

Д. Левчишен

## УПРАВЛІНСЬКЕ МОДЕЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано можливості та ймовірності побудови багаторівневої теоретичної моделі, що описує процес реалізації принципу соціальної справедливості у державному управлінні. Застосовано тривимірний підхід щодо забезпечення балансу інтересів у державі. Розроблено загальні рекомендації із впровадження принципу соціальної справедливості шляхом якісних змін у різних напрямках державної політики.

**Ключові слова:** принцип соціальної справедливості, державне управління, управлінське моделювання, соціальна політика.

Принцип соціальної справедливості є системоутворюючим чинником соціально та економічно ненапруженого суспільства, гармонійного розвитку держави та кожного громадянина. Однак, у сучасному українському політичному дискурсі не має чіткого розуміння та усвідомлення його сутності. Водночас, як соціальна справедливість проголошується головним пріоритетом державної політики [1, 2] та принципом державно-управлінської діяльності, потрібен єдиний методологічний, аполітичний, сталий, правовий підхід до розуміння поняття та механізмів його реалізації в управлінській практиці. Одним з таких механізмів, на нашу думку, може стати управлінське моделювання.

Процесами моделювання, проектування та конструювання державних політик в Україні займаються чимало науково-дослідних інститутів. Однак, на сьогодні існує проблема налагодження комунікативного обміну між політичним, адміністративним та науковим істеблшментом.

Управлінським моделюванням соціальної справедливості як предметом наукового дослідження частково займаються Т. Бердникова, І. Василенко та інші науковці.

Доцільно зазначити, що на сучасному етапі відсутні напрацювання в рамках комплексного підходу, необхідна концептуальна модель реалізації принципу соціальної справедливості на практиці державного управління, адже відомо що, соціальна справедливість як основа життєдіяльності суспільства, як принцип функціонування соціальних інститутів та діяльності управлінців не виникне до тих пір, поки не буде створена модель для її конструювання, не буде сформований її образ. Вищезазначене і є метою статті.

Наше дослідження базуватиметься на алгоритмізації державно-управлінського проектування, що запропонував С. Сулашкін [3]. Наводимо її нижче.

I. Стадія проблемного розкладання (аналізу): 1) інтерес (особистості, групи, держави); 2) ціннісне цілепокладання; 3) суб'єкти та об'єкти; 4) інструменти та ресурси державного управління; 5) проблема.

II. Стадія управлінського конструювання (синтезу): 5.1) неділимі завдання; 5.2) ідеї, концепти, контури вирішення завдань; 6) рішення; 7) міри, дії; 8) пакування в інтегруючі документи і програми; 9) реалізація; 10) результат.

Із соціології нам відомо, що соціальна реальність складається із трьох рівнів. Враховуючи також і особливості сприйняття та трактування соціальної справедливості

на рівні держави, бізнесу та особистості, потрібно проаналізувати принцип соціальної справедливості у державному управлінні на трьох рівнях соціальної реальності, а саме на макро-, мезо- та мікрорівнях.

Для початку доцільно виокремити необхідні умови або найбільш значимі параметри, які, на нашу думку, необхідні для забезпечення (задоволення інтересів) соціальної справедливості на цих рівнях.

До макрорівня належать параметри, що забезпечують умови для реалізації принципу соціальної справедливості у державному управлінні загалом для суспільства:

- рівність у розподілі благ;
- гарантія невід’ємних прав та обов’язків;
- надання та закріплення умов для реалізації внутрішнього потенціалу кожного.

На мезорівні є такі параметри:

– відповідність ролі різних прошарків, груп індивідів життю суспільства їх соціальному становищу (у соціальній та фінансовій політиці, наприклад, – відповідність виділення трансфертів місцевим бюджетам відповідно до їх соціально-економічного розвитку);

- відповідність заслуг та винагороди.

На мікрорівні до списку параметрів, що описують наявність соціальної справедливості, відносять:

- відповідність діяльності та винагороди;
- відповідність прав та обов’язків.

Перед тим, як розпочати конструювання самої моделі, необхідно виміряти рівень соціальної справедливості для того, щоб визначити наскільки ефективна або не ефективна державна політика. Його можна перевірити на основі опитування населення або використати офіційні дані.

Доцільно зазначити, що державні інститути на основі офіційних даних Держкомстату, аналітичних матеріалів міністерств та науково-дослідних центрів висвітлюють окремі питання економічного, бюджетного міжрегіонального вирівнювання. Так, наприклад, Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України відповідає за забезпечення рівних можливостей навчатися на всій території України, Міністерство фінансів України регулює розподіл міжбюджетних трансфертів, Міністерство охорони здоров’я контролює дотримання медичної та соціальної допомоги населенню. Окремі міністерства, для більш комплексної оцінки, використовують результати соціологічних опитувань для визначення ступеня задоволеності населення діяльністю органів державного або регіонального управління.

Таким чином, проводиться фрагментарне оцінювання соціальної справедливості у різних державних політиках. Водночас, необхідний системний комплексний моніторинг використання принципу соціальної справедливості на усіх рівнях державного управління з позицій забезпечення прав людини, економічних, фінансових, соціальних благ та навіть умов реалізації людиною власного внутрішнього потенціалу.

Автор пропонує оцінити соціальну справедливість як результат економічної управлінської діяльності у розрізі регіонів України відповідно до таких параметрів:

- споживання на душу населення (показник – грошові доходи населення);
- розподіл та перерозподіл (показник – видатки зведеного бюджету).

Використані дані знаходяться у вільному доступі та їх можна знайти на сайті Державної служби статистики України (табл. 1).

**Таблиця 1**  
**Показники рівня соціальної справедливості у розрізі регіонів України**

Регіони	Грошові доходи населення, грн			Видатки зведеного бюджету на душу населення, тис. грн		
	2007	2012	2012 у % до 2007	2007*	2012	2012 у % до 2007
<b>Україна</b>	<b>10 126,0</b>	<b>23 931,1</b>	<b>236,3</b>		<b>4 855,7</b>	
АРК	8 589,7	19 418,1	226,1		4 967,3	
Вінницька	8 963,3	20 816,9	232,2		4 519,4	
Волинська	8 022,6	18 256,5	227,6		5 031,7	
Дніпропетровська	11 439,0	27 268,9	238,4		4 902,0	
Донецька	11 625,7	27 541,7	236,9		4 935,5	
Житомирська	8 864,5	20 740,4	234,0		4 755,3	
Закарпатська	7 323,8	15 824,7	216,1		4 374,2	
Запорізька	11 276,2	25 882,0	229,5		4 466,5	
Івано-Франківська	8 336,0	18 895,0	226,7		4 801,0	
Київська	10 248,8	26 153,0	255,2		4 843,6	
Кіровоградська	8 564,6	19 741,7	230,5		4 714,2	
Луганська	9 620,0	22 896,8	238,0		4 331,5	
Львівська	9 523,8	21 180,7	222,4		4 268,6	
Миколаївська	9 376,5	21 997,8	234,6		4 534,5	
Одеська	8 780,8	21 069,5	239,9		4 347,5	
Полтавська	10 382,3	22 795,9	219,6		4 726,9	
Рівненська	8 285,6	19 331,9	233,3		4 908,0	
Сумська	9 876,3	21 032,4	213,0		4 404,9	
Тернопільська	8 063,5	17 401,1	215,8		4 367,6	
Харківська	10 328,5	23 731,3	229,8		4 322,1	
Херсонська	8 374,5	19 167,3	228,9		4 425,8	
Хмельницька	8 965,3	20 312,0	226,6		4 618,2	
Черкаська	8 782,7	19 897,9	226,6		4 683,5	
Чернівецька	7 738,0	16 727,0	216,2		4 519,6	
Чернігівська	9 337,4	21 268,5	227,8		4 548,6	
м. Київ	18 233,2	49 651,9	272,3		8 316,8	
м. Севастополь	9 093,1	21 331,4	234,6		4 837,3	

Аналіз наведених даних свідчить, що не зважаючи на стійке зростання у вказаних періодах, їх рівень у кожній області значно відрізняється по відношенню до середнього показника по Україні. А значна відмінність у соціальному забезпеченні – основна причина виникнення соціальної напруженості у суспільстві. Саме в період соціально-політичного та економічного напруження необхідний комплексний підхід до реалізації принципу соціальної справедливості у державному управлінні.

\* дані відсутні у вільному доступі.

Також доцільно розглянути етапи реалізації принципу соціальної справедливості у вигляді проблемно-управлінського дерева, яке містить світоглядно-психологічні, соціально-економічні та політико-адміністративні організаційно-управлінські заходи у сучасних українських реаліях (табл. 2).

Таблиця 2

**Проблемно-управлінське дерево реалізації принципу соціальної справедливості у державному управлінні**

Назва проблеми	Ідея (концепт), рішення	Нормативно-правовий акт, організаційно-управлінське рішення
1	2	3
1. Ігнорування концепту людини та особистості у процесі побудови соціальної держави та в освітньо-педагогічній діяльності	Визначення сутності людини, мотивів її діяльності на принципово нових засадах (для державного управління), а також виявлення об'єктивно і суб'єктивно обумовлених потреб груп населення	Внесення змін до Закону України "Про освіту", "Про загальну середню освіту", "Про вищу освіту".  Розробка та написання за підтримки держави підручника із суспільствознавства на концептуально інших основах  Розробка та закріплення споживчого кошика розрахована за новою методикою [4].  Розробка концепції гармонійного психоемоційного, культурно-інтелектуального та фізичного розвитку сучасної людини
2. Інституційне цілепокладання в економічній та соціальній політиці. 2.1. Відсутність науково обґрунтованої, довгострокової стратегії соціальної політики	Розробка на основі принципу соціальної справедливості механізмів забезпечення соціальної політики з урахуванням стратегії економічного та сталого розвитку держави	Указ Президента України "Про затвердження Доктрини соціального розвитку України". На сьогодні відбувається обговорення базової версії Концепції соціального розвитку України на 2013 – 2023 рр. розробленої за ініціативою Міністерства соціальної політики [5]
2.2. Невідповідність державної соціальної політики принципам соціальної держави	Формування активної та адресної соціальної політики.  Пріоритетне фінансування соціальної сфери.  Формування економічної політики, в основу якої був покладений принцип підпорядкування виробництва цілям соціального розвитку та зростання добробуту населення	

Продовження табл. 2

1	2	3
<p>2.3. Відсутність системи моніторингу основних кількісних показників соціальної держави</p>	<p>Розробка системи показників соціальної держави, що піддавалися б систематичному моніторингу для постійного використання у практиці державного управління, наприклад: структура доходів і витрат населення, основні демографічні (тривалість життя та ін.) і соціальні показники (кількість освітніх та медичних закладів на душу населення), доля інвестицій у соціальну сферу</p>	<p>Указ Президента України про затвердження “Доктрини соціального розвитку”</p>
<p>2.4. Реалізація цінової політики, що не враховує реальні доходи населення</p>	<p>Забезпечення збалансованої політики щодо росту номінальних доходів та динаміки цін на товари і тарифів за послуги.</p> <p>Встановлення оптимальних цінових пропорцій шляхом державного регулювання ринку</p>	<p>Прийняття рішень у сфері цінового регулювання.</p> <p>Внесення змін до Закону України “Про ціни та ціноутворення”</p>
<p>3. Проблема нормативного закріплення в Конституції України</p>	<p>Розкриття імперативного правового змісту преамбули Конституції України щодо поняття “забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя” [6], маючи на увазі конкретизацію змісту гідних умов життя на території України.</p> <p>Закріплення принципу соціальної справедливості в Конституції України як інтегруючого ціннісного показника</p>	<p>Внесення змін до Конституції України</p>
<p>4. Проблеми формування та реалізації кадрової політики</p>	<p>Встановлення відповідності між правами, обов’язками, обмеженнями, з одного боку, та відповідальністю – з іншого.</p> <p>Формування комп’ютерної бази даних особових справ державних службовців для можливості ознайомлення з ними громадян та внесення зауважень.</p> <p>Нормативне закріплення досвіду, освіти та рангу, необхідних для заняття тієї чи іншої посади; регламентація планування просування по службі кожного державного службовця</p>	<p>Внесення змін до Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.</p> <p>Внесення змін до Кодексу державного службовця</p>

Закінчення табл. 2

1	2	3
5. Низький рейтинг України із низки показників соціально-економічного та культурного розвитку стосовно до розвинутих країн (житло, освіта, охорона здоров'я, сфера культури, рекреація)	Розробка, закріплення та впровадження політико-адміністративної доктрини за всіма напрямками діяльності української держави та формування оцінкових критеріїв ефективності її реалізації. Діючі програми є декларативними або короткостроковими, серед них – Декларація соціальної справедливості: гідна праця та соціальний захист [7] та щорічний Національний план дій [8]	Доктрина соціального розвитку. Доктрина економічного розвитку. Доктрина гуманітарного розвитку. Доктрина геополітичного розвитку. Доктрина розвитку науки (у рамках кожної доктрини розробляється регіональна або субрегіональна програми)
5.1. Процес подальшого соціального та матеріального розшарування груп населення	Законодавче та договірне регулювання оплати праці.  Введення прогресивного прибуткового оподаткування та неоподаткованого мінімуму.  Закріплення принципу співвідношення середньої заробітної плати державних службовців та працівників приватного сектору	Прийняття рішень у політиці зайнятості населення та політиці у сфері доходів та оплати праці.  Створення спеціалізованого державного органу, що виконував би функцію вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання рівня життя та доходів населення

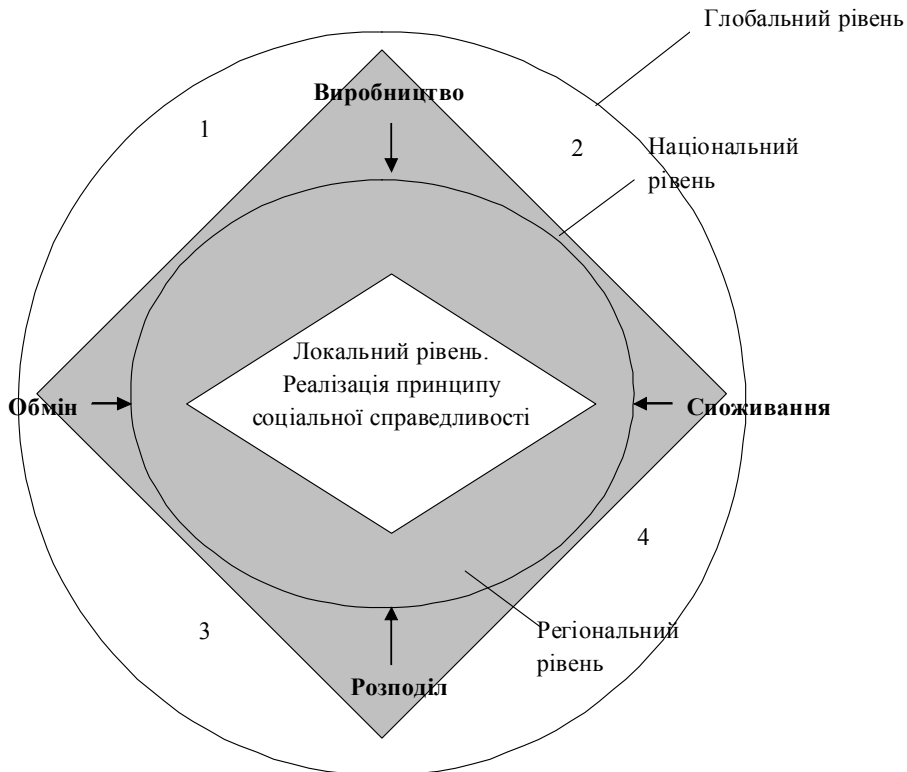
У подальшому доцільно:

- 1) провести комплексні дослідження соціальної справедливості у всіх областях України на основі постійного моніторингу однорідних соціальних груп;
- 2) актуалізувати проведення постійного аналізу та системної діагностики раціональності розподілу коштів державного та місцевих бюджетів, підвищення соціальної відповідальності державних та місцевих органів влади, громадян та бізнесу;
- 3) проектування стану та умов забезпечення принципу соціальної справедливості шляхом розробки національної доктрини та регіональних програм забезпечення соціальної справедливості та контроль за їх виконанням;
- 4) проектування принципу соціальної справедливості на основі управлінських моделей, концептуальна схема рівнів однієї з можливих наведена нижче (рис. 1).

#### Висновки

Представлена модель виявиться дієвою, якщо дотримуватися поетапного її впровадження:

- 1) розробка векторної стратегії із соціального забезпечення для національного рівня у розрізі регіонів та для кожного регіону окремо для основних соціальних прошарків населення;
- 2) визначення базових методів впровадження принципу соціальної справедливості, які б забезпечили рух згідно із заданими напрямками моделі;



**Рис. 1. Концептуальна схема однієї з можливих управлінських моделей:**  
1 – історико-географічні особливості; 2 – історико-часові особливості; 3 – етнонаціональні умови; 4 – професійно-статусні особливості сприйняття та прояву.

3) розробка плану тактичних заходів як сукупності конкретних дій для реалізації векторної стратегії для кожного напрямку.

Оцінковими критеріями досягнення принципу соціальної справедливості у цій моделі будуть:

- 1) збалансованість цілей та завдань прогнозного періоду організації;
- 2) пропорційність, яка б відповідала результатам економічного та соціального розвитку підприємства;
- 3) достатність, яка б забезпечувала прогнозні відновлювальні темпи росту.

Соціальна справедливість на мікрорівні, певною мірою, визначається інституційним порядком органу державного управління, містячи в собі нормативно-правове та організаційно-функціональне забезпечення. Тому важливого значення в механізмі забезпечення принципу соціальної справедливості набувають процеси формування кадрової політики та порядок внутрішніх відносин.

#### Література

1. Звернення Президента України з нагоди Дня соціальної справедливості [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23034.html>.

2. Президент окреслив чотири стратегічних напрямки соціальних реформ: від 07.03.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23272.html>.

3. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) [Текст] / С. С. Сулашкин. — М. : Научный эксперт, 2006. — Вып. 2. — С. 12.

4. Щодо удосконалення методики визначення споживчого кошику [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / НІСД при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1233>.

5. Експерти обговорили базову версію Концепції соціального розвитку України на 2013 – 2023 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=246545437&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=246545437&cat_id=244276429).

6. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Декларація соціальної справедливості: гідна праця та соціальний захист [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. — Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=2C7\\_56F17551BA8C468FE46D3C613B14B?art\\_id=148588&cat\\_id=34941](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=2C7_56F17551BA8C468FE46D3C613B14B?art_id=148588&cat_id=34941).

8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки, затверджено Указом Президента №128/2013 від 12.03.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.

#### D. Levchyshen

### MANAGEMENT MODELING OF THE PRINCIPLE OF SOCIAL JUSTICE REALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

**The possibilities and probabilities of building a multi-theoretical model that describes the process of implementing the principle of social justice in public administration are analysed. Three-dimensional approach is used to ensure the balance of interests in the state. The general recommendations for the implementation of the principle of social justice through qualitative changes in different directions of public policy are developed.**

**Key words: the principle of social justice, public administration, management modelling, social policy.**