшарування населення, запобігання зубожінню населення;
- 4) протидію тенденціям щодо погіршення демографічної ситуації, гострим проявам депопуляції населення;
- 5) здійснення заходів, спрямованих на збільшення тривалості життя та природного приросту населення;
- 6) сприяння зміцненню інформаційної безпеки в регіонах;
- 7) регулювання міграційних процесів з урахуванням стратегічних завдань розвитку регіонів тощо.

Погоджуємося з В. Мамоною, О. Яковлевим та ін. [103; 147; 346], що реалізація регіональної політики пов'язана з вирішенням компромісу завдань

при досягненні економічного розвитку (зростання), з одного боку, і забезпечення соціальної справедливості в її територіальному аспекті, з іншого. У цьому контексті під соціальною справедливістю розуміється забезпечення максимально можливого доступу громадян, незалежно від місця їхнього проживання, до основних благ і конституційно закріплених гарантій. Мова йде про соціальні права у сфері доступності безкоштовної освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін. Під економічною ж ефективністю в регіональному аспекті розуміється формування та підтримка довгострокових інституційних стимулів для регіональних органів управління проводити структурні перетворення, підтримувати конкурентне середовище, сприятливий інвестиційний та підприємницький клімат [78; 274]. Поняття справедливості стосується не тільки забезпечення гарантій соціальної сфери, але пов'язано з можливістю їхнього фінансування на регіональному рівні. Таким чином, можна говорити про справедливість в її територіальному аспекті, тобто про регіональну справедливість, яка передбачає перерозподіл коштів на користь найбільш проблемних сфер, з точки зору фінансування.

До речі, наявні різні позиції щодо регіональної справедливості [72–73]. Згідно з першою позицією, регіональна справедливість негативно відбивається на економічній ефективності функціонування регіонів, тобто стимулювання соціального розвитку проблемних регіонів зменшує економічну ефективність. Друга версія визначає, що державне стимулювання дає лише короткостроковий ефект, але в довгостроковій перспективі може привести до накопичення диспропорцій регіонального розвитку, для усунення яких доведеться долучити ще більше ресурсів. Прихильники регіональної справедливості застерігають про можливість накопичення негативних настроїв серед населення, які викликаються його важким економічним становищем. Більш того, можна не дочекатися економічної ефективності в довгостроковій перспективі, оскільки вона буде зведена на нівець негативними соціальними факторами.

На забезпечення регіональної справедливості спрямовані дії держави

щодо вирівнювання умов розвитку регіонів країни, щоб забезпечити зниження регіональної соціально-економічної асиметрії. Ці заходи пов'язані з наданням поточної фінансової допомоги регіональним бюджетам з державного бюджету. Об'єктами допомоги стають регіони, які характеризуються низьким рівнем соціально-економічного розвитку.

Сукупність заходів державного управління регіонального соціального розвитку різниться в залежності від проблем, специфічних для кожної конкретної території. За свідченням Л. Дідківської, О. Снігової, С. Стеценко, Н. Ткачової, С. Тоцького та ін. [61; 291; 300; 310; 312], серед заходів економічного характеру можуть бути виділені дві групи. Перша – це підвищення привабливості регіонів для приватних інвесторів за рахунок поліпшення властивостей регіональної привабливості, а друга – надання певних пільг інвесторам. Основною метою цих заходів є скорочення відмінностей у рівні соціально-економічного розвитку регіонів країни, а також підвищення в подальшому самодостатності депресивних територій. Скорочення міжрегіональних відмінностей передбачається здійснити шляхом інвестування соціальної та інженерної інфраструктури в тих регіонах, в яких найбільш велике відставання за оснащеністю від середнього рівня по країні. Крім економічних заходів регулювання розвитку соціальної інфраструктури, передбачається також удосконалення нормативно-правових інститутів. Основними завданнями в цьому контексті є такі:

1. Формування умов для прискореного розвитку регіонів із низькими соціально-економічними показниками.
2. Створення сприятливого середовища для посилення підприємницької активності й поліпшення інвестиційного клімату.
3. Підвищення ефективності заходів державної підтримки регіонів.

Реалізація цілей соціальної політики на регіональному рівні пов'язана з низкою проблем, які необхідно вирішувати на державному рівні. Головною проблемою залишається відсутність необхідних темпів соціального розвитку України, що негативно позначається на можливості фінансування соціальної

сфери. На даний момент відсутня єдина система державних мінімальних соціальних стандартів, соціальних нормативів і показників, які можна закласти в основу розрахунків необхідної соціальної безпеки регіонів. Необхідність розробки цих показників рекомендується міжнародною конвенцією МОП «Про основні цілі та норми соціальної політики», а також багатьма документами ООН.

Ураховуючи позицію Н. Старостенко, І. Яковенко та ін. [298; 345], вважаємо, що сукупність методів державного управління соціальним розвитком регіонів та їхньої безпеки можна об'єднати в три основні блоки: державні цільові програми вирішення проблем регіонального розвитку; бюджетне регулювання відносин; установлення в регіонах тимчасових особливих правових режимів регулювання певних видів діяльності, що здійснюються на цих територіях. При цьому важливо, щоб був упроваджений інтегральний індекс соціальної безпеки регіонів й унеможливлені вияви ефекту соціальної ексклюзії, яка може бути визначена із позиції причинно-наслідковості між недосконалою державною соціальною політикою та зниженням рівня відповідної безпеки через таке: 1) обмеження населення в доступності благ; 2) погіршення якості його життя; 3) поширення апатії та підвищення рівня недовіри населення до органів влади; 4) посилення антисупільної поведінки та ін.

Отже, соціально орієнтована політика держави є найважливішим регулятором суспільного розвитку, що визначає ступінь задоволення матеріальних, культурних та інших потреб. Ця політика безпосередньо пов'язана з бюджетною політикою, цілі якої на даний час повинні бути спрямовані на безпекову площину. Вищими пріоритетами при цьому повинні стати охорона здоров'я, освіта, наука як форми інвестування в людський капітал й економіку знань. Зазначені цілі в силу об'єктивних обставин, які спостерігаються в сучасних умовах, вимагають вирішення соціальних проблем, що поглиблюються через зростання регіональних відмінностей у рівні життя, доступності основних послуг і їхнього фінансування.

4.2. Перспективи розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

У продовження обґрунтування запропонованого концепту забезпечення соціальної безпеки регіонів, відзначимо, що сучасний період розвитку українського суспільства відзначається особливим інтересом до питань безпеки (безпековості), стабільності та поступальності такого розвитку. Це ставить нові завдання перед Україною щодо модернізації її системи державного регіонального управління, насамперед, організаційно-інституційної складової, з метою забезпечення її синкретичності та вирішення проблеми соціального розвитку регіонів. Реалізація цих заходів повинна відбуватися з урахуванням загально наукових засад – принципів системності, інституційності, єдності (синкретизму), функціональності, виваженості, послідовності й результативності, а також публічності, що передбачає залучення інститутів громадянського суспільства.

Особливістю авторського підходу до розроблення наукових засад формування соціальної безпеки регіону та розвитку інституціональної системи державного управління є дотримання положень концепції соціально орієнтованої держави, що зумовлює пріоритетність її соціальної функції в гарантуванні такої безпеки. Соціальна функція виявляється у створенні безпечного середовища для відтворення та розвитку людини, формування сприятливого соціально-політичного, соціокультурного та іншого простору.

Складність системи соціальної безпеки регіонів, її залежність від економічних, соціальних, політичних та інших чинників зумовлюють необхідність усвідомлення поліструктурності та парадигмальності інституціональної системи державного управління нею. Ця система побудована на засадах організації особливостей соціального розвитку, відтворенню якої сприяє взаємодія функціональних (процесуальних) і

методологічних елементів інституціональної системи державного управління таким розвитком. Головними критеріями визначення міри організованості й результативності такої системи можна вважати кореляцію елементів системи, її гомеостаз, наявність у системі контролюючих параметрів, а також каналів прямого та зворотного зв'язку на різних рівнях ієрархії управління. Усе це передбачає визначення простору інституціональної системи державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів і констатацію надсуспільної функції останньої, яка процесуально забезпечується сукупністю здійснюваних державою й суспільством заходів, детермінується інституційним і функціональним способами організації взаємодії у сфері цієї безпеки, ґрунтується на здатності до саморозвитку (автопоезису). Зіставлення зазначених особливостей інституціональної системи державного управління дає змогу наполягати на його процесуальності – воно поєднує ієрархічну систему соціальних цілей, задач, параметрів, показників, індикаторів, ризиків, загроз і стандартів, що покликана за допомогою державних та суспільних інститутів сприяти підвищенню рівня й якості життя населення.

Зважаючи на запропонований процесуальний компонентний склад інституціональної системи державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів, стверджуємо, що його методологічний блок може бути представлений такими елементами: потреби й інтереси; стимули й мотиви; цілепокладання й виконання; оцінювання ступеня досягнення мети й коригування.

Поділяючи точку зору С. Білої, І. Валентюк, С. Майстра та ін. [64; 133; 145; 265], зазначимо, що інституціональна система державного управління представляє собою належним чином сформовану ефективно функціонуючу систему державного впливу, зворотний зв'язок (від його об'єкта до суб'єкта). Тому з'ясування особливостей функціонування інституціональної системи державного управління соціальним розвитком регіонів полегшує завдання щодо уточнення суб'єктів та об'єктів державного управління таким розвитком, як більш загального конструкту.

Після ухвалення рішення щодо засадничості й змістовності державної регіональної політики та соціальної політики [246] перед її суб'єктам реалізації постала низка завдань. Пріоритетними серед них законодавцем визнані такі:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення регіональної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проєктів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський та європейський простір;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення цих проблем;

6) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

7) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні тощо [246, ст. 6].

В аналізованому законі закріплено, що координація діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АРК і місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу й оцінки результативності виконання визначених завдань [там само, ч. 1 ст. 17]. З цією метою Уряд України може

утворювати *Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку* як тимчасовий консультативно-дорадчий орган [там само, ч. 1 ст. 18] (курсив наш. – А.П.-П.). Новацією в законодавстві є також норма щодо Агенцій регіонального розвитку [246, ч. 1 ст. 19]. Їхніми засновниками можуть виступати Верховна Рада АРК та Рада міністрів АРК, обласні, Київська, Севастопольська міські ради та відповідні державні адміністрації. Саме на цих суб'єктів, на думку законодавця, покладається обов'язок із дієвої реалізації державної регіональної політики.

Крім того, державні та регіональні корелянти стали предметом удосконалення шляхом утворення Ради регіонального розвитку як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [252]. Основними завданнями цієї ради є такі:

- сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо вдосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку;

- вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їхньої інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

- підготовка пропозицій щодо напрямів, пріоритетів та механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування;

- напрацювання оптимальних шляхів подальшого розвитку політично і економічно дієздатного місцевого самоврядування;

- підготовка пропозицій щодо визначення першочергових заходів щодо впровадження європейських демократичних стандартів у сфері

територіальної організації місцевого самоврядування, оптимізації співпраці територіальних громад з державою, а також забезпечення їх взаємної відповідальності за комплексний розвиток територій;

– сприяння врахуванню інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць у проектах нормативно-правових актів з питань регіональної політики, проектах загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля;

– організація роботи щодо формування складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи тощо [252, п.п. 1 п. 3].

Принагідно відзначимо, що головою Ради регіонального розвитку є Президент України [там само, абз. 2 п. 6]. До її складу входять також за посадою:

- Голова Верховної Ради України;
- Прем'єр-міністр України;
- Глава Адміністрації (Офісу) Президента України;
- Секретар Ради національної безпеки і оборони України;
- Заступник Глави Адміністрації (Офісу) Президента України, до відання якого віднесені питання гуманітарної та внутрішньої політики;
- Представник Президента України у Верховній Раді України;
- Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України;
- Керівник Державного управління справами;
- директор Національного інституту стратегічних досліджень;
- Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністр економічного розвитку і торгівлі України, Міністр фінансів України;
- голови обласних, Київської міської державних адміністрацій;
- Постійний Представник Президента України в АРК;

- голови обласних рад, міські голови міст – обласних центрів;
- керівники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Голова Верховної Ради України, голови обласних рад, міські голови міст – обласних центрів, керівники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування входять до складу Ради за згодою, а члени Кабінету Міністрів України та керівники інших органів виконавчої влади – за погодженням із Прем'єр-міністром України [252, абзаци 5 і 6 п. 6].

Рада регіонального розвитку в процесі виконання покладених на неї завдань співпрацює з Національною радою реформ, узаємодіє з іншими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами й службами, створеними Президентом України, а також з державними органами, органами місцевого самоврядування та їхніми всеукраїнськими асоціаціями [252, п. 5]. Зважаючи на це, виникає питання щодо місця, ролі й важливості інституційної системи органів Президента України й Агенцій регіонального розвитку, заснування яких передбачено Законом України «Про засади державної регіональної політики» [246].

Отже, обидва аналізовані нормативно-правові акти [246; 252] закріплюють завдання суб'єктів державного регіонального управління, які спрямовані на сприяння здійсненню повноважень органами державної влади, упровадженню реформ, першочерговими серед яких визнані вдосконалення системи державного управління, децентралізація функцій держави, зміцнення соціальної, економічної, інформаційної й екологічної безпеки, інтеграція в ЄС [250, Розділ 4] тощо. Детальний розгляд суб'єктно-об'єктної та функціонально-цільової складових системи державного управління соціальною безпекою регіонів, визначеної цими правовими актами [там само] дає підстави стверджувати про значну кількість суб'єктів такого управління, дублювання сфер їхньої дії та применшення ролі соціальної складової (урахування її як частини економічної безпеки). Крім того, на нашу думку, недосконалим є положення щодо регулярності проведення засідань Ради

регіонального розвитку – кожен квартал [33].

Уважаємо, що суб'єктно-об'єктна взаємодія на 1 лінії (рівні) охоплює таке:

- укладення договорів про співпрацю між відповідними центрами й органами праці та соціального захисту населення щодо надання соціальних послуг сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах;

- проведення спільних нарад й узгодження планів спільних дій щодо надання соціальної допомоги;

- здійснення соціального інспектування й проведення обстеження соціально-побутових умов населення;

- реєстрацію звернень громадян з приводу своїх незреалізованих соціальних інтересів і проблем порушення особистої безпеки.

Щодо суб'єктно-об'єктної взаємодії на 2 лінії (рівні), то вона вимагає:

- здійснення регулювання соціального розвитку регіонів шляхом розробки прогнозів і програм цього розвитку, зокрема із застосуванням методу PRESTCOM, ефективної бюджетної політики, соціального захисту та розв'язання проблем зайнятості населення;

- співпраці з місцевими органами державної служби зайнятості, державними органами нагляду за охороною праці;

- співпраці з профспілковими та громадськими організаціями у вирішенні питань соціального захисту населення та надання соціальних послуг;

- виконання законодавства щодо міграції, гарантування свободи думки й слова;

- методичного забезпечення органів влади регіонального рівня та їхніх посадових осіб щодо виконання ними повноважень у сфері соціальної безпеки регіонів.

Крім того, на зазначеному рівні суб'єктно-об'єктної взаємодії повинно відбуватися формування стратегії соціального розвитку регіонів, що становитиме базис для суб'єктно-об'єктної взаємодії на 3 лінії, яка

передбачає міжрегіональну співпрацю та координацію державних і самоврядних органів у сфері зміцнення соціальної безпеки регіонів, зокрема у сферах праці, зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури тощо.

На наше переконання, державні й регіональні корелянти повинні враховувати вагомість наукових принципів і рекомендацій експертів при зрушеннях у державі. Оскільки останні зумовлюють певні суспільно-політичні наслідки, які можуть бути бажаними (збільшувати вигоди від реалізації державної регіональної соціально орієнтованої політики) і, відповідно, небажаними (породжувати збільшення витрат, зменшувати вигоди). Одними з таких рекомендацій є ті, що висловили експерти Організації економічного співробітництва і розвитку (див. підрозділ 3.4), зокрема, щодо створення координаційного органу для узгодження використання ресурсів, політик, пріоритетів, інтеграції планованих програм (наприклад, «Центру врядування»), а також міжвідомчої Ради (чи Комітету) з питань децентралізації [80; 193]. Ураховуючи ці рекомендації, наполягаємо на необхідності запровадження в практику державного управління комплексного підходу у вигляді створення інтегрованої інституції, яка б зважала на вимоги часу й загально визнані наукові принципи – системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності, результативності та публічності. Уважаємо, що такою інституцією може бути *Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України* зі своїми структурними підрозділами та регіональними відділеннями (рис. 4.1) (курсив наш – А. П.-П.).

Ця рада має акумулювати кадровий і функціональний потенціал, з одного боку, інституціональної підсистеми, що формується Президентом України, а з другого – інституціональної підсистеми державного управління на регіональному рівні. До цих підсистем можна віднести такі інституції:

- Раду регіонального розвитку (створену при Президентові України);
- Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку;
- Агенції регіонального розвитку або префектури.

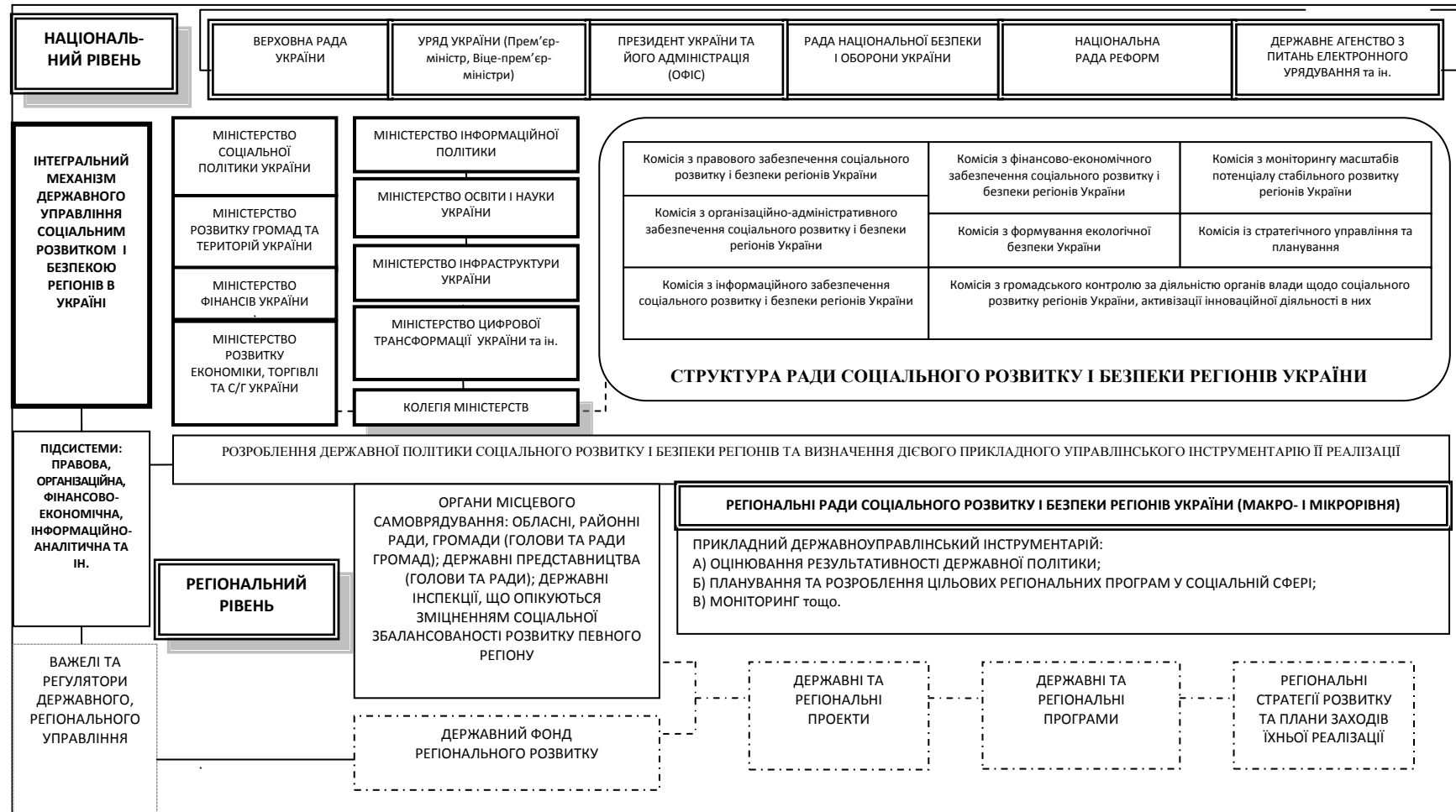


Рис. 4.1. Схематичне зображення Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України та її регіональних підрозділів

Джерело: авторська розробка

Досвід функціонування Ради регіонального розвитку засвідчує, що вона здатна акумулювати потенціал значної кількості публічно управлінських інституцій щодо визначення напрямків соціального розвитку регіонів (див. розроблені та поширені для обговорення проекти програм перспективного соціального розвитку в окремо взятому регіоні, що були розроблені відповідно до Указу Президента України від 06.12.2018 р. № 412/2018 [185]).

Уважаємо, що співзасновниками Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть бути органи державної влади загальнодержавного та регіонального значення:

- ВРУ;
- Президент України;
- Прем'єр-міністр, а також Перший віце-прем'єр-міністр України – Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Віце-прем'єр-міністр України – Міністр розвитку громад та територій України, Віце-прем'єр-міністр із питань євроатлантичної інтеграції України, профільні міністерства, служби й агенції;
- торгово-промислові палати;
- асоціації органів місцевого самоврядування регіонів;
- заклади вищої освіти й наукові установи;
- профільні громадські об'єднання тощо.

Запропонована інституція – Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України, має поширювати свою дію на центральному та регіональному рівнях шляхом упровадження інтегрального інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів, до якого (механізму) інкорпоровано правовий, фінансово-економічний, інформаційно-аналітичний та інший інструментарій. Це, у свою чергу, вимагає створення декількох комісій у межах запропонованої Ради, які опікуватимуться вирішенням питань за різними напрямками – правового, організаційно-адміністративного, фінансово-економічного й інформаційного

забезпечення, а саме: моніторингу масштабів потенціалу стабільного розвитку регіонів, стратегічного управління та планування, координації, контролю й коригування діяльності органів влади щодо соціального розвитку регіонів України, активізації інноваційної діяльності в них тощо.

Така організаційно-функціональна будова Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України дозволить системно, вчасно та виважено коригувати змістовність державної регіональної соціально орієнтованої політики на макро- і мікрорівні (див. поділ регіонів згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» [246, ч. 1 ст. 1]) та, відповідно, здійснювати її реалізацію. Детальніше про перспективи розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів України, а також особливості його використання йтиметься в роботі далі.

Відзначимо, що формування та реалізація державної політики соціального розвитку і безпеки регіонів в Україні на інтеграційних засадах дозволить таке:

а) розв'язати низку проблем у цій сфері, а також створить прозорі, стабільно діючі, ефективні механізми державного управління (завдяки введенню в дію Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України);

б) сформувати інвестиційно-привабливий клімат при плануванні та забудові територій;

в) сприяти зниженню корупційних ризиків та порушень законних прав та інтересів громадян;

г) створити сучасну інтегровану систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управлінням соціальним розвитком і безпекою регіонів, зважаючи на окреслені Президентом України її реформаційні перетворення (наприклад, щодо створення префектур);

д) розвинути систему надання адміністративних послуг, забезпечивши зменшення часових навантажень у процесах їхнього надання й інформування населення і, відповідно, адаптувати нормативно-правове регулювання у цій

сфері до вимог держав ЄС.

Аналізуючи сучасний стан функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні, слід констатувати, що до цього часу не розроблена науково обґрунтована концепція її функціонування. Численні реорганізації системи органів державного регіонального управління не забезпечили підвищення ефективності її розвитку, що підтверджує необхідність обґрунтування й використання інших підходів до її формування в сучасних умовах. Основними цільовими критеріями та завданнями, які мають забезпечити перехід до дієвої сучасної інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, мають стати такі:

1) створення високоефективної системи органів такого управління на основі передового світового досвіду;

2) запровадження моделі, яка раціонально поєднує державне й недержавне управління соціальним розвитком регіонів у тісній узаємодії із сучасним менеджментом на загальнодержавному й регіональному рівнях;

3) чіткий розподіл функцій, повноважень та відповідальності як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», з органічним їх поєднанням у питаннях функціонування та комплексного розвитку регіонів;

4) створення інформаційної системи, яка дозволить оперативно й якісно здійснювати процеси підготовки, прийняття, реалізації та корегування управлінських рішень на всіх рівнях;

5) модернізація та координація у сфері соціального розвитку регіонів, формування відповідного державного кадрового потенціалу такої модернізації.

Отже, у роботі аргументована доцільність використання низки принципів (системності, інституційності, єдності (синкретизму), функціональності, виваженості, послідовності, результативності, публічності тощо) при модернізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів із метою забезпечення їхнього стабільного

функціонування та розвитку. Запропоновано введення у практику державного й регіонального управління нової інтегрованої організаційно-інституціональної форми – Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України.

Ці пропозиції корисні з точки зору як підвищення результативності державного управління соціальним розвитком регіонів та безпекою в Україні, так і модернізації її реального сектору й активізації інноваційної та інвестиційної діяльності. У межах реалізації інституціональної системи державного управління в зазначеній сфері варто розробити та затвердити довго-, середньо і короткостроковий план дій з її модернізації [214; 216]. На сучасному етапі необхідно сконцентрувати зусилля на розвитку організаційного, правового та науково-методичного забезпечення функціонування комплексного інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів.

На наш погляд, комплексний інституціональний механізм державного управління соціальною безпекою регіонів представляє собою сукупність загальних і спеціальних підмеханізмів (див. розділ 2 цієї наукової роботи). Кожен із них покликаний забезпечувати впровадження такої ознаки запропонованого механізму, як синкретичність. Це є квінтесенцією нашого дослідження, у межах якого акцентується увага й обґрунтовується синкретичність, зокрема правового й організаційного підмеханізмів державного управління соціальною безпекою регіонів.

У продовження зазначимо, що забезпечити таку синкретичність науково-прикладними засобами видається можливим у разі вдосконалення правового й організаційного забезпечення державного управління соціальною безпекою регіонів. Власне кажучи, за умови розробки правового підґрунтя організаційно-функціональної діяльності запропонованої Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України. На нашу думку, таке правове підґрунтя становить відповідне положення про цю Раду. У ньому варто закріпити, що вона може створюватися за участі різних інституцій (див. підрозділи 3.1 і 3.2

цієї роботи), яка на початковому етапі свого функціонування являє собою консультативно-дорадчий орган, що може функціонувати при Президентові України, а в перспективі – окрему публічну інституцію, яка буде забезпечувати дотримання принципів прозорості та відкритості у формуванні й реалізації державної регіональної політики.

Зважаючи на вказане, можемо зауважити, що рішення, прийняті Радою соціального розвитку і безпеки регіонів України, на початку її створення мають уводитися в дію Указами Президента України, як це відбувається сьогодні із рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, яку він очолює [113, ч. 18 ст. 106, ч. 3 і ч. 7 ст. 107]. Оскільки Президент нашої держави – гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, і покликаний забезпечити національну безпеку [там само, ст. 102, ч. 1 ст. 106]. У подальшому, вважаємо, що рішення Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть мати силу підзаконного правового акту. У своїй діяльності запропонована Рада має керуватися затвердженим Президентом України положенням, Конституцією та іншими законами України, а також актами Президента й Уряду України та іншими правовими актами.

Беручи за основу наявне Положення про Раду регіонального розвитку [252], відзначимо, що в положенні про Раду соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть бути закріплені такі її основні завдання функціонування залежно від рівня (лінії) суб'єктно-об'єктної взаємодії:

1) сприяння налагодженню результативної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо вдосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку;

2) вироблення узгодженої позиції щодо соціального розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій їхнього розвитку, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їхньої

інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

3) підготовка пропозицій щодо напрямів, пріоритетів і механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізації регіональної державної політики у сфері кадрового забезпечення державного управління в регіонах та законодавчого врегулювання цих питань;

4) напрацювання оптимальних шляхів подальшого розвитку політично й економічно дієздатного місцевого самоврядування;

5) підготовка пропозицій щодо визначення першочергових заходів щодо впровадження європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, оптимізації співпраці територіальних громад із державою, а також забезпечення їхньої взаємної відповідальності за комплексний розвиток регіонів (макро- і мікро-);

6) сприяння врахуванню інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць у проектах нормативно-правових актів з питань соціальної регіональної політики, проектах загальнодержавних та інших державних цільових програм соціального, науково-технічного, національно-культурного розвитку й охорони довкілля;

7) вивчення міжнародного досвіду у сфері інноваційних стратегій територіального розвитку та здійснення заходів щодо його практичної реалізації;

8) моніторинг стану державної регіональної політики в соціальній сфері та підготовка пропозицій щодо підвищення рівня виконавської дисципліни та коригування заходів цієї політики;

9) аналіз законодавства України з питань соціального та регіонального розвитку, місцевого самоврядування, підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

10) організація роботи щодо формування складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи тощо.

З метою виконання покладених на Раду соціального розвитку і безпеки регіонів України завдань, вона може бути наділена правом щодо такого:

1) запитувати й одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій необхідні документи, матеріали й інформацію;

2) запрошувати на свої засідання керівників і представників державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій, вітчизняних та іноземних учених, експертів;

3) залучати для розгляду питань, що належать до компетенції Ради, працівників органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їхніми керівниками), а також незалежних експертів (за їхньою згодою);

4) створювати тимчасові робочі групи, інші робочі органи для розроблення й опрацювання окремих питань, що належать до компетенції Ради, визначати порядок їх роботи, залучати до роботи в таких групах експертів і фахівців (відповідно за їхньою згодою або за погодженням з їхніми керівниками), координувати та коригувати роботу створених тимчасових робочих груп, заслуховувати їхні звіти;

5) організовувати проведення симпозіумів, конференцій, семінарів, круглих столів, нарад, а також інших заходів із питань, що належать до компетенції Ради;

6) співпрацювати з Національною радою реформ, та іншими консультативними, дорадчими, допоміжними органами і службами, створеними державними органами, органами місцевого самоврядування та їхніми всеукраїнськими асоціаціями (див. рис. 4.1 цієї роботи, а також інші наукові напрацювання [214; 232]).

Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України може складатися з Голови, виконавчого секретаря та інших членів, які можуть брати участь у її

роботі на громадських засадах (на початку створення цієї Ради). Така Рада створюється на основі трансформації й акумулювання потенціалу та функцій Ради регіонального розвитку при Президентові України [252], Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Уряді України й Агенцій регіонального розвитку (або префектур) [246].

Наразі виконавчим секретарем Ради регіонального розвитку є один із заступників Глави Адміністрації (Офісу) Президента України, до відання якого віднесені питання регіональної політики [252]. Зважаючи на важливість упровадження принципу публічності в практичну діяльність органів державної влади всіх рівнів державного управління, аргументуємо необхідність закріплення вимоги, за якою виконавчим секретарем Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України може бути загальновизнаний державно-громадський діяч, наприклад, голова Всеукраїнської асоціації міст України. Очолювати територіальні відділення Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть голови Агенцій регіонального розвитку.

Уважаємо, що аналогічний принцип міжорганізаційної взаємодії, закріплений у Положенні про Раду регіонального розвитку, який може бути використаний і в положенні про Раду соціального розвитку і безпеки регіонів України. Відтак, до її складу можуть також входити за згодою:

- Голова Верховної Ради України;
- Прем'єр-міністр України;
- Голова Адміністрації (Офісу) Президента України;
- Секретар Ради національної безпеки і оборони України;
- керівники органів місцевого самоврядування й їхніх всеукраїнських асоціацій, а також за погодженням із Прем'єр-міністром України – керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції).

Слід зазначити, що для забезпечення організації діяльності Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України може діяти виконавчий комітет, який має очолювати виконавчий секретар Ради. До його відання

віднесені такі питання:

1) забезпечення підготовки питань порядку денного та матеріалів до засідань запропонованої Ради з урахуванням пропозицій членів Ради, державних органів і місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій;

2) подання Президенту України відповідних пропозицій щодо складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи;

3) здійснення моніторингу стану реалізації рішень запропонованої Ради;

4) затвердження планів діяльності утворених Радою тимчасових робочих груп, інших робочих органів, а також затвердження за поданням голів цих робочих груп персонального їх складу, координація їхньої роботи;

5) звітування перед Президентом України про результати своєї діяльності.

Виконавчий секретар Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України в разі потреби і за дорученням Голови цієї Ради скликає засідання її виконавчого комітету. Усі рішення на його засіданні приймаються консенсусом (тобто простою більшістю шляхом відкритого голосування), про що вказується у відповідних протоколах засідання Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України, ведення та підписання яких забезпечує її виконавчий секретар. У разі рівного розподілу голосів голос виконавчого секретаря Ради – вирішальний.

Крім того, виконавчий секретар Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України має регулярно інформувати Президента, інших членів Ради та суспільство про стан реалізації її рішень, а також представляє її у відносинах із державними органами й місцевого самоврядування, їхніми всеукраїнськими асоціаціями, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями.

Основною організаційною формою роботи Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть бути засідання, на яких прийматимуться ті чи інші рішення щодо забезпечення або підвищення соціальної безпеки

регіонів. На наше переконання, ці засідання повинні проводитися за потреби, але не рідше двох разів на квартал. При цьому засідання такої Ради є правомочним, якщо на ньому присутні не менше половини від затвердженого її складу.

Рішення Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади, а також місцевого самоврядування. У разі необхідності рішення запропонованої Ради можуть реалізовуватися шляхом внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів. З метою впровадження принципу публічності в діяльність Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України, вона має систематично інформувати громадськість про прийняті нею рішення, а також про стан і наслідки їхнього виконання. Інформація про діяльність такої Ради, підготовлені нею матеріали та інша суспільно-значуща й критично-аналітична інформація розміщуються на відповідному веб-ресурсі.

Підсумовуючи, зазначимо, що синкретичність інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, зокрема її правового й організаційного механізмів, є очевидною. Вона становить базис належного функціонування спеціальних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів (у сфері доходів, суспільного добробуту тощо), які потребують окремого розгляду в контексті їхнього вдосконалення.

4.3. Функціонали інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Соціальна безпека регіонів – це такий стан суспільства та сфер його життєдіяльності, за якого забезпечуються офіційно встановлені соціальні нормативи на операційному рівні (найбільше наближеному до суспільства), які визначають рівень і якість життя людей, а також гарантується їхній захист і

безпека [15; 17, с. 123–141; 88].

Вирішення проблем соціального розвитку (підвищення рівня життя населення, створення умов для формування середнього класу, подолання бідності та різкого розшарування суспільства за майновим і соціальним становищем, формування солідарної соціальної структури суспільства тощо) вимагають розроблення й обґрунтування низки інституціональних заходів (правового й організаційного характеру).

Жодна модель державного управління соціальною безпекою регіонів не буде діяти ефективно, якщо не буде сприйнята й усвідомлена стороною, на яку вона спрямована у вигляді затвердженої державної соціальної політики, тобто народом України. Власне, формування нових економічних і політичних відносин у державі зумовлює трансформацію суспільних настанов, подекуди може й системну. Усе це акцентує увагу на питанні встановлення обов'язків держави і людини щодо забезпечення їй, по-перше, гідного рівня життя, а по-друге, розвитку на таких засадах, як подолання негативних тенденцій демографічного розвитку, «активної» державної політики на ринку праці та підвищення добробуту населення, а також щодо вдосконалення управління людським потенціалом і соціальним розвитком.

Не можемо однозначно погодитися із думкою О. Бендасюка [15], що найвищий рівень соціальної безпеки відповідає максимально ефективному використанню всіх поточних можливостей і ресурсів держави. Оскільки мета цієї безпеки полягає не в забезпеченні ефективного використання всіх можливостей і ресурсів держави. Уважаємо, що це радше умова досягнення необхідного (належного) рівня соціальної безпеки, а також процес гарантування та підтримки соціальної захищеності та стабільності. Саме цей принцип червоною лінією проходить крізь усю дослідницьку роботу, що передбачає глибший розгляд складових національної безпеки (зокрема, соціальної), ніж визначений у Законі України «Про національну безпеку України» [250].

Слушним, проте, є декілька зауважень О. Бендасюка [15], що, по-перше,

критеріями аналізу дієвості соціальної політики у контексті національної соціальної парадигми розвитку можуть бути такі:

- ментальна спричиненість даної конфігурації констант соціальної сфери;
- інституціональна інфраструктура й її ефективність;
- адекватність меті розвитку;
- соціальні наслідки функціонування;
- рівень і якість впливу на показники ефективності динаміки економічної структури;

– вплив на рівень адаптивності до сучасних глобалізаційних процесів.

По-друге, основними принципами соціальної політики в Україні є такі:

- людської направленості державної діяльності;
- відповідальності держави за свою діяльність перед людиною;
- верховенства права, законності та комплексності;
- народовладдя та децентралізації;
- розподілу влади;
- соціальної справедливості;
- рівноправності;
- індивідуальної соціальної відповідальності та соціальної субсидіарності;
- солідаризму;
- соціальних зобов'язань і гарантій;
- пріоритету соціальних інтересів людини й особистості;
- багатоманітності;
- людської гідності;
- невітчужованості та непорушності прав і свобод людини;
- національного суверенітету;
- екологічності;
- підтримки української нації;
- підтримки національних спільнот;

– урахування регіональних особливостей тощо [там само].

Цю групу принципів державної соціально орієнтованої політики в Україні Т. Башинський, У. Бережницька, О. Дегтяр, Ю. Древаль, В. Ковальчук, Н. Коленда, О. Мельниченко та інші вчені доповнюють ще такими вихідними засадами:

- варіантності;
- програмності та прогнозності;
- поєднання науки та практики;
- прийняттого ризику, що передбачає реалізацію доступних заходів, спрямованих на соціальний захист і недопущення виникнення критичних ситуацій, тобто перевищення граничних значень за певними показниками соціальної безпеки регіонів тощо [15; 17, с. 124–125; 55; 67; 107, с. 142; 154].

Напрямами інституціональної діяльності державних органів (зокрема запропонованої Ради соціального розвитку та безпеки регіонів України) у цьому контексті можна визначити такі:

1) виявлення випадків, коли фактичні або прогнозні параметри соціального розвитку відхиляються від граничних значень соціальної безпеки регіонів;

2) розробка комплексних державних заходів щодо виходу країни та її регіонів із зони небезпеки;

3) організація роботи щодо реалізації комплексу заходів з метою подолання або недопущення виникнення загроз у соціальній сфері;

4) експертиза державноуправлінських рішень із позиції соціальної безпеки регіонів;

5) організація системи контролю за виконанням заходів щодо усунення загроз у соціальній сфері тощо.

З означеної позиції соціальну безпеку регіонів варто розглядати не тільки як захищеність суспільних і державних інтересів, але й як готовність і здатність держави створювати механізми безпеки «для соціуму» (тобто механізми розвитку вітчизняної економіки та соціальної сфери) і «з боку

соціуму» (тобто механізми підтримки суспільно-політичної стабільності).

Без зовнішнього регулятивного впливу цільова спрямованість механізму соціальної безпеки регіонів має ситуативний характер і виражає здебільшого тактичні пріоритети окремих суб'єктів соціального розвитку. Тому ключова роль держави полягає у визначенні вектора та засобів гарантування власної соціальної безпеки та своїх регіонів, а також системи узгодження цілей, які розподіляються між цими суб'єктами.

Погоджуємося із У. Бережницькою, О. Іляш, О. Сидорчук та ін., що забезпечення необхідних темпів економічного зростання вважається головним завданням держави, вирішення якого пов'язане із абсолютним і відносним збільшенням ВВП, подоланням бідності, збільшенням представників середнього класу, як базису соціально-економічної стабільності в регіонах тощо [17, с. 126; 88, с. 12–13; 283]. Безперечно, економічне зростання приводить до комплексного розвитку соціально-економічних відносин у суспільстві, що, у свою чергу, відповідає цілям зміцнення соціальної безпеки регіонів. Разом із тим має місце концептуальна єдність рушійних сил економічного зростання та механізму забезпечення розвитку соціальної сфери. В обох випадках ними є суперечності соціально-економічного життя. Тому не можна цілком ототожнювати досягнення економічного зростання з процесами та механізмами гарантування соціальної безпеки регіонів. Важливим є при цьому врахування тенденцій розвитку соціальних процесів, поліпшення рівня життя населення, розв'язання проблем продовольчої та іншої безпеки, забезпечення умов дієвого соціального партнерства, які повинні супроводжувати економічний поступ суспільства, перетворюючись на основу його стабільного функціонування («безпеку для соціуму»).

Аплікуючи модель інституціонального взаємозв'язку в системі соціальної безпеки регіонів, а також ураховуючи комплексність, різноспрямованість і складність завдань їх соціального розвитку, можемо схематично представити механізм зміцнення соціальної безпеки регіонів за трьома рівнями (рис. 4.2). Сама система безпеки соціальної сфери наповнює

дані рівні конкретним змістом, уможливлуючи формування цілей і методів їхнього досягнення.

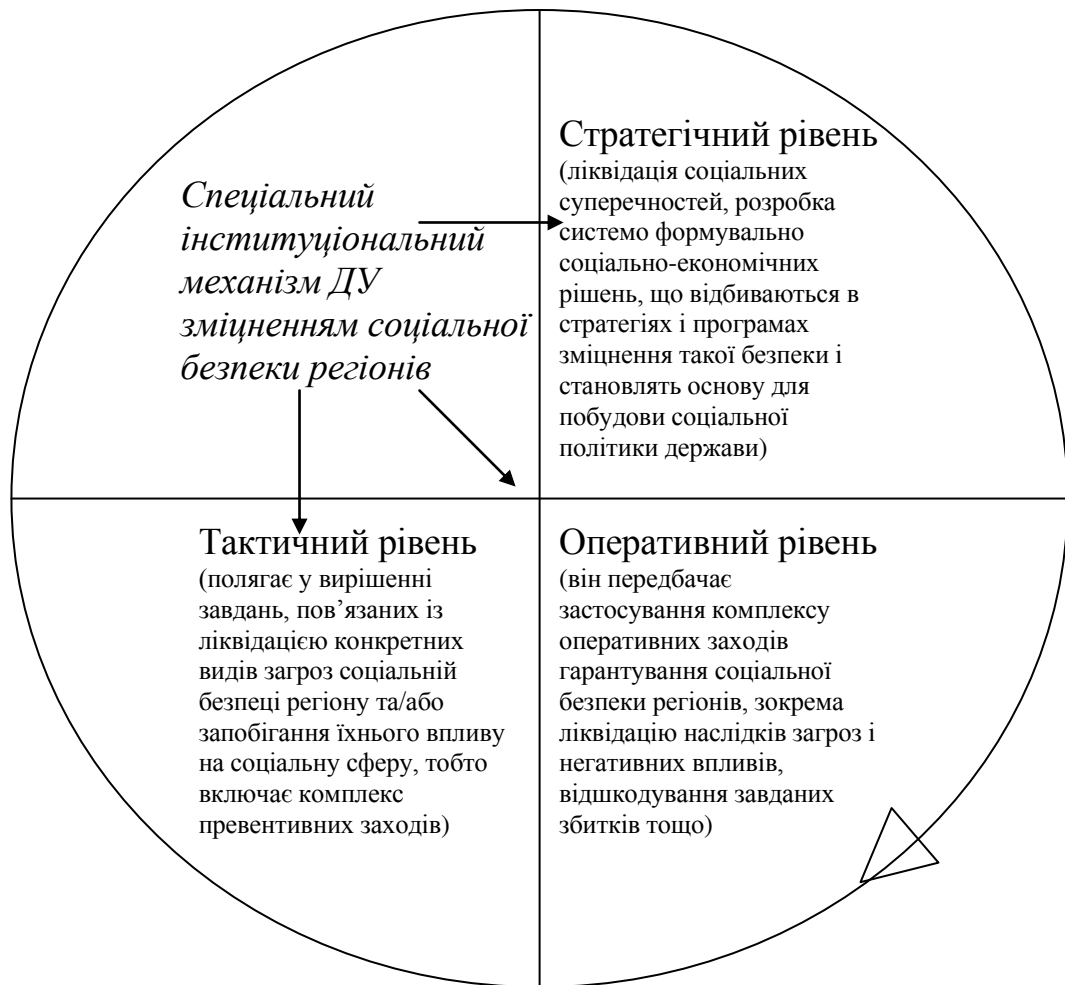


Рис. 4.2. Рівні реалізації спеціального інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів

Джерело: складено на підставі [15; 14; 64]

Узаємозв'язок інституціонального механізму та системи державного управління соціальною безпекою регіонів знаходить свою реалізацію в розробленні державної соціально орієнтованої політики, концепції та стратегії зміцнення національної безпеки, яка включає розвиток держави, суспільства й окремо взятої особистості. Крім того, важливим у цьому контексті є прийняття організаційно-правових рішень – програм і прогнозів, що характеризують окремі компоненти зміцнення соціальної безпеки регіонів.

Через постійний вияв і збільшення деструктивних та дестабілізаційних політичних, соціальних, економічних та інших впливів виникає необхідність безперервної діяльності щодо гарантування соціальної безпеки регіонів, розвитку та вдосконалення її форм і напрямків. При цьому зазначена діяльність трансформується в систему відтворення соціальної безпеки країни та її регіонів, що представляє собою безперервний процес здійснення всіма зацікавленими суб'єктами комплексу заходів із її досягнення та підтримки. Очевидно, що безперервне оновлення такої діяльності, у свою чергу, вимагає відтворення ресурсної бази гарантування соціальної безпеки, а також систему взаємозв'язків і систему умов конструктивного гарантування безпеки. Вона охоплює організаційно-управлінські, політичні (внутрішні та зовнішні), економічні, правові, ідеологічні та культурні аспекти.

Будь-яка державна політика за своєю природою, спрямованістю та способами реалізації соціальна, що передбачає забезпечення добробуту й усебічного розвитку громадян і суспільства загалом. Це ключова мета соціальної політики держави. До основних її завдань можна віднести такі:

1) гармонізація суспільних відносин, узгодження інтересів і потреб окремих груп населення з довготривалими інтересами суспільства, стабілізація соціально-політичної ситуації;

2) створення необхідних умов для підвищення матеріального добробуту громадян, формування економічних стимулів для участі в суспільному виробництві, забезпечення рівності соціальних можливостей для досягнення гідного рівня життя;

3) забезпечення соціального захисту всіх громадян і основних гарантованих державою прав, а також підтримка малозабезпечених і незахищених категорій населення;

4) забезпечення раціональної зайнятості громадян;

5) зниження рівня криміналізації в суспільстві;

6) розвиток галузей соціального комплексу – освіта, охорона здоров'я, наука, культура, житлово-комунальне господарство тощо.

Соціальна політика держави – найважливіша сфера її діяльності, і в цій сфері нагромаджено значний досвід. Як зазначалося в межах підрозділу 3.4 даної наукової роботи, сучасні моделі соціальної політики держави (Бевериджа і Бісмарка) відрізняються, насамперед, ступенем втручання останньої в соціально-економічну сферу життя суспільства, а також рівнем соціальної захищеності громадян, забезпеченості свободи соціального вибору в різних верств населення та впливу соціальних процесів на регіональний і загальнодержавний розвиток. Оскільки форма організації влади по-різному визначає співвідносність національної безпеки та соціальної свободи.

В Україні наразі повсюдно впроваджено модель Бевериджа, але все більше ній надається характер стратегічної орієнтації на соціальну ринкову економіку та стабільного розвитку регіонів, що має в результаті бути домінантним у цій моделі. Адже збільшення соціальних видатків є небезпечним для соціальної безпеки держави та її регіонів через формування бюджету «проїдання». Разом із тим перехід від колективної моделі (масового соціального захисту та розгалуженої мережі безкоштовних установ соціальної сфери) до індивідуальної (ринкових методів регулювання у цій сфері) досить хворобливо сприймається українським суспільством. На наш погляд, пом'якшити цей перехід і вихід з глибокої соціально-економічної кризи може впровадження моделей «держави добробуту» і «стабільного регіонального розвитку», що передбачають таке: 1) створення умов для підтримки прийняттого рівня добробуту; 2) соціальну захищеність в екстремальних і кризових ситуаціях; 3) гарантованість прожиткового мінімуму у вигляді міні заробітної плати та міні пенсії тощо.

Крім того, до цих принципів належать також ті, що пов'язані із підтримкою за державні кошти малозахищених верств населення, підвищенням обґрунтованості надання пільг, перенесенням центру соціальної сфери на регіональний рівень влади (з метою забезпечення оперативного надання послуг у соціальній сфері), оприлюдненням наслідків соціальних перетворень, державним і громадським контролем у соціальній сфері тощо.

Для того, щоб визначити ефективність соціальної політики держави, як передумову соціальної безпеки регіонів, можуть бути використані такі індикатори:

1. Показник рівня життя (коефіцієнт диференціації прибутків, індекс їхньої концентрації (індекс Джині), поріг бідності та багатства, ступінь задоволення потреб, співвідношення та структура прибутків і витрат тощо).

2. Мінімальні державні стандарти (прожитковий мінімум, міні заробітна плата тощо).

3. Соціально-демографічні показники (тривалість життя, динаміка та види захворювань, динаміка народжуваності, смертності).

4. Показники економічної активності населення (співвідношення зайнятих працею в різних секторах і сферах економіки, рівень зайнятості та безробіття, а також самозайнятості, міграції населення та її причини).

5. Показники соціальної напруженості (участь у політичних заходах, страйках, поріг безробіття, динаміка злочинності, рівень і причини корупції тощо).

6. Показники розвитку соціальної сфери (рівень бюджетної забезпеченості регіону, частка державних і комерційних структур, які функціонують на його території, кількість позабюджетних соціальних фондів, співвідношення платних, пільгових і безкоштовних послуг тощо).

7. Частка витрат на підтримку навколишнього природного середовища, тобто на екологію у ВВП.

На міжнародному рівні одним з найважливіших серед цих індикаторів визнано індекс розвитку людського потенціалу, який розраховується на основі трьох показників [149]. Як твердять С. Марковський, Н. Мікула, В. Толкованов та ін., до цих показників відносяться очікувана тривалість життя, рівень освіти та рівень життя, що, у свою чергу, вимірюється на базі реального ВВП на душу населення [149, с. 191–195].

Не заглиблюючись у методологію визначення цього індексу, зазначимо, що на державу покладається обов'язок із забезпечення права людини на

відповідний стандарт добробуту та належного (гідного) життя, тобто на реалізацію політики соціального захисту. Виразити кількісний показник межі цієї політики досить складно. Оскільки держава, беручи на себе такий обов'язок, відповідно, несе відповідальність за дотримання прав людини на гідне життя, здійснення перерозподілу доходів, а також втручається в процес ціноутворення, займається вирішенням проблем зайнятості, формує систему соціальної допомоги та соціального старування тощо.

Ці інституціональні *заходи* державної соціально орієнтованої політики з певною умовністю можна згрупувати за такими функціональними напрямками *щодо унеможливлення вияву ефекту соціальної ексклюзії*, які потребують окремого розгляду:

- досягнення загальної соціальної стабільності, соціально-економічного балансу, а також відносної соціальної справедливості в суспільстві;
- підтримка малозабезпечених верств населення та груп людей, які не залучені до суспільного виробництва (інваліди, пенсіонери, безробітні та ін.);
- захист осіб, зайнятих у суспільному виробництві та, насамперед, тих, хто працює за контрактом і наймом (курсив наш – А. П.-П.).

Перший напрям соціальних заходів держави реалізується через її політику доходів, захист рівня життя населення (курсив наш – А. П.-П.). Ця політика здійснюється через регулювання ціноутворення, застосування різних форм компенсації й індексації доходів, фінансування розвитку освіти, охорони здоров'я, захист навколишнього природного середовища здебільшого за державні кошти тощо. Відзначимо, що центральне місце серед усіх цих заходів посідають ті, що пов'язані із політикою формування та перерозподілу доходів населення. Вони формуються із різних джерел, основними серед яких є доходи-фактори інституціональної діяльності у соціально-економічній сфері. Власне кажучи, це первинний функціональний розподіл доходів, які через різні канали піддаються подальшому перерозподілу.

Прикладом вторинних доходів, які формуються за допомогою первинного розподілу, може служити те, що держава, по-перше, через податки

створює ресурси для виконання своїх функцій, формуючи доходи працівників державних інституцій (збройних сил, правоохоронних органів, апарату державного управління тощо). По-друге, частково фінансує розвиток освіти, охорони здоров'я, забезпечуючи формування доходів установ бюджетної сфери. По-третє, здійснює трансфертні платежі, реалізуючи конкретні програми допомоги категоріям людей, які не мають мінімального доходу від своєї праці (допомога багатодітним сім'ям, житлові та медичні субсидії, стипендії, державні пенсії, продовольчі талони та ін.).

Причиною й аргументом на користь здійснення перерозподілу доходів є прагнення суспільства подолати суттєву майнову, соціальну нерівність між тими чи іншими верствами населення. Однак для здійснення означених заходів державної політики вирівнювання доходів необхідна науково-обґрунтована методика аналізу реального стану цієї нерівності. Уважаємо, що вона повинна містити вказівку на розрахунок індексу рівня життя населення, який, як раз, і включає: 1) показник рівня заможності; 2) показник купівельної спроможності; 3) показник рівня безробіття; 4) показник забезпеченості населення житлом.

Обмеження в доступі щодо отримання доходів – фактор вияву ефекту соціальної ексклюзії. Вона є побічним, але регульованим ефектом розвитку сучасного суспільства; у разі її неконтролювання вона може приховувати фактичні масштаби соціальних проблем (бідності, горизонтальної стратифікації тощо). Ефект соціальної ексклюзії в тій чи іншій мірі відчуває все населення – і багаті, і незаможні люди. Він полягає у неможливості окремих осіб (які об'єдналися у відповідну групу) належним чином задовольняти свої матеріальні та/або моральні потреби через штучні обмеження (позбавлення) з боку інших членів соціуму або відсторонення держави від управління соціальною сферою. Такий вид об'єднання в групи, зважаючи на інстинкт самозбереження, указує, що вона не бажає міняти свій асоціальний спосіб життя й усіляко намагається захистити свій стан і свою територію від зазіхань ззовні. При цьому варто зазначити, що, якщо стан

зубожіння триває більше, ніж 7 років, людину остаточно поглинають проблеми виживання, вона деградує та стає соціально агресивною [389, с. 1172].

В останні роки в Україні соціальна ексклюзія набула нового звучання. Свідченням цього є суспільно-політична й економічна ситуація, що склалася в деяких її регіонах. На наш погляд, основою вияву ефекту соціальної ексклюзії як раз і послужило створення штучних обмежень з боку інших членів соціуму, а також подекуди відсторонення держави від управління соціальною сферою. Як наслідок, маємо тривале посилення суперечностей між окремими верствами населення, зниження доступності благ і рівня добробуту, поширення апатії, агресії та іншої антисуспільної поведінки тощо.

Для досягнення соціальної стабільності надзвичайно важливе значення має цінова політика держави. До речі, за свідченням В. Куйбіди, Л. Кулачок-Тітової, С. Мамедова, Л. Мельничук та ін. [128; 129; 146; 155], у ринкових країнах їхні уряди систематично інформують населення про рівень і динаміку цін на споживчі товари. Через власні закупки товарів і послуг держава здійснює регулювання рівня цін на них, а, відтак, попит і пропозицію [там само]. Крім того, застосовуючи такий інструментарій, держава бореться із укладенням угод, що підвищують загальний рівень цін у країні на ті чи інші товари та послуги. Це дозволяє також протидіяти інфляції та перешкоджати монополістичному контролю у сфері ціноутворення, стимулюючи ринкову конкуренцію та формування цивілізованих ринкових відносин.

У межах першого напрямку державної соціальної політики варто також виокремити заходи, пов'язані із індексацією доходів населення, а також застосуванням дотацій і компенсацій (див. з цього приводу роботи Н. Старостенко та ін. [298]). Спільним для цих заходів, що реалізуються державою в межах цього напрямку, є те, що вони виступають формою державного захисту населення від соціально болючих наслідків інфляції. Здійснюється такий вид політики для підтримки належних умов життя осіб із фіксованими доходами. Механізм індексації починає спрацьовувати, коли

приріст цін на «споживчий кошик» за певний період перевищує визначену заздалегідь величину. Цей механізм передбачає відповідне зростання заробітної плати та інших видів доходів громадян. За кордоном існують різні механізми й умови інфляції. Так, у країнах Бенілюксу індексація здійснюється при зростанні цін більше, ніж на 2 % [240]. Через низку загальновідомих причин, останнім нововведенням у Греції є те, що рівень доходів, які підлягають індексації, переглядається кожні 4 місяці. У Франції індексація мінімальної межі професійної гарантованої ставки відбувається раз на рік, якщо індекс цін перевищив на 2 % [там само]. Щодо України, то в ній заходи з індексації здійснюються шляхом внесення Урядом поправок до державного бюджету. Крім цього, держава може застосовувати такий засіб загально соціального характеру, як цільові компенсаційні виплати. При цьому відбувається врахування інтересів осіб, які не мають достатніх джерел і рівня грошового доходу. В умовах інфляції матеріальне становище вказаних категорій громадян захищається державою за допомогою зазначених вище виплат, наприклад, виплат на відшкодування витрат на житло, комунальні послуги тощо.

Другий напрям соціальної політики держави стосується тих верств населення, які через незалежні від них причини не можуть забезпечити необхідний рівень захищеності, тобто самі собі допомогти (курсив наш – А. П.-П.). В Україні та інших країнах світу, які аплікували Бевериджську модель соціальної політики, до таких категорій громадян зараховують:

– по-перше – тих, хто вже не може своєю працею забезпечити собі належний дохід (пенсіонери, інваліди та інші);

– по-друге – тих, хто з незалежних від них причин тимчасово залишився без засобів для існування (через втрату утриманця, тимчасову втрату працездатності, через хворобу, безробіття тощо);

– по-третє – тих, хто через вагомні об’єктивні причини не може працювати (діти, підлітки, студенти очної форми навчання та ін.).

Згідно із цим поділом держава в законодавчому порядку приймає

рішення щодо встановлення основних соціальних гарантій і порядку надання соціальної підтримки.

У системі захисту двох перших категорій громадян найважливішим елементом виступає соціальне страхування. До його складу, у свою чергу, відносяться пенсійне та медичне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві, страхування від безробіття тощо. Для фінансування пенсій та інших соціальних виплат держава встановлює соціальні податки з підприємств й осіб найманої праці. За свідченням Л. Кулачок-Тітової, С. Мамедова, Л. Мельничук та ін. [129; 146; 156], у деяких країнах-членах ЄС податок у пенсійний фонд (у розмір 7,5 %) стягується з перших 48 тис. дол. доходу на рік. При перевищенні цього заробітку значно зростають і внески в цей фонд [там само].

У продовження відзначимо, що в багатьох країнах-членах ЄС і світу діють такі вимоги щодо виплати з втрати працездатності: вони здійснюються особам, вік яких не перевищив 65 років, при їхньому захворюванні або настанні нещасного випадку. Право на отримання таких виплат стосується людей, які сплатили певну суму страхових внесків, і мають стаж роботи не менше, ніж 5 років. Іншим джерелом цих виплат є податок з працедавців. Його обсяг розраховується у відсотках від фонду заробітної плати. Ще один вид виплат – виплати з втрати утриманця, надаються членам сімей, які були на утриманні померлого (за умови, що він мав право на пенсію за старістю).

Важливою за своїм значенням є форма страхування із безробіття. Розмір виплат із неї зі страхових фондів залежить від, з одного боку, специфічних умов кожної держави, а з другого – тривалості періоду безробіття. У першому випадку до уваги беруться: період зайнятості, трудовий стаж, фізична придатність до праці, термін надання допомоги тощо. Наприклад, у Німеччині трудовий стаж повинен становити не менше 6 міс. зайнятості протягом 3 років і не менше 10 тижнів упродовж останнього року перед звільненням з роботи [там само]. У Франції такою умовою є робота протягом 150 днів за рік і сплата страхових внесків протягом 90 днів, а в Англії – сплата внесків до страхового

фонду (упродовж року) [298]. У другому випадку найбільші суми виплат (від 50 % до 70 % середньої заробітної плати) виплачується в перші місяці безробіття, а надалі вони зменшуються. У середньому розмірі ці виплати складають приблизно половину заробітної плати працівника.

Важливою ланкою соціального захисту, пов'язаною із безробіттям, є програми працевлаштування та перекваліфікації. В їхній реалізації беруть участь як держава, так і підприємці через систему відрахувань у фонди з безробіття.

Щодо третьої категорії осіб соціально незахищених людей, то їхній соціальний захист відбувається через канали державних програм із підтримки доходів. Особливістю цих виплат є те, що вони не пов'язані із працею людини, а базуються на обсязі середньостатистичних потреб громадянина. При цьому ці виплати охоплюють допомогу багатодітним сім'ям, самотнім матерям, дотації держави на утримання дітей у дитячих установах, школах-інтернатах, утримання людей похилого віку та непрацевдатних, а також надання державних продовольчих талонів, часткове забезпечення отримання освіти, збереження здоров'я тощо.

Третій напрямок соціальної політики держави характеризує соціальний захист осіб, зайнятих у сфері виробничої діяльності (курсив наш – А. П.-П.). У цьому випадку держава забезпечує законодавче регламентування умов праці, а саме: тривалість робочого дня (тижня), тривалість і порядок надання відпусток; охорона праці; установлення гарантованого рівня заробітної плати, пенсій тощо. Держава за допомогою спеціального законодавства здійснює пряме регулювання заробітної плати в державному секторі економіки, установлює обов'язки та права державних службовців, військових, виборних осіб та ін. У недержавному секторі соціальний захист зайнятих ґрунтується на політиці соціального партнерства. Її ідея полягає в укладенні угоди у сфері соціально-економічної політики, а також забезпеченні узгодження інтересів уряду, об'єднання роботодавців і профспілок, як рівноправних партнерів. На базі цієї угоди укладають щорічні колективні договори і тарифні угоди, що

регламентують різні питання соціального характеру у сфері найманої праці. Значно ширше коло питань регулюється колективними договорами (оплата робочої сили, тривалість робочого дня та відпусток, гарантії щодо умов праці, індексації її оплати, доплати за надурочні роботи тощо). У тарифних угодах встановлюється мінімальний рівень заробітної плати в тих чи інших галузях, мінімальні рівні заробітної плати для працівників різної кваліфікації та ін.

Відсутність ефективної державної соціальної політики зумовлює небезпеку настання соціальних катаклізмів на всіх ієрархічних рівнях управління, а також підриває основи державного устрою, зумовлюючи деградацію особистості, сім'ї, депопуляцію, соціальну поляризацію та ін. *В Україні у сфері соціального розвитку її регіонів найбільш проблемними питаннями, які потребують принципового вирішення, є такі:*

1. Бідність значної частини населення.
2. Посилення диференціації в доходах.
3. Відсутність мотивації у виробників матеріальних благ через недостатній захист їхніх прав та інтересів.
4. Відсутність дієвої державної регіональної політики, через що посилюється диференціація в рівнях соціального розвитку регіонів.
5. Недостатність здійснення вкладень у людський розвиток (курсив наш – А. П.-П.).

На наш погляд, розв'язання першої проблеми (бідності) вимагає від держави вжиття невідкладних заходів, одним із найефективніших серед яких є забезпечення економічного зростання регіонів і соціального захисту населення, а також усунення причин виникнення бідності. У нашій країні до останніх належать істотне зниження реальної заробітної плати, яка не дає можливості багатьом працюючим забезпечити власний добробут. Зарплата в Україні втратила своє функціональне призначення – стимулювання, відтворення та регулювання. Її розміри не мають бути відірвані від кінцевих результатів праці, порушувати міжгалузеві та міжкваліфікаційні співвідношення, тобто сприяти значній диференціації середньої зарплати у

виробничій і невиробничій сферах. Отже, вирішення проблеми бідності на вітчизняних теренах знаходиться в площині реформи системи оплати праці. Власне, необхідно збільшити частку заробітної плати у ВВП. Цього, до речі, вимагає й поступовий перехід до прийнятої у розвинених країнах-членах ЄС практики формування соціальних фондів за рахунок зарплати.

Щодо другої проблеми соціального розвитку України та її регіонів, то вона є значною його загрозою і стосується посилення диференціації в доходах найбільш багатих і найбільш бідних верств населення. Значна соціальна поляризація зумовлює нестабільність у суспільстві. З огляду на це необхідно створити умови для формування середнього класу, зокрема на загальнодержавному рівні, закріпивши відповідну національну ідею та гарантувати її впровадження. На наше переконання, це сприятиме здійсненню результативних структурно-економічних реформ і зміцненню системи безпеки України. Крім того, вирішення цього проблемного питання вимагає актуалізації в ній дієвої системи соціального партнерства шляхом застосування договірного регулювання соціально-трудоких відносин, урахування інтересів усіх верств населення.

Третя проблема соціальної політики в Україні стосується соціального захисту. Він має першорядне значення для гарантування її соціальної безпеки загалом і регіонів зокрема. Як показує досвід країн-членів ЄС в означеній сфері, недостатньої самої лише орієнтації на гарантування захищеності найбільш вразливих верств населення. Недостатній захист прав й інтересів виробників матеріальних благ є однією з причин відсутності в них мотивації до праці, а, відтак, зумовлює спад виробництва. Варто пам'ятати, що від рівня соціального захисту працюючих безпосередньо залежить і рівень соціального захисту непрацевдатних і найбільш вразливих верств населення. Тому важливо забезпечити адресний і диференційований підхід до соціального захисту різних груп населення.

Четверта проблема вітчизняної соціальної політики, яка вимагає обов'язкового розв'язання, не випадково є предметом нашого дослідження,

оскільки стосується державної регіональної політики. Через її недосконалість непоодинокими є випадки, коли відбувається нехтування перевагами територіального поділу праці, природно-ресурсного та трудового потенціалу регіону. Беззаперечним є той факт, що в Україні така ситуація отримала вигляд економічного й соціального сепаратизму окремих регіонів. Це, як наслідок, набуло форми-загрози територіальній цілісності України. Зважаючи на це, можемо констатувати, що важливо здійснювати таку регіональну політику, яка забезпечить виконання вимог щодо збалансованого стабільного соціального розвитку регіонів (див. розділ 3 цієї наукової роботи) з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей. Населення всіх регіонів повинно мати єдині соціальні стандарти гарантій щодо сфери охорони здоров'я, материнства й дитинства, освіти, науки та культури.

Нарешті п'ята проблема державної соціально орієнтованої політики України стосується взаємозв'язку між вкладеннями держави в людину та підвищенням завдяки цьому якості робочої сили й економічного зростання. Такі вкладення повинні мати випереджаючий характер, порівняно з підтримкою матеріальної бази виробництва. Уважаємо, що підґрунтя для успішного розвитку України становить збереження якісних людських ресурсів, розвиток бази «актуальних» і «ситуативних» знань, а також формування духу підприємництва ще на етапі ранньої освіти. Проблема вкладень у людину особливо важлива для України, оскільки соціальна деформація в ній набула таких масштабів, що становлять значну загрозу соціальній безпеці країни загалом і її регіонів зокрема. Проблемність ситуації полягає в тому, що, з одного боку, у нашій державі напівзруйнована соціальна інфраструктура, знизився життєвий рівень і зріс рівень бідності, а з другого – людина (особистість) і її духовні, моральні, культурні та інші цінності потрапили під дію деформуючого впливу спекулятивного ринку, криміналізації та збільшення корумпованості суспільних відносин, лобіювання на всіх рівнях управління приватних інтересів, а не суспільних тощо.

У продовження думок Ю. Куца, М. Латиніна, В. Мамонової, Г. Ортіної, О. Радченка та ін. [103; 131; 180; 263], відзначимо, що людина – критерій соціально-економічного успіху нації, тому стратегія розвитку України, як незалежної і процвітаючої держави, має реалізовуватися лише за умови високого рівня людського потенціалу, забезпечення повноцінної його реалізації. Це можливо за умови розвитку єдиної державної системи соціального забезпечення в Україні, яка охоплює реінжиніринг державних функціоналів, кодифікацію чинного законодавства у сфері соціального розвитку, розробку відповідної його концепції та систематизацію дії інституціональних (правового й організаційного) механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів України.

4.4. Новації в оцінюванні результативності інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів

Оцінювання результативності інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів передбачає визначення стану виконання його функцій. Підставою для висловлення даного твердження є те, що до складу загальновизнаних основних функцій державного управління відносять, насамперед, контроль, який, у свою чергу, включає моніторинг, оцінювання й аналіз. Крім того, оцінювання інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів є своєрідним інструментом навчання, а також акумуляції знань, досвіду, що дозволяє за можливості відкорегувати (змінити) прийняті рішення й упровадити інновації. На цій підставі можна стверджувати про необхідність представлення основних функцій державного управління (Демінга – Шухарта) [332] таким чином: планування – прийняття рішень – організація – мотивація – контроль (оцінювання) – зміна або відміна прийнятих рішень. Власне кажучи, оцінювання як процес представляє собою механізм

дослідження стану функціонування та розвитку суб'єкта та/або об'єкта державного управління. При цьому забезпечується налагодження зворотного зв'язку, що передбачає надання інформації, необхідної для вдосконалення поточного (оперативного) управління, а також для здійснення обґрунтованого стратегічного планування.

У продовження відзначимо, що за результатами проведеного оцінювання може відбутися корекція головних потреб і можливостей, необхідних для стратегічного планування, а також умов реалізації державного управління, держава його цілей. Оцінка як констатація засвідчує інформацію щодо поточного стану функціонування досліджуваного суб'єкта та/або об'єкта державного управління. Власне, визначається факт прогресу чи регресу. Відтак, указуються помилки та шляхи їхнього усунення, у результаті чого маємо відкореговану процедуру й адаптовану практику реалізації державного управління, зважаючи на предмет нашого дослідження, – інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів.

Здійснення функції оцінювання державного управління соціальною безпекою регіонів вимагає застосування інституціональних механізмів. Як зазначалося у межах підрозділу 2.3 цієї роботи, вони включають загальні механізми: правовий механізм, що визначає юридичне підґрунтя державного управління в цій сфері, а також організаційний, що з урахуванням такого підґрунтя передбачає безпосереднє функціонування державних і недержавних інституцій. Варто зазначити, що правовий механізм державного управління соціальною безпекою регіонів містить правові основи щодо оцінювання державної політики в означеній сфері, а також затверджених і реалізованих програм. Щодо організаційного механізму державного управління соціальною безпекою регіонів, то він визначає органи публічної влади, які покликані відповідати за проведення оцінювання у сфері соціальної безпеки регіонів.

У цьому випадку вважаємо за доцільне уточнити умови

функціонування інституціональних (правових і організаційних) механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів, до яких (умов) віднести такі:

- правове підґрунтя для застосування відповідними інституціями засобів оцінювання;
- організаційну (адміністративно-виконавчу) культуру;
- прямі та зворотні, а також внутрішні та зовнішні зв'язки;
- суспільно-політичний, економічний, ресурсний та інший контекст.

Щодо ресурсного контексту інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів, то він охоплює кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення цього управління. Зважаючи на загальновідоме формулювання «портфелю» ресурсів, можемо зазначити, що дія інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів визначається ресурсним забезпеченням, до якого слід застосовувати відповідний інструментарій оцінювання. У продовження думок, висловлених у межах підрозділу 3.3 даної роботи, можемо підкреслити, що цей інструментарій формують складові, що визначають: 1) інституціональну здатність до оцінювання; 2) його передумови; 3) методи безпосереднього впровадження оцінювання державного управління [232].

Інституціональна здатність до оцінювання державного управління у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, у т. ч. у сфері соціальної безпеки регіонів, передбачає таке:

- по-перше – упровадження правового й організаційного механізмів оцінювання державного управління. Зважаючи на чинне законодавство щодо оцінювання результативності державної регіональної соціально орієнтованої політики України [248], можемо зауважити, що це законодавство визначає здатність і зобов'язання Уряду України ініціювати загально державне оцінювання регіонального розвитку тими чи іншими показниками, обов'язково використовуючи при цьому результати оцінювання соціального розвитку регіонів, отримані безпосередньо від них, але за відмінними

показниками. Аналіз цього законодавства дозволяє також стверджувати, що закріплені в ньому правові принципи не визначають організаційну культуру, не враховують суспільно-політичний контекст, більше того, уможлиблюють запит на оцінювання саме соціальної складової безпеки регіонів. Крім того, виникають й інші запитання щодо організації та координації інституціональної системи оцінювання соціальної безпеки регіонів, що (система) включає в себе інститути, вимоги до здійснення ними моніторингу й алгоритм проведення оцінювання;

– по-друге – ресурсне (кадрове, інформаційне та фінансове) забезпечення оцінювання інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів. Це забезпечення має визначати кадрові ресурси, тобто фахівців з необхідними навичками, а також той техніко-технологічний потенціал, що визначає та полегшує роботу цих фахівців, тобто інформаційні технології, підсистеми комунікації тощо;

– по-третє – упровадження моніторингу та розробку системи оцінювання. Вона забезпечує надання важливої інформації, необхідної для зацікавлених сторін, які здійснюють оцінювання та/або його замовили. На нашу думку, таким чином відбувається інституціоналізація оцінювання державного управління у сфері соціальної безпеки регіонів.

Зважаючи на вимоги часу та стан соціальної безпеки регіонів України, вважаємо, що її законодавство потребує доопрацювання в напрямку визначення вдосконалених методичних підходів до оцінювання державного управління в цій сфері. Обґрунтування таких підходів можливе за рахунок урахування закордонного досвіду оцінювання державного управління соціальною безпекою регіонів і його інституціонального базиса. З огляду на інтеграційні прагнення України важливим для неї є дослідження й аплікація досвіду створення інституційних механізмів оцінювання у сфері соціальної безпеки регіонів, зокрема, країн-членів ЄС.

За свідченням І. Кравчук, З. Кияниці та ін. [122], у цих країнах уряди також установлюють вимоги щодо звітності про інституціональну діяльність

у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. Так, англійський парламент здійснює нагляд за виконанням угод про інституціональну діяльність, тобто парламентські комітети у сфері бюджету та державного управління визначають напрямки реалізації такої діяльності. Останнім часом в англійському парламенті було створено підрозділ її перевірки. Це було зроблено з метою підвищення інформаційно-аналітичної спроможності парламентських комітетів і надання можливості функціонування в їхніх межах Національного офісу аудиту. Цей офіс діє при офісі прем'єр-міністра та визначає загальну стратегію інституціонального управління з орієнтацією на результати. У Національному офісі аудиту функціонує відповідний стратегічний відділ, який відповідає за міжсекторальні питання, довгострокові виклики, які потребують глибокого аналізу. Зазначений підрозділ допомагає формулювати пріоритети англійського уряду щодо ревізії витрат, планування, а також визначати показники діяльності в угодах про інституціональну діяльність в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. Крім того, цей офіс бере участь в обговореннях проблемних питань суспільного значення.

Слід відзначити, що, на відміну від України, у якій функціонує Національний інститут стратегічних досліджень (підпорядкований у 2002 р. Президенту України), в Англії діє урядова служба соціальних досліджень. Вона представляє собою професійну мережу соціологів, експертів та інших фахівців щодо проведення оцінювання. Ця мережа не здійснює самостійно оцінювання інституціональної діяльності у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. Проте підкреслимо, що вона виступає професійною платформою, що акумулює інформацію та досвід в означеній сфері. Потенціалом цієї платформи користуються, зокрема, англійські міністерства, які звітують перед власною громадськістю і парламентом.

За твердженням І. Кравчук [121], Національний офіс аудиту Англії зазначає, що дані моніторингу інституціональної діяльності є цілісними й узгодженими, але їхнє використання вимагає інтеграції в процес прийняття

рішень. Відтак, міністерства Англії повинні звітувати перед громадськістю та парламентом не тільки щодо витрачених коштів на забезпечення розвитку тієї чи іншої сфери суспільної життєдіяльності, але і щодо досягнутих результатів у межах урахованих даних Національного офісу аудиту.

Варто підкреслити, що позитивним практичним напрацюванням у сфері забезпечення соціального розвитку в Англії є тривале функціонування інституту угод про інституціональну діяльність, запроваджений для оцінювання здатності більшості міністерств і департаментів до управління з орієнтацією на результат. При цьому міністерства аналізованої країни досить часто встановлюють власні показники діяльності для підлеглих органів. Таким чином відбувається залучення зовнішніх аудиторів та інспекторів, які здійснюють моніторинг інституціональної діяльності підпорядкованих уряду Англії органів. Непоодинокими є випадки, коли ці зовнішні органи аудиту також установлювали показники оцінювання інституціональної діяльності. Так, Комісії аудиту в Англії свого часу були делеговані повноваження щодо збору, визначення й аналізу показників інституціональної діяльності органів регіональної влади (на початку 90-х рр. XX ст.) [121; 240]. Подібні зовнішні відносно незалежні органи аудиту, інспекції моніторингу були створені й в інших сферах.

Разом із тим, в Англії поширення набуло обговорення питань, яким чином слід пов'язати угоди щодо інституціональної діяльності із завданнями органів середнього й операційного рівня. Це обговорення було зумовлено тим, що в Англії сформувалася складна система відносин між окремо взятим міністерством, органами аудиту й агенціями на місцях, які надають адміністративні послуги в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я тощо. При цьому органи аудиту відповідали і за створення інституціональних систем державного управління, і за його оцінювання з орієнтацією на результат через здійснення заходів зі збору, обробки, перевірки й аналізу даних, їхнього опублікування [380].

Національний офіс аудиту Англії, як інтеграційний інститут, провів

кілька досліджень, які окреслювали питання інституціональної діяльності з орієнтацією на результат. Ці дослідження стосувалися, зокрема, вимірювання результатів інституціональної діяльності окремих виконавчих агенцій, урядових департаментів на підставі наявної бази даних угод щодо інституціональної діяльності. Національний офіс аудиту Англії не був наділений можливістю сутнісно перевіряти рішення цих агенцій і департаментів, тільки результати їхнього впровадження (досягнуті / недосягнуті). Важливо, що, по-перше, звіти та коментарі зазначеного офісу сприяли вдосконаленню вимірювання результатів інституціональної діяльності. А по-друге, Національний офіс аудиту Англії мав у своєму підпорядкуванні чотири місцевих органи аудиту, які засвідчили активність у формулюванні, моніторингу та роз'ясненні інформації щодо результатів інституціональної діяльності в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, акумуляції позитивної практики комплексного забезпечення її безпеки [372].

Дещо схожу інституціональну взаємодію у проведенні оцінювання державного управління у ті чи іншій сфері суспільної життєдіяльності можна спостерігати в Нідерландах. Як зауважують О. Пурський, І. Мороз та ін. [261], у розвитку підсистеми оцінювання ключову роль відіграли, зокрема Міністерство фінансів, Парламент і Палата аудиту Нідерландів. При цьому їх Парламент забезпечив поширення підходу, за якого відбувалося розмежування моделей проведення оцінювання – бюджетного та стратегічного. Щодо виконання бюджету, то парламент прагнув отримати інформацію про досягнуті результати державного управління з метою підтримки довіри громадян до державної влади, які платять податки і зацікавлені в підтвердженні її ефективності та результативності. Власне, бюджетне оцінювання засвідчує стан реалізації інституціональної діяльності через реалізацію бюджетного процесу. Таким чином у Нідерландах поступово відбувся перехід від крапкового фінансового обліку до комплексного фінансового обліку державної політики [261].

До речі, як і український парламент, нідерландський також має право

проводити парламентські дослідження і розслідування, що можливо шляхом створення й функціонування спеціальних комітетів, які співпрацюють у питаннях планування і моніторингу з Палатою аудиту Нідерландів. Ця палата відіграє консультативну роль у виборі програм, які необхідно оцінити відповідно до меж визначеної державної політики. Оцінювання, яке здійснюється зазначеною палатою (на запит парламенту Нідерландів), передбачає врахування офіційної позиції Уряду з напрямків розвитку країни. Тому розгляду звітів Палати аудиту проводиться під час окремої зустрічі конкретного міністра за напрямком його діяльності і представника відповідного парламентського комітету Нідерландів. Їхній парламент сприяє розвитку системи оцінювання інституційної діяльності в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності шляхом надання ґрунтовних пропозицій Уряду, вимагаючи прозорого звіту щодо результатів його інституціональної діяльності та здійснених бюджетних витрат для власного функціонування та забезпечення соціального розвитку країни та її регіонів [240].

Прикметно, що в Парламенті Нідерландів створено підрозділ щодо контролю інституціональної діяльності. Як зазначають Дж. Фурубо, Р. Ріст та ін. [362, с. 108], це покликано сприяти підвищенню довіри населення до влади, серед якого спостерігається тенденція до падіння інтересу до неї. Цей підрозділ разом із Палатою аудиту відіграли ключову роль в інституціоналізації оцінювання державного управління в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності в Нідерландах. При цьому Палата аудиту – це незалежний інститут, який визначає стандарти для оцінювання інституціональної діяльності Уряду Нідерландів. Починаючи з середини 70-х рр. ХХ ст., коли були внесені зміни до Акту про державні фінанси, Палата аудиту стала проводити оцінювання ефективності державного управління, організаційної його діяльності та державної політики. Уже більше 40 років діяльність цієї палати охоплює проведення аудиту адміністративної діяльності, а також фінансового аудиту й аудиту законності. Уточнимо, що під час оцінювання адміністративної діяльності Палата аудиту

перевіряє процедурні й організаційні умови ефективності державного управління в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. У межах такого оцінювання, а також планування, зворотного зв'язку, звітності щодо витрачених державних фінансів під час інституціональної діяльності знаходить своє відображення застосування положень теорії належного врядування [357].

Цікаво, що Палата аудиту Нідерландів ініціювала аналіз упровадження структур і процедур оцінювання в міністерствах, а також вироблення законодавства щодо проведення інституціонального оцінювання державного управління на систематичній основі. Згідно з цією ініціативою міністерства також повинні звітувати щодо розвитку функції оцінювання перед Палатою аудиту Нідерландів. Ця палата аудиту перевіряє, чи належним чином отримані та витрачені центральні урядові доходи, а також, чи результативно та належним чином упроваджена урядова політика [357, с. 190].

У 1994 р. у листі Міністерства фінансів до парламенту Нідерландів «Дослідження у сфері оцінювання в уряді» були визначені такі аспекти оцінювання інституціональної діяльності у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності:

- види оцінювання;
- основні методологічні критерії й індикатори такого оцінювання;
- етапи оцінювання (попереднє і підсумкове);
- порядок організаційної діагностики тощо.

На рівні Міністерства фінансів Нідерландів сформовано нове законодавство, яке визначає, що відповідний міністр і структурні підрозділи, очолюваного ним центрального органу виконавчої влади, відповідають за оцінювання державної політики у своїх сферах [362, с. 99]. Для цих цілей Міністерство фінансів Нідерландів створювало комісії моніторингу або запрошувало експертів, або надавало відповідні повноваження посадовим особам. Міністерство фінансів Нідерландів проводило оцінювання ефективності та результативності внутрішньої й зовнішньої політики,

а також державного управління у сфері соціально-економічного розвитку країни. Міністерство фінансів Нідерландів повинно надавати результати проведеного оцінювання Палаті аудиту для проведення подальшого аудиту адміністративної діяльності [там само, с. 98], а також інформування Парламенту Нідерландів і громадськості щодо результатів використання урядовими інституціями бюджетних коштів.

В окремих міністерствах Нідерландів, зокрема в міністерствах освіти й охорони здоров'я, функціонують інспекції, до повноважень яких включили інспектування й оцінювання не тільки процесу, а й кінцевих і проміжних результатів інституціональної діяльності в цих сферах.

Однією з головних інституцій у сфері оцінювання в Нідерландах є Бюро аналізу соціально-економічної політики, яке є невід'ємною частиною Міністерства з соціально-економічних питань. Бюро є незалежною спеціалізованою інституцією, яка розробляє методологію досліджень й оцінювання відповідної політики держави. Політичні партії й Уряд Нідерландів можуть направити запит до цього Бюро з метою отримання даних з аналізу соціально-економічних наслідків їх електоральних платформ, коаліційних угод і бюджетних пропозицій.

Дослідження роботи Бюро аналізу соціально-економічної політики Нідерландів у тих чи інших сферах суспільної життєдіяльності (наприклад, щодо добробуту країни, рівня життя її населення, його освіченості, стану охорони здоров'я, упровадження інновацій тощо) дає змогу стверджувати, що це Бюро значно впливає на стратегічне економічне мислення держави (планування), а, відтак, на прийняття рішень з важливих проєктів, що мають супроводжуватися аналізом вигод і витрат [379, с. 189]. Це Бюро також надає методологічні роз'яснення щодо проведення оцінювання у сфері державної політики згуртування в ЄС.

Очевидним є той факт, що з кінця 90-х рр. XX ст. оцінювання інституціональної діяльності державного управління тих чи інших сфер суспільної життєдіяльності стало вже невід'ємною частиною процесу

формування та реалізації такого управління, який визначає етапи та види оцінювання – попереднє, проміжне та підсумкове. На рівні центрального Уряду Нідерландів діють два підрозділи, що відповідають за прогнози коротко-, середньо- і довгострокові дослідження у сфері державного управління, а саме: Центральне бюро планування та Бюро планування соціальних і культурних питань. Вони відповідальні за оцінювання структурних фондів, що формуються Міністерством з соціально-економічних питань Нідерландів.

У Словацькій Республіці за бюджетний процес з орієнтацією на результати інституціонального оцінювання відповідає Міністерство фінансів. У сфері державного управління структурними фондами Словаччини створена окрема система оцінювання. При цьому функції координації та державного управління структурними фондами (включаючи моніторинг й оцінювання) були покладені спочатку на Міністерство будівництва і регіонального розвитку Словаччини, як центральний координуючий орган у сфері державного управління структурними фондами. Принагідно відзначимо, що за оцінювання відповідав спеціальний орган управління координації фондів ЄС – Департамент стратегії регіонального розвитку Міністерства будівництва і регіонального розвитку Словаччини. Це управління з оцінювання відповідало за стратегічні, концептуальні і методологічні питання. У процесі затвердження Планів оцінювання операційних програм аналізоване управління надавало свій висновок [121; 385]. Проте в 2009 році був створений комітет щодо оцінювання, як дорадчий орган, Міністерства будівництва і регіонального розвитку, в який входили представники цього Міністерства, Офісу Статистики, органів, які керують окремими операційними програмами, координаторів горизонтальних пріоритетів тощо. До речі, оцінювання окремих операційних програм може бути покладено на відповідні міністерства, які здійснюють управління цими програмами [358]. Однак інституціональний механізм оцінювання державного управління структурними фондами Словаччини піддавався й надалі змінам. В останні

роки функція оцінювання використання структурних фондів у Словаччині була передана від Міністерства будівництва і регіонального розвитку до Секретаріату Уряду, і знову до цього Міністерства [там само]. Аналіз досвіду Словаччини щодо функціонування інституціонального механізму оцінювання державного управління в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності дозволяє стверджувати, що він може бути також корисним для дослідження та використання в Україні. Такий висновок нами зроблено з огляду на сучасний стан упровадження цього механізму на вітчизняних теренах (див. Закон України «Про засади державної регіональної політики» і постанову КМУ від 2015 р. № 856 «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [246; 248]).

Як зазначають учені (Д. Гомбітова, І. Кравчук, Ю. Палагнюк та ін. [121; 188]), після приєднання Хорватії до ЄС, у ній також були створені нові підрозділи оцінювання структурних фондів, але вони посилили роботу раніше функціонуючого інституту оцінювання в Хорватії. Комунікація і обмін досвідом між старим і новим інститутом оцінювання державного управління налагоджувалися поступово. Спочатку взаємодія була налагоджена у сферах, за які відповідав Секретаріат Уряду Хорватії, тобто за моніторинг й оцінювання заходів PHARE. Вони стосувалися розвитку інституціональної здатності майбутніх органів, які повинні займатися використанням структурних фондів у країнах-членах ЄС [там само].

У сфері використання структурних фондів ЄС одним із пріоритетних у вивченні є також досвід функціонування інституцій Польщі, залучених до процесу оцінювання. Зважаючи на схожість процесів реалізації децентралізації влади в Польщі й Україні, можемо вказати, що в сусідній із нею державою також діє система інституціонального оцінювання, до якої належать:

– Національне управління з питань оцінки в Міністерства регіонального розвитку. Це управління відіграє ключову роль у польській

системі оцінювання, що передбачає координацію з іншими органами державної влади [364; 385];

– керуючі органи операційних і стратегічних програм, які відповідають за організацію процесу оцінювання (попереднього, проміжного та кінцевого щодо державних програм у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності);

– посередницькі органи, які виконують функції, делеговані ним керуючими органами операційних і стратегічних програм;

– органи з координації Регіональних операційних програм (зокрема, Департамент з питань координації регіональних програм Міністерства регіонального розвитку). У складі цих координаційних органів працює підрозділ з питань оцінювання, який є додатковим учасником, що проводить оцінювання 16 регіональних програм [379];

– наглядові групи, що діють на рівні директорів керуючих органів влади. Ці групи покликані забезпечувати узгодженість і визначення стратегічних напрямів процесу оцінювання, а також приймати рішення щодо впровадження його результатів;

– моніторингові комітети, що створені для кожної операційної програми [там само].

Слід зазначити, що інституціональна система моніторингу в Польщі, як і Словаччини, є важливою основою для проведення комплексного оцінювання результативності державного управління. Принципи такого оцінювання включені до керівних принципів Міністерства регіонального розвитку Польщі, зокрема в частині звітності [364]. Метою моніторингу інституціональної результативності державного управління є дослідження фізичних і фінансових аспектів. Перші (фізичні) передбачають забезпечення досягнення стратегічних цілей, визначених в операційній програмі. Другі ж повне використання розподілених ресурсів. Система моніторингу інституціональної результативності державного управління є основним інструментом управління операційними програмами в Польщі [379].

Уряд України визначив інституції, відповідальні за проведення

оцінювання результативності реалізації державної регіональної політики. Таке оцінювання має проводитися шляхом збирання й аналізу показників, що характеризують стан регіонального розвитку України. При цьому інформаційно-аналітичне підґрунтя для моніторингу інституціональної реалізації такої політики становлять офіційні статистичні дані й інформація надана місцевими органами влади для опрацювання центральним органом виконавчої влади – Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіоном України) [248, п. 3 ст. 23]. Разом із тим, як зазначалося в межах підрозділу 3.3 цієї роботи, вітчизняний Уряд робить перші кроки для впровадження системи оцінювання інституціональної результативності державного управління у напрямку забезпечення соціальної безпеки України та її регіонів. На наше переконання, слушним є надання Мінрегіону України повноважень проводити збір, зведення й аудит інформації щодо інституціональної результативності державної регіональної політики. Однак реалізацію зазначених повноважень ускладнює той факт, що критерії оцінювання такої політики щокварталу та щороку є різними. Відтак, справедливо можемо стверджувати, що оцінювання інституціональної результативності державної регіональної політики України та забезпечення соціальної безпеки її регіонів має передбачати аналіз окремих результатів, ефектів і впливу, досягнуті від реалізації відповідної програми.

Аналіз організаційних і правових аспектів інституціоналізації функції оцінювання в державному управлінні соціальною безпекою регіонів України дав змогу стверджувати, що можливі такі шляхи цієї інституціоналізації:

1) розширення повноважень інституціональної системи президентської влади через доповнення спектру функцій планування, моніторингу й оцінювання дорадчих інституцій. Аргументуємо, що запропонована Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України може поєднувати виконання функції оцінювання з аудитом. Ця Рада буде представником Президента України на місцях й ураховуватиме принципи науковості, системності, публічності тощо при зміцненні соціальної безпеки регіонів;

2) доопрацювання постанови КМУ від 2015 р. № 856 «Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [248], зокрема узгодження між собою положень Додатку 1 і 2 цієї постанови, у яких наразі визначені різні критерії проведення такого оцінювання. Уважаємо, що прикладом для доопрацювання Додатку 1 і 2 аналізованої постанови КМУ [248] може служити система прогнозування соціально-економічного розвитку, розроблена свого часу науковцем Дж. Форестером [361]. Не зупиняючись детально на визначеній ним системі, підкреслимо, що авторська модель оцінювання інституціональної результативності державного управління соціальною безпекою регіонів передбачає особливості розвитку останніх як складних соціально-економічних систем. Авторський підхід може бути використаний в якості базису під час вирішення завдань із прогнозування соціального розвитку та безпеки на рівні регіону, що вимагає здійснення додаткових наукових модифікацій.

Отже, існуюча багатоаспектність і взаємозалежність процесів, що протікають в економіці, при наявній нерівномірності фінансових можливостей регіонів і різного ступеня складності їхніх соціальних, економічних та ін. проблем, визначає потребу в розробці аналітичної моделі, що характеризує стан зміцнення соціальної безпеки регіонів. Зважаючи на це, виникає необхідність щодо створення ієрархічної системної моделі й алгоритму прогнозних статистичних інтегральних оцінок соціального розвитку регіонів для проведення загальнодержавного оцінювання інституціональної результативності державного управління, що має відповідати вимогам порівняльності та сучасності. Ця модель оцінок дає змогу охарактеризувати стан забезпечення соціальної безпеки регіонів, і представлена на рис. 4.3. Ключове місце в запропонованому алгоритмі оцінювання інституціональної результативності державного управління соціальною безпекою регіонів займає розробка та застосування імітаційної моделі довгострокового прогнозування соціального розвитку регіонів.



Рис. 4.3. Модель оцінювання інституціональної результативності державного управління соціальною безпекою регіонів. Джерело: авторська розробка

Ця модель покликана технологічно забезпечити прогнозування процесів такого розвитку. На наше переконання, її підґрунтя становлять, з одного боку, рівні системної динаміки, що є змінними першого типу, а з другого – функціональні складові соціального розвитку регіону, за якими можна визначити рівень його безпеки. Оскільки, як слушно зауважують О. Коваль, Р. Лукиша та ін., ці складові є нічим іншим, як її передумовами, тобто підтримують «безпеку з боку суспільства» [105, с. 14–15; 369]. Проаналізувавши наявні науково-теоретичні та практико орієнтовані підходи до оцінювання стану соціального розвитку регіону [105; 354], і зважаючи на предмет нашого дослідження, до цих змінних можемо з упевненістю віднести такі: 1) матеріальну складову (МС) та інтелектуальний капітал (ІК); 2) частку інтелектуального капіталу в с/г, промисловості тощо (ІКвС/Г, ІКвП); 3) валовий регіональний продукт (ВРП) тощо.

Крім того, обрання за основу цих змінних зумовлено тим, що матеріальна складова діалектично пов'язана із інтелектуальною (кваліфікованою робочою силою). Оскільки складність і новітність виробничих технологій та устаткування вимагають їхнього застосування висококваліфікованими фахівцями.

Відтак, у межах дослідження обґрунтовується необхідність урахування та прив'язки до ІК. У продовження відзначимо, що Дж. Форестер [361] слушно вказав на залежність рівня новітності виробничих технологій, устаткування та частки фондів у тій чи іншій галузі та секторі економіки. З огляду на це в роботі запропоновано ввести змінні ІКвС/Г і ІКвП.

Щодо важливості врахування ВРП, то воно зумовлено тим, що необхідним є здійснення його розподілу всередині регіону, а також його взаємопов'язаністю із зовнішнім середовищем. ВРП може моделюватися за допомогою виробничої функції (f).

Кожна змінна складова може бути визначена з точки зору динаміки, тобто темпів її зростання (приросту) або зменшення (вибуття). При цьому динаміка соціального розвитку регіону може бути визначена за допомогою

такої формули (4.1):

$$A_n(T_{n+1}) = A_n(T_n) + \Delta A_n(T_n)k \quad (4.1),$$

де k – це крок дискретності,

а $\Delta A_n(T_n)$ – темпи зростання або погіршення стану тієї чи іншої складової регіонального розвитку.

Темпи зростання або погіршення стану кожної складової соціального розвитку та безпеки регіону, тобто її динаміка, визначаються окремо з метою детальної характеристики тих процесів, що пов'язані з цим розвитком залежно від напрямку сталого розвитку (табл. 4.3). У цьому випадку уточнимо, що індикатори внутрішніх процесів регіонального розвитку за означеними напрямками можна визначити за такою формулою (4.2):

$$V(T_n) = \{b_j(T_n), j \in J\} \quad (4.2)$$

Опис роботи моделі та її настроювання на режим регіональних соціально-економічних систем (регіонів) передбачає використання таких параметрів налаштування (4.3):

$$H = \{H_1, \dots, H_k, \dots, H_n\}, \quad n = \overline{1, k} \quad (4.3)$$

Ці параметри налаштування передбачають визначення причинно-наслідкових зв'язків у межах регіональних соціально-економічних систем (регіонів) шляхом застосування такої функції: $f_i(b_j(T_n))$.

Зважаючи на представлений концепт, можемо стверджувати, що прогнозування й оцінювання стану інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів має відбуватися з огляду на такі часові інтервали: 1) налаштувальний (передбачає настроювання параметрів); 2) перевірочний; 3) адаптаційно-передплановий (охоплює здійснення тільки прогнозу, який не містить обов'язкову вказівку на досягнення тих або інших значень, і вимагає від зазначеної моделі «адекватності» – відповідності вимогам часу).

Таблиця 4.3

Складові соціальної безпеки регіонів, необхідні для прогнозування й оцінювання інституціональної результативності державного управління в цій сфері

№ з/п	Назва складової сталою регіонального розвитку	Формула підрахунку
1	Чисельність і щільність населення	$b_1(T_n) = A_1(T_n) / H_1 \cdot H_2$
2	Величина регіональних фондів	$b_2(T_n) = A_2(T_n) / A_1(T_n)$
3	Величина фондів (у с/г, промисловості тощо)	$b_3(T_n) = (b_2(T_n) \cdot A_5(T_n)) / H_7$
4	Величина забрудненості території регіону	$b_4(T_n) = A_4(T_n) / H_7$
5	Природні ресурси, якими володіє регіон	$b_5(T_n) = A_2(T_n) / H_{11}$
6	Рівень харчування населення регіону	$b_6(T_n) = (f_{18}(b_3(T_n)) \cdot f_{19}(b_1(T_n))) \times$ $\times f_{20}(b_4(T_n)) \cdot f_{21}(b_{12}(T_n))) \cdot H_{14} / H_{13}$
7	Якість життя населення	$b_7(T_n) = f_{22}(b_1(T_n)) \cdot f_{23}(b_6(T_n)) \times$ $\times f_{24}(b_4(T_n)) \cdot f_{25}(b_{10}(T_n)) \cdot H_{15}$
8	Рівень продуктивних сил (матеріальна складова – МС)	$b_8(T_n) = (b_2(T_n) \cdot \frac{(1 - A_5(T_n))}{(1 - H_7)}) \times$ $\times f_{17}(b_5(T_n)) / H_6,$
9	Рівень продуктивних сил (інтелектуальна складова – ІС)	$b_9(T_n) = (b_{11}(T_n) \cdot \frac{(1 - A_7(T_n))}{(1 - T_{16})}) \times$ $\times f_{18}(b_5(T_n)) / H_{18}$
10	Загальний стан розвитку продуктивних сил	$b_{10}(T_n) = (b_8(T_n) \cdot b_9(T_n))^{1/2}$
11	Величина ІК населення регіону	$b_{11}(T_n) = A_6(T_n) / A_1(T_n)$
12	Величина ІК в с/г, промисловості тощо	$b_{12}(T_n) = (b_{11}(T_n) \cdot A_7(T_n)) / H_{16}$
13	Співвідношення МС та ІС в межах рівня розвитку продуктивних сил	$b_{13}(T_n) = b_8(T_n) / b_9(T_n)$
14	Обсяг капіталу, що був витрачений на розвиток с/г, промисловості тощо	$b_{14}(T_n) = f_{26}(b_{10}(T_n)) / f_{24}(b_6(T_n))$

Джерело: авторська розробка

Визначення цих часових меж прогнозування й оцінювання стану інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів є важливим для імітаційного моделювання як на стадії налаштування її параметрів, так і під час перевірки прогнозної моделі на предмет адекватності. На стадії настроювання відбувається формування початкових значень усіх параметрів прогнозної моделі інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів. Таке формування значень табличних функцій $f_i(b_j(T_n))$ може здійснюватися двома шляхами: 1) «масштабування» (відповідних значень системної динаміки); 2) експертним шляхом.

Уважаємо, що головним інструментом щодо адаптації прогнозної моделі до внутрішніх і зовнішніх умов (тобто мікро- і макросередовища) є параметри налаштування. Оцінити успішність такого налаштування як для окремих складових соціального розвитку регіону (змінних), так і для всієї прогнозної моделі видається можливим на основі застосування коефіцієнту Джині. Власне кажучи, критерієм успішності є задовільність оцінок щодо адекватності прогнозної моделі.

Системний метод і метод динаміки повинні застосовуватися паралельно з метою забезпечення повноти під час прогнозування стану інституціонального забезпечення соціальної безпеки регіонів. Зважаючи на недосконалість нормативно-правової бази щодо критеріїв результативності державної регіональної політики, які застосовуються для щоквартального та щорічного оцінювання [248, Додаток 1 і 2], можемо наполягати на такому: технологія прогнозування має забезпечити уточнення системи показників соціального розвитку регіонів і розширення тих показників, що необхідні для опису стану безпечності їхнього функціонування та цього розвитку відносно держави загалом. На наш погляд, реалізація даного завдання має відбуватися, по-перше, за умови застосування кореляційного аналізу показників. А по-друге, у напрямку формування взаємозалежності між мікро- і макропоказниками соціального розвитку. З огляду на прогнозні значення макропоказників підраховується значення ВРП, потім оцінюється їх

збалансованість, що можливо, як зазначалося вище, на основі коефіцієнта Джині. Це дозволяє отримати узгоджений прогноз за всіма показниками.

Прогнозування наслідків державної політики із забезпечення соціальної безпеки регіонів зокрема та держави загалом слід здійснювати на основі застосування імітаційної моделі розвитку їх соціально-економічних систем. Забезпечити результативність впливу державної політики на ці системи можливо шляхом систематизації дії та формалізації державної регіональної політики й удосконалення її організаційно-правового та методичного забезпечення [248] (рис. 4.4). Це можливо, зокрема, шляхом корекції визначальних і налаштувальних параметрів соціального розвитку в масштабах окремих регіонів і держави, оскільки наразі нормативно закріплені критерії оцінювання такого розвитку суттєво різняться між собою.

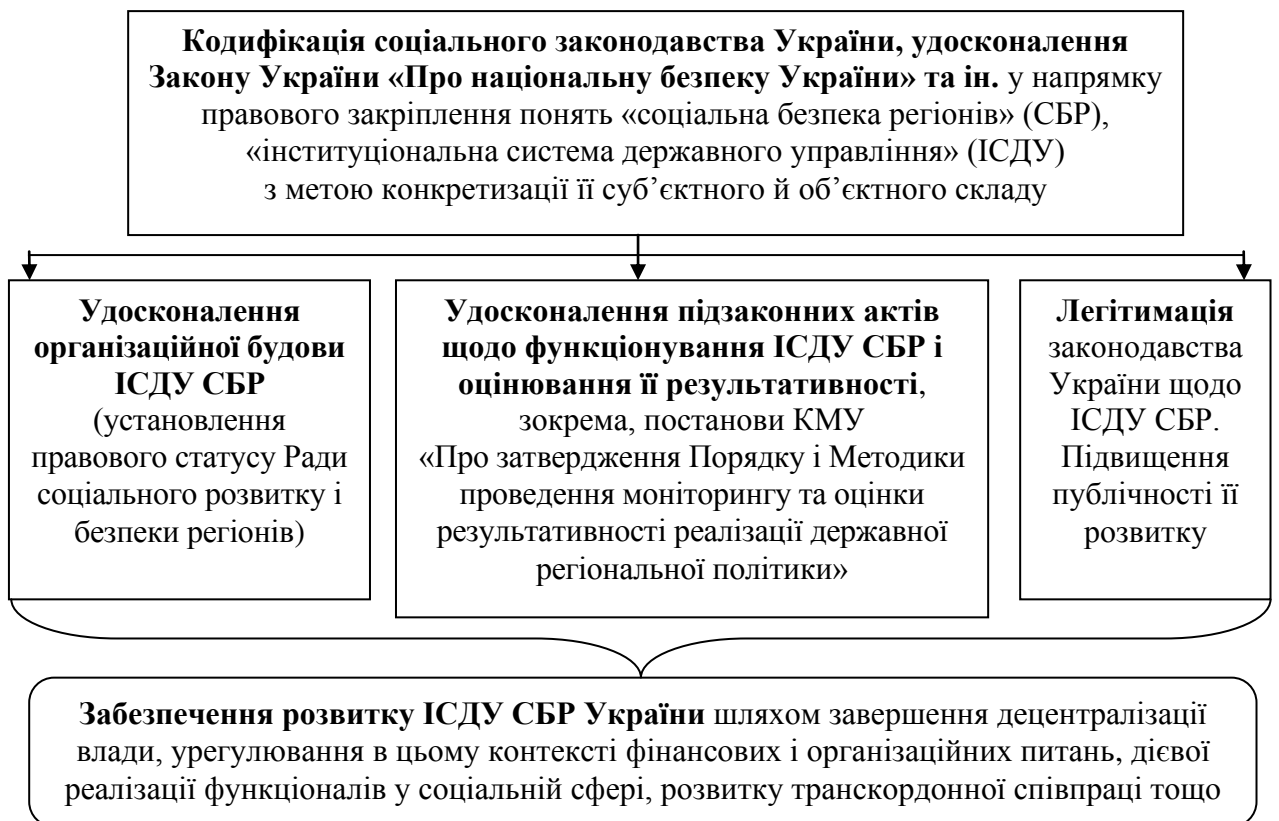


Рис. 4.4. Шляхи забезпечення розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України

Джерело: авторська розробка

Отже, під час дослідження встановлено, що в контексті забезпечення інституціональної результативності державної політики в регіонах варто здійснювати довгострокове прогнозування їхнього соціального розвитку. З огляду на це в роботі обґрунтована відповідна прогнозно-аналітична модель, що має імітаційний характер, передбачає здійснення узгодження макро- і мікропоказників соціального розвитку, що, у свою чергу, вимагає внесення змін до нормативно-правового й методичного забезпечення державної соціально орієнтованої політики в регіонах. Практичне значення реалізації даної імітаційної моделі прогнозування соціального розвитку регіонів полягає в тому, що вона може бути використана з метою формування дієвих індикативних планів і програм розвитку державної регіональної політики, і, що важливо, для оцінювання інституціональної результативності системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

Висновки до розділу 4

1. Запропоновано концепт вдосконалення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України в контексті обґрунтування перспектив розвитку цієї системи. Ці перспективи передбачають зміну пріоритетів управлінських функцій у сфері соціальної безпеки регіонів у бік упровадження публічного адміністрування через створення Ради соціального розвитку та безпеки регіонів України. Власне, виявлені особливості функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні дозволили стверджувати про необхідність активізації в розбудові її громадянського суспільства, певних механізмів стримувань і противаг. Підвищити успіхи в цьому може переведення *національної ідеї* з теоретичної площини в практичну (зокрема, за рахунок визнання необхідності та дійсного збільшення серед українців

представників «середнього класу»), а також її легітимація.

2. З огляду на запропоноване запровадження у вітчизняну практику державного управління соціальною безпекою регіонів комплексного підходу у вигляді створення інтегрованої публічної інституції, яка має враховувати вимоги часу та наукові державноуправлінські принципи (системності, функціональності, виваженості, послідовності, результативності, прозорості тощо). Уважаємо, що Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України має акумулювати потенціал таких інституцій, що функціонують на засадах колегіальності, демократизму та публічності: Ради регіонального розвитку (створеної при Президентові України), Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (створюваної при КМУ), Агенцій регіонального розвитку або префектур (створених у перспективі), Фондів соціального захисту безробітних, осіб з інвалідністю та ін.

Співзасновниками Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України рекомендовано визнати органи публічної влади загальнодержавного і регіонального значення, а саме: 1) ВРУ; 2) Президента України та його Адміністрацію (Офіс); 3) Прем'єр-міністра, а також інших міністрів (щодо соціального, економічного та регіонального розвитку, євроатлантичної інтеграції України), профільні міністерства, служби, агенції та фонди; 4) асоціації органів місцевого самоврядування, центри безпеки об'єднаних територіальних громад (ОТГ); 5) заклади вищої освіти й наукові установи; 6) профільні громадські об'єднання тощо.

Наголошено, що Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України має поширювати свою дію на центральному та регіональному рівнях шляхом запровадження інтеграційного інституціонального механізму державного управління соціальною безпекою регіонів. До нього інкорпоровано правовий, фінансово-економічний, інформаційно-аналітичний та інший інструментарій. Доведено, що для досягнення більшої результативності в його застосуванні важливо визначити правовий статус цієї моноцентричної координаційної інституції, її кадровий і функціональний потенціал у вітчизняній

нормативно-правовій базі. Перспективним у цьому контексті вбачається створення комісій у межах Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України, що мають опікуватися вирішенням питань за різними функціональними напрямками, а саме: моніторингу масштабів потенціалу соціального розвитку регіонів, стратегічного управління та планування, координації, контролю і коригування діяльності органів влади щодо розвитку регіонів України, активізації новаційної діяльності в них, сприяння створенню центрів безпеки в об'єднаних територіальних громадах тощо.

3. Обґрунтовано низку практико орієнтованих заходів, спрямованих на вдосконалення функціоналів і підходів до оцінювання інституціональних механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів, а саме:

– Президенту України (ініціювати та здійснити разом із КМУ модернізацію системи координаційних публічних інституцій, що функціонують з метою забезпечення соціального розвитку та безпеки регіонів; установити правовий статус Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України; внести законопроект щодо правового закріплення визначення поняття «соціальна безпека регіонів», «інституціональні механізми державного управління нею»);

– Парламенту України (кодифікувати соціальне законодавство, внести зміни у Закони України «Про національну безпеку України», «Про засади державної регіональної політики», закріпивши в них в якості правової норми визначення поняття «соціальна безпека регіонів»);

– КМУ (внести зміни до нормативно-правових актів з питань моніторингу, оцінювання та підвищення результативності реалізації державної політики у сфері соціального розвитку та безпеки регіонів з метою усунення прогалин і колізій, які виявлено під час застосування цих актів);

– центральним і місцевим органам виконавчої влади в цій сфері (розробити та прийняти державні програми соціального розвитку та безпеки регіонів, які б передбачали комплексне їхнє оцінювання, а також упровадження Паспортів ризиків і загроз соціальній безпеці регіонів);

– органам місцевого самоврядування (створити центри безпеки в об'єднаних територіальних громадах, урахувати методичні рекомендації Мінсоцполітики України, в яких визначено основні функції та структура соціальної інфраструктури на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях [182]. У перспективі ці органи можуть зміцнювати соціальну безпеку регіонів в межах тієї чи іншої моделі організації та надання соціальних послуг (зокрема, соціальна допомога за принципом «єдиного соціального вікна», укладання угод про співробітництво, надання соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування тощо [80]).

4. Визначено, що здійснити підвищення результативності інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні вбачається за можливе за умови урахування досвіду країн-членів ЄС (Англії, Нідерландів, Словаччини, Хорватії, Республіки Польща та ін.) щодо механізму оцінювання інституціональної результативності державного управління в цій сфері та систематизації дії вітчизняних інституціональних механізмів такого управління. З'ясовано, що в країнах-членах ЄС упроваджуються дві моделі інституціональної системи оцінювання (стратегічна та бюджетна). Обґрунтовано, що вітчизняна модель оцінювання інституціональної результативності державного управління соціальною безпекою регіонів повинна передбачати таке: 1) створення єдиної публічно-державної системи в цій сфері, що має відповідати новим умовам суспільного життя; 2) удосконалення функціоналів інституціональних механізмів державного управління в цій сфері, зокрема прогнозування. З огляду на це в роботі висунута й обґрунтована гіпотеза щодо безпосереднього зв'язку прогнозних показників соціального розвитку й безпеки регіонів і фактичних результатів функціонування інституціональної системи державного управління цією безпекою.

Матеріали цього розділу опубліковано в таких наукових працях [197; 204; 209; 214; 217; 219; 222; 226–228; 230–232].

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні вирішено актуальну наукову проблему, що полягає в розробленні й обґрунтуванні теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України. Це дозволило сформулювати такі основні теоретичні висновки та практичні рекомендації:

1. Уточнено, що наукову категорію «соціальна безпека регіонів» варто розглядати з позиції інституціонального впровадження державноуправлінських заходів щодо гарантування такої безпеки на належному рівні. Ці заходи охоплюють формування та реалізацію соціального вектора державної політики, тобто первинного і вторинного впливу на соціальну безпеку регіонів на всіх рівнях управління. Для цього необхідно насамперед усунути прогалини у вітчизняному законодавстві щодо її комплексної характеристики, яка передбачає концептуалізацію емерджентності соціальної безпеки регіонів (законів адаптивності, гнучкості та розвитку), її форм вияву («безпека для суспільства та з його боку») і детермінант інституціонального забезпечення.

2. Розкрито наукову проблему інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів й окреслено перспективні поля її розв'язання: системне впровадження інституціонального підходу в наукову практику, урахування аспектів «дарвінізму» державного управління в цій сфері, а також забезпечення відповідності його правового й організаційного забезпечення вимогам суспільства та часу. Це має підвищити реалізацію повною мірою важливих завдань із забезпечення гідного рівня життя населення, стабільного розвитку соціальної сфери та її галузей у регіонах, а також упорядкованості модернізаційних процесів у системі державного управління нею.

3. Обґрунтована методологія формування інституціонального

середовища державного управління соціальною безпекою регіонів, яка (методологія) передбачає впровадження наукового підходу, що дає змогу мінімізувати інституційні (правові) та інституціональні (організаційні) загрози такій безпеці. У цьому контексті сформовано наукову площину інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, що охоплює визначення засад і механізмів формування, оцінювання та розвитку такої системи. Інституціональні механізми державного управління соціальною безпекою регіонів характеризуються динамічністю (приводять у рух усю його систему) й організаційно-правовою інтеграційністю – функціонуванням системи інституцій та інститутів. Серед інституцій виокремлено державні та недержавні підсистеми, а серед інститутів – базові правові акти, що встановлюють правовий режим функціонування цих підсистем.

4. Визначено такі основні періоди інституціоналізації державного управління соціальною безпекою регіонів України з моменту проголошення її незалежності: 1) *«передумова»* – 1991–1996 рр. (відзначається дією екзогенних факторів); 2) *«перманентне формування»* – 1997–2005 рр. (збільшується вплив ендогенних факторів); 3) *«збій у формуванні»* – 2006–2014 рр. (характеризується дією як екзогенних, так і ендогенних факторів); 4) *«відновлення реформування»* – 2015 р. – по теперішній час (відзначається дією екзогенних факторів). Установлення цих періодів інституціоналізації державного управління дало змогу стверджувати про необхідність формування в його межах стійкої позитивної тенденції – гарантування та підтримки соціальної безпеки регіонів України. Для формування такої тенденції пропонуємо, зокрема, концепцію *«проактивної»* дії інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів.

5. Оцінивши стан реалізації інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, характеризуємо його як незадовільний через низьку результативність функціонування його суб'єктно-

об'єктної складової. Причинами цього є значна кількість суб'єктів державного управління, неупорядкованість сфер їхньої діяльності, нечіткість її ціннісних орієнтирів, відсутність інтеграційної концептуалізації елементів соціальної безпеки регіонів тощо. Усе це підтверджують результати проведеного опитування 650 респондентів, більшість з яких оцінює рівень такої безпеки як неналежний. З метою його підвищення пропонуємо уточнити конфігурацію суб'єктів її забезпечення та зв'язків між ними, яка передбачає його реалізацію за трьома рівнями й урахування публічної складової.

6. За допомогою контент-аналізу правового забезпечення інституціональної реалізації державного управління соціальною безпекою регіонів в Україні виявлено недоліки змістовного визначення його функцій. Ці недоліки пропонуємо усунути шляхом системного застосування наукових підходів – типових, методичних і технологічних, що забезпечить удосконалення наявного правового підґрунтя щодо реалізації контрольних державноуправлінських функцій у сфері соціальної безпеки регіонів в Україні. Акцентуємо також на впровадженні об'єктивного підходу до оцінювання результативності дії інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, що актуалізує механізм громадського контролю й експертування.

7. Дослідивши інституціональні моделі державного управління соціальною безпекою регіонів у країнах ЄС, установлюємо, що, незважаючи на відсутність єдиної моделі, воно відзначається значною дієвістю. Її визначальною особливістю є формування наднаціонального організаційно-правового забезпечення, що характеризуємо як своєрідний кодекс поведінки та ціннісних орієнтирів. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, обґрунтовуємо необхідність системного впровадження цих ціннісних орієнтирів у ній, зокрема в межах розвитку інституційного середовища державного управління. Рекомендуємо прийняти вітчизняний консолідований правовий акт у соціальній сфері, покликаний гарантувати безпечність її розвитку в регіонах шляхом визначення: 1) ризиків і загроз

соціальної безпеці, їхнього співвідношення; 2) дієвих засобів забезпечення гідного рівня (якості) життя та здійснення за необхідності соціального захисту; 3) перспективних форм розвитку публічно-приватного та транскордонного партнерства в цій сфері тощо.

8. Запропоновано концепт розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, що передбачає вирішення ключової проблеми концептуального характеру щодо підвищення результативності функціонування цієї системи. Розв'язання зазначеної проблеми перебуває в площині науково обґрунтованого визначення оперативного та стратегічного бачення напрямів розвитку інституціональних засад державного управління соціальною безпекою регіонів України. Зважаючи на новітні, але не зреалізовані положення вітчизняного законодавства, аргументовано створення нової інтеграційної форми публічного управління соціальною безпекою регіонів – *Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України*. Ця Рада покликана забезпечити практичне впровадження наукових принципів (інституціональності, системності, функціональності, результативності тощо), акумулювавши потенціал публічних інституцій, що мають підтримувати соціальну безпеку регіонів на належному рівні.

9. Структуризовано функціонали інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України з виокремленням пріоритетних, а саме: «формування», «спрямування», «координація», «стимулювання», «реагування» і «коригування». Доведено, що *функціонали першої групи* («формування» і «координація») є визначальними, тому що стосуються достатнього рівня забезпечення функціонування суб'єктів (органів влади) і об'єкта державного управління (усіх членів суспільства), поступальності їхнього розвитку. *Друга група функціоналів* «спрямування» і «стимулювання» – це керовані напрямки соціального розвитку, які стосуються збалансування публічних і приватних інтересів у цій сфері, формування численного середнього класу,

гарантування соціального захисту населення, якісної системи охорони здоров'я тощо. Виокремлення цих напрямків дозволило довести важливість інтегрального індексу безпечного соціального розвитку в регіонах. Відхилення від цих напрямків вимагає застосування *третьої групи функціоналів* «реагування» і «коригування», якою передбачено вжиття державноуправлінських заходів, необхідних для зниження вияву ефекту соціальної ексклюзії.

10. Удосконалено методичні підходи до оцінювання результативності функціонування інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України, які (підходи) передбачають комплексне визначення стану розвитку його об'єкта та суб'єктів. У цьому контексті зrealізовано таке: 1) уточнено критерії та методи щорічного оцінювання результативності реалізації державної регіональної політики; 2) узгоджено їх із критеріями та методами щоквартального її оцінювання тощо. З метою дієвого застосування цих підходів запропоновано, з одного боку, доопрацювання наявного Порядку та Методики проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. А з другого – здійснення довгострокового прогнозування безпечного соціального розвитку регіонів на основі застосування розробленої імітаційної моделі.

11. Отже, зміцнення соціальної безпеки регіонів України як важливої складової національної безпеки можливе за умови виваженої реалізації запропонованого інституціонального підходу до системи державного управління на якісно новій комплексній і концептуальній основі. Вона передбачає розвиток правового, організаційного, ресурсного, методичного та іншого забезпечення інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів, структурування його функціоналів з одночасним виокремленням пріоритетних, уточнення, систематизацію, кодифікацію чинного законодавства, а також урахування європейських ціннісних орієнтирів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 02 липня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/112755.html>.
2. Абрамов В. І. Безпека // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. Колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ , 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с. (С. 42-44).
3. Андренко О., Мордовцев О. Використання моделі інтегрального індикатора для оцінки рівня соціальної напруженості адміністративного району. URL: http://www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова_періодика/vestnik/Актуальні%20проблеми%20управління/2011/62/index.pdf.
4. Андренко О. Соціальна напруженість як вид загрози соціально-економічній безпеці регіону. *Бізнес Інформ*. 2013. № 9. С. 119-123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2013_9_20.
5. Андронов В. А., Домбровська С. М., Семків О. М., Назаренко В. Ю. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія. Х., 2014. 230 с.
6. Афонін Е. А., Мартинов А. Ю. Архетипні засади моделювання соціальних процесів. *Публічне урядування* : зб. наук. пр. № 2 (3) – червень 2016. К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. С. 34–47.
7. Бабич Б. Почему в Украине надо вводит институт ответственного гражданства. *Хвиля. Політика. Аналітика*. 2016. URL: <http://hvylya.net/analytics/politics/pochemu-v-ukraine-nado-vvodit->

institutotvetstvennogo-grazhdanstva.html.

8. Базові засади соціального розвитку : наук. розробка ; авт. кол. : А. В. Решетніченко, О. Б. Кіреєва, Г. Д. Голубчик та ін. К. : НАДУ, 2012. 52 с.
9. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 21–28.
10. Бандура І. С. Формування державної соціальної політики в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. ун-т цив. захисту України. Х., 2017. 20 с.
11. Барабаш Г. О., Луценко Т. О. Право в державному управлінні : конспект лекцій. Х. : НУЦЗУ, 2016. 44 с.
12. Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління. URL: <http://oduvsv.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya-Bahtinoyi-YU.S..pdf>.
13. Башинський Т. В. Механізми реалізації соціальної політики в системі альтернатив фінансового забезпечення : дис... канд. е. н. : 08.00.07 / Тараса ; Хмельницький нац. ун-т МОН України. Хмельницький, 2016. URL: <http://www.khnu.km.ua/root/res/2-21-111-10.pdf>.
14. Безпека людського розвитку: економіко-теоретичний аналіз : монографія ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : Право, 2010. 448 с.
15. Бендасюк О. О. Формування механізмів реалізації соціальної політики на засадах гарантування соціальної безпеки : автореф. дис... д. е. н. : 08.00.07 ; Донец. держ. ун-т управління. Донецьк, 2011. URL: http://tourlib.net/aref_others/bendasjuk.htm.
16. Бердяев Н. Самопознание: опыт философской автобиографии. Москва: Мысль, 1990. 320 с.
17. Бережницька У. Б., Савко О. Я, Данилюк М. О. Соціально-економічна безпека : навч. посіб. Івано-Франківськ : Симфонія, 2016. 264 с.
18. Бессонова О. Общая теория институциональных трансформаций:

- парадигмальное переосмысление цивилизационного развития. *Социологические исследования*. 2008. № 1. С. 13–23.
19. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. Х. : Національна акад. НГУ, 2015. 349 с.
20. Бельська Т. Інституційний вимір глобального громадянського суспільства. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр., 2015. Вип. 44. С. 71–81.
21. Бібік Н. В. Моделі регіонального розвитку: теоретичні аспекти й особливості використання. *Вісник Донецького Національного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського*. 2009. № 4 (44). С. 9–12. (Економічні науки).
22. Білоус О. Ю. Конвенції Міжнародної організації праці як джерела трудового права : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.05 ; Нац. ун-тет «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 23 с.
23. Бодров В. Г., Кредісов А. І., Леоненко П. М. *Соціальне ринкове господарство*. Київ: Либідь, 1995. 175 с.
24. Большой англо-русский и русско-английский словарь : 200 000 слов и выражений В. К. Мюллера. М. : Эксмо, 2011. 1008 с.
25. Бондар О. П. Забезпечення економічної безпеки регіонів України. *Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції*. 2013. № 4. С. 94–99.
26. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія. Х. : Вид-во Асоц. д-рів наук держ. упр., 2011. 264 с.
27. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. К. : НІСД, 2001.
28. Варналій З., Бабінова О., Бойко-Бойчук О. та ін. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія ; за заг. ред. З. С. Варналія. К. : НІСУ, 2007. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>.
29. Васильева Н. Ю. Институт президентства в системе публичной

власти : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. URL:
http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2012/abstracts/Vasilieva_NY.pdf.

30. Васильєва Н. В. Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 42–46.

31. Васильєва О. І. Трансформація регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; НАН України, Рада по вивч. продуктив. сил України. К., 2010. 38 с.

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

33. Віталій Ковальчук про підсумки засідання Ради регіонального розвитку: шефство над військом, контрактна армія та детінізація економіки // Офіційний веб-сайт Президента України. URL:
<http://www.president.gov.ua/news/vitalij-kovalchuk-pro-pidsumki-zasidannya-radi-regionalnogo-36718>.

34. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку ; Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України. К., 2008. 48 с.

35. Волот О. І., Пліско І. М. Реальний сектор економіки: сутність, складові та його роль в забезпеченні стійкого розвитку економіки держави. *Науковий вісник Полісся*, 2016. № 1 (5). С. 23–29.

36. Галаган Л. Президент у системі влади за різних форм державного правління. *Політичний менеджмент*. 2011. № 4. С. 8–17.

37. Галушко О. В. Глобальна прагматизація міжнародних відносин у викликах сучасної демократії. *Проблеми міжнародних відносин* : зб. наук. пр., 2011. Вип. 2. С. 67–77. URL:
<http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/58936/04-Galushko.pdf?sequence=1>.

38. Геєць В. М., Александрова В. П., Барановський О. І. та ін. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку : монографія. К. : Фенікс, 2003. 1006 с.
39. Гіндес А. В. Реалізація національно-державних інтересів щодо забезпечення економічної безпеки. „*Ольвійський форум – 2011: стратегії України в геополітичному просторі*”. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. Том 6. С. 29–31.
40. Глосарій із трудового права та соціально-трудоких відносин (з посиланням на досвід Європейського Союзу). К. : ВД «Стилос», 2006. 431 с.
41. Глухачов Є. Ф. Законотворча і нормотворча діяльність : підруч. [затверджено МОН України] ; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Харків). Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. 188 с.
42. Головаха Е., Панина Н. Потенциал протеста украинского общества. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/054/094/1217/006_golovaha_Politicheskaya_sotsiologiya.pdf.
43. Головченко О.М. Економічна безпека регіону в гарантування стабільності національної економіки : монографія. Одеса : Вид-во : ФОП Букаєв Вадим Вікторович, 2008. 399 с.
44. Горлинский В. В. Аксиологический дискурс безопасности как социального феномена. *Практична філософія*. 2004. № 2. С. 108-116.
45. Гостюшин А. В., Шубина С. И. Азбука выживания: Человек в чрезвычайных обстоятельствах. Экстремальная медицина. М. : Знание, 1995. 273 с.
46. Грабовський О. І. Удосконалення реалізації державної політики у сфері економічного розвитку шляхом уніфікації інституційного забезпечення. *Ефективність державного управління*. 2017. 1 (48). С. 146–153. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_48/fail/zmist.pdf.

47. Григораш Г.В., Григораш Т.Ф., Олійник, Субачов І.Т. Системи соціального страхування зарубіжних країн : навч. посіб. Дніпропетровськ: ДДФА, 2007. 146 с.
48. Грінченко Є. М., Грінченко М. А. Технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі. *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)*. 2017. Вип. 1 (6). С. 271–280.
49. Гудзинський О. Д., Судомир С. М. Ризики та економічна безпека соціально-економічних систем. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнічного університету (економічні науки)*, 2014. № 2 (26). С. 35–37.
50. Гутман Г. В., Ладыгин Ю. Н., Прилепский А. И. Экономическая безопасность государства и личности. В., 1999. 265 с.
51. Данільян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. Л. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. Х. : Фоліо, 2002. 285 с.
52. Дегтярьова І. О. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія. К. : НАДУ, 2012. 368 с.
53. Дементьева В., Нуреева Р. *Проблемы современной экономики и институциональная теория*. 2009. Донецк. 500 с.
54. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкало, В. В. Тертички. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 232 с.
55. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / за заг. ред. А. О. Дегтяря. Х. : С. А. М., 2015. 552 с.
56. Детермінанта. *Свободная энциклопедия «Викисловарь»*. URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/>.
57. Дегтяр О. А., Непомнящий О. М. Напрями удосконалення засобів

управління соціальним ризиком. *Вісник Національного університету цивільного захисту України Серія: Державне управління*, 2017. Вип. 1 (6). С. 1–9.

58. Дегтяр О. А. Формування і функціонування механізмів державного регулювання розвитку соціальної сфери в умовах сучасних викликів : автореферат дис. д-ра держ.упр. 25.00.02 ; Донецький державний університет упр-ня МОН України ; Донецьк, 2014. 40 с.

59. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій ; Українська Академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т. Х. : Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.

60. Димаджио П., Пауэлл У. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. *Экономическая социология*. Т. 11. 2010. № 1. С. 34–57.

61. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2002. 214 с.

62. Дмитрук П. М. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.

63. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети : монографія. К. : Наукова думка, 2006. 512 с.

64. Домбровська С. М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. *Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління*. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.

65. Домбровська С. М., Полторак С. Т. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2015_1_21.pdf.

66. Драган І. Програмно-цільове забезпечення державної екологічної політики. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*, 2011. Вип. 1. С. 48 – 56.

67. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 123–127. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940>.

68. Дубич К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2016. 36 с.

69. Еволюція інституціоналізму. Неоінституціоналізм та його основні представники. Історія економіки та економічної думки : підруч. URL: https://pidruchniki.com/1503080261968/politekonomiya/evolyutsiya_institutsionalizmu_neoinstitutsionalizm_yogo_osnovni_predstavniki.

70. Екологічна безпека: термінологічний словник / В. А. Андронов, А. М. Грек, І. М. Ковальчук та ін. Х. : АПБУ, 2001. 112 с.

71. Економічна безпека та національна конкурентоспроможність в умовах глобалізації / О. М. Ляшенко, Б. В. Плескач, В. К. Бантуш. *Культура народів Причорномор'я*. 2009. № 161. С. 113–118.

72. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

73. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолишній та ін. 2011. 692 с.

74. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова)

та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова та ін. 2011. 408 с.

75. Ефект метелика. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Ефект_метелика_\(математика\)](http://uk.wikipedia.org/wiki/Ефект_метелика_(математика)).

76. Європейська Соціальна Хартія. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

77. Єгіозар'ян А. Г. Публічне врядування на місцевому рівні: європейський досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1 (48). С. 238–242.

78. Єлагін В. П. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : підруч. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Хар. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2010. 400 с.

79. Єрохін С. А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект). К. : Вид-во “Світ знань”, 2002.

80. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

81. Зализко В. Д. О проблеме содержательно-понятийного толкования экономической безопасности. *Вестник Алтайского государственного аграрного университета*. 2014. № 3 (113).

82. Замараєв А. В. Сутність поняття «людський потенціал» в контексті суспільного розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : ел. наук. фах. жур. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=895>.

83. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/489e535c-a646-4000-9e97-66d313916237.pdf>.

84. Зінченко В.В. Суспільні та інституційні трансформації в сучасних соціальних системах. *Гілея*. 2009. Вип. 28. С. 173–179.
85. Ирхин Ю.В. *Институционализм*. Москва: ОАО Издательство «Радуга», 2003. С. 375–376.
86. Исаев Б. А. Социология : краткий курс. С.-Пб. : Питер, 2010. 224 с.
87. *История политических и правовых учений* : Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. Москва : Норма, 2004. 944 с.
88. Ляш О. І. Засади державного регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України : автореферат дис. д.е.н. 08.00.03 ; Львів. комерц. акад. Центр. спілки спожив. товариств України, 2013. 40 с.
89. Ільчук Л. Методологія розрахунків показників соціальної безпеки. К., 2014. URL: <http://ipzn.org.ua/metodologiya-rozrahunkiv-rokaznykiv-sotsialnoyi-bezpeky/>.
90. Іщенко В. М. Міжнародний досвід упровадження електронного урядування. *Держава та регіони*, 2012. № 4. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2012/5.pdf.
91. Калужский М. Теория и практика институционального управления. URL: https://www.directmedia.ru/book_444201_teoriya_i_praktika_institutsionalnogo_u_pravleniya/.
92. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений. М. : Русская деловая лит-ра, 1998. 157 с.
93. Кареев Н. *Историология (теория исторического процесса)*. Пг., 1915. 320 с.
94. Карлов Т. В. Адаптація зарубіжного досвіду щодо управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3 (62). С. 202–209.
95. Карлов Т. В. Використання конструктивного ресурсу конфліктних компетентностей у публічному управлінні. *Публічне управління*

в Україні: стратегія реформ : зб. тез Наук.-прак. конф. за підсумками стажування слухачів, 28 вересня 2016 р. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-3/index.html>.

96. Карлов Т. В. Конфліктні поля суперечностей у публічному управлінні. *Інноваційний простір. Українські реалії: досвід трансформацій* : матеріали V Міжнар. наук.-прак. конф., м. Хелм, Польща, 28 листопада 2015 р.: україномовний варіант. За заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С 81-86.

97. Карлов Т. В., Крутій О. М. Критерії успіху публічних організацій в контексті взаємодії органів влади та громадськості. *Публічне управління XXI ст.: форсайтинг успіху* : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квітня 2016р. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. С. 54-57.

98. Карлов Т. В., Крутій О. М. Психосоціальний діалог в публічному управлінні як передумова соціогуманітарного розвитку держави. *Публічне управління XXI ст.: традиції та інновації* : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017р. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 279-282.

99. Кармазіна М., Шурована О. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4 (19). С. 10–19.

100. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України. К., 2016. 39 с.

101. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : монографія. К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. 378 с.

102. Касьянов В. В. Основы социологии и политологии. 4-е изд. Ростов н/Д : Феникс, 2006. 380 с.

103. Кластери як інструмент регіонального розвитку : матеріали науково-практичного семінару (м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р.) / За ред.

проф. В. В. Мамонової. Х. : ХарPI НАДУ, 2012. 115 с.

104. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Синергетика как новое мировоззрение: диалог с И. Пригожиным. *Вопросы философии*. 1992. № 12. С. 3–20.

105. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. К. : НІСД, 2016. 34 с.

106. Ковальчук В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону : монографія. Х., 2013. 296 с.

107. Коленда Н. В. Сутність механізму забезпечення соціальної безпеки населення України. *Зб. наук. пр. Луцького національного технічного університету*, 2012. Вип. 1 (9). С. 140–149. URL: [file:///C:/Users/%D0%90%D0%BB%D1%8F/Desktop/%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%BF%D1%81%D0%BA/escnem_2012_9\(1\)__19.pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D0%BB%D1%8F/Desktop/%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%BF%D1%81%D0%BA/escnem_2012_9(1)__19.pdf).

108. Колот А. Соціальна згуртованість як доктрина забезпечення стійкості розвитку суспільства в умовах глобальних викликів. *Україна: аспекти праці*, 2009. № 7. С. 11–19.

109. Компетенція. *Велика енциклопедія «Вікіпедія»*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F>.

110. Кондратюк Т.В. Сучасний розвиток інституціонального підходу в науці державного управління. *Економіка та держава*. 2009. № 10. С. 48–50.

111. Консолідація українського суспільства: сучасний стан, проблеми та перспективи: матеріали засідання круглого столу / за ред. А.В. Мальгіна; Регіон. філ. НІСД в м. Сімферополі. Сімферополь : СФ НІСД, 2005. 168 с. (Серія додатків до наукового журналу «Кримський Архів»).

112. Константинов О. Оцінка реалізації механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

113. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96->

%D0%B2%D1%80/page2.

114. Конфліктологія / Л. М. Герасіна, М. І. Панов, Н. П. Осіпова та ін. ; за ред. Л. М. Герасіної та М. І. Панова. Х. : Право, 2002. 256 с.

115. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

116. Корженко В. В. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: метод. рек. / авт. кол. В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. К. : НАДУ, 2009.

117. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.

118. Косевцов В., Бінько І. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів : монографія. К. : НІСД, 1996. 53 с.

119. Котковський В. Р. Державне регулювання економічної безпеки в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 ; Гуманіт. ун-т «Запоріж. ін-т держ. та муніцип. упр.». Запоріжжя, 2007. 20 с.

120. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // Философия и общество. Вып. 3 (51), 2008. Режим доступа: <https://www.socionauki.ru/journal/articles/130203/>.

121. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія. К. : К.І.С., 2013. 272 с.

122. Кравчук І., Дукач Ю., Кияниця З. та ін. Міжнародний досвід моніторингу та оцінювання / Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом?. К. : МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2018. 178 с.

123. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Атіка, 2003. 288 с.

124. Кремена В. І. Держава загального добробуту як ідеал сучасної

соціал-демократії. Вісник Дніпропетровського університету. 2012. № 9/2. С. 189–194.

125. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

126. Крусян А. Р. Україна як соціальна держава: концептуальні положення та конституційно-правові реалії. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1608/Krusyan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

127. Крючкова І. В. Структурні чинники розвитку економіки України : монографія ; НАН України ; Ін-т екон. прогнозування. К. : Наук. думка, 2004.

128. Куйбіда В. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. К. : Леста, 2010. 224 с.

129. Кулачок-Тітова Л. В. Право на гідний рівень життя в міжнародному, зарубіжному та національному законодавстві. *Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна. Сер.: Право*. 2014. № 17. С. 122–126.

130. Ламберт Х. Социальная рыночная экономика: Германский путь. М. : Дело ЛТД, 1994. 224 с.

131. Латинін М. А. Роль держави в забезпеченні соціальної безпеки загалом і регіонів зокрема. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39.

132. Латынин Н. А. Институциональная модель государственной социальной политики в странах ЕС. *East journal of security studies* : елек. сб. науч. труд. Нац. Ун-та гражд. защ. Украины. 2018. № 1 (3). URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8700/1/%D0%9B%D0%B0%D1%82%D1%8B%D0%BD%D0%B8%D0%BD.pdf>.

133. Лебединська О., Валентюк І. Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи. *Вісник Національної академії державного*

управління при Президентів України. 2010. № 3. С. 151–156.

134. Левченко С. О. Закордонний досвід впровадження нових моделей публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 2 (52). С. 196–204.

135. Левченко С.О. Напрями модернізації системи публічного управління в Україні. *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління*. 2014. Вип. 4 (20). С. 65–70.

136. Левченко С.О. Реформа публічного управління в Україні: головні кроки. *Публічне управління XXI ст.: форсайтінг успіху : матеріали XVI Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 21.04.2016 р.)*. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. С. 193–197.

137. Лендшел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі. *Регіональні студії*. Вип. 1. С. 18–28.

138. Линц Х. Опасности президентства. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/.

139. Лісовський С. А. *Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку*. Житомир : Полісся, 2007. 108 с.

140. Ложкін Г. В., Комаровська В. Л. Економічна безпека особистості. URL: <http://www.info-test.com.ua/eto-interesno/biblioteka/202>.

141. Лубашев Е. А. *Методологические основы управления социальным развитием региона в контексте региональной социально-экономической политики : дис. д-ра. экон. н. 08.00.05 ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики» ; Санкт-Петербург, 2014. 352 с.*

142. Лугиня М. В. Розвиток ефективності в державному управлінні: теоретико-прикладний аспект : автореферат дис. к.держ.упр. 25.00.01 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентів України, 2016. 20 с.

143. Лучик В. Є., Лучик С. Д. *Методологія сценарного прогнозування соціального та економічного розвитку регіонів. Вісник Чернівецького*

торговельно-економічного інституту. *Економічні науки*. 2015. Вип. 3. С. 40–51.

144. Майстро С. Удосконалення організаційно-інституційного механізму державного регулювання аграрного ринку. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. ДРІ НАДУ, 2009. Вип. 1 (1). URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Maistro.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Maistro.pdf).

145. Майстро С. В. Державно-приватне партнерство як інструмент забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 2 (5). С. 243–249.

146. Мамедов С. А. Підвищення якості життя населення як об'єкт державного управління соціально-економічним розвитком регіону. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]*. Серія: Державне управління. 2014. Т. 239, Вип. 237. С. 89–93.

147. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Вид-во: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 194 с.

148. Мандибура В. О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання. К. Парламентське вид-во, 1998. 256 с.

149. Марковський С., Ткачук А., Толкованов В., Мікула Н. Конкурентоспроможність територій : практ. посіб. К. : Легальний статус, 2011. 252 с.

150. Марушевський Г. Б. Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 9. С. 81–84.

151. Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализованные организации: формальная структура как миф и церемониал. *Экономическая социология*. 2011. № 1 (12). С. 43–67.

152. Мельниченко О. А. Про співвідношення категорій «запобігання

бідності» і «подолання бідності» та їх використання у межах державної політики боротьби з бідністю. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр., 2006. № 2. Ч. 1. С. 339–347.

153. Мельниченко О. А. Економічна безпека як складова національної безпеки. *Молодий вчений*, 2015. № 2 (17). Ч. 6. С. 1230–1233.

154. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підруч. Х. : Оберіг, 2013. 330 с.

155. Мельничук Л. Нормативно-правові основи державного управління соціальним розвитком регіонів України: контур проблем. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : ел. наук. фах. вид. 2015. Вип. 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=883>.

156. Мельничук Л. М. Ініціатива Ради Європи у сфері забезпечення соціального розвитку: шляхи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 2016. № 2 (54). С. 69–74.

157. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Хар. регіон. ін-т держ. упр. Х. : Магістр, 2010. 204 с.

158. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.

159. Микеладзе Е. Е. Социальная безопасность России в парадигме современных модернизационных процессов: концептуально-методологический подход : автореф. дис... к. социол. наук : 22.00.04 ; Москов. гос. ун-тет. им. М.В. Ломоносова. М., 2001. 20 с.

160. Мирна Н. Європейський Союз: правові та інституціональні засади політики регіонального. *Актуальні проблеми державного управління*, 2014. Вип. 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/03.pdf>.

161. Михайлов А. О. Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Акад. муніц. управління. К., 2015. 20 с.
162. Михненко А. М., Макаренко Е. М., Макаренко Н. Г. *Інституалізація суспільного розвитку* : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.
163. Моделі ефективності державного управління : монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудніцька ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 100 с.
164. Мойсеєнко І. П., Корб'як В. М. Соціальна безпека регіонів України та напрями змін. *Ефективна економіка* : ел. наук. фах. вид. 2013. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1706>.
165. Мороз В. М. Використання наукових методів інституціональної теорії у межах науки державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 36–44.
166. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. Под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко ; Академия менеджмента и рынка. М. : Логос, 2001. – 362 с.
167. Надолішній П. Ефективність державного управління та її оцінювання: концептуальний підхід. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Одес. регіон. ін-т держ. упр., 2003. Вип. 4(16). С. 62–76.
168. Науменко С. В. Розвиток транскордонного співробітництва в системі забезпечення економічної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 21.04.01 «Економічна безпека держави». К., 2007. 20 с.
169. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. К. : Державна установа «Інститут економіки

природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. 72 с.

170. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан та тенденції розвитку). К.: Преса України, 2000. 60 с.

171. Никитин В. А. Проблемы становления публичной политики в Украине. С.-Пб.: Норма, 2006. 32 с.

172. Новікова О. Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи їх вирішення. Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. 460 с.

173. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Начала, 1997. 180 с.

174. Огаренко В. М. Економічна соціологія: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Запоріжжя: Класич. приватний ун-т, 2010. 288 с.

175. Омаров Шахін Анвер огли Теоретичні аспекти формування стратегії сталого розвитку регіонів України: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05; НАН України, Н.-д. центр індустр. проблем розвитку. Х., 2015. 28 с.

176. Орел М. Г. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 376–381.

177. Оржель О. Консолідація українського суспільства на основі національної ідеї: перспективи й обмеження (з точки зору європейського досвіду). *Вісник НАДУ*, 2012. № 2. С. 28–38.

178. Оржель О. Ю. Управлінський вимір згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2013. 40 с.

179. Ортіна Г. В. Державна політика розвитку реального сектору економіки України: формування та реалізація антикризової стратегії. Х.: НУЦЗУ, 2017. 416 с.

180. Ортіна Г.В. Технологічний розвиток інноваційної державної

політики як складової соціальної безпеки країни. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2019. Вип. 1 (10). С. 40–48.

181. Основи економічної теорії: підруч. / О. О. Мамалуй, О. А. Гриценко, Г. Ю. Дарнопих та ін.; За заг. ред. О. О. Мамалуй. К.: Юрінком Інтер, 2003. 480 с.

182. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/>.

183. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

184. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/-article?art_id=45837&cat_id=43145.

185. Офіційний інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/ru>.

186. Павлов В., Борейко В. Інституціональні перетворення та їх вплив на регулюючі функції держави. *Регіональна економіка.* 2009. № 1. С. 7–14.

187. Пакуліна А. А., Пакуліна Г. С. Рационалізація інформаційних потоків і вдосконалення системи показників соціально-економічного моніторингу розвитку регіону. *Траєкторія науки.* 2016. Т. 2, № 2. С. 257–275.

188. Палагнюк Ю. В. Державна євроінтеграційна політика України: теорія, методологія, механізми: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 392 с.

189. Пантин В. Циклы и волны глобальной истории. Глобализация в историческом измерении. М., 2003, 276 с.

190. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави. К.: Ін-т держ. упр. і самоврядування при КМ України, 1994. С. 112.

191. Петракова К. О. Теоретико-методологічний аналіз взаємозв'язку економіки і політики у державному управлінні: автореферат дис. ... за спец. 25.00.01. Ін-тут підготовки кадрів держ. служби зайнятості, К., 2017. 20 с.

192. Пилявець Р. І. Соборність: ідея, явище, проблема. *Гілея: наук. вісн.: зб. наук. пр.*, 2013. Вип. 68. С. 74–79.
193. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, OECD Publishing, Paris, 2018. С. 27.
194. Помаза-Пономаренко А. Л. “Національна безпека”, [in:] *Законодавство України : монографія . X. : НУЦЗУ*, 2018. 168 с.
195. Помаза-Пономаренко А. Л. Аналіз правового механізму державної регіональної політики України. *Наукові праці : наук.-метод. жур.* Вип. 252. Т. 263. Державне управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2015. С. 111–116.
196. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління людським і соціальним потенціалом як основа розвитку та безпеки регіонів. *Держава та регіони : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ*, 2016. № 2 (54). С. 14–19.
197. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*, 2015, № 1 (12). С. 102–107.
198. Помаза-Пономаренко А. Л. Диалектика, дихотомия и механизмы государственного управления трансформацией системы безопасности Украины. *Energy: regional problems and development opportunities : materials of 4th International Scientific Conference (city of Kutaisi, Georgia, 29–30 October 2016)*. Georgia, 2016. С. 203–206.
199. Помаза-Пономаренко А. Л. Ефективність реалізації державної соціальної політики: методичні підходи до оцінювання та світова практика забезпечення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2 (50). С. 206–211.
200. Помаза-Пономаренко А. Л. Зарубіжний досвід забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр»*, 2016. № 1 (49). С. 173–178.

201. Помаза-Пономаренко А. Л. Логіко-методологічна модель розвитку процесів у соціальній сфері в контексті системи безпеки регіонів України. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : зб. тез VI Міжнар. наукова Інтернет-конф. аспірантів та докторантів (м. Одеса, 22 травня 2015 р.). Одеса : Вид-во ОРНАДУ, 2015. С. 145–148.

202. Помаза-Пономаренко А. Л. Методологія дослідження проблеми забезпечення державою гідного рівня життя в регіонах і їх безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. – 2016. – № 2. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/24.pdf.

203. Помаза-Пономаренко А. Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 6. С. 128–131.

204. Помаза-Пономаренко А. Л. Моделі модернізації державного управління соціальним розвитком в інтересах забезпечення регіональної безпеки України. *Університетські наукові записки* : часопис . Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2016. № 2 (58). С. 265–273.

205. Помаза-Пономаренко А. Л. Мониторинг социальных факторов и рисков устойчивого развития в Украине: государственные управленческие аспекты. *Власть и общество (история, теория, практика)* : науч. жур., 2017, № 1 (41). С. 124–135.

206. Помаза-Пономаренко А. Л. Напрями та методологія формування національної безпеки в регіональних умовах. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*, 2015, № 2 (13). С. 194–199.

207. Помаза-Пономаренко А. Л. Особливості організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні та принципи його модернізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 9. С. 76–80.

208. Помаза-Пономаренко А. Л. Оценка уровня социальной

безпеки України и ее регионов: теория, методология и практика (Часть 2). *East Journal of Security Studies*. № 1 (1). 2017. pp. 89–97.

209. Помаза-Пономаренко А. Л. Перспективні шляхи взаємодії органів публічної влади щодо забезпечення регіонального розвитку. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (09 жовтня 2015 р.). Дніпропетровськ, 2015. С. 235–237.

210. Помаза-Пономаренко А. Л. Підходи до функціонування системи державного управління регіональною безпекою. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. видання, 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=823>.

211. Помаза-Пономаренко А. Л. Розвиток системи державного управління соціальною безпекою в регіонах (період організаційно-інституційних реформ). *Забезпечення промислової та цивільної безпеки в Україні та світі* : I Міжнар. наук.-практ. конф. (19–21.05.2016 р.). Луцьк : Луцьк. нац. тех. ун-т. С. 45–48.

212. Помаза-Пономаренко А. Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елек. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39.

213. Помаза-Пономаренко А. Л. Синергетика як новітній методологічний підхід до державного управління регіональним розвитком у контексті безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 82–87.

214. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти : монографія. Х. : Вид-во «Діса плюс», 2017. 270 с.

215. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: сучасний стан і механізми державного управління. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. № 2 (53). С. 101–106.

216. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного

розвитку України. *International Scientific Journal*: електр. журн., 2015. № 7. С. 12–15. URL: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/>.

217. Помаза-Пономаренко А. Л. Теоретичні засади державного управління безпекою соціально-економічних систем. *Становлення сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 березня 2015 р.) : у 2 ч. К. : Вид-во КНУКіМ, 2015. Ч. I. С. 121–123.

218. Помаза-Пономаренко А. Л. Удосконалення державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки регіонів: концептуальні підходи та стратегія реалізації. *Держава та регіони* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ, 2016. № 1 (53). С. 183–188.

219. Помаза-Пономаренко А. Л. Чинники впливу на соціальну безпеку регіонів, модернізація її системи та механізмів державного управління. *Право та державне управління* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ, 2016. № 3 (24). С. 116–121.

220. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 53–57.

221. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М., Коврегін В. В., Коленов О. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.

222. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2018. 216 с.

223. Помаза-Пономаренко А. Л., Древаль Ю. Д. Проблематика державно-правового регулювання соціальної безпеки. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 травня 2019 р.). Х., 2019. С. 209–210.

224. Помаза-Пономаренко А. Л., Карпеко Н. М. Управлінсько-методологічний вимір використання соціального й освітнього потенціалу при

формуванні безпеки регіонів України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 2 (5). С. 42–47.

225. Помаза-Пономаренко А. Л., Карпеко Н. М. The development of Ukrainian education in the context of transformation of the state and regional administration. *Journal of Geography, Politics and Society*. 2016, Volume 6, Issue 3. Gdansk : Publisher of University of Gdansk. pp. 64–69.

226. Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Публічна політика розвитку регіонів в Україні: зміст наукової проблеми. *Молодий вчений*. 2014. № 12 (15). Ч. 2. С. 300–304.

227. Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т., Опанасенко Я. О. Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності. *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)*, 2016. Вип. 1 (4). С. 203–209.

228. Помаза-Пономаренко А. Л., Опанасенко Я. О. Організаційно-правові засади електронного врядування в системі державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах* : матеріали міжнар. конф. (м. Хелм, Польща, 27 листопада 2015 р.) : україномовний варіант / За заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 98–103.

229. Помаза-Пономаренко А. Л. 53 Munich Security Report: нові акценти у формуванні соціальної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 42–48.

230. Помаза-Пономаренко А. Л. Corruption as a public and private phenomenon and a threat to national security. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2019. Вип. 1 (10). С. 56–59.

231. Помаза-Пономаренко А. Л. Peculiarities of state regulation in the field of transfrontier co-operation of regions. *East Journal of Security Studies*. 2019. № 2 (5). pp. 5–15.

232. Помаза-Пономаренко А. Л. The implementation of the state social policy in Ukraine and abroad: methodological approaches to assessment of effectiveness. *Journal of Geography, Politics and Society*. 2017, Vol. 7. Issue 4. Gdansk : Publisher of University of Gdansk. pp. 41–45.

233. Пономаренко О. В. Теоретико-методологічні основи механізмів державного управління соціальними проектами та програмами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. держ. упр. : спец. 25.00.02. Донецьк ; Донец. держ. ун-тет управлін., 2010. 40 с.

234. Попович О. В. Соціалізація особистості як адаптація. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 82. С. 183–187.

235. Порівняльна таблиця нормативних вимог Європейського кодексу соціального забезпечення (Страсбург, 1964 р., зі змінами і доповненнями) та чинного законодавства України / Упоряд.: Давидюк О. О. та ін. К. : Пульсари, 2003. 128 с.

236. Порядок денний на XXI століття. *Вільна енциклопедія «Вікіпедія»*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

237. Постійне представництво України при Раді Європи. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/ua/ukraine-coe/about>

238. Право Європейського Союзу. Особлива частина : навч. посіб. / За ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. К. : Істина, 2010. 528 с.

239. Право соціального забезпечення в Україні : підручник. О. М. Ярошенко, Г. О. Барабаш, Н. М. Вапнярчук та ін.. 4-те вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2015. 458 с.

240. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підруч. / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 620 с.

241. Пригожин И., Стингерс И. Порядок из хаоса: новый диалог

человека с природой. М. : Прогресс, 1986. 431 с.

242. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 36 с.

243. Пріоритетні реформи – прогрес виконання задач на 2015 рік. *Офіційний веб-сайт Національної ради реформ.* URL: <http://reforms.in.ua/ua/skorkardy>.

244. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.

245. Про деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF/page>.

246. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

247. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

248. Про затвердження Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.

249. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

250. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

251. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.

252. Про Раду регіонального розвитку : Указ Президента України від 21.04.2015 № 224/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/224/2015>.

253. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

254. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>.

255. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.

256. Проблеми та пріоритети регіонального розвитку в Україні й за кордоном (2000–2008): бібліогр. покажчик / Хар. нац. акад. міського господарства; уклад. Н. О. Рибаківа, О. М. Науменко, Н. Б. Давидова. Х.: ХНАМГ, 2008. 61 с.

257. Проект закону «Концепція соціальної держави України», внесений народними депутатами України В.Г. Хара, О.М.Стояном, Я.М. Сухим. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...32175...

258. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

259. Протасенко И. Н. Кризис, общество и государство. *Социальный кризис и социальная катастрофа*: сб. материалов конф. 22 нояб. 2002 г. СПб. С. 151–156.

260. Пурський О. І., Мороз І. О. Оптимізація регіональної політики розвитку шляхом впровадження системи поточного соціально-економічного моніторингу. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Сер. : Економічні науки*. 2012. Вип. 31 (1). С. 50–56.

261. Пурський О. І., Мороз І. О., Моїсеєнко О. І. Соціально-економічний моніторинг як фактор стабільного і збалансованого розвитку регіону. *Бізнес Інформ*. 2012. № 6. С. 39–41.

262. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 380 с.
263. Радченко О. В., Єлізаров О. В. Соціальна й економічна безпека України: стратегічні пріоритети та доктринальні положення. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2019. № 2(11). С. 147–155.
264. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Коніщева та ін.; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. Дніпропетровськ : УАДУ, 2000. 240 с.
265. Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку: аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук, М. О. Кушнір [та ін.]; за ред. С. О. Білої. К. : НІСД, 2011. 104 с.
266. Резнікова О. Оновлення Стратегії національної безпеки України у контексті нових викликів і загроз. *Віче: журнал Верховної Ради України*, 2015. № 5 (березень). URL: <http://www.viche.info/journal/4629/>.
267. Результати опитування про стан дотримання прав людини в Україні. *Центр Разумкова*. URL: http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=160.
268. Рейнгольд Г. Умная толпа. М. : ФАИР ПРЕСС, 2006. 416 с.
269. Рибій О.В. Основні фактори інституціонального розвитку та моделі процесів інституціональної зміни. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т.108. С. 7–11.
270. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы. *Политическая наука: новые направления*. 1999. С. 149–180.
271. Руда О., Малюта Л. Організація економічної безпеки в контексті активізації розвитку товаровиробництва. *Галицький економічний вісник*. 2012. № 3 (36). С. 35–42.
272. Рудік О. Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС / EU Policy making and Decision-making : навч. посіб. ; За заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого. К. : Міленіум, 2009. 278 с.

273. Садковий В. П., Крук С. І. Наукові засади вдосконалення системи державного управління у сфері національної безпеки та її. *Держава та регіони*, 2019. № 1 (65). С. 4–8.

274. Санченко А. Процес національної консолідації в умовах відновлення незалежності української державності. URL: <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?& id=2058>.

275. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. К.: АртЕк, 2001. 211 с.

276. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2008. 36 с.

277. Семигуліна І. Б. Оцінка і аналіз тенденцій соціально-економічного розвитку окремих груп країн Європейського Союзу та їх регіонів в умовах його розширення. *Бізнес Інформ*. 2016. № 4. С. 50–58.

278. Серл Дж. Что такое институты?. *Вопросы экономики*. 2007. № 8. С. 5–27.

279. Синкретичность. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%BC>.

280. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. К. : НІСД, 2014. 132 с.

281. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підруч. К. : НАДУ, 2011. 730 с.

282. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.

283. Сиченко В. В. Перспективи та можливості ефективного функціонування системи державної соціальної політики України. *Вісник Академії митної служби України*. 2013. № 1. С. 54–58.

284. Сиченко В. В. Регіональна складова соціального аудиту. *Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету*. 2013. № 2. С. 228-232.
285. Сиченко В. В., Сиченко О. О. Державна соціальна політика країн Європейського Союзу в умовах глобалізованого світу. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2014. № 1. С. 59-64.
286. Сидорчук О. Г., Новікова О. Ф., Панькова О. В. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія ; НАН України, Інститут економіки промисловості. К. ; Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 184 с.
287. Сізнцова Л. А. Державне управління соціальною сферою суспільства. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2005. Вип. 22. С. 63–75.
288. Скуратівський В., Линдюк О. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник НАДУ*. 2011. № 3. С. 194–204.
289. Сливка О. А. Вдосконалення системи забезпечення людського розвитку в регіонах України : автореферат дис. к.е.н. 08.00.07 ; Держ. вищ. навч. заклад «Київ. нац. екон. ун-тет ім. В. Гетьмана» МОН України, К., 2014. 20 с.
290. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. К. : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. 967 с.
291. Снігова О. Ю. Механізм державного та регіонального управління соціальною безпекою : автореферат дис. к.е.н. 08.02.03 ; Ін-тут економіки промисловості НАН України ; Донецьк, 2006. 24 с.
292. Солонина В. П. Региональная безопасность как система направленности и обеспечения устойчивого социального развития : автореферат дис. д-ра соц.н. 22.00.08 ; ФГОУ ВПО «Южный федер. ун-тет», Ростов-на-Дону, 2008. URL: <http://cheloveknauka.com/v/299363/d/?#?page=1>.
293. Сорока М. П. Система моніторингу і прогнозування соціально-економічного розвитку регіону. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2012. Вип. 2. С. 346–354.
294. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її

регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НАН України М. А. Хвесика. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с.

295. Соціологічні зрізи українського суспільства (моніторинг соціально-економічних очікувань населення: 2005–2014 рр.) : наук. доповідь / [Балакірева О. М., Серета Ю. В., Дмитрук Д. А. та ін.]; НАН України; ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. К., 2015. 78 с.

296. Способи обґрунтування права: об'єктивізм, суб'єктивізм, інтерсуб'єктивність. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/4%20KURS/4/2/09Chast1Rozd2Paragraf3.htm.

297. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін. ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Донецьк, 2012. 534 с.

298. Старостенко Н., Саєнко О., Колосова В., Слинько Н. Бюджетна підтримка ЄС в Україні. К. : ФОП Москаленко О.М., 2014. 60 с. URL: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2e382c5886.pdf>.

299. Степаненко С., Прутська О. *Інституціональний аналіз економічних систем (проблеми методології)* : Монографія. Київ: КНЕУ, 2008. 312 с.

300. Стеценко С. П. Закономірності формування мезоекономічного рівня економічної безпеки. *Ефективна економіка*. 2013. № 3. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2495>.

301. Стрельцов В. Формування та розвиток концепції європейського врядування. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр., 2009. Вип. 1 (35). С. 377–384.

302. Суший О. Теоретичні засади інституційної теорії державної політики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 2 (6). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/03.pdf>.

303. Тарасова І. І. Інституціоналізм в методології наукового дискурсу. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 2 (164). С. 73–78.

304. Теорія держави та права. URL: https://pidruchniki.com/1494051156724/pravo/sotsialna_derzhava.
305. Теорія систем. *Вільна енциклопедія «Вікіпедія»*. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Теорія_систем.
306. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. Львів, 2015. 246 с.
307. Тетарчук І. В. Європейське право (право Європейського Союзу) : навч. посіб. / І. В. Тетарчук, Т. Є. Дяків. К. : Центр учбової літератури, 2015. 158 с.
308. Тихонов А. Украина на распутье между авантюристами и организационным вакуумом. URL: <http://hvylya.net/analytics/history/ukraina-na-raspute-mezhdu-aventyuristami-iorganizatsionnyim-vakuumom.html>.
309. Ткач А. *Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку*: монографія : У 4 кн. / За ред. А. Ткача. Запоріжжя: ГУ ЗІДМУ, 2007. Кн. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку. 276 с.
310. Ткачова Н. М. Механізми державного регулювання економічної безпеки регіону: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2009. 40 с.
311. Тойнби А. Дж. Постижение истории : сб. труд. ; [пер. с англ. Е. Д. Жаркова]. М. : Рольф, 2001. 640 с.
312. Тоцький С. В. Удосконалення механізмів державного регулювання системи економічної безпеки регіонів України : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. ун-т цив. захисту. Х., 2015. 20 с.
313. Транскордонне співробітництво в контексті економічної безпеки України / І. М. Чучка, Р. І. Молдавчук. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 9 (111). С. 92–98.
314. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних

ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Хар. регіон. ін-т. Х., 2003. 19 с.

315. Узунов В. Оцінка і діагностика соціальної напруги в державних цільових програмах. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?.

316. Ульянченко Ю. О., Косенко А. В. Проблеми формування інвестиційного клімату України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2015. № 2 (3). С. 42–49.

317. Управління розвитком людського потенціалу територіальної громади в інноваційно-знанневому суспільстві / уклад. : Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. К. : НАДУ, 2012. 44 с.

318. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. К. : НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.

319. Усачев А. М. О цивилизационной специфике понятий “социальный кризис” и “социальная катастрофа”, применяемых к России. *Социальный кризис и социальная катастрофа* : сб. материал. конф. 22 нояб. 2002 г. С.-Пб. С. 188–191.

320. Ущатовський Ю. Історія інституціоналізму: проблема пошуку витоків. *Економіка України.* 2010. № 3. С. 73–81.

321. Федорычак В. Крауд-маркетинг (crowd-marketing) и его использование в электронной коммерции. *ImageCMS.* URL: <http://www.imagecms.net/blog/internetmarketing/kraud-marketing-...-i-ego-ispolzovanie-v-elektronnoi-kommertsii>.

322. Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губерський [и др.] ; ред. І. Ф. Надольний. Вид. 7-ме, стереотип. К. : Вікар, 2008. 534 с.

323. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический

анализ новых институциональных течений. *Экономическая социология*. 2001. Т.2. № 4. С. 28–55.

324. Фоміна М. В., Мішина І. Г. Глобальна економічна безпека: сутність і тенденції. URL: <http://www.library.donduet.edu.ua/zbirnik-naukovikh-prats-torgivlya-i-rinok-ukrajini.html>.

325. Фридман М., Хайек Ф. О свободе. Минск: Полифакт-Референдум, 1990. 126 с.

326. Фурсін О. О. Напрями удосконалення механізмів соціально-орієнтованого державного управління на рівні регіону. *Гуманітарний вісник ЗДА*. 2012. Вип. 48. С. 172–188.

327. Халецька А. А. Соціальна політика як ключовий чинник у діяльності соціально орієнтованої держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 5. С. 71–74.

328. Халецька А. А., Халецький А. В. Інституціональне забезпечення взаємодії органів влади та громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. наук. фах. вид.* 2014. № 5. Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=717>.

329. Харазішвілі Ю. М., Дронь Є. В. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі : аналіт. доп. К. : НІСД, 2014. 117 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prognoz-5238c.pdf>.

330. Хашиєва Л. М. Громадська партисипація в процесі стратегічного управління розвитком європейських міст. *Ефективність державного управління : зб. наук. праць*. 2010. Вип. 25. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/Khashyueva.pdf.

331. Ходжсон Дж. Какова сущность институциональной экономической теории?. *Journal of Economic Issues*. 2000. Vol. 34, Issue 2. P. 317–330.

332. Цикл Деминга – Шухарта // Библиотека Центра креативных технологий. URL: <https://www.inventech.ru/lib/glossary/deming/>.

333. Цитаты Карла Раймунда Поппера. *Авторские цитаты*. URL: <https://tsitaty.com>.
334. Цікановська Н. А. Інтерпретація понять «виклик», «небезпека», «загроза» і «ризик» у теорії фінансової безпеки. *Фінансовий простір*. 2013. № 3 (11). С. 110–114.
335. Цілі сталого розвитку 2016-2030. *United Nations Ukraine*. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
336. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Демократичне врядування: ел. фах. наук. вид.* 2015. Вип. 15. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Chemerys.pdf.
337. Червякова О. В. Розвиток механізмів трансформації державного управління в контексті суспільних змін : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Акад. муніц. упр-ня МОН України. К., 2016. 40 с.
338. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 ; Ін-тут законодавства ВРУ. К., 2011. 40 с.
339. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность : учеб. пособ. Томск : Изд-во ТПУ, 2007. 168 с.
340. Чубукова О. Ю., Воронкова Т. Є. Система економічної безпеки (екосестейт): сутність, структура. *Ефективна економіка* : ел. наук. фах. видання, 2014. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3169>.
341. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України. К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. 159 с.
342. Шевченко Л. С. Основи економічної теорії : підруч. URL: <http://uristinfo.net/uchebnye-materialy/280-osnovi-ekonomichnoyi-teoriyi--ls-shevchenko-/8827-glava-23-ekonomichna-bezpeka-derzhavi.html>.
343. Щукина О. С. Факторы процесса консолидации гражданского общества: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.01. URL: <http://www.dissercat.com/content/factory&protsessa&konsolidatsii&grazhdanskog>

o&obshchestva#ixzz3& MtzQ11SR.

344. Якимчук А. Ю., Корецький О. М. Публічне адміністрування : навч. посіб. Донецьк : Юго-Восток, 2014. 224 с.

345. Яковенко І. В., Павлюк В. В. Проблеми побудови децентралізованої моделі управління соціальною сферою. *Держава та регіони* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ, 2019. № 1 (65). С. 116–121.

346. Яковлев О. В. Ендогенні та екзогенні чинники соціокультурного розвитку регіонів сучасної України. *Культура і сучасність*. 2013. № 1. С. 93–98.

347. Якубович З. В. Недоліки методики оцінювання рівня економічної безпеки підприємств та шляхи їх усунення. *Вісник національного університету “Львівська політехніка”*. 2011. № 704. С. 71–76.

348. Aitmatov Chinghiz. *The Free Encyclopedia Wikipedadia*. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Chinghiz_Aitmatov.

349. Anderson J. Public Policy-making: an Introduction. 7th ed. Boston : Wadsworth, 2011. 342 p.

350. Arnstein Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

351. Baeker G., Murray G. Creative City. *Planing Framework. A Supporting Document to the Agenda for Prosperity*, 2008. 47 p.

352. Becker S. G., Murphy K. M. Social economics: market behavior in a social environment ; London : Belknap press of Harvard univ. press, 2000. 190 p.

353. Bourdieu P. The Social Space and the Genesis of Groups. *Social Science Information*. 1985. Vol. 14. Issue 6. P. 723–744.

354. Clement, K., Hansen, M. and Bradley, K. Sustainable Regional Development: Learning From Nordic Experience. Stockholm: Nordregio, 2003. 132 p.

355. Commons J. Institutional Economics. New York. 1934. 634 p.

356. Douglas Y., Hargadon A. When innovation meet institutions. *Administrative Science Quarterly*. 2001. Vol. 46. pp. 476–501.

357. EVALSED: the on-line resource for the evaluation of socio-economic

development. URL:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.html.

358. Evaluation Systems and Use: a Working Tool for Peer Reviews and Assessments. OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/12/35857765.pdf>.

359. Fayol A. General and Industrial Management. London, 1949.

360. Feldman V., Audretsch D. Innovation in Cities: Science based Diversity, Specialization and Localized Competition. *European Economic Review*. 1999. Issue 43. pp. 31–39.

361. Forester J. World Dynamics. Wriht-Allen Press, 1971. 142 p.

362. Furubo J.-E., Rist R.C., Sandahls R. International Atlas of Evaluation. Transaction Publishers, 2002. 471 p.

363. Goodman P. S., Kurke L. B. Studies of change in organizations. A status report. *Change in Organizations: new perspectives on theory, research, and practice*. San Francisco (Cal.). 1982. pp. 280–315.

364. *Guide to National Cohesion Strategy (National Strategic Reference Framework, 2007-2013)*. Warsaw: Ministry of Regional Development, 2008. 71 p.

365. Harvey D. Justice, Nature and the Geography of Difference. N.-Y. : Wiley-Blackwell, 1996. 480 p.

366. Hettne B. Globalization and the New Regionalizm. London, 1999. Vol. 1. pp. 7–8.

367. Inglehart R. Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political in 43 Societies. USA : Prenceton University Press, 1997. 430 p.

368. Kiel L. D. Managing chaos and complexity in government. San-Franisco : Jossey-Bass Publishers, 1994.

369. Lukysha, R.T. Improving of State Regional Policy Mechanism at Risks` Conditions. *International Journal of Advanced Studies*, 2015, 2 (5), pp. 36–44.

370. March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: organisational

factors in political life. *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749.

371. Marcusen A. *Regions: the economics and politics of territory*. Totowa: Rowman and Littlefield, 1987. 346 p.

372. *Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom* ECD Working Paper Series. 2010, Vol. 24. URL: www.worldbank.org/ieg/eecd.

373. Minimum wage statistics published by Eurostat refer to monthly national minimum wages. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=...=en&pcode=tps00155>.

374. Muller V.K. *Comprehensive English-Russian and Russian-English dictionary*. Moscow: Eksmo, 2011. 1008 p.

375. Müller-Armack A. *Soziale Marktwirtschaft. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften / Hrsg. von Beckerath E.* – Stuttgart, 1956. Bd. 9. S. 390–439.

376. Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?». URL: <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

377. New Deal as a series of programs, public work projects, financial reforms, and regulations enacted by President Franklin D. Roosevelt. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/New_Deal.

378. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics. Paris : OECD, 2016. URL: http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf.

379. Olejniczak K., Strzeboszewski P., Bienias S. *Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices (Draft)*. Under review by Prof. J. Bachtler – Ministry of Regional Development, Warsaw, 2011.

380. Owen H. *State and administrative management [second edition]*. London : MacMillan Press Limited, 1998. 492 p.

381. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Oxford, 1995. P. 1062. URL: <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/security>.

382. Oxford Wordpower Dictionary / edited by Miranda Steel. Oxford University Press, 2003.
383. Pentland A. Why startups should steal ideas and hire weirdos. URL: www.wired.com/2014/02/ideas-flow.
384. Pidgrushnyi G. Importance of socio-economic development poles in the spatial organization of society. *Ukrainian Geographical Journal*, 2013. Vol. 4. URL: <https://ukrgeojournal.org.ua/en/node/389>.
385. Pietryk I. Regionalna polityka EU. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2000. 311 s.
386. Pike A. Handbook of local and regional development ; edited by A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney. Routledge : Taylor & Francis Group, London and New York, 2011. 642 p.
387. Pomaza-Ponomarenko A. L. 53rd Munich security conference: new accents in social security development. *Bezpieczeńst wopaństw Europy Środkowows chodniej wkontekś ciezagrożeń ekologicznych* : zbirnyk III Międzynarodowej konferencji naukowej (25-26 maja 2017 r., Słupsk), 2017. S. 259–275.
388. Pomaza-Ponomarenko A., Husarov K. The evolution of economic processes as a factor of state security of Ukraine. *East Journal of Security Studies*. 2019. № 1 (4). pp. 36–45.
389. Porter M. The Competitive Advantage of Nations. N.-Y. : The Free Press, 1992. 133 p.
390. Ravallion M. Expected poverty under risk-induced welfare variability. *Economic Journal*. 1998. Vol. 98. pp. 1171–1182.
391. Richardson H. W. Regional growth theory. London: MacMaillan, 1973. URL: <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-01748-5>.
392. Skocpol Th. States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. N.-Y.: Cambridge University Press. 1979. URL: www.rochelleterman.com/ComparativeExam/.../Skocpol%20...
393. Strategy for Social Cohesion: by the European Committee for Social

Cohesion (2000). URL:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ea3a0>.

394. Taleb H. N. Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life. URL: <https://hub.kyivstar.ua/svoya-shkura-na-konu-skryityie-asimmetrii-v-povsednevnoy-zhizni>.

395. Vittikh V. A. Evolution of ideas on management processes in the society: from cybernetics to evergetics. *Group Decision and Negotiation*, 2015. vol. 24, issue 5. pp. 825–832.

396. Walton C. C. Corporate social responsibilities. Belmont, 1967. 112 p.

ДОДАТКИ

Статистичний опис результатів опитування

«Ставлення населення до проблем соціальної безпеки України та її регіонів» (у % до всіх опитаних; у запитаннях, де допускалася можливість обрати декілька варіантів відповіді, загальна сума відповідей може перевищувати 100 %).

Дослідження проведено з 11 по 22 вересня 2017 р. (загальна кількість опитаних склала 143 особи), з 19 по 30 березня 2018 р. (загальна кількість опитаних – 162 особи), з 17 грудня по 26 грудня 2018 р. (загальна кількість опитаних – 158 осіб), з 18 березня по 29 березня 2019 р. (загальна кількість опитаних – 187 осіб) у Харківській, Київській, Сумській, Полтавській, Донецькій, Луганській та ін. областях.

АНКЕТА

Соціальна безпека – це не лише результат у вигляді певного стану, а й постійний і комплексний процес його формування та підтримки, що передбачає інституціональне (правове й організаційне) забезпечення збалансованого задоволення інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості.

У цьому контексті просимо Вас дати відповіді на поставлені запитання анкети, висловити свої оцінки та пропозиції. Із запропонованих в анкеті варіантів відповідей виберіть один або декілька, там де це вказано. Вибір відповіді має найбільше відповідати Вашій думці та може бути схематично позначений будь-яким зручним для Вас способом.

Результати опитування будуть використані в наукових цілях для обґрунтування шляхів удосконалення та розвитку інституціональної системи державного управління соціальною безпекою регіонів України.

І. УКАЖІТЬ, БУДЬ ЛАСКА, ДЕЯКІ ВІДОМОСТІ ПРО СЕБЕ

1. Ваша стать (у % до всіх)

1.	Жіноча – 54	Чоловіча – 46
----	-------------	---------------

2. Ваш вік (у % до всіх)

1.	18–28 років	20
2.	29–37 років	45
3.	38–45 років	25
4.	46–55 років	8
5.	56 років і старше	2

3. Освіта (позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Маю вчений ступінь (кандидат або доктор наук)	38
----	---	----

2.	Вища (без наукового ступеня)	62
3.	Незакінчена вища	0
4.	Середня спеціальна	0
5.	Середня	0
6.	Неповна середня	0

4. В якій області (регіоні) Ви мешкаєте (у % до всіх)

1.	Донецька	6
2.	Луганська	8
3.	Полтавська	13
4.	Сумська	7
5.	Харківська	44
6.	Київська	12
7.	Інша	10

5. Ваше основне професійне заняття (позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Медпрацівник	3
2.	Представник малого бізнесу	3
3.	Представник великого та середнього бізнесу	1
4.	Студент, слухач	20
5.	Аспірант, докторант	4
6.	Пенсіонер	9
7.	Працівник сфери культури	1
8.	Працівник сільськогосподарської галузі	1
9.	Працівник сфери обслуговування, торгівлі	3
10.	Працівник органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування	24
11.	Науковець, працівник освітнього закладу	25
12.	Працівник промислового підприємства	0
13.	Безробітний	1
14.	Інші	5

6. До якого типу належить Ваша посада в організації (позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Керівник організації	7
2.	Заступник керівника організації	12
3.	Керівник структурного підрозділу	23
4.	Заступник керівника структурного підрозділу	10
5.	Співробітник	30
6.	Інше (опитувані назвали такі категорії: головний спеціаліст, інженер, керівник виконавчого комітету, секретар міської ради)	18

II. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАВЛЕННЯ ДО СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ

7. Чи вважаєте Ви, що соціальна безпека у Вашому регіоні формується, насамперед, у межах державної політики? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так, істотно формується державою	51
2.	Так, певним чином формується державою	43
3.	Майже не формується державою	5
4.	Ні, не формується державою	1
5.	Важко відповісти	0
6.	Інший варіант	0

8. Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) соціальної безпеки в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Безпечний (оптимальний)	25
2.	Небезпечний	55
3.	Дуже нестабільний	20
4.	Важко відповісти	-
5.	Інший варіант (відповідь – постійно сбалансований)	1

9. Як Ви оцінюєте стан (рівень) соціальної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Безпечний (оптимальний)	23
2.	Небезпечний	57
3.	Дуже нестабільний	19
4.	Важко відповісти	-
5.	Інший варіант (відповідь – постійно сбалансований)	1

10. Чи непокоїть Вас рівень соціальної безпеки у Вашому регіоні (населеному пункті)? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	55
2.	Скоріше так	35
3.	Вагаюсь відповісти	5
4.	Скоріше ні	4
5.	Ні	1

11. Як часто Ви замислюєтесь про стан (рівень) соціальної безпеки України та її регіонів? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Часто	65
2.	Рідко	32
3.	Не замислююсь	3

12. Чи можна назвати соціальну безпеку регіонів одним із найбільш хвилюючих питань державної політики? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	53
2.	Скоріше так	33
3.	Вагаюсь відповісти	5

4.	Скоріше ні	8
5.	Ні	1

13. На Вашу думку, яка політика держави, насамперед, формує соціальну безпеку регіонів? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Соціально-економічна	45
2.	Регіональна	25
3.	Екологічна	8
4.	Інформаційна	8
5.	Структурна та секторальна	4
6.	Міжнародна	9
7.	Інше	1

14. Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою соціальної безпеки регіонів України? (Позначте не більше двох варіантів) (у % до всіх)

1.	Недостатній рівень якості життя населення в регіоні	36
2.	Соціальна ексклюзія (не створення умов для формування соціального капіталу та відсутність умов для належної реалізації його потенціалу, не включеність людини (-ей) у загально суспільне та політичне життя, що призводить до збільшення виявів соціальної нестабільності, апатії, антисуспільної поведінки тощо)	15
3.	Збільшення виявів злочинності в регіоні	15
4.	Відсутність уніфікованої та дієвої системи соціального забезпечення та захисту	13
5.	Стихійне формування особливостей функціонування системи державного управління, низька результативність органів влади в регіоні,	12
6.	Повільна розбудова громадянського суспільства, а також низька активність публічних інституцій щодо захисту суспільних та індивідуальних інтересів	5
7.	Деградація територій, збільшення серед них кількості депресивних	0
8.	Збільшення виявів корупції	15
9.	Високий рівень безробіття та міграції населення через нереалізованість соціального потенціалу, недостатній рівень життя, номінальної заробітної плати тощо	18
10.	Інше	1
11.	Важко відповісти	0

15. Що, на Вашу думку, є причиною найбільших проблем соціальної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Низький рівень соціально-економічного розвитку в державі, значне майнове розшарування у ній, вплив науково-технічного прогресу тощо	42
2.	Зовнішня агресія відносно України та її регіонів	10
3.	Низький рівень довіри до влади, незбалансованість суспільно-політичних інтересів (державних і соціальних), бюрократизм у державному секторі, інертність його функціонування та політичних еліт, нерозвиненість державно-приватного партнерства	39

4.	Недостатнє усвідомлення соціальних проблем державними інституціями	0
5.	Недосконалість вітчизняної правової бази, зокрема через безсистемність у визначенні стратегії соціальної політики та безпеки в умовах децентралізації влади	9
6.	Інший варіант (відповіді – корупція та лобізм, відсутність контролю за станом соціальної безпеки в Україні та її регіонах, відсутність відповідальності за її забезпечення)	1

16. Які проблеми у соціальній сфері турбують Вас сьогодні найбільше? (Позначте два можливих варіанти у порядку їх пріоритетності, де «1» – це найпріоритетніший, а «5» – найменш пріоритетний) (у % до всіх)

		1	2	3	4	5	/
1.	Невирішеність житлового питання	4	6	4	3	4	21
2.	Рівень злочинності	0	3	1	2	3	9
3.	Суспільно-політична ситуація в Україні та регіонах	7	3	3	3	2	18
4.	Загроза втратити роботи (збільшення рівня безробіття)	1	3	3	0	0	7
5.	Зростання цін на товари та послуги (у т.ч. житлово-комунальні)	4	8	7	7	3	29
6.	Погане матеріальне становище (низький рівень добробуту)	5	3	2	2	1	13
7.	Власне здоров'я та здоров'я членів сім'ї	9	2	1	1	0	13
8.	Низький рівень культури й освіти в суспільстві, а також його патріотизму	1	0	1	4	4	10
9.	Низький рівень технічного, технологічного й інформаційного забезпечення, яке могло б покращити Ваше життя	0	0	0	0	3	3
10.	Конфліктні відносини між владними структурами (криза влади і безсистемність її реалізації)	0	2	2	2	2	8
11.	Відсутність можливості повноцінно використати свої здібності (людський потенціал)	0	2	1	1	1	5
12.	Становище України на міжнародній арені	0	1	3	1	2	7
13.	Неможливість захистити свої права	1	1	3	2	3	10
14.	Екологія	0	1	4	5	4	14
15.	Недостатність інформації для вирішення проблем соціальної сфери та забезпечення безпеки	2	1	4	7	2	16
16.	Корумпованість і бюрократизм влади	4	2	2	0	2	10
17.	Негативні відносини між людьми в суспільстві. Відсутність суспільної згуртованості. Соціальна ексклюзивність	4	1	2	2	5	14
18.	Інший варіант (відповідь – неправильна організація та/або неефективна діяльність структур багатьох органів влади у соціальній сфері)	0	0	0	0	5	5

III. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ

20. Чи вважаєте Ви, що соціально-економічне зростання держави та її регіонів може забезпечити належний рівень соціальної безпеки? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так, це є можливим	55
2.	Ні, соціально-економічне зростання й рівень соціальної безпеки держави та її регіонів не взаємозумовлюють одне одного	32
3.	Важко відповісти	13

21. Як Ви вважаєте, чи можна вивести Україну та регіони з кризи соціальної безпеки? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	66
2.	Ні	6
3.	Важко відповісти	28

22. Які основні фактори впливу на соціальну безпеку регіонів України, Ви можете відзначити? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Ніщо серйозної стурбованості не викликає	0
2.	<i>Внутрішньополітичні:</i>	64
3.	Економічні (зниження рівня життя та його якості, підвищення рівня корупції, міграції, тонізації економіки, зовнішнього боргу України тощо)	29
4.	Інформаційні (брак об'єктивної інформації у повідомлення органів влади, ЗМІ, збільшення недостовірної інформації в них тощо)	18
5.	Екологічні (забруднення повітря, води, ґрунтів тощо відходами виробництва, погіршення радіаційного фону тощо)	11
6.	Суспільно-політичні (низький рівень довіри суспільства до влади, низька активність політичних еліт, їх несфориованість тощо)	6
7.	<i>Зовнішньополітичні:</i>	36
8.	Глобалізація, геополітика	9
9.	Невизначеність державних кордонів	12
10.	Зовнішня агресія	15
11.	Інше	1

23. На Вашу думку, чи достатньо заходів, які проводить держава, для вирішення проблем соціальної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	2
2.	Ні	74
3.	Важко відповісти	14

24. На Вашу думку, які слід вжити основні заходи, необхідні для забезпечення соціальної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Важко відповісти	0
2.	Підвищити соціально-економічне зростання держави та суспільства з орієнтацією на світові та європейські стандарти в цій сфері	46
3.	Провести системні й структурно-організаційні реформи, у т.ч. в економічній сфері та системі державного управління, завершивши реформу децентралізації влади	16
4.	Варто знизити рівень корупції	15
5.	Слід забезпечити розвиток публічного управління та державно-приватного партнерства, що дозволить підвищити прозорість і відкритість влади, а також заощадити ресурси держави	12
6.	Суспільно-політичні заходи (підвищити рівень довіри суспільства до влади, дієвість політичних еліт тощо)	1
7.	Удосконалення й адаптація вітчизняного законодавства	10
8.	Інше	1

25. Що, на Вашу думку, може підвищити успіхи в реалізації заходів зі зміцнення соціальної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Важко відповісти	0
2.	Підтримка інтеграційних прагнень держави	16
3.	Закріплення національної ідей на законодавчому рівні та збільшення серед українців представників «середнього класу»	35
4.	Розвиток легітимації та підвищення публічності влади (за рахунок суспільного визнання та дотримання державно-управлінських рішень, активізації громадянського суспільства тощо)	5
5.	Удосконалення системи державного управління, зменшення його апарату та персоніфікація відповідальності, раціональне використання ресурсів держави, розвиток державно-приватного партнерства, формування сучасної інтегрованої системи органів влади з управління соціальною безпекою регіонів, яка має забезпечувати чітке розмежування функцій та повноважень цих органів у соціальній сфері в умовах децентралізації	13
6.	Розвиток інновацій, покращення інвестиційного клімату	10
7.	Розв'язання суспільно-політичних конфліктів у Донецькій і Луганській областях та інше підвищення резервів соціальної безпеки (зниження конфліктного потенціалу інших регіонів України)	19
8.	Інший варіант (відповідь – забезпечення соціальної включеності, розвиток соціальної відповідальності)	2

26. Як Ви вважаєте, проблеми соціальної безпеки України та її регіонів значною мірою зумовлені інституційною неспроможністю та неефективністю органів влади? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	93
----	-----	----

2.	Ні	5
3.	Важко відповісти	2

27. Як Ви вважаєте, на якому рівні управління варто підвищувати інституційну спроможність та ефективність органів влади в соціальній сфері України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Вищий рівень державного управління (Президент, Парламент і Кабінет Міністрів України)	34
2.	Центральний рівень державного управління (представлений Мінсоцполітики, Мінрегіон, Мінекономполітики України та ін. органи)	25
3.	Регіональний рівень державного управління (місцеві державні адміністрації й обласні та районні ради)	23
4.	Міжсекторальний рівень державного управління (представлений громадськими організаціями, об'єднаннями, радами, фондами тощо)	18
5.	Інше	0

28. Як Ви вважаєте, проблеми соціальної безпеки України та її регіонів значною мірою можна вирішити за умови вдосконалення вітчизняного законодавства? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Так	85
2.	Ні	10
3.	Важко відповісти	5

29. Якщо Ви обрали варіант відповіді «Так» у попередньому запитанні, то визначте, які необхідно внести зміни до вітчизняного законодавства з метою забезпечення соціальної безпеки України та її регіонів? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Визначитися зі статусом Донецької і Луганської областей	12
2.	Закріпити визначення поняття «соціальна безпека» (держави та регіонів), «національна ідея», «соціальна ексклюзія» тощо	12
3.	Оновити Стратегію національної безпеки України та законодавство у цій сфері, у т.ч. з метою підвищення ролі соціальної складової в системі національної безпеки	13
4.	Кодифікувати законодавство у соціальній сфері	8
5.	Внести зміни до Бюджетного кодексу, Закону України «Про соціальні послуги», «Про освіту», «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» тощо для врегулювання фінансових і організаційних питань із реалізації самоврядними органами соціальних функцій	10
6.	Прийняти Трудовий кодекс, ліквідувавши Кодекс законів про працю	14
7.	Оновити Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», внесши до неї зміни щодо векторів соціального розвитку та безпеки	12
8.	Внести зміни до правових документів з питань моніторингу й оцінювання результативності реалізації державної регіональної політики у сфері соціального розвитку та безпеки з метою усунення прогалин і колізій у них, а також забезпечення підвищення	5

	результативності такої політики	
9	Зробити обов'язковою законодавчою вимогою щодо визначення інтегрального індексу соціальної безпеки держави та її регіонів (індекс включає «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори для визначення соціальної напруженості» тощо)	4
10.	При формуванні державних, регіональних, галузевих концепцій, стратегій, програм та планів зробити обов'язковою вимогою залучення положень соціальної безпеки «до» і «від»	5
11.	Закріпити вимогу щодо обов'язковості розробки та затвердження Паспортів соціальної безпеки регіонів	4
12.	Інше	1

30. Чи можете Ви особисто впливати на вирішення проблем соціальної безпеки в Україні та її регіонах? (Позначте лише один варіант)

1.	Можу вплинути	48
2.	Не можу вплинути	30
3.	Важко відповісти	22

31. Чи готові Ви до активних дій із забезпечення соціальної безпеки в Україні та її регіонах, в одному з яких Ви мешкаєте? (Позначте лише один варіант)

1.	Готовий(а)	52
2.	Не готовий(а)	20
3.	Важко відповісти	28

Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження



СУМСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

пл. Незалежності, 2, м. Суми, 40000, тел. (0542) 60-77-55, факс 63-23-41

E-mail: mail@sm.gov.ua Код ЄДРПОУ 14005581

29.09.2014 № 8438

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів наукового дослідження
Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни
«Модернізація механізмів державного управління соціальним
розвитком у контексті регіональної безпеки в Україні»**

Впровадження результатів дослідження А.Л. Помази-Пономаренко відбувалось на базі Сумської обласної державної адміністрації шляхом апробації представлених науково-методологічних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційних механізмів державного управління соціальним розвитком України з метою забезпечення регіональної безпеки. Автором доведено, що вони можуть відзначатися проактивним спрямуванням – нормативно-правовим, інституційним, інформаційним, аналітичним, комунікативним, кадровим й економічним, і покликані сприяти забезпеченню соціальної безпеки в регіонах, зокрема його населення.

Особливої уваги заслуговують запропоновані автором шляхи систематизації дії й оновлення вітчизняного організаційно-аналітичного й організаційно-комунікативного механізмів державного управління соціальним розвитком у контексті регіональної безпеки в Україні. Ці шляхи передбачають регулярне встановлення детермінант і рівня емерджентності соціальної безпеки регіонів на довготривалій основі із повсюдним застосуванням новітнього інструментарію електронного врядування.

Ураховуючи актуальність і практичну цінність запропонованих рекомендацій, Сумською обласною державною адміністрацією їх було використано при розробці внутрішніх документів з організаційної та кадрової роботи, зокрема щодо алгоритмізації та поширення практики впровадження краудтехнологій.

Довідка видана без фінансових зобов'язань перед автором дослідження.

Заступник голови Сумської
обласної державної адміністрації

І.С.Боршош



МІНІСТЕРСТВО СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
ФОНД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ

вул. Глибочицька, 72, м. Київ, 04050; тел/факс.: (044) 425-01-29; E-mail: info@ispf.gov.ua, код ЄДРПОУ 00034163

22.12.18 № 1/7-55/01

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукового дослідження Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни «Інституціональні механізми державного управління соціальним розвитком регіонів України»

У роботі Помази-Пономаренко А.Л. представлено науково-методологічні положення щодо вдосконалення механізмів державного управління соціальним розвитком регіонів України. Доведено, що їх основу становить забезпечення її соціальної безпеки, регулювання та моніторинг соціальних процесів і загроз, надання відповідних послуг, реалізація інтересів їх споживачів, зокрема осіб з інвалідністю, недопущення соціальної нерівності та посилення ефекту соціальної ексклюзії.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує запропоноване автором впровадження такого організаційного інструменту державного управління, як Паспорт загроз соціальній безпеці регіонів України і його регламент. Цей Паспорт передбачає інтегроване визначення індексу цієї безпеки через оцінку показників соціальності якості й орієнтованості системи державного управління, насамперед, через забезпечення соціальної інклюзії. Вона вимагає здійснення соціального захисту населення, включення всіх його груп до суспільного життя та структурування цієї сфери захисту за напрямками: соціальні послуги, забезпечення та допомога, яка надається зокрема особам з інвалідністю. Реалізацію цих заходів аргументовано уможливити за умови активної взаємодії публічних інституцій і застосування інструментарію електронного врядування.

Ураховуючи практичну цінність цих рекомендацій, їх було враховано Фондом соціального захисту інвалідів, як урядовим органом, при наповненні Централізованого банку даних з проблем інвалідності, а також під час взаємодії з іншими інституціями. Це може сприяти забезпеченню соціальної безпеки осіб з інвалідністю, повноцінного використання їх потенціалу, економічної самодостатності підприємств і регіонів, підвищення рівня довіри до їх органів влади, у т.ч. до територіальних відділень Фонду.

**Директор Фонду соціального
захисту інвалідів,
доктор наук з державного управління**


О.Линдюк





ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

ДЕПАРТАМЕНТ СУСПІЛЬНИХ КОМУНІКАЦІЙ

вул. Хрещатик, 50Б, м.Київ, 01001, тел.(044) 235-07-00, (044) 235-05-70

Контактний центр міста Києва (044)15-51 E-mail : dsk@kievcity.gov.ua Код ЄДРПОУ 25695762

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни на тему

**«Інституціональні механізми державного управління
соціальною безпекою регіонів України»**

У дисертаційній роботі Помази-Пономаренко А.Л. представлено науково-методологічні положення та практичні рекомендації щодо вдосконалення інституціональних механізмів державного управління соціальним розвитком України з метою забезпечення регіональної безпеки. Автором доведено, що ці механізми можуть відзначатися інтегральним спрямуванням – нормативно-правовим, інституційним, інформаційним, аналітичним, комунікативним, кадровим й економічним, і покликані сприяти забезпеченню соціальної безпеки в регіонах, зокрема його населення.

Особливої уваги заслуговує запропоноване автором інтегральне визначення індексу соціальної безпеки регіонів. Він передбачає системне встановлення детермінант і рівня емерджентності соціальної безпеки окремо взятого регіону на довготривалій основі із застосуванням 15 індикаторів, об'єднаних у чотири групи під умовними назвами «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори». Застосування цих індикаторів покликане забезпечити досягнення інноваційної моделі соціально-економічного розвитку на регіональному рівні.

Ураховуючи актуальність і практичну цінність запропонованих рекомендацій, їх було використано Управлінням інформаційної політики та комунікацій Департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації при розробці внутрішніх документів з організаційно-аналітичної роботи, зокрема щодо алгоритмізації та

поширення практики впровадження інтегрального оцінювання соціальної безпеки столиці.

Довідка видана без фінансових зобов'язань перед автором дослідження.

В.о

Директора Департаменту

суспільних комунікацій КМДА,

кандидат наук із соціальних комунікацій



Гузенко Т.А



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-31-14, факс: 255-33-32

№ 04-33/19-1322 (236885)

" 12 " листопада 20 18

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни на тему
«Інституціональні механізми державного управління соціальним
розвитком і безпекою регіонів України»**

У дослідженні Помази-Пономаренко А.Л. представлено науково-методологічні положення щодо використання комплексного підходу до інституціонального розвитку державного управління соціальним розвитком регіонів України. Доведено, що цей підхід передбачає забезпечення соціальної стабільності, моніторинг соціальних процесів і загроз за рахунок застосування уніфікованої критеріальної основи, а також формування національної ідеї як передумови безпеки та здійснення регулювання в цьому контексті. Визначення такої ідеї покликане сприяти розвитку супутніх галузей та видів діяльності, зокрема щодо збільшення кількості середнього класу та заможних сімей серед українського населення.

Запропоновані в дисертаційній роботі Помази-Пономаренко А.Л. рекомендації щодо вдосконалення понятійно-категоріального апарату та формування єдиної інституціональної взаємодії центральних і регіональних органів публічного управління, суспільства та відповідних громадських організацій, яка спрямована на визначення й упровадження цільових значень індикаторів соціального розвитку регіонів (індикаторів якості життя, соціальної безпеки, гуманітарної безпеки, соціальної стабільності та ін.), використані в процесі роботи підкомітету з питань молодіжної політики, сім'ї та дитинства Комітету з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму Верховної Ради України.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційної роботи Помази-Пономаренко А.Л.

Секретар Комітету

А.А. Романова



**ЗАКЛАД ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ
„ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ
ПРИ КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСНІЙ ДЕРЖАВНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ”**

01196, м.Київ-196, пл. Лесі Українки, 1, оф. 1034-1036, тел. 286-85-63, 286-81-59, centr@koda.gov.ua

від 07.11.2018 № 43-11/223

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Керівництво Закладу післядипломної освіти „Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації засвідчує, що наукові розробки Помази-Пономаренко А.Л. були впроваджені в роботу Центру, при підготовці навчально-аналітичних матеріалів, а також внутрішніх документів з організаційної роботи.

Варто відзначити, що автором запропоновано системний підхід до розвитку механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів України, що полягає у відповідному інституціональному забезпеченні, посиленні зв'язків між учасниками інтеграційних процесів, забезпеченні переходу від висхідного принципу регулювання до функціонального з метою досягнення інноваційної моделі соціально-економічного розвитку на рівні регіонів.

Крім того, Помазою-Пономаренко А.Л. розроблено практичні рекомендації щодо імплементації механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів України на основі результативного використання та комплексного розвитку його інформаційно-аналітичного потенціалу. Цьому має сприяти вдосконалення концепції можливостей адаптації накопиченого в зарубіжних країнах досвіду у галузі забезпечення соціального розвитку та безпеки в цій сфері для створення цілеспрямованих державних програм із поліпшення її інфраструктурної, кадрової, ресурсної та інших складових.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту докторської дисертації Помази-Пономаренко А.Л.

Директор Центру
к.е.н., доцент



С.Ю. Лукін

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з навчальної та методичної роботи Національного університету цивільного захисту України

С. О. Назаров
"16" _____ 2018 р.

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження начальника наукового відділу з проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни на тему: «Інституціональні механізми державного управління соціальною безпекою регіонів України» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Комісія у складі:

Голова – начальник навчально-науково-виробничого центру, д.держ.упр., проф., заслужений працівник освіти України Домбровська С.М.

Члени комісії – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.; начальник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру, д.держ.упр., доц. Мороз В.М.

цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження Помази-Пономаренко А.Л. на тему: «Інституціональні механізми державного управління соціальною безпекою регіонів України» (поглиблення змістовно-понятійної бази, розробка та впровадження механізмів державного управління соціальною безпекою регіонів України на основі застосування положень інституціоналізму, формування вдосконаленої моделі її організації та забезпечення) використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Концептуальні засади взаємодії політики та управління», «Управління соціальним і гуманітарним розвитком» і «Організаційно-правові засади державного управління» за програмою підготовки магістрів державного управління в Національному університеті цивільного захисту України.

Голова комісії

д.держ.упр., професор

Члени комісії

д.держ.упр., професор

д.держ.упр., доцент

 С.М. Домбровська

 С.В. Майстро

 В.М. Мороз