

*Кащук М.І., здобувач, Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

*Kashchuk M., Postgraduate Student, National University of Civil Defence of Ukraine,
Kharkiv*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ НА ПРИНЦИПАХ СОЦІАЛЬНОЇ ЯКОСТІ ТА ЛЮДИНОЦЕНТРИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR THE FORMATION OF SOCIAL MECHANISMS BASED ON SOCIAL QUALITY AND HUMAN-CENTRED GOVERNANCE

Статтю присвячено формуванню теоретичної основи соціальних механізмів підвищення якості життя населення шляхом поєднання концепцій соціальної якості, людських можливостей, публічної цінності та колаборативного врядування. Визначено, що результативна соціальна політика має оцінювати не лише обсяг ресурсів або кількість послуг, а суспільні умови, за яких людина здатна користуватися правами, реалізовувати можливості, брати участь у житті громади та впливати на рішення. Охарактеризовано взаємопов'язані умови соціальної якості: безпеку соціально-економічного становища, фактичне включення до суспільних інститутів, згуртованість спільнот та уповноваженість людини. Показано, що підхід людських можливостей дозволяє врахувати різну здатність людей перетворювати однакові ресурси на фактичні результати. Концепцію публічної цінності використано для обґрунтування необхідності узгодження суспільно корисного результату, легітимності та організаційної спроможності. Колаборативне врядування розглянуто як спосіб залучення органів влади, громадськості, бізнесу й надавачів послуг до спільного визначення проблем і реалізації рішень. Запропоновано принципи формування соціальних механізмів: гідність, реальна доступність, справедливість, участь, субсидіарність, територіальна чутливість, підзвітність і збереження публічної відповідальності. Обґрунтовано причинно-логічний ланцюг «ресурси — доступ — можливості — участь — суспільний результат», який може бути використаний для проектування регіональних програм і оцінювання їх впливу на якість життя населення.

Ключові слова: *соціальна якість, людські можливості, людиноцентричне врядування, публічна цінність, колаборативне врядування, соціальні механізми, якість життя.*

The article develops a theoretical basis for social mechanisms aimed at improving quality of life by combining the concepts of social quality, human capabilities, public value and collaborative governance. Effective social policy should

be assessed not only by the amount of resources or the number of services but also by the social conditions under which individuals can exercise rights, realise opportunities, participate in community life and influence decisions. Four basic conditions of social quality are identified: socio-economic security, social inclusion, social cohesion and social empowerment. The capability approach makes it possible to take into account people's different ability to convert identical resources into actual outcomes. The concept of public value is used to substantiate the need to coordinate socially valuable outcomes, legitimacy and operational capacity. Collaborative governance is considered a means of engaging public authorities, civil society, business and service providers in jointly defining problems and implementing solutions. The principles for forming social mechanisms are proposed: dignity, actual accessibility, fairness, participation, subsidiarity, territorial sensitivity, accountability and preservation of public responsibility. A causal chain — resources, access, capabilities, participation and social outcome — is substantiated and can be used to design regional programmes and evaluate their impact on the quality of life of the population.

Keywords: *social quality, human capabilities, human-centred governance, public value, collaborative governance, social mechanisms, quality of life.*

Постановка проблеми. Соціальна політика може бути формально забезпечена законодавством, програмами й бюджетними ресурсами, але не створювати очікуваного результату для людини. Наявність установи не гарантує доступу, грошова допомога не завжди усуває бар'єри, а проведена консультація не означає реального впливу громадян на рішення. Це свідчить про необхідність теоретичного підходу, який дозволяє пов'язати матеріальні умови, індивідуальні можливості, суспільні відносини та інституційну спроможність. Без такого зв'язку соціальні механізми зводяться до набору інструментів, а людиноцентричність залишається загальною декларацією.

Для регіонального державного управління проблема має просторовий вимір. Однакові правові гарантії реалізуються в територіях із різною економічною базою, щільністю населення, транспортною доступністю, кадровим забезпеченням і громадською активністю. Отже, теоретична модель повинна одночасно захищати універсальність прав і допускати різні способи їх практичного забезпечення. Вона також має визначити межі партнерства: участь недержавних суб'єктів потрібна для використання локальних знань і ресурсів, але не повинна перетворюватися на відмову держави від відповідальності.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Концепція соціальної якості сформувалася як спроба оцінювати не лише індивідуальний добробут, а суспільні умови повноцінної участі людини. У колективній праці під редакцією В. Бека, Л. ван дер Маезена та А. Вокера соціальна якість пов'язується з характером взаємодії між особою, інститутами й суспільством [1]. Підхід людських можливостей А. Сена переносить увагу з обсягу ресурсів на реальну свободу людини бути й діяти у спосіб, який вона має підстави цінувати [2].

Концепція публічної цінності М. Мура пропонує оцінювати діяльність публічних організацій за поєднанням суспільно значущого результату, підтримки й легітимності та операційної спроможності [3]. Теорія колаборативного

врядування К. Анселла й А. Гаш пояснює умови спільного прийняття рішень державними та недержавними учасниками: стартові умови, інституційний дизайн, лідерство, діалог, довіру і проміжні результати [4]. В українській нормативній системі територіальну й багаторівневу логіку підтримує Закон України «Про засади державної регіональної політики» [5].

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування інтегрованого теоретичного підходу до формування соціальних механізмів на принципах соціальної якості та людиноцентричного врядування. Для досягнення мети необхідно визначити управлінський зміст умов соціальної якості, показати значення людських можливостей і публічної цінності, встановити роль колаборативної взаємодії та сформуванати причинно-логічну модель, придатну для проєктування регіональної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Вихідним положенням пропонованого підходу є розуміння якості життя як результату взаємодії трьох площин. Перша охоплює ресурси й умови: доходи, житло, роботу, послуги, інфраструктуру та безпеку. Друга відображає здатність конкретної людини скористатися цими ресурсами з урахуванням здоров'я, віку, сімейних обов'язків, знань, місця проживання та соціальних бар'єрів. Третя характеризує інституції: їх здатність узгоджувати рішення, забезпечувати права, підтримувати участь і коригувати політику. Соціальні механізми мають пов'язати ці площини у керований процес.

Концепція соціальної якості виходить за межі індивідуальної задоволеності. Вона ставить питання про те, чи створює суспільство умови для повноцінної участі людини в економічному, соціальному, культурному та політичному житті [1]. Такий підхід важливий для державного управління, тому що дозволяє оцінювати не лише приватні результати, а якість відносин, довіру до правил, доступ до інститутів і здатність спільнот діяти разом. Людина розглядається не як пасивний одержувач допомоги, а як учасник суспільних процесів.

Першою умовою соціальної якості є соціально-економічна безпека. Вона означає надійний доступ до ресурсів, необхідних для гідного життя і планування майбутнього. До неї належать не тільки дохід і зайнятість, а житло, здоров'я, освіта, соціальний захист, транспорт і базова інфраструктура. Управлінський зміст полягає у забезпеченні мінімальних гарантій, запобіганні різким втратам, доступності страхових і компенсаційних механізмів та здатності системи підтримувати людину в період соціального ризику.

Другою умовою є соціальна включеність — фактичний доступ до інститутів, послуг, ринку праці, освіти й суспільних мереж. Формальна рівність прав не усуває фізичних, фінансових, інформаційних або культурних бар'єрів. Наприклад, електронна послуга може бути недоступною людині без необхідних навичок або технічних засобів, а наявна вакансія — неприйнятною за відсутності транспорту чи догляду за дитиною. Тому механізми включеності повинні поєднувати універсальний дизайн, адресний супровід, різні канали доступу та активне виявлення незадоволених потреб.

Третьою умовою є соціальна згуртованість. Вона характеризує довіру, солідарність, визнання спільних правил і здатність груп співпрацювати, не втрачаючи відмінностей. Для державного управління згуртованість залежить від

справедливості процедур, прозорості розподілу ресурсів і послідовності рішень. Її не слід ототожнювати з відсутністю критики або одностайністю. Навпаки, зріла згуртованість допускає конфлікт інтересів, але забезпечує легітимні способи його розв'язання й однакову повагу до прав учасників.

Четвертою умовою є соціальне уповноваження — здатність людини отримувати інформацію, формулювати інтереси, впливати на рішення та захищати права. Воно має індивідуальну й інституційну сторони. Індивідуальна включає знання, навички й упевненість у власній дієздатності. Інституційна охоплює відкритість даних, доступність консультацій, звернень, оскарження і громадського контролю. Кількість проведених зустрічей не є достатнім показником: важливо, чи отримали учасники інформацію завчасно, чи могли запропонувати альтернативу і чи було надано мотивовану відповідь.

Чотири умови є взаємозалежними. Матеріальні ресурси без включеності можуть залишатися недоступними. Участь без базової безпеки часто доступна лише найбільш ресурсним групам. Згуртованість без уповноваження може перетворитися на вимогу пасивної лояльності, а уповноваження без довіри — на формальний конфлікт без спроможності до спільної дії. Тому соціальні механізми мають оцінювати баланс умов, а не максимізацію одного показника. Політика, що збільшує середній дохід, але посилює виключення або територіальну нерівність, не може вважатися повністю результативною.

Підхід людських можливостей доповнює соціальну якість аналізом індивідуальних відмінностей. За А. Сеном, однаковий набір благ може створювати різний простір реальної свободи [2]. Людина з інвалідністю може потребувати додаткових ресурсів для пересування; мешканець віддаленої території — більше часу й витрат для отримання послуги; особа з обов'язками догляду — гнучкого графіка. Відтак державне управління повинно оцінювати не тільки розподіл ресурсів, а чинники їх перетворення на можливості.

З цієї позиції людиноцентричне врядування означає проектування політики від життєвої ситуації людини, а не від внутрішньої структури установ. Отримувач не повинен самостійно координувати відомства, повторно подавати однакову інформацію або пристосовувати складну проблему до категорій окремої програми. Механізм має передбачати зрозумілий маршрут, супровід, поєднання каналів і можливість виправлення помилки. Людиноцентричність не скасовує загальних правил, але вимагає перевіряти, чи не створюють вони непропорційний бар'єр для певної групи.

Водночас орієнтація на потреби окремої людини повинна узгоджуватися з публічним інтересом, рівністю й обмеженістю ресурсів. Держава не може задовольнити будь-який індивідуальний запит, але зобов'язана обґрунтовувати критерії пріоритетності, забезпечувати недискримінаційність і розглядати альтернативні способи досягнення результату. Отже, людиноцентричне врядування є не персоналізованою привілеєю, а способом зробити загальні права фактично доступними за різних життєвих обставин.

Концепція публічної цінності дає критерій оцінювання управлінського рішення. М. Мур пропонує поєднувати три компоненти: цінний для суспільства результат, легітимність і підтримку та операційну спроможність організації [3]. У

сфері якості життя це означає, що програма повинна не лише відповідати формальним повноваженням, а створювати відчутний ефект, бути справедливою і мати реалістичний ресурсний план. Відсутність будь-якого компонента робить рішення нестійким.

Публічна цінність має матеріальний, колективний і процедурний виміри. Матеріальний охоплює користь від послуг і підтримки. Колективний включає безпеку, довіру, чисте довкілля та згуртованість. Процедурний стосується рівності ставлення, прозорості, участі й можливості оскарження. Тому задоволеність користувача не може бути єдиним показником. Популярне рішення може порушувати права меншості, а непопулярна короткострокова дія — бути необхідною для довгострокової стійкості. Публічний орган повинен відкрито пояснювати співвідношення цих вимірів.

Легітимність публічної цінності не формується лише експертним висновком. Вона потребує поєднання законодавчого мандата, професійних знань, політичної відповідальності, даних і участі заінтересованих сторін. Саме тут важливим стає колаборативне врядування. Воно створює організований простір, у якому публічні й непублічні учасники спільно уточнюють проблему, оцінюють альтернативи та беруть участь у реалізації. Проте співпраця має бути формалізована настільки, щоб зберігалася відповідальність і можливість перевірки.

Модель К. Анселла й А. Гаш показує, що результат співпраці залежить від стартових умов, балансу ресурсів, інституційного дизайну, фасилітативного лідерства, прямого діалогу, довіри та проміжних успіхів [4]. Для соціальних механізмів це означає необхідність враховувати нерівність учасників. Велика організація або бізнес мають більше експертних і часових ресурсів, ніж неформальна група мешканців. Без спеціальних заходів представництво може бути формально відкритим, але фактично нерівним.

Колаборативність не є універсальною заміною владного рішення. Держава зберігає обов'язок гарантувати права, встановлювати мінімальні стандарти, діяти у випадку невідкладного ризику та контролювати публічні кошти. Спільне обговорення корисне для складних і взаємозалежних проблем, але не може використовуватися для перекладання відповідальності на громадські організації або домогосподарства. Критерієм належної співпраці є підвищення якості рішення й можливостей людей, а не скорочення державних зобов'язань.

Територіально орієнтоване врядування поєднує універсальні принципи з особливостями конкретного місця. Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає необхідність узгоджених дій різних рівнів влади та врахування специфіки територій [5]. У запропонованому підході регіон виступає не лише адміністративною одиницею, а простором взаємозалежних ринків праці, мереж послуг, транспортних потоків і соціальних зв'язків. Рішення повинно враховувати внутрішньорегіональні відмінності, а не спиратися лише на середній обласний показник.

Субсидіарність визначає належний рівень прийняття рішення. Питання має вирішуватися найближче до людини, якщо цей рівень має достатню спроможність і не створює нерівності доступу. Регіональна координація потрібна для послуг, що

обслуговують кілька громад, подолання диспропорцій, обміну даними та методичної підтримки. Центральний рівень установлює права, загальні стандарти й правила фінансування. Такий розподіл запобігає як надмірній централізації, так і фрагментації.

На основі розглянутих концепцій пропонується причинно-логічний ланцюг формування соціального механізму. Першою ланкою є ресурси і правові гарантії. Другою — реальна доступність, що враховує просторові, фінансові, інформаційні та фізичні бар'єри. Третьою — можливості людини перетворити доступний ресурс на цінний результат. Четвертою — участь у суспільному житті й вплив на рішення. П'ятою — індивідуальний та колективний результат: безпека, здоров'я, зайнятість, довіра, згуртованість і здатність планувати майбутнє.

Для кожної ланки потрібні окремі показники. Ресурси вимірюються фінансуванням, персоналом і потужностями. Доступність — часом, відстанню, вартістю, складністю процедур та охопленням. Можливості — здатністю фактично скористатися послугою або здійснити вибір. Участь — не лише кількістю консультацій, а рівнем впливу й відповіддю на пропозиції. Результат — змінами у життєвих умовах і суспільних відносинах. Змішування цих рівнів призводить до хибного висновку, що витрачений ресурс уже є досягнутим ефектом.

Проектування механізму має починатися з визначення суспільної проблеми й груп, для яких вона проявляється. Далі аналізуються бар'єри та чинники перетворення ресурсів. Після цього обираються інструменти, розподіляється відповідальність, забезпечуються участь і ресурсна здійсненність. Завершальним елементом є моніторинг не тільки виконання, а зміни можливостей та соціальної якості. Якщо результат не досягнуто, необхідно перевірити, на якій ланці виник розрив: нестача ресурсу, недоступність, невідповідний дизайн, низька довіра або слабка координація.

До принципів формування соціальних механізмів належать повага до гідності, фактична доступність, справедливість, участь, субсидіарність, територіальна чутливість, прозорість, підзвітність і збереження публічної відповідальності. Ці принципи повинні бути операціоналізовані. Наприклад, доступність перевіряється часом і бар'єрами, участь — можливістю впливу, підзвітність — наявністю публічного пояснення, а територіальна чутливість — диференціацією способів реалізації за незмінності прав.

Обмеження інтегрованого підходу пов'язані зі складністю вимірювання довіри, згуртованості та можливостей, а також із ризиком надмірної концептуальної широти. Щоб уникнути розмитості, кожна програма повинна обирати обмежений набір умов і причинних зв'язків, які безпосередньо стосуються визначеної проблеми. Теоретична рамка не замінює емпіричного аналізу, а задає питання, які необхідно перевірити даними, консультаціями й оцінюванням.

Висновки. Інтеграція концепцій соціальної якості, людських можливостей, публічної цінності та колаборативного врядування створює цілісну теоретичну основу для формування соціальних механізмів. Соціальна якість визначає суспільні умови участі; підхід можливостей показує, як ресурси перетворюються

на реальну свободу; публічна цінність узгоджує результат, легітимність і спроможність; колаборативне врядування розкриває процес спільного формування рішень. Територіальна орієнтація та субсидіарність дозволяють адаптувати способи реалізації до особливостей регіонів без зменшення універсальних прав.

Запропонований ланцюг «ресурси — доступ — можливості — участь — суспільний результат» може використовуватися для підготовки регіональних програм, оцінювання публічних послуг і визначення причин управлінських розривів. Подальші дослідження доцільно спрямувати на операціоналізацію чотирьох умов соціальної якості та перевірку того, які комбінації інструментів найбільш ефективно розширюють можливості різних груп населення.

Список використаних джерел:

1. Beck W., van der Maesen L., Walker A. (eds.). The Social Quality of Europe. The Hague: Kluwer Law International, 1997. URL: https://openlibrary.org/books/OL678811M/The_social_quality_of_Europe
2. Sen A. Development as Freedom. New York: Alfred A. Knopf, 1999. 366 p.
3. Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 402 p. URL: https://books.google.com/books/about/Creating_Public_Value.html?id=Hm9uKVj0qDYC
4. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18, No. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

References:

1. Beck W., van der Maesen L., Walker A. (eds.). The Social Quality of Europe. The Hague: Kluwer Law International, 1997. URL: https://openlibrary.org/books/OL678811M/The_social_quality_of_Europe
2. Sen A. Development as Freedom. New York: Alfred A. Knopf, 1999. 366 p.
3. Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 402 p. URL: https://books.google.com/books/about/Creating_Public_Value.html?id=Hm9uKVj0qDYC
4. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18, No. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
5. On the Principles of State Regional Policy: Law of Ukraine of 5 February 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>