

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.3.15>

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
ректор Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

І. М. Михайловський

здобувач,
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ НА ЗАСАДАХ КЛАСТЕРИЗАЦІЇ

На засадах кластеризації у статті конкретизовано інституційні засади державного управління соціальною інфраструктурою. Встановлено, що стратегічними ресурсами державного управління соціальною інфраструктурою на базі кластерів є робоча сила, капітал і матеріальні ресурси. Враховуючи той факт, що кластерні ініціативи зазвичай розглядаються як процес реалізації завдань національної політики суспільного розвитку з точки зору інституційних форм, промоутерами кластерних ініціатив є безпосередньо органи державної влади, які ініціюють модель процесу кластерного розвитку та надають організаційну та інформаційну підтримку. Тому роль уряду полягає не в тому, щоб безпосередньо формувати кластери, а в тому, щоб формувати завдання, ініціювати появу кластерів, формувати відповідні мотивації та механізми, формувати надійний нормотворчий процес. Запропоновано основні напрями кластерного управління соціальною інфраструктурою: ефективне соціальне страхування, захист працівників, політика у сфері виплати заробітної плати, що реалізується різними способами, заходи на ринку праці, житлова політика. Визначено проблеми державного управління соціальною інфраструктурою за кластерною ознакою (недостатня поінформованість населення про важливість своєї ролі в розвитку країни; доступність послуг житлово-громадської, освітньої, медичної та іншої соціальної інфраструктури; активізація майнове розшарування – знищення середнього класу, збільшення соціальних витрат, що призводить до зниження економічної активності населення). Запропоновано напрямки активізації ефективних інструментів кластерного управління соціальною інфраструктурою (розробка інвестиційної політики, що підтримує людський капітал; адаптація до інноваційних світових тенденцій, особливо у використанні соціального партнерства; створення та постійна підтримка засад соціальної справедливості) соціальна рівність та регулювання оподаткування; досягнення цілей соціального забезпечення та розвиток форм державно-приватного партнерства; сприяння підвищенню відповідальності для кожної людини через реалізацію положень економічної свободи та активної участі населення).

Ключові слова: соціальна інфраструктура, розвиток, публічне управління, кластеризація, забезпечення.

Постановка проблеми. Реформування внутрішньої соціальної політики є однією з головних проблем не лише окремих країн ЄС, а й ЄС загалом. Після того, як Великобританія вирішила вийти з Європейського Союзу, напрямок, у якому розвивається європейське суспільство, знову стає важливим. Незважаючи на значні політичні та економічні досягнення, ЄС більше не в змозі забезпечити належним

чином задовільні показники соціально-економічного зростання. Адже загострення проблем розвитку в ЄС є сигналом того, що економіка перебуває в системі масового виробництва, де прямиий вплив великих корпорацій і стабільні моделі зайнятості більше не підходять для сучасного світу та глобальної конкуренції, яка характеризується швидкими темпами. технологічні зміни. Існуючі ринкові відносини створю-

ють хороші можливості для забезпечення соціальної рівності. У свою чергу, їх практична реалізація безпосередньо потребує цілеспрямованих дій, сформованих за конкретними принципами. Такі дії представляють конкретні аспекти збалансованої соціальної політики або управління соціальною інфраструктурою. Тобто проблема формування соціально-економічної системи має свою специфіку, а її основні принципи регулюють процес виробництва та розподілу національних продуктів з метою підвищення добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На питання розбудови системи публічного управління соціальною інфраструктурою в Україні зверталася увага в працях науковців: О. Амоші, Т. Аткинсона, О. Грішнєвої, Г. Еспінг-Андерсена, А. Колота, В. Куценко, Е. Лібанової, Т. Маршалла, Дж. Стигліця, В. Скуратівського.

Мета статті полягає в обґрунтуванні інституційних засад публічного управління соціальною інфраструктурою України.

Виклад основного матеріалу. Провідну роль у фінансуванні соціальної політики має відігравати бюджетна система, для чого все населення має мати доступ до гарантованого державою мінімуму соціальних послуг. У грошовому вираженні це може бути на найнижчому поточному рівні вартості, який дорівнює гарантованому обсязі фінансування. Роль держави змінилася в тому, що вона вже не безпосередньо фінансує установи для реалізації соціальної політики, а забезпечує необхідні кошти для покриття витрат конкретних споживачів послуг за рахунок соціальних державних асигнувань [1-2].

Плануючи виділення коштів на створення та розвиток інститутів реалізації національної соціальної політики, необхідно враховувати:

- розвиток інфраструктури, що допоможе вирішити соціально-економічні завдання в нових умовах (транспорт, дороги, очищення стічних вод, зв'язок тощо);

- покращення інституційних мереж у великих містах, подолання депресії в районах з екстремальними природними та економічними умовами, активізація інсти-

туцій у малих містах, створення сучасних послуг у сільській місцевості;

- оптимізація інституційної мережі з урахуванням економічної доцільності (прогноз та кількість доступних послуг) [3-4].

Після цього в деяких країнах зросли витрати на соціальну політику та соціальний захист, що певною мірою зменшило бідність і нерівність у доходах. Загалом сучасна європейська модель базується на справедливості. Вона теоретично передбачає єдність дій держави і громадян, спрямованих на задоволення основних матеріальних потреб усього населення та зміцнення соціальної згуртованості.

Водночас зростає занепокоєння щодо того, що заходи бюджетної компенсації не відповідатимуть адекватним суспільним викликам у тому темпі та масштабі, що створює ризики для стійкості системи. Порушується соціальний діалог, необхідний для досягнення колективних угод. Це призвело до мирних і не дуже демонстрацій і заворушень, а також до бурхливих проявів невдоволення окремих верств населення.

Проте практика призвела до появи все нових і нових проблем, які неможливо вирішити однією теорією. Для переходу до сучасної безкризової мережевої інформаційної економіки необхідно об'єднати зусилля фахівців. Лише за наявності соціальної доброї волі на основі економічного зростання та структурної перебудови в бік 6-7 технологічних систем, глобальна економіка може виправити соціальне становище переважної більшості населення більшості країн світу.

Західні суспільства досягли такого високого рівня багатства, що можливість втрати такого становища викликає страх і занепокоєння у більшості людей у цих країнах [5]. Таким чином, поглиблення кризи соціальної держави може призвести до дестабілізації умов життя.

У нинішній ситуації багатьом країнам необхідно зосередитися на покращенні інвестиційного середовища, підтримці стабільності банківської системи та наблизенні до хвилі технологічного прогресу.

Найбільш розвинені країни мають відігравати ключову роль в інноваційній

діяльності. Вони завжди активні у розвитку фундаментальної, а потім і прикладної науки, а отже виступають виробниками нової продукції – результату технологічних процесів. Тому ми чекаємо, коли економіки світу розвиватимуться різними темпами.

Поки країни чекають нової хвилі технологічної реструктуризації, вони повинні залишатися соціально орієнтованими та знаходити гроші, щоб прогодувати своїх людей, незважаючи на зростання кількості пенсіонерів, зростання боргового тягаря та вичерпання традиційних джерел доходу.

Виникають нові проблеми стану суспільства, в якому надання матеріальних благ відбувається в контексті невирішених ситуацій, пов'язаних з моральною складовою. Ринок праці став антиринковим, а населення, яке живе в суспільстві споживання і нібито залежне від законів ринкової економіки, більше не реагує на сигнали ринку. Тому на ринку праці суспільства споживання потрібні не ринкові правила, а переорієнтація на загальний розвиток.

Для здійснення творчої діяльності у власності необхідна участь усіх трудящих у прибутку. Економічне зростання посилюється завдяки зміні моделей попиту та переходу до участі в прибутках, не лише збільшуючи дохід, але й створюючи можливість володіння власністю.

Важливою умовою існування єдиної соціальної моделі є спільні зусилля як органів державної влади, так і політичних партій, профспілок і громадських організацій усіх країн.

Становлення ринкових відносин в Україні супроводжується реалізацією багатьох завдань, серед яких, як одна з вирішальних складових, – створення ефективної системи оподаткування, що дозволяє регулювати розподіл суспільних благ серед населення з метою запобігання його зuboжіння.

Автори стверджують, що впровадження інституційних форм, атрибутів, структурних компонентів, відповідних ресурсів і факторів для використання кластерного підходу як ефективного державного інструменту реалізації політики розвитку в

країнах та їх регіонах є важливою складовою раніше невирішених глобальних теорій державного управління. сексуальні проблеми. Спираючись на дослідження, отримані в галузі державного управління, соціально-економічних і технічних наук, аналіз кластерів як сформованого явища пропонує розглядати їх поза межами просто продуктивної діяльності. Адже, з одного боку, це певний консорціум компаній, безпосередньо розташованих на відносно компактному майданчику, що безпосередньо гарантує виникнення синергії. У цьому випадку між цими структурами існують функціональні залежності щодо процесів виробництва та реалізації товарів і послуг та відповідних рівнів конкуренції та кооперації. Тобто вони зосереджені безпосередньо на виробництві певного класу товарів, головною метою яких є формування та запуск інноваційного продукту.

Крім того, пропонується розглядати кластери як неформальну форму об'єднання на добровільних засадах великих провідних підприємств, різноманітних науково-освітніх організацій тощо. Проблеми в реалізації кластерної політики виникають через те, що вона знаходиться на межі промислової, соціально-економічної та регіональної політики, де певним чином відповідають різні міністерства чи відомства, оскільки ринкова економіка не передбачає прямого управління промисловим сектором і промисловістю, а у період адміністративної економіки також стає актуальним вміння поєднати сучасні вітчизняні розробки та дослідницький досвід і надати їм державності, чітко розмежувавши їх у різних напрямках розвитку. Держава також може підтримувати бізнес різними способами, щоб стимулювати життєдіяльність кластерів у конкретних регіонах. Саме такий підхід до кластеризації дозволяє державним органам на різних рівнях управління ефективно взаємодіяти з різними суб'єктами, компаніями, більш конкретно представляти їхні характерні показники та тактичні завдання, закладаючи тим самим основу для цілеспрямованого та мотивованого стратегічного планування. Таким чином, залежно від визначеної стратегічної спря-

мованості забезпечення регіонального розвитку, кластерні підходи можуть бути реалізовані як окремі типи відповідно до трьох різних функціональних та структурних підходів: промислові агломерації, певні мережеві структури або кластерні плани. Тому кластерна політика має відповідати двом основним процесам розвитку будь-якої економічної системи в країні та її регіонах. Перший полягає в комплексному стимулюванні виникнення кластерів, створенні передумов для активізації кластерів, динамічного розвитку та діяльності, що підтримує формування існуючих кластерів. Другий – напряду стимулювати генерацію та реалізацію кластерних ініціатив як важливу передумову генерації та формування кластерів [1-5].

Вважаємо, що кластери відіграють важливу роль як дієвий інструмент для ефективного групування галузевих накопичень, можливого дублювання, нераціонального та нецільового використання процесів фінансування, виділення та окреслення спільних цілей з окремими окремими галузями, послугами, галузями, для розробки методів організації спільної роботи. Це набагато ефективніше, ніж організація, візовий процес, координація тощо відповідних відділів. Бюрократична тяганина також не дозволяє вирішити питання, які поступово змінюються з року в рік [3]. З науково-методологічної точки зору дослідження проблеми формування кластерів доцільно здійснювати з таких аспектів:

- визначити основні механізми державного управління соціальною інфраструктурою;
- аналіз функціональної реалізації таких механізмів;
- проводити дослідження актуальних проблем, що виникають у державному управлінні захистом населення;
- різноманітні стратегічні напрямки розвитку трудового капіталу та підвищення його якості до світового рівня [1].

Таким чином, кластерна модель механізмів публічного управління соціальною інфраструктурою України з кількома компонентами (соціальний захист населення, організація належного медичного захисту населення, еколого-гігієнічний захист

населення, сприяння організації праці та забезпечення зайнятості населення) репрезентує актуальну суб'єкт-суб'єктну та суб'єкт-об'єктну взаємодію кластерів (сприяння соціальному захисту населення; екологічний та санітарно-гігієнічний захист населення; організація належного медичного захисту праці населення та забезпечення зайнятості населення) та механізми публічного управління.

Враховуючи результати аналізу, підтверджуємо основні напрями соціальної політики України в сучасних умовах.

1. Ефективне соціальне страхування. Практика визначає основні форми соціального страхування: від нещасних випадків, пов'язаних з народженням та доглядом за дитиною, допомога по інвалідності, страхування на випадок безробіття, довгострокове пенсійне страхування.

2. Захист зайнятості. Положення щодо усунення нерівності між сторонами на ринку праці. Рішучі національні дії в цій сфері мають бути зосереджені на наданні ефективної фінансової підтримки працівникам у разі заподіяння шкоди здоров'ю чи іншим чином. У такий спосіб держава встановлює законодавчі норми для забезпечення системи угод між працівниками та підприємцями.

3. Політика виплати заробітної плати реалізується різними способами. Конкретні регулятивні заходи часто мають місце, коли конкретні працівники мають низький рівень професійної підготовки, а їхні позиції є відносно слабкими.

4. Діяльність на ринку праці. Він визначає здатність держави впливати на існуючий попит і робочу силу. Таким чином, вплив на ринок праці базується на коригуванні законодавчих норм, які безпосередньо стосуються використання іноземної робочої сили, в контексті сприяння скороченню виходу частини працівників на ринок праці, інформування зацікавлених структур, фінансування система підвищення кваліфікації працівників з урахуванням змін у національній економіці.

5. Житлова політика. В його основі лежить надання допомоги працівникам, які винаймають належне житло. Є альтернатива: стимулювати самостійне житло.

На сучасному етапі проведення соціальної політики виявлено різноманітні негативні тенденції за окремими напрямками:

- недостатня поінформованість громадян, які не усвідомлюють важливості своєї ролі в розвитку країни;
- низька якість і недостатність наявного житла та громадських, освітніх, медичних та інших соціальних послуг;
- активізація майнового розшарування – знищення середнього класу;
- Збільшення соціальних витрат, що призводить до зниження економічної активності населення.

Для вирішення виявлених проблем та активізації ефективних інструментів соціальної політики рекомендується:

- розробка інвестиційної політики, що підтримує людський капітал;
- адаптуватися до світових тенденцій інноваційної діяльності, особливо у сфері використання соціального партнерства;
- встановлення та підтримка соціальної справедливості на основі соціальної рівності та податкового регулювання;
- актуалізація цілей соціального забезпечення та розвиток форм державно-приватного партнерства;
- сприяти підвищенню відповідальності кожної особи за забезпечення свого добробуту шляхом дотримання положень економічної свободи та активної участі громадськості. Усе це сприятиме розвитку соціальної інфраструктури.

Висновки. Сучасна європейська соціальна модель теоретично передбачає єдність дій держави та громадянського суспільства, спрямованих на задоволення основних матеріальних потреб населення та посилення згуртованості. Водночас швидкість і масштабність заходів бюджетної компенсації не дозволяють адекватно вирішувати соціальні завдання, створюючи ризики для стабільності системи. Соціальний діалог, необхідний для досягнення колективних угод, був порушений, що в деяких випадках призводило до проявів невдоволення серед окремих груп. Для комплексного вирішення соціальних проблем необхідні спільні зусилля теоретиків і практиків, необхідний перехід до безкризової мережевої інформаційної економіки.

Використання кластерних моделей для управління соціальною інфраструктурою потребує формальної інституційної бази, яка якимось чином координує розвиток кластерних об'єднань, сформованих за участю споріднених фірм, що належать до споріднених кластерних організацій. Кластери, у свою чергу, вимагають взаємної довіри між безпосередніми учасниками та значного процесу планування. У цьому контексті розглядається певна адаптація використання методів кластеризації в соціальній інфраструктурі для формування кластерів за допомогою органів державної влади з використанням ефективних класичних методів управління. Запропонований підхід дозволяє прив'язати соціальну інфраструктуру до соціально-економічної системи країни або її регіону та розглядати її як складну систему взаємопов'язаних соціально-економічних кластерів. Запропонована структурна модель кластерів управління соціальною інфраструктурою дозволяє регулювати проблему збалансованого розвитку країн, оцінювати рівень інвестиційної привабливості соціальної інфраструктури або її компонентів, рівень економічної самостійності та стабільності окремих кластерів та інших груп. Запропонована загальна кластерна модель управління соціальною інфраструктурою може слугувати основою для формування інформаційної моделі соціально-економічних кластерів. Він також має специфічну структуровану форму бази даних, що містить інформацію про стан суб'єктів соціальної інфраструктури та їхні специфічні стосунки до відповідних зовнішніх державних соціально-економічних програм. Тобто на основі кластерної моделі управління в майбутньому буде сформовано динамічну економіко-математичну модель, яка допоможе вирішувати різноманітні задачі прогнозування та задачі стратегічного планування та управління соціальною інфраструктурою.

Список використаної літератури:

1. Кузьменко, Р. В. Соціальна політика: основні проблеми періоду глобалізації. Держава та регіони. 2008. № 6. С. 120-123.
2. Державна політика в соціогуманітарній сфері [Текст]: підручник / [авт. кол.:

- В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. К.: НАДУ, 2010. 284 с
3. Михенко, А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2011-2-31.pdf>.
 4. Окладна, М. Г. Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток URL: <http://dbms.institute/files/nd/19.pdf>.
 5. Arpita, K. What is Social Exclusion? A Story from the field URL: <http://www.developmentoutlook.org/2014/05/what-is-social-exclusion-story-from.html>.
 6. Workers in 7 EU countries worse off today than 8 years ago URL: <https://www.etuc.org/press/workers-7-eu-countries-worse-today-8-years-ago#.WNasBSlv>

Shestakovska T., Mykhailovskyi I. Public management of social infrastructure on the basis of clustering

On the basis of clustering, the article specifies the institutional principles of state management of social infrastructure. It was established that the strategic resources of the state management of social infrastructure on the basis of clusters are labor force, capital and material resources. Taking into account the fact that cluster initiatives are usually considered as a process of implementing the tasks of the national social development policy from the point of view of institutional forms, the promoters of cluster initiatives are directly the state authorities that initiate the model of the cluster development process and provide organizational and informational support. Therefore, the government's role is not to directly form clusters, but to form tasks, initiate the emergence of clusters, form appropriate motivations and mechanisms, and form a reliable rule-making process. The main directions of cluster management of social infrastructure are proposed: effective social insurance, protection of employees, policy in the field of salary payment, which is implemented in various ways, measures on the labor market, housing policy. The problems of state management of social infrastructure are identified by cluster feature (insufficient awareness of the population about the importance of their role in the development of the country; availability of housing and public, educational, medical and other social infrastructure services; activation of property stratification – destruction of the middle class, increase in social costs, which leads to decrease in economic activity of the population). Directions for the activation of effective cluster management tools for social infrastructure are proposed (development of an investment policy that supports human capital; adaptation to innovative world trends, especially in the use of social partnership; creation and constant support of the principles of social justice); social equality and regulation of taxation; achievement of social security goals and development of forms of public-private partnership; promoting the increase of responsibility for each person through the implementation of the provisions of economic freedom and active participation of the population).

Key words: social infrastructure, development, public administration, clustering, provision.