

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

FORMATION OF MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF THE SOCIAL SPHERE IN THE CONDITIONS OF POST-WAR RECONSTRUCTION

Сучасний історичний стан України характеризується безпрецедентною військовою агресією, розв'язаною Росією проти України, що уже завдало критичних наслідків соціальній сфері. В такій надскладній ситуації державне управління у сфері соціального захисту має сформувати відповідні механізми ефективного впливу суб'єктів на суспільні відносини соціальної сфери з метою забезпечення публічно-соціальних інтересів. Складна економічна та соціальна ситуація відображається і на сприйнятті населенням першочергових дій щодо державної соціальної допомоги та її можливих форм. Проблематика підвищення заробітних плат, збільшення можливостей працевлаштування та допомога малозабезпеченим громадянам залишається ключовою і потребує вирішення. У статті розглянуто питання, пов'язані з аналізом стану соціальної сфери в Україні та пошуком підходів до формування механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови. Мета роботи полягає в дослідженні формування механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови. Методологія дослідження передбачає використання загальнонаукових методів вивчення суспільних явищ і процесів (аналіз, синтез, моделювання, типологізація, опитування, інтерпретація, абстрагування, узагальнення, а також методів системного та порівняльного аналізу) з метою визначення стану соціальної сфери у довоєнний період, виокремлення проблематики періоду російської військової агресії та визначення необхідних механізмів державного управління соціальною сферою в умовах поствоєнної відбудови України. Наукова новизна роботи полягає у виокремленні правового, економічного та організаційно-адміністративного механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови та визначенні напрямів і особливостей їх формування. **Висновки.** Встановлено, що формування механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови в Україні має передбачати акцентування на правових механізмах (стратегічні документи, нормативно-правові акти у сфері соціального забезпечення та захисту), економічних механізмах (інструментарій активізації інвестицій, стимулювання активності на ринку праці, фінансування капітального будівництва, підтримка підприємницької діяльності, податкові преференції для важливих галузей господарства), організаційно-адміністративних механізмах (активізація електронного урядування, організація актуальних систем працевлаштування, забезпечення прозорих та спрощених адміністративних процедур для отримання дозвільної документації та

ведення господарської діяльності, інтегровані служби соціальної допомоги).

Ключові слова: механізми державного управління, соціальна сфера, державна політика, післявоєнна відбудова.

The current historical state of Ukraine is characterized by unprecedented military aggression unleashed by Russia against Ukraine, which has already caused critical consequences for the social sphere. In such an extremely difficult situation, public administration in the field of social protection should form appropriate mechanisms of effective influence of subjects on social relations of the social sphere in order to ensure public and social interests. The difficult economic and social situation is also reflected in the perception of the population of priority actions on state social assistance and its possible forms. The problem of increasing wages, increasing employment opportunities and assistance to low-income citizens remains key and needs to be addressed. The article deals with issues related to the analysis of the state of the social sphere in Ukraine and the search for approaches to the formation of mechanisms of public administration of the social sphere in the post-war reconstruction. The purpose of the work is to study the formation of mechanisms of public administration of the social sphere in the post-war reconstruction. The methodology of the study involves the use of general scientific methods of studying social phenomena and processes (analysis, synthesis, modeling, typology, surveys, interpretation, abstraction, generalization, as well as methods of systematic and comparative analysis) in order to determine the state of the social sphere in the pre-war period, to highlight the problems of the period of Russian military aggression and to determine the necessary mechanisms of public administration of the social sphere in the post-war reconstruction of Ukraine. The scientific novelty of the work is the allocation of legal, economic and organizational-administrative mechanisms of public administration of the social sphere in the conditions of post-war reconstruction and determination of directions and features of their formation. **Conclusions.** It has been established that the formation of mechanisms of public administration of the social sphere in the conditions of post-war reconstruction in Ukraine should include an emphasis on legal mechanisms (strategic documents, regulations in the field of social security and protection), economic mechanisms (tools for activating investments, stimulating activity in the labor market, financing capital construction, supporting entrepreneurial activity, tax preferences for important sectors of the economy), organizational and administrative mechanisms.

Key words: mechanisms of public administration, social sphere, state policy, post-war reconstruction.

УДК 351:364.07
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.31.8>

Мойсіяха А.В.

д. філос. в галузі публ. упр. та адм.

Вступ. Одним із напрямів реалізації сучасної державної політики є соціальна сфера, адже забезпечення добробуту, високої якості життя, гарантування захисту різних категорій громадян є діяльністю, орієнтованою на людський розвиток та пріоритетність людських прав. Система державного управління спрямовується на регулювання соціальних аспектів, що визначають соціальні виплати, рівень життя, забезпечення зайнятості, задоволення побутових потреб, надання медичної допомоги. Виходячи з означеного, соціальна політика держави має забезпечувати ключові напрями розвитку соціального буття та безпеки людини за рахунок цілеспрямованої дії на них суб'єктів регулятивної діяльності. Вирішальну роль сьогодні відіграють захист від безробіття на основі збереження роботи та державної допомоги, захист людей похилого віку, широкий доступ до медичних послуг та ін. Ключові тенденції (технологічні зміни, старіння населення, урбанізація, міграція та наслідки зміни клімату) впливають на політику соціального захисту та можуть ще більше загострити нерівність. Інклюзивне відновлення та справедливий перехід економіки до більш цифрового, екологічнішого, більш справедливого та орієнтованого на людину майбутнього вимагає оновлення систем соціального захисту, які можуть допомогти людям використовувати нові можливості [1].

Сучасний історичний стан України характеризується безпрецедентною військовою агресією, розв'язаною Росією проти України, що уже завдало критичних наслідків соціальній сфері. В такій надскладній ситуації державне управління у сфері соціального захисту має сформулювати відповідні механізми ефективного впливу суб'єктів на суспільні відносини соціальної сфери з метою забезпечення публічно-соціальних інтересів (діяльність з надання фінансової допомоги, опіка над певними категоріями людей, сприяння у подоланні складних життєвих обставин, медико-соціальні послуги та ін. спрямування) в умовах післявоєнної відбудови країни [2; 3].

Аналізуючи стан соціальної сфери в Україні, що склався на період до повномасштабного російського вторгнення, слід зупинитися на наслідках значної демографічної кризи. Населення у віці 60 років і старше становить близько 25% населення, а співвідношення людей похилого віку (60+) і працездатного віку (16–59 років) становить понад 40% (що перевищує показник більшості країн ОЕСР). Зазначене є результатом низького рівня народжуваності в Україні та суттєвого рівня міграції за кордон у пошуках роботи.

Враховуючи ранній вихід на пенсію, а також пенсії по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника 45% знаходились на утриманні держави, а 90% пенсіонерів не мають можливості оплатити елементарні медичні потреби, незважаючи на наявність хронічних захворювань. Перед війною в Україні було 2,7 мільйона людей з обмеженими можливостями (6% населення). Кожна третя сім'я з дітьми зазнавала матеріальних проблем [4].

Рівень безробіття, який становив близько 9% у 2021 році, не повною мірою враховував проблеми з незайнятою та незадіяною у навчальних закладах молоддю, значну неформальну та незадекларовану роботу, а також внутрішньо переміщених осіб. За останні роки погіршилися показники зайнятості молоді, жінок і жителів сільської місцевості. Сектор малих і середніх підприємств становив 63% зайнятих у бізнесі до війни та майже 50% доданої вартості в приватному секторі. Незважаючи на територіальні втрати і труднощі із залученням іноземних інвестицій, спостерігається розширення ІКТ і зусилля з модернізації сільського господарства, чому сприяли значні інвестиції в логістику та інфраструктуру. Реформа Державної служби зайнятості включала нові електронні послуги, які дозволяли шукачам роботи та роботодавцям створювати онлайн-акаунти для полегшення взаємодії шукачів роботи як з державною інституцією, так і з роботодавцями, а також веб-платформи для професійної орієнтації та розвитку [4].

Складна економічна та соціальна ситуація відображається і на сприйнятті населенням першочергових дій щодо державної соціальної допомоги та її можливих форм (рис. 1). Проблематика підвищення заробітних плат, збільшення можливостей працевлаштування та допомога малозабезпеченим громадянам залишається ключовою і потребує вирішення.

В цілому до несприятливих чинників, які погіршують стан соціальної сфери, можна віднести: погіршення показників економічного розвитку (рівень інфляції, ВВП на душу населення, рівень доходів); зменшення чисельності населення та тривалості життя; недостатнє державне фінансування соціального забезпечення; тінізація сфери зайнятості; невідповідність сучасним вимогам соціальної інфраструктури; низька якість інституціонального забезпечення соціальної сфери [6].

Зазначена проблематика постійно знаходилася у колі інтересів науковців. Питання, пов'язані з вивченням різних механізмів державного управління соціальною сферою, досліджували у своїх працях такі зарубіжні та вітчизняні науковці як Е. Арвасік, К. Бабиц,

А. Гемерійк, М. Кальницька, А. Ліжевський, Н. Ломоносова, та ін. Виходячи з актуальності питання, специфіка дослідження механізмів державного управління соціальною сферою потребує більш глибокого розгляду, особливо враховуючи необхідність поствоєнної відбудови в Україні.

Метою статті є дослідження формування механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови.

Виклад основного матеріалу.

Наслідки військових дій для соціальної сфери України

За попередніми підрахунками майже 30% українського населення потребуватимуть життєво необхідної соціальної допомоги. Прогнозується, що постраждають 18 мільйонів людей і понад 7 мільйонів внутрішньо переміщених осіб, а вже в коротко- та середньостро-

ковій перспективі посиляться відставання в розвитку України. Передбачається зростання бідності та нерівності, економічний стан країни, її соціальна структура та екологічне середовище суттєво постраждає. Щонайменше вартістю на 100 млрд дол інфраструктури, будівель, доріг, об'єктів освіти, охорони здоров'я та інших матеріальних активів було знищено. Закрилося близько 50% українських підприємств, а інша половина вимушено працює значно нижче наявних можливостей. Якщо війна поглиблюється і затягується – 90% населення України може опинитися в бідності [7].

Економічні втрати в поєднанні з великим внутрішнім переміщенням і потоками біженців спричиняють масштабні втрати з точки зору зайнятості та доходів. В разі продовження військової ескалації втрати робочих місць зростуть, досягнувши 7 мільйонів, або



Рис. 1. Розуміння респондентами першочергового змісту державної соціальної допомоги

Джерело: [5]

43,5 %. В той же час, криза суттєво вплинула на вітчизняну систему соціального захисту щодо збільшення видатків та зменшення надходжень. До сусідніх країн з України переїхали близько 5,23 мільйона біженців і вимушено переміщених осіб. До початку агресії 1,2 мільйона біженців працювали, у двох третин з яких наявна вища освіта, а 49 % знаходились на висококваліфікованих посадах [8].

За окремими оцінками, було втрачено 4,8 мільйона робочих місць, приблизно 30% довоєнної зайнятості. У деяких регіонах і містах повне або часткове знищення шкіл, лікарень і спеціалізованих центрів для дітей, людей похилого віку та людей з обмеженими можливостями знизило спроможність охопити найбільш уразливі верстви населення. Перші 100 днів війни призвели до переміщення 3 мільйонів дітей усередині країни та понад 2,2 мільйона до країн, що приймають біженців, що становить майже дві третини дітей країни. Нинішня здатність давати освіту тим, хто залишився, серйозно постраждала. Зменшення кількості соціальних працівників та їхня обмежена мобільність особливо шкодить людям похилого віку, які складають дві третини осіб, які залишилися в зоні бойових дій або на окупованих територіях. Лише 36% осіб працездатного віку (від 15 до 64 років) фактично сплачували внески у 2021 році. Кількість людей, які потребують соціальної підтримки, різко зросла. Зростання рівня інфляції посилює ризики бідності серед пенсіонерів. За повідомленнями, у березні 2022 року почуття депресії та нервозності охопили дві третини населення, що на 20 відсоткових пунктів більше, ніж у січні. Системи охорони психічного здоров'я в суспільстві, ймовірно, будуть перевантажені [4].

Передбачається, що у 2022 р реальний розмір зарплат може знизитися, а високі темпи інфляції значно перевищать показник закладений в бюджеті на 2022 р. (7,2%). За таких умов темпи зростання соціальних платежів будуть втричі нижчими за темпи зростання інфляції. Так, бюджетом на 2022 р. передбачено зростання цін на 8%, а підвищення мінімальної зарплати лише на 3% (з 6 500 грн. до 6 700 грн. у жовтні 2022р). Продовжиться тенденція до зростання боргу Пенсійного фонду перед Державною казначейською службою [9]. Таким чином, ситуація, що склалася в соціальній сфері, значно погіршилася в результаті російської військової агресії в Україні.

Основні підходи до формування механізмів державного управління соціальною сферою післявоєнного періоду

Соціальний добробут є потужним інструментом для створення фундаменту соціаль-

ної солідарності на нормативних і економічних засадах. Універсалістська та справедлива соціальна політика може створити широке об'єднання зусиль, яке здатне подолати післявоєнні проблеми. Соціальна політика, визначена більшістю населення як справедлива, підтримує політичну стабільність і ідентифікується з соціальною системою. Інститути соціального забезпечення можуть створити економічну основу для багатостороннього об'єднання, забезпечуючи мінімальний рівень безпеки людини, необхідний для участі на ринку праці. Ігнорувати потенційну позитивну роль ефективної соціальної політики означає ігнорувати один із найпотужніших інструментів інтеграції, доступних у постконфліктному розумінні.

Державна соціальна політика поствоєнного періоду має базуватися на комплексі заходів, які здійснюються для забезпечення миру та злагоди всіх верств суспільства, запобігання безробіттю, поліпшення умов праці, забезпечення мінімальної заробітної плати, забезпечення соціального захисту та пільг, усунення нерівномірності у розподілі доходів, а також реалізації соціальної справедливості. Соціальна політика передбачає долучення інших державних політик, які забезпечують добробут держави та громадян, надання освітніх, податкових, безпекових, соціальних послуг, справедливої й адекватної заробітної плати. Політика соціальних інвестицій в період поствоєнної відбудови вимагатиме підвищення та підтримки необхідного людського капіталу; мінімізації проблем необхідних змін на ринку праці; підтримання універсальних систем соціального захисту з мінімальним доходом як тимчасової компенсації соціальної захищеності та економічної стабілізації [10].

Стратегії відновлення та розвитку постраждалих територій, які будуть розроблені в поствоєнний період, повинні визначатися з огляду на наступні чинники та заходи [11; 12]:

- врахування ефективної соціальної політики, політики зростання доходів і споживання населення;
- розробка і реалізація сучасної, заснованої на інноваційному розвитку, концепції реконструкції економіки країни з урахуванням геополітичної ситуації;
- визначення пріоритетних галузей розвитку, які забезпечать високу конкурентоспроможність товарів і послуг на зовнішніх ринках, а також державна підтримка таких галузей;
- гарантування державою досягнення мети забезпечення добробуту при передачі окремих соціальних послуг приватному сектору та збереження регулятивного характеру державних функцій;

- прийняття відповідних законів щодо повної зайнятості, гідної оплати праці, підвищення продуктивності праці, цінової стабільності;

- збільшення участі волонтерських організацій та органів місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг;

- реструктуризація для скорочення видаткової частини державного та місцевих бюджетів, окрім витрат на соціальну допомогу;

- зменшення фінансового навантаження від наявності безробіття у державних соціальних видатках шляхом розробки рішень, які можуть запобігти зростанню та поглибленню безробіття;

- продовження співпраці з міжнародними та наднаціональними організаціями у процесах реалізації соціальної політики.

Основними підходами до стабілізації соціальної сфери в поствоєнний період мають стати економічні механізми державного управління. У міру прогресу у вирішенні складних викликів важливо забезпечити підтримку зайнятості задля зменшення економічних та соціальних збитків від війни та забезпечити швидше відновлення в майбутньому. Терміновий етап має включати реконструкцію критично важливих активів, послуг та інфраструктури, які забезпечують доступ для всіх до основних соціальних послуг; підтримка засобів до існування та соціальний захист постраждалого населення. Слід розглянути економічний інструментарій для стимулювання до працевлаштування на основі цільових субсидій, які допомагають працюючим підприємствам знову задіяти робочу силу на тлі існуючих фінансових труднощів. Надання грошових коштів підприємствам для створення робочих місць буде ключовим інструментом державної політики і може фінансуватися за рахунок ресурсів, які будуть надаватися міжнародними фондами та інституціями. Цільові субсидовані державою програми страхування для захисту та компенсацій бізнесу від наслідків воєнних руйнувань також можуть зменшити невизначеність і стимулювати приватні інвестиції, у тому числі з-за кордону. Програми Twinning між іноземними та місцевими суб'єктами господарювання мають сприяти створенню робочих місць і передачі технологій, а також сприяти поверненню українців з-за кордону та використанню їхніх навичок.

Відповідно до формування правових механізмів державного управління соціальною сферою, як було зазначено, невідкладним стане прийняття стратегії відновлення України та інших стратегічних документів, спрямованих на реалізацію соціальних прав громадян в поствоєнний період. Враховуючи значні

втрати адміністративних об'єктів, які забезпечували процеси надання соціальних послуг та взаємодію з органами державної влади, необхідним вбачається внесення змін у діючі нормативно-правові акти щодо розширення електронного врядування та отримання суспільно важливих послуг дистанційно. Актуальним є юридичне та адміністративне спрощення та оцифрування процедур реєстрації бізнесу, що супроводжується розширеним доступом до кредитів, може сприяти створенню нових суб'єктів господарської діяльності.

Організаційно-адміністративні механізми можуть бути спрямовані на швидке відновлення підтримки з консультування щодо працевлаштування та служб підбору робочих місць, особливо в будівництві та допоміжних галузях. Адаптивна професійна освіта та підготовка і ширші навчальні програми озброять людей навичками, необхідними для управління відновленням. Важливим, на нашу думку, має стати ефективна інтеграція служб зайнятості з послугами охорони здоров'я, житла та іншими соціальними службами, щоб задовольнити складний спектр потреб шукачів роботи, зокрема найбільш уразливих. Інвестиції в цифрові служби зайнятості забезпечать ефективність з точки зору масштабу та швидкості, оскільки послуги стають не обмежені географічно та можуть швидко охопити більше людей, у тому числі за кордоном. Створення онлайн-каналів самообслуговування допоможе спростити комунікації. Подальші інвестиції в інструменти для сприяння швидкому підбору шукачів роботи до секторів, які потребують працівників, у тому числі для сприяння зусиллям з реконструкції, також виявляться життєво важливими. Підтримка існуючої зайнятості зменшить безпосередні економічні та соціальні витрати війни та дозволить швидше відновити зайнятість у майбутньому.

Системи соціального захисту є основою гідної праці та соціальної справедливості та потребують інвестування в зазначені системи, включаючи мінімальні рівні соціального забезпечення в посткризових періодах. Це означає впровадження універсальних систем соціального захисту, які гарантують доступ до адекватної, комплексної підтримки протягом усього життя людей, незалежно від виду зайнятості чи характеру їх роботи. Це важливо для справедливого поствоєнного відновлення, орієнтованого на людину. Соціальне забезпечення має стати першочерговою відповіддю для захисту здоров'я, робочих місць і доходів людей, а також для гарантування соціальної стабільності. У разі необхідності механізми державного управління соціальною сферою мають

удосконалюватися у напрямі розширення охоплення незахищених груп, збільшення рівня виплат, адаптації адміністративних механізмів, а також мобілізації додаткових фінансових ресурсів. Інклюзивне відновлення України у період поствоєнної відбудови, встановлення загального соціального захисту та реалізація права людини на соціальне забезпечення для всіх сприятиме запобіганню бідності та стримуванню нерівності, підвищенню людських можливостей і продуктивності, а також задоволення довгострокових потреб найбільш уразливих громадян.

Висновки. Таким чином, формування механізмів державного управління соціальною сферою в умовах післявоєнної відбудови, має передбачати акцентування на правових механізмах (стратегічні документи, нормативно-правові акти у сфері соціального забезпечення та захисту), економічних механізмах (інструментарій активізації інвестицій, стимулювання активності на ринку праці, фінансування капітального будівництва, підтримка підприємницької діяльності, податкові преференції для важливих галузей господарства), організаційно-адміністративних механізмах (активізація електронного урядування, організація актуальних систем працевлаштування, забезпечення прозорих та спрощених адміністративних процедур для отримання дозвільної документації та ведення господарської діяльності, інтегровані служби соціальної допомоги).

ЛІТЕРАТУРА:

1. World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. International Labour Office – Geneva : ILO, 2021. 377 p.
2. Ліжевський А. Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту: теорія та практика : дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 200 с.
3. Ломоносова Н., Бабич К. Соціальний захист і війна в Україні. Cedos, 2022. URL: <https://cedos.org.ua/researches/soczialnyj-zahyst-i-vijna-v-ukrayini-24-lyutogo-30-kvitnya-2022/> (дата звернення: 12.09.2022 р).
4. Social policies for an inclusive recovery in Ukraine. OECD, 2022. URL: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/social-policies-for-an-inclusive-recovery-in-ukraine-506fcef6/> (дата звернення: 12.09.2022 р).
5. Оцінка громадянами України ролі держави та бізнесу в економічних процесах. Вимоги громадян до соціальної політики держави (травень 2021 р.). Центр Разумкова, 2022. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-rol-i-derzhavy-ta-biznesu-v-ekonomichnykh-protseakh-vymogy-gromadian-do-sotsialnoi-polityky-derzhavy-traven-2021r> (дата звернення: 12.09.2022 р).
6. Кальницька М. А. Теоретичні підходи до визначення соціальної сфери та особливості її функціонування в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 10. С. 529-534.
7. The development impact of the war in Ukraine – initial projections. UNDP, 2022. URL: <https://www.undp.org/publications/development-impact-war-ukraine-initial-projections> (дата звернення: 12.09.2022 р).
8. The impact of the Ukraine crisis on the world of work: Initial assessments. ILO, 2022. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/documents/briefingnote/wcms_844295.pdf (дата звернення: 12.09.2022 р).
9. Україна 2021-2022: помірні досягнення, масштабні зарози. Київ: Центр Разумкова, 2022. URL: <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2022-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR.pdf> (дата звернення: 12.09.2022 р).
10. Hemerijck A. Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*. 2018. № 6(25). P. 810-827.
11. Aravacik E. D. Social policy and the welfare state. *Public Economics and Finance*. IntechOpen, 2018. DOI: 10.5772/intechopen.82372.
12. Іванов С. В. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. №. 1. С. 75-89.