

УДК 351.364

Діденко Н. Г.,

*доктор наук з державного управління,
професор, завідувач кафедри державної
служби та менеджменту освіти, ДВНЗ
«Університет менеджменту освіти», м. Київ*

СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В ЄС ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу соціального проектування в ЄС як інструменту ефективного вирішення соціальних проблем та розробці практичних рекомендацій щодо його застосування в Україні.*

***Ключові слова:** соціальне проектування, управління соціальним розвитком, проекти регіональної політики ЄС, проекти транскордонного співробітництва, управління проектами.*

Didenko Nina,

*Doctor of Sciences in Public Administration,
Professor, Head Civil Service and Educational
Management Department, Educational
Management University, Kyiv*

SOCIAL PROJECT IN THE EU AS A TOOL OF THE EFFECTIVE SOLUTION OF THE SOCIAL PROBLEMS

***Summary.** The article is devoted to social project in the EU as a tool of the effective solution of the social problems. The author proposes practical recommendations for using European experience in Ukraine.*

***Keywords:** social project, management of social development, projects of EU regional policy, cross-border cooperation projects, project management.*

Постановка проблеми. Застосування проектного підходу для ефективного вирішення соціальних проблем є характерною рисою соціального життя європейського співтовариства. Методологія проектного підходу дозволяє в цьому випадку чітко визначати стратегічний фокус

соціальної проблематики і поетапне вирішення тієї чи іншої актуальної проблеми. Суттєвим аргументом на користь використання соціального проектування виступає його можливість бути інструментом управління соціальним розвитком суспільства, в рамках якого формується нова організаційна культура, проектно-орієнтована організація та відповідно проектно-орієнтоване суспільство в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких розглядається дана проблематика свідчить про необхідність аналізу соціального проектування в європейських країнах з метою виділення найбільш ефективних соціальних проектів, які можуть бути реалізованими в Україні. Питанням застосування проектного підходу (управління проектами) в багатьох сферах приділено увагу в наукових роботах Н.Сича, А.Чемериса, Ю. Шарова, А. Цветкова та ін. Але в умовах посилення євроінтеграційних процесів в Україні та виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС більш глибоке вивчення соціального проектування в ЄС дасть можливість ефективного досягнення регіональної стабільності (стаття 9 Угоди), захисту навколишнього середовища (статті 360-361, 365 Угоди), вирішення проблем зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей (статті 419-425 Угоди).

Мета статті – аналіз соціального проектування в ЄС як інструменту ефективного вирішення соціальних проблем та розробка практичних рекомендацій щодо його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальне проектування використовується в ЄС у різних сферах: регіональній політиці, соціальному захисті, вирішенні проблем зайнятості, доступі до освіти тощо.

Як приклад, використання соціального проектування є характерним в рамках регіональної політики ЄС, яка має сприяти вирівнюванню регіонів і використовує для цього цільові програми і проекти. До числа найбільш розповсюджених можна віднести проекти реконструкції окремих міських районів, професійного навчання і перекваліфікації, підтримки жінок, молоді

тощо. Метою ЄС в таких проектах є забезпечення всім громадянам рівного доступу до навчання, розвитку, матеріальних ресурсів, вільного пересування, покращення регіональної конкурентоспроможності та зайнятості, сприяння співпраці між регіонами і країнами, зменшення регіональних диспропорцій. Реалізація таких соціальних проектів створює нові умови та можливості для соціальної адаптації та підвищення соціальної конкурентоспроможності жителів відсталих регіонів, підвищує рівень їх соціальної безпеки.

Іншим напрямом соціального проектування є, наприклад, проекти просторового розвитку, які здійснюються в Австрії і розроблені відповідно до концепції просторового планування. В рамках таких проектів відстежуються відносини між європейським та національним рівнями, матеріали проекту видаються у спеціальній серії публікацій, які доступні для широкого загалу.

У Польщі реалізується проект «Міський аудит», що впроваджується з 2003 року. Статистична інформація збирається більше ніж по 300 показникам для трьох просторових рівнів: 1) місто як таке (найважливіший рівень); 2) урбаністична зона (співпраця міст із прилеглими територіями); 3) міський район (оцінка нерівності розвитку в самому місті). Перелік показників може змінюватись.

Програма «Інтеррег» має на меті об'єднання зусиль прикордонних територій деяких країн ЄС і сусідніх з ними держав за допомогою міжрегіонального територіального планування. Ця програма охоплює проекти, що торкаються ключових структурних сфер і напрямів: економічного, впровадження новітніх технологій, охорони навколишнього середовища і природокористування, ринку праці, соціально-культурної інтеграції прикордонних районів. При цьому для кожної країни, яка бере участь у цьому проекті, увага зосереджується на тих проблемах, які є найбільш актуальними для кожної: для Великобританії - проблеми безробіття, житла, перенаселеності великих міських районів, підйом

депресивних і так званих старопромислових районів (Західний Мідленд, Ланкашир, Південний Уельс тощо), для Німеччини - проблеми депресивних старопромислових районів (Рурський, Саарський), з 1990 р - вирівнювання соціально-економічного розвитку західних і східних земель країни; у Франції - зменшення гіпертрофованої переваги столичного Паризького району за допомогою створення регіональних центрів розвитку, підйом порівняно відсталого аграрного Південного Заходу; в Італії - згладжування соціально-економічних диспропорцій між Північчю і Півднем; в Іспанії - прискорений розвиток центральної частини Кастилії, Галісії, Астурії, Естремадура; у Нідерландах - реконструкція Південного Лімбурга, підтримка північних районів, упорядкування розвитку агломерації Рандстад; у Португалії - підйом Півдня; в Австрії - землі Бургенланд; в Швеції і Фінляндії - північних територій цих країн тощо.

У 2016 р. Єврокомісія прийняла ряд програм прикордонного співробітництва на загальну суму 1 млрд. євро для підтримки соціально-економічного розвитку в регіонах, з якими межує ЄС, оскільки прикордонне співробітництво відіграє ключову роль в запобіганні створення нових розділових ліній. Проекти транскордонного співробітництва покликані зменшити відмінності в рівні життя сусідніх з ЄС регіонах і разом вирішувати спільні проблеми. Як приклад, в Єврокомісії підтримали проект «Чиста ріка» вартістю 3,8 млн. євро між Румунією і Україною, покликаний зберегти екологічну цінність басейну Дунаю. Новий пакет буде фінансувати проекти в 27 країнах: Вірменія, Грузія, Республіка Молдова, Україна і Росія; Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Палестина, Туніс; члени ЄС (Болгарія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Швеція), а також Норвегія і Туреччина. Угоди про фінансування з країнами-партнерами будуть укладені до кінця цього року або на початку 2017 року.

Але практика впровадження таких проектів показала, що термін їх реалізації та фінансова підтримка не може бути довготривалою, тому обмежується двома роками, в тому числі на умовах співфінансування коштів ЄС, державного та регіональних бюджетів. Посилився також контроль за реалізацією проектів, який проводиться до отримання результату шляхом опитування або перевірки контрольних груп.

Відбулися зміни в методології оцінювання проектів регіонального розвитку та вирівнювання. Використовується дві групи індикаторів: загальні (для всіх програм; головні критерії – вчасність, простота і можливість узагальнення; визначаються ЄС) та специфічні (для окремих програм; країни їх можуть визначати самі).

Фінансування соціальних проектів здійснюється, як правило, з кількох основних джерел. На рівні ЄС це здійснюють, в першу чергу, структурні фонди, такі, як Європейський соціальний фонд (ЄСФ), який покликаний скоротити розрив у рівні добробуту між країнами-членами ЄС. Згідно з критерієм конвергенції, 80% коштів фонду спрямовані на здійснення соціальних проектів в країнах, в яких рівень ВВП на душу населення нижче, ніж 75% від середньоєвропейського рівня.

Пріоритетним напрямком діяльності ЄСФ є підвищення рівня зайнятості в ЄС шляхом навчання та підвищення професійної кваліфікації безробітних громадян. В першу чергу, фонд концентрується на європейцях, які потребують допомоги і, таким чином, сприяє скороченню майнової нерівності між людьми. Крім того, діяльність ЄСФ спрямована на поліпшення доступу громадян на ринок праці, боротьбу з дискримінацією та вдосконалення суспільних послуг.

ЄСФ здійснює фінансування соціальних проектів, спрямованих на підвищення рівня зайнятості, базуючись на двох основних принципах:

1) спільне фінансування. Залежно від числа соціально-економічних чинників, ЄСФ бере на себе 50-85% всіх витрат, пов'язаних із здійсненням проекту. Решта фінансується з національного бюджету;

2) спільне управління проектом. Це пов'язано з тим, що загальний курс діяльності ЄСФ формується на загальноєвропейському рівні, в той час, як робота по реалізації проекту здійснюється національними урядами під контролем фонду.

У 2007 році почав функціонувати Європейський фонд адаптації до глобалізації. Діяльність фонду спрямована на допомогу людям, які втратили роботу в результаті глобалізації світової економіки, щоб в найкоротші терміни знову увійти до складу зайнятих. На відміну від європейських структурних фондів, які сприяють менеджменту і урядам на довгостроковій, стратегічній основі, фонд адаптації до глобалізації здійснює разову підтримку безпосередньо працівникам, звільненим в результаті глобалізації. Діяльність фонду включає в себе:

1) допомогу в пошуку роботи, індивідуальні курси підвищення кваліфікації і перекваліфікації, сприяння відкриттю власного бізнесу та ін.;

2) особливі заходи на певний термін, такі як матеріальні виплати на період пошуку роботи, виплати на період навчання, виплати у зв'язку з переїздом і т.п.;

3) заходи, спрямовані на стимулювання людей, які перебувають в невикладному положенні на ринку праці або літніх працівників, для того, щоб залишитися на ринку праці або повернутися на нього.

Діяльність Європейського фонду адаптації до глобалізації спрямована на те, щоб доповнити підтримку, яка надається роботодавцями або національними урядами в рамках активного стимулювання зайнятості.

Одним з найважливіших принципів регіональної політики ЄС є принцип доповнюваності, відповідно до якого всі заходи фондів ЄС співфінансуються з боку країн-членів (з національних і регіональних

бюджетів, а також інших джерел, у тому числі коштів приватних компаній); інститути ЄС можуть надавати ресурси тільки в якості додаткового джерела при реалізації національних програм і не мають права визначати об'єкти свого втручання виключно за власною ініціативою.

Місцеві органи управління повинні покрити від 15 до 50 % витрат, пов'язаних з конкретними проектами, за рахунок місцевих джерел, оскільки не мають сенсу проекти, які нав'язуються органами вищого рівня, і реалізація проектів повинна бути дійсно корисною громаді.

В цьому процесі велика роль належить консалтингу, бо вміння розробити та впровадити потрібні проекти не виникає без зусиль та кваліфікованої підтримки. Для успішно реалізованих проектів ЄС концентрує додатковий резерв коштів, натомість при нецільовому використанні ресурсів можуть наступити санкції та відмова у фінансуванні. Наприклад, досягнення Польщі пов'язуються з успішним освоєнням коштів ЄС через вдалу реалізацію проектів, але це характерно далеко не для усіх країн.

З метою створення додаткової доданої вартості при використанні коштів фондів ЄС функціонують технічні програми групи Європейського інвестиційного банку, які покликані поліпшити розробку регіональних проектів і підвищити їх якість. Наприклад, програма «Спільна допомога в підтримці проектів у європейських регіонах» (JASPERS) повинна допомогти країнам ЄС у підготовці якісних проектів на всіх етапах їх розробки, починаючи з плану проекту і закінчуючи отриманням кінцевої допомоги.

В реформі політики згуртування ЄС на 2014-2020 рр. робиться акцент на кредити, а не субсидії, що має підвищити якість проектів і перешкоджати залежності від субсидій. Політика ЄС рухається сьогодні в напрямку збільшення обсягів допомоги, яку необхідно повертати, намагаючись таким чином збільшити рівень наявних ресурсів, створити додаткові стимули для забезпечення ефективності з боку бенефіціаріїв, а також для додаткового досвіду, який надається банками і сектором фінансових послуг.

Європейський Союз проводить важливу проектно-орієнтовану політику і щодо України. Наразі в Україні діє понад 250 проектів з різних аспектів регіонального розвитку. Допомога ЄС спрямована, зокрема, на підтримку розвитку демократії і належного управління, на проведення нормативної реформи та управлінського потенціалу, розвиток інфраструктури та ядерної безпеки. Фінансування проектів ЄС в Україні проводиться у вигляді грантів, контрактів та безпосередньої бюджетної підтримки.

Що стосується технології соціального проектування в ЄС, її основні принципи визначені методологією управління проектом, яка прийнята Європейською комісією у 1992 році. Згідно з цією методологією процеси управління проектом утворюють проектний цикл, який складається з шести етапів:

- програмування;
- ідентифікація;
- формулювання;
- фінансування;
- впровадження;
- оцінювання та аудит [7, с.13].

Механізм розробки будь-якого соціального проекту передбачає послідовне проходження ряду етапів:

- 1) аналітичного (проблемно-орієнтований аналіз ситуації);
- 2) етапу концептуалізації (побудови ієрархії цілей і завдань);
- 3) етапу інструменталізації (відбору ефективних інструментів здійснення діяльності в рамках проекту);
- 4) конкретизації схеми дій (до рівня заходів та порядку (графіка) їх проведення);
- 5) бюджетування проекту;

б) виділення критеріїв ефективності реалізації проекту, очікуваних показників і методів їх оцінки.

Ефективний механізм реалізації соціальних проектів передбачає таке розгортання діяльності відповідно до проекту, яке дозволяє їй бути прозорою, спланованою і керованою. Особливу увагу в ході реалізації проекту приділяється управлінню часом (з урахуванням того, що проект повинен бути хронологізованим і чітко обмеженим у часі), управлінню ресурсами (матеріально-технічними, фінансовими, кадровими та ін.), управлінню ризиками, які здатні знизити ефективність реалізованого проекту.

Як зазначається у практичному посібнику «Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України», управління проектним циклом – це специфічна управлінська діяльність щодо прийняття рішень упродовж життєвого циклу проекту, яка спрямована на розв’язання публічної проблеми через визначення і досягнення запланованих цілей. Базовими принципами методології є інтегрований та логіко-структурний підходи, а також те, що проекти мають циклічний характер, є системною цілісністю і складаються з фаз та етапів, що повторюються і для яких можна встановити загальні правила.

В основу проектного циклу покладено три основні принципи:

1. Критерії та процедури прийняття рішень визначаються на кожному етапі (включаючи основні вимоги до інформації та критерії оцінки якості);
2. Зміна етапів циклу відбувається за прогресивним принципом – для успішного виконання наступного етапу необхідно закінчити попередній;
3. Програмування та ідентифікація нових проектів відбувається на базі результатів моніторингу й оцінки як частина структурного процесу зворотного зв’язку й засвоєння інституційних уроків.

У контексті вимог Керівництва з управління проектним циклом, яке прийняте ЄК, процес програмування має узгоджуватися з основними аналітичними документами логіко-структурного підходу, зокрема:

- визначати основних учасників і оцінювати їх потреби, інтереси та можливості;
- визначати й аналізувати пріоритетні проблеми/обмеження й можливості розвитку;
- визначати цілі розвитку, які стосуються обраних пріоритетних проблем;
- визначати відповідність щодо стратегії ЄК з допомоги в розвитку, яка бере до уваги результати аналізу, включаючи потенційні обмеження, засвоєні уроки попереднього досвіду, а також теперішні або заплановані дії інших донорів [7, с.16-17].

Важливим аспектом, що стосуються запровадження європейської практики соціального проектування, можна вважати необхідність класифікації проектів. Так, на думку Россі та Фрімана, існує три основні типи проектів: інноваційні проекти – які випробовують щось нове – нову практику соціального обслуговування або будь-який новий продукт; проекти для поширення досвіду – проекти, які працюють і потенційно можуть бути застосовані в інших країнах, адміністративно-територіальних одиницях, інших територіальних громадах; звичайні проекти – надання послуг, які вже з успіхом надавалися за різних обставин [6, с.35-36].

За класом проекту (складом і структурою самого проекту та його предметної галузі) існують: монопроекти – це окремі проекти різних типів, видів та масштабів; мультипроекти – комплексні проекти, що складаються з ряду монопроектів і потребують застосування багатопроєктного управління; мегапроекти – цільові програми розвитку регіонів, галузей та інших утворень, які включають до свого складу чимало моно- і мультипроектів. Як

правило, мега- та мультипроекти належать до складних чи дуже складних проектів.

Крім того, проекти поділяються на: взаємовиключні (альтернативні) проекти – це проекти, які здійснюються, якщо неможливим або нецільеспрямованим є здійснення інших проектів; альтернативні по капіталу – проекти, які здійснюються в тому випадку, коли кожен із них не може бути здійсненим без використання фінансових коштів, необхідних для здійснення інших проектів; незалежні проекти – проекти, які здійснюються в тому випадку, коли результати реалізації одного не впливають на результати реалізації інших і будь-яка інформація про параметри одного не змінює інформацію про результати інших; взаємовпливаючі – проекти, які здійснюються в тому випадку, якщо при їх спільній реалізації виникають допоміжні позитивні або негативні ефекти, які не виявляються при реалізації кожного із проектів окремо; взаємодоповнюючі – це проекти, які здійснюються в тому випадку, якщо з яких-небудь причин вони можуть бути прийняті чи відкинуті тільки одночасно.

За тривалістю проекту або за термінами реалізації розрізняють: короткострокові проекти (до 3 років); середньострокові (від 3 до 5 років); довгострокові (понад 5 років).

В залежності від мети проекту (отримання прибутків чи соціального ефекту) розрізняють комерційні та некомерційні проекти. [6, с.37-38].

Слід звернути увагу також на те, що кожен проект має низку лише йому властивих ознак: зміна стану проекту задля досягнення його мети; обмеженість у часі; обмеженість ресурсів; неповторність. Це визначає масштаб проекту, його розмір, кількість учасників та ступінь впливу на навколишнє середовище тощо.

Висновки. Таким чином, розглядаючи соціальне проектування як ефективний інструмент вирішення соціальних проблем, слід звернути увагу на те, що при їх розробці та реалізації слід чітко класифікувати проект,

визначити його стратегічні рамки, здійснити аналіз ситуації на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків, визначити необхідні ресурси та цільові групи, критерії оцінювання та ризики проекту, очікувані результати. В такому випадку ми маємо методологію управління проектним циклом, яка дозволяє чітко відображати цілі, завдання та результати (ефекти) проекту при одночасній мінімізації ризиків.

Вважаємо, що в реалізації соціальних проектів бажано спиратися на принципи ЄС:

- правила конкуренції за державну допомогу для реалізації проектів;
- врахування екологічної політики;
- повага до принципу рівних можливостей;
- підхід, що базується на партнерстві та демократії;
- інформаційний супровід, моніторинг та оцінка проектів, що отримали допомогу;
- інвестиційний консалтинг для підвищення рівня проектного менеджменту та першочергової реалізації проектів, які визнані необхідними для розвитку громади або соціального спрямування.

Слід також враховувати проблему появи залежності від грантів, адже сучасна політика ЄС збільшує обсяги допомоги, яку необхідно повертати, та зменшує обсяги дотацій на безповоротній основі.

Можливість успішно застосувати європейський досвід соціального проектування в Україні визначається розширенням кількості спільних соціальних проектів, відкритістю європейських партнерів до співпраці, отже удосконалення менеджменту соціального проектування з використанням європейського досвіду є нагальною потребою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Применение принципов и обмен опытом.- European Union, 2009.-16 р.
2. Керівництво з питань проектного менеджменту/Пер. з англ. За ред. С.Д. Бушуєва, – 2-ге вид. перероб. – К.: Видав. Дім «Деловая Украина», 2000. – 198 с.
3. Майбутнє європейської соціальної моделі / Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі. / Ентоні Гідденс. – К.: Заповіт, 2006. – 56 с.
4. Сич Н.А. Проект як інструмент вирішення соціально-економічних проблем території // Управління сучасним містом. — 2009. — № 1–4/1–12 (33–36). — С. 67–74.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. - [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/984_011
6. Управління проектами розвитку: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 291 с.
7. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.
8. «Щодо вдосконалення територіально-організаційних механізмів стимулювання інвестиційної діяльності в Україні». Аналітична записка. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/897/>

Матеріали подано в авторській редакції