

УДК 3.35.304

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.108>**Колосовська Ірина Ігорівна***кандидат наук з державного управління, професор,**Українська академія друкарства*

ORCID: 0000-0003-3238-1875

e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua

ДЕТЕРМІНУЮЧІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зосереджено увагу на питанні актуалізації сучасних підходів щодо розробки науково обґрунтованої стратегії формування та розвитку соціальної концепції публічного управління у контексті реагування на новітні соціальні виклики та загрози. Конкретизовано систему детермінуючих факторів на основі відповідних соціальних показників/індикаторів. Розкрито специфіку та основні виміри стратегічного потенціалу формування соціальної концепції публічного управління із урахуванням специфіки ресурсних можливостей.

Ключові слова: публічне управління; соціальна концепція публічного управління; соціальні виклики; детермінуючі фактори; стратегічний потенціал.

Постановка проблеми. Сучасні реалії, обумовлені воєнним станом в Україні, актуалізують необхідність суттєвої модернізації публічного управління шляхом впровадження сучасних підходів у здійсненні соціальної функції держави, удосконалення публічно-управлінської практики реалізації соціальних пріоритетів, створення умов для забезпечення належного рівня соціальної безпеки. Впровадження таких підходів передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої стратегії формування та розвитку соціальної концепції публічного управління із залученням відповідного ресурсного потенціалу та урахуванням досвіду західних країн.

Формування соціальної концепції публічного управління повинно ґрунтуватися на основі інтеграції зусиль, засобів та можливостей державних і неурядових інституцій; розробці та впровадженні дієвих механізмів міжсекторного партнерства щодо забезпечення соціальних гарантій і захисту прав соціально вразливих категорій громадян; ефективному впровадженні механізму соціального замовлення, що сприятиме реальній конкуренції виробників соціальних послуг, використанню інноваційних соціальних технологій тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити значний доробок науковців у дослідженні стратегічних управлінських підходів та механізмів у сфері вирішення соціальних проблем. Так, теоретичні та

практичні проблеми державного управління аналізувалися В. Авер'яновим, М. Білинською, Н. Діденко, В. Князєвим, О. Лебединською, Т. Лукіною, А. Мерзляк, А. Рачинським, В. Тертичкою, В. Трощинським та ін. Спектр соціальних проблем, теоретико-прикладні аспекти публічного управління соціальним розвитком, реалізації соціальної політики в Україні розкрито в роботах В. Бульби, В. Гошовської, Л. Ільчук, М. Кравченко, Л. Мельничук, В. Омельчука, О. Петроє, Т. Семигіної, А. Халецької, Н. Хоми, Н. Ярош та ін.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні наукові розробки у сфері дослідження публічно-управлінських підходів щодо реалізації соціальної функції держави, дискусійними і недостатньо вивченими залишаються питання, пов'язані з необхідністю системної концептуалізації засад та шляхів модернізації сучасних управлінських механізмів у контексті реагування на новітні соціальні виклики та загрози, пов'язані з воєнним станом в Україні; удосконалення інституційного та нормативно-правового врегулювання питань здійснення соціальної підтримки вразливих категорій населення; підвищення дієвості на ринку соціальних послуг суб'єктів недержавного сектору тощо.

Метою статті є обґрунтування системи детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління як рефлектора соціальних процесів.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи специфіку сучасної суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, тенденції і процеси, пов'язані із децентралізацією державного управління, реформуванням місцевого самоврядування, розвитком територіальних громад, пріоритетного значення як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях набувають питання удосконалення управлінських підходів та механізмів функціонування сфери зайнятості; охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

Імпульсом для формування ефективної соціальної політики держави є глибинні дослідження, що базуються на якісній статистичній інформації, використовують сучасні методи оцінки соціальних явищ та процесів загалом у країні та в розрізі її регіонів. Значного поширення набули розробки нових концепцій вимірювання соціальної складової суспільного розвитку, які є інструментом для введення додаткових ключових аспектів розвитку, зокрема згуртованості, довіри, соціального капіталу, соціального включення, суспільних зв'язків тощо [5].

Під час визначення сутності соціальної політики демократичної держави у контексті її гуманітарної спрямованості дослідники наголошують на важливості фіксації значення трьох основних методологічних прин-

ципів: публічності (забезпечення обґрунтованості інформації в межах чинного законодавства, максимальної висвітленості у засобах масової інформації та доведення до відома споживачів соціальних послуг), полісуб'єктності (актуалізації визначення конкретних суб'єктів надання соціальних послуг у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи, включаючи, зокрема, представників недержавного сектору) та справедливості (дотримання співмірності та індивідуального підходу до кожного отримувача допомоги з боку держави, що передбачає чітке врахування прав кожної особи на отримання державної соціальної допомоги та приведення останньої до раціонально обґрунтованих стандартів і норм матеріального забезпечення) [1].

Визначаючи базовими критеріальними категоріями формування соціальної концепції публічного управління: 1) соціальну врівноваженість (ґрунтується на принципах територіальної солідарності, збалансуванні можливостей доступу до ресурсів та послуг регіонів/громад); 2) соціальну відповідальність (ґрунтується на парадигмі урівноваження економічного розвитку та соціального благополуччя населення та передбачає соціально-відповідальний підхід); 3) соціальний капітал (ґрунтується на міцності соціальних відносин, взаємодії та розвитку громадянських ініціатив, довірі, спільних цінностях, почутті спільної ідентичності та приналежності як факторах, що сприяють координації та співпраці різних зацікавлених суб'єктів); 4) соціальну безпеку (передбачає стан правової та інституційної захищеності суб'єктів суспільних відносин від можливих соціальних ризиків, небезпек та загроз; збереження життєво важливих соціальних складових функціонування суспільства і держави шляхом індикативного регулювання соціальних процесів, соціальної сфери та її інфраструктури у розвитку державного організму); 5) соціальну якість (як синтез якості суспільних інститутів, що забезпечують стійкість зв'язків і відносин у межах соціальної організації суспільства та функціонують у різних сферах суспільного життя (освіта, охорона здоров'я, ринок праці, соціальний захист) та якості системи соціальних стандартів і нормативів для забезпечення реалізації соціальних прав та інтересів громадян), доцільно конкретизувати систему детермінуючих факторів на основі відповідних соціальних показників/індикаторів (див. таблицю).

Подолання регіональних диспропорцій та зниження контрастності показників рівня соціального добробуту та якості життя громадян передбачає підвищення ефективності використання економічного, демографічного, соціального, культурного, ресурсного потенціалу кожного регіону (громади).

Система детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління

Критеріальна категорія	Конкретизація детермінуючих факторів на основі соціальних показників/індикаторів
1	2
Соціальна врівноваженість	– показники регіональних відмінностей соціального розвитку у сфері зайнятості/освіти/охорони здоров'я/соціального захисту;
	– індекс гендерного розриву;
	– показники рівності/нерівності між соціальними верствами у сфері охорони здоров'я;
	– рівень соціального відсторонення від матеріальних благ, що визначають бідність за рівнем доходів;
	– рівень середньої заробітної плати;
	– рівень диференціації за рівнем доходів;
	– рівень бідності за абсолютним критерієм
Соціальна відповідальність	– рівень та адресність соціальних виплат;
	– ефективність практики соціального страхування;
	– кількість створених робочих місць;
	– розмір заробітної плати;
	– ступінь відповідальності перед споживачами;
	– показники (індикатори) ефекту/ефективності соціальної відповідальності у частині соціального розвитку;
	– співвідношення соціальних інвестицій та прибутку;
Соціальний капітал	– міцність соціальних відносин та зв'язків;
	– ефективність інституційних форм співпраці;
	– рівень довіри до публічних інститутів;
	– спільні цінності;
	– почуття спільної ідентичності та приналежності;
	– рівень громадянської активності;
	– індекс стійкості організацій громадянського суспільства;
	– індекс процвітання;
Соціальна безпека	– демографічні показники суспільного розвитку (коефіцієнт природного приросту населення; коефіцієнт міграції; коефіцієнт смертності населення; міграційні та еміграційні показники та ін.);
	– індикативні регулятори соціальних процесів та соціальної сфери держави (рівень безробіття за

Продовження таблиці

1	2
	<p>методологією МОП; наявність житлового фонду в сер. на одну особу; обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я; обсяг видатків зведеного бюджету на освіту);</p> <p>– показники рівня життя населення (відношення мін. розміру пенсії до прожиткового мінімуму; відношення середньої зарплати до прожиткового мінімуму; ступінь диференціації доходів населення, мін. з/п; мін. споживчий бюджет (кошик); рівень межі малозабезпеченості</p>
Соціальна якість	– індекс людського розвитку;
	– індекс економічної свободи;
	– індекс якості життя;
	– ВВП на особу в країні;
	– паритет купівельної спроможності;
	– індекс пенсійного забезпечення;
	– мінімальний розмір заробітної плати;
	– мінімальний розмір пенсії за віком;
	– неоподатковуваний мінімум доходів громадян;
	– розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат

Джерело: складено автором.

Для забезпечення належного рівня і якості життя населення держави суб'єктам управління важливо вивчати й адаптовувати до сучасних умов зарубіжний досвід реалізації соціальної політики, запозичувати найбільш прийнятний для наявних у державі умов досвід з метою розробки дієвого механізму відповідно до національних економічних інтересів та вимог. У цьому контексті вагоме значення має пошук оптимального співвідношення поділу/перерозподілу як наявних ресурсів, так і функцій управління між різними рівнями; добір задля застосування дієвих цільових функціоналів у контексті забезпечення стійкості та надійності функціонування соціальної політики в регіонах; формалізація об'єктивних модельних вирішень задля визначення фазової траєкторії розвитку регіонів/громад у разі підвищення збалансованості їх функціонування в умовах ресурсних обмежень та нестабільного економічного середовища [4, с. 87].

Серед пріоритетних завдань у контексті оптимізації функціонування соціальної сфери необхідно вказати на важливість підвищення ефектив-

ності системи соціального захисту як однієї з ключових складових для управлінських структур, зокрема, на регіональному (місцевому) рівні. В умовах децентралізації проблема реформування системи соціального захисту вимагає від держави і суспільства дієвої участі у цьому процесі як відповідних державних інституцій, так і суб'єктів громадянського суспільства. Насамперед йдеться про надання фахової соціальної підтримки соціально вразливим категоріям населення: дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, багатодітним та малозабезпеченим сім'ям, особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, внутрішньо-переміщеним особам, учасникам бойових дій та ін. Зокрема, особливу увагу у контексті надання соціальних послуг необхідно зосередити на діагностиці та моніторингу актуальних потреб та інтересів представників громади; зборі і систематизації інформації щодо попиту на послуги та реагування на зміни соціальної ситуації; здійсненні адресного надання певних видів соціальних послуг відповідним категоріям громадян; участі у формуванні місцевих соціальних програм і плануванні розвитку системи соціальних послуг на регіональному/місцевому рівні; здійсненні громадського контролю за якістю надання соціальних послуг та ефективністю реалізації соціальних програм тощо.

Удосконалення публічно-управлінської практики імплементації соціальних пріоритетів держави повинно бути спрямоване на створення відкритого, прозорого й ефективного управління як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях шляхом: застосування сервісного підходу у здійсненні соціальної функції держави; підвищення ефективності системи соціального захисту населення на засадах індивідуалізації підходу до споживачів соціальних пільг і допомоги та забезпечення їх належної адресності; активного формування ринку соціальних послуг із залученням до співпраці неурядових організацій та реальною конкуренцією надавачів послуг; модернізації сфери надання соціальних послуг у частині розробки та запровадження стандартів якості соціальних послуг та створення системи контролю за їх дотриманням; орієнтації на субсидіарні підходи, за яких держава створює стимули для діяльності і розвитку громадян та їх об'єднань через відповідні механізми; зміщення акцентів у бік активного та дієвого втілення принципів соціального партнерства та взаємного врахування різноманітних соціальних інтересів, що повинно сприяти консолідації суспільства, зміцненню базових інституцій соціальної держави сучасного типу та успішній імплементації сучасних соціальних пріоритетів [3, с. 214].

У контексті окресленої проблематики важливе значення мають ключові стратегічні документи, серед яких, зокрема, необхідно акцентувати увагу на Стратегії людського розвитку, реалізація основних етапів якої визначена до 2025 р. Досягненням мети цієї стратегії передбачається покращити такі основні показники, як тривалість життя, гідний рівень життя, оптимізація зв'язку між економічним зростанням і людським розвитком, зокрема шляхом збільшення інвестицій у якісне оновлення інфраструктури ключових сфер людського розвитку, розбудови соціальної сфери та справедливого розподілу економічних ресурсів [2].

Динамічність змін, що відбуваються, вимагає постійного критичного осмислення теоретичних та практичних підходів до обґрунтування та імплементації стратегічних орієнтирів в управлінні соціальним розвитком. З огляду на це, особливу увагу доцільно зосередити на питанні ресурсних можливостей та стратегічного потенціалу формування соціальної концепції публічного управління, що стосується сфери зайнятості, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту. Зокрема, стратегічний потенціал пропонується розглядати у кількох вимірах: організаційно-трудоий; управлінський; інноваційний, інформаційний.

1. Організаційно-трудоий вимір:

– ефективність ринку праці (стимулювання підвищення рівня кваліфікації й організації праці; створення нових робочих місць; регулювання пропозицій на ринку праці через систему освіти та підготовки, перепідготовки кадрів на рівні держави/регіону/громади; створення розширеної інформаційної мережі працевлаштування за вимогами та системно-універсальних умов із наданням можливості займатися підприємницькою/індивідуальною діяльністю);

– оплата праці (регулювання рівня мінімальної заробітної плати; зменшення прямого й непрямого оподаткування оплати праці; динаміка реальної заробітної плати; стан погашення заборгованості з виплати заробітної плати).

2. Управлінський вимір:

– ефективність управління (оптимізація співвідношення ефективності функціонування інституції та чисельності апарату управління; якісний склад кадрового забезпечення; мінімізація витрат на управління шляхом забезпечення відповідних організаційно-економічних умов);

– цілеспрямованість системи управління (вибір відповідних організаційних структур управління для вирішення спеціальних завдань у контексті забезпечення розвитку соціальних пріоритетів; налагодження дієвих координаційних міжгалузевих і територіальних зв'язків у межах держави/регіону/громади).

3. Інноваційний вимір:

– інвестиційна підтримка розвитку інновацій (стимулювання інвестиційного клімату та диверсифікація інвестиційних джерел з метою модернізації управління соціальним розвитком на рівні держави/регіону/громади; підтримка та розвиток інноваційних форм соціального підприємництва; використання інноваційного потенціалу у контексті реформування ринку соціальних/освітніх/медичних послуг;

– інноваційна ефективність функціонування публічних інституцій (упровадження сучасних інновацій та досягнень науково-технічного прогресу з метою оптимізації системи комунікацій та взаємодії; поширення практики використання інноваційних підходів у процесі ухвалення рішень на різних рівнях управлінської ієрархії).

4. Інформаційний вимір:

– інформаційна спроможність інституцій та громадян (підвищення рівня інформатизації та технічних можливостей інформаційного забезпечення; державна підтримка розвитку та впровадження інформаційних технологій; використання інформаційних технологій з метою забезпечення ефективного зворотнього зв'язку);

– розвиненість інформаційного середовища (активізація використання інформаційних ресурсів у різних сферах та видах діяльності; посилення інформаційної безпеки суб'єктів державного/регіонального/місцевого управління; розвиток інформаційної системи управління гарантуванням соціальної безпеки).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, визначення системи детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління та вимірів стратегічного потенціалу її імплементації сприятиме забезпеченню об'єктивної пріоритетності напрямів та обґрунтування етапності реалізації шляхом підтримки та розвитку потенційних можливостей; активізації інвестиційних процесів, узгодження зі стратегією соціально-економічного розвитку та координації дій на різних рівнях управлінської ієрархії, інкорпорації важелів та регуляторів впливу на формування, посилення і використання організаційно-трудоного, управлінського, інноваційного та інформаційного виміру потенціалу з позиції прикладного стратегічного інструментарію суб'єктів публічного управління на рівні держави/регіону/громади.

Список використаної літератури:

1. Петровський П. М., Попок А. А. Гуманітарна спрямованість соціальної політики в умовах децентралізації. *Демократичне врядування* : наук. вісн. 2020. Вип. 2(26). URL: www.dv.lvivacademy.com. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію людського розвитку” : Указ Президента України від 02.06.2021 р. № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>.

3. Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАН України, д. е. н., проф. В. С. Загорського, д. держ. упр., проф. П. М. Петровського. Львів, 2021. 256 с.

4. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : нац. доп. / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика. К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с.

5. Трощинський В. П., Мельничук Л. М., Ярош Н. П. Системи оцінювання соціального розвитку регіонів: міжнародний досвід та вітчизняна практика. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 1 (96). С. 62–69. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/53331>. DOI 10.36030/2310-2837-1(96)-2020-62-69.

Kolosovska Iryna Ihorivna

*PhD in Public Administration, Professor,
Ukrainian Academy of Printing
ORCID: 0000-0003-3238-1875
e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua*

DETERMINING FACTORS OF THE FORMATION OF THE SOCIAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. Modern realities in Ukraine actualize the need for a significant modernization of public administration through the introduction of modern approaches in the implementation of the social function of the state, improvement of the public management practice of implementing social priorities. This implies the need to develop a scientifically based strategy for the formation and development of the social concept of public administration with the involvement of appropriate resource potential and taking into account the experience of Western countries.

Recent research and publications analysis. The spectrum of social problems, theoretical and practical aspects of public management of social development, implementation of social policy in Ukraine are revealed in the works of V. Hoshovska, L. Ilchuk, M. Kravchenko, L. Melnychuk, V. Omelchuk, O. Petroye, T. Semigina, S. Prylipko, A. Khaletska, N. Yarosh and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Issues related to the need for a systematic conceptualization of the foundations and ways of modernizing modern management mechanisms in the context of responding to the latest social challenges and threats related to the state of war in Ukraine remain insufficiently studied; improvement of the institutional and regulatory legal regulation of social support for vulnerable categories of the population; increasing the efficiency of the social services market.

Paper main body. Determining the essence of the social policy of a democratic state, it is necessary to focus on three main methodological principles: publicity (ensuring the validity of information within the limits of current legislation, maximum coverage in the mass media and informing consumers of social services), polysubjectivity (updating the definition of specific subjects provision of social services in the context of the implemen-

tation of administrative and territorial reform, including, in particular, representatives of the non-state sector) and justice (adherence to proportionality and an individual approach to each recipient of assistance from the state, which involves a clear consideration of the rights of each person to receive state social assistance and bringing the last to rationally justified standards and norms of material support).

The basic criterion categories of the formation of the social concept of public administration are: 1) social balance (based on the balancing of opportunities for access to resources and services of regions/communities); 2) social responsibility (based on the paradigm of balancing economic development and social well-being of the population); 3) social capital (based on the strength of social relations, trust, shared values); 4) social security (presupposes the state of legal and institutional protection of subjects of social relations against possible social risks, dangers and threats); social quality (as a synthesis of the quality of social institutions and the quality of the system of social standards and regulations to ensure the realization of social rights and interests of citizens). From the point of view of distinguishing the above criterion categories, it is expedient to specify the system of determining factors of the formation of the social concept of public administration on the basis of relevant social indicators. It is important to focus special attention on the issue of resource opportunities and the strategic potential of forming the social concept of public administration. In particular, the strategic potential is proposed to be considered in the organizational and labor, management, innovation and information dimensions.

Conclusions. Determining the system of determining factors for the formation of the social concept of public administration and measurements of the strategic potential of its implementation will contribute to ensuring the objective prioritization of directions and substantiating the phasing of implementation by supporting and developing potential opportunities; activation of investment processes, coordination with the strategy of socio-economic development and coordination of management actions at the level of the state/region/community.

Key words: public administration; social concept of public administration; social challenges; determining factors; strategic potential.

References

1. Petrovskiy, P. M., Popok, A. A. (2020). Humanitarna spriamovanist sotsialnoi polityky v umovakh detsentralizatsii. *Demokratychnе vriadiuvannia: nauk. visn.* Vyp. 2(26). URL: www.dv.lvivacademy.com. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>.
2. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 travnia 2021 roku "Pro Stratehiiu liudskoho rozvytku": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 02.06.2021 r. No. 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>.
3. Publichne upravlinnia v Ukraini: problemy ta perspektyvy rozvytku: monohrafiia. (2021) / za zah. red. chl.-kor. NAN Ukrainy, d. e. n., prof. V. S. Zahorskoho, d. derzh. upr., prof. P. M. Petrovskoho. Lviv. 256 s.
4. Sotsialno-ekonomichniy potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv: nats. dop. (2014) / za red. akad. NAN Ukrainy E. M. Libanovoi, akad. NAAN Ukrainy M. A. Khvesyka. K.: DU IEPSR NAN Ukrainy. 776 s.
5. Troshchynskiy, V. P., Melnychuk, L. M., Yarosh, N. P. (2020). Systemy otsiniuvannia sotsialnogo rozvytku rehioniv: mizhnarodnyi dosvid ta vitchyzniana praktyka. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.* Vyp. 1 (96). S. 62–69. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/53331>. DOI 10.36030/2310-2837-1(96)-2020-62-69.