

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ПРОТИДІЯ ВИКЛИКАМ ВІЙНИ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SOCIAL SECURITY IN THE CONTEXT OF FORMING SOCIAL PROTECTION MECHANISMS RESISTANCE TO THE CHALLENGES OF WAR

У статті досліджуються особливості формування інституціонального змісту політики соціального захисту з позицій публічного управління. Наголошується, що у процесі формування механізмів соціального захисту використовуються загальні та спеціальні інструменти для реалізації державної політики, що робить їх інституційний зміст динамічним та диверсифікованим. Доведено, що сутність сучасної трансформації державного управління не забезпечує потреб суспільства в контексті мілітарної парадигми публічного управління. Визначено сутнісні характеристики раціонального механізму соціального захисту в умовах війни та децентралізації.

Проаналізовано сутність соціальної безпеки в системі публічного управління, її на цій основі виокремлено характеристики соціального чинника в публічному управлінні, наведені характеристики суб'єктів соціального захисту, іманентно властиві як інститутам суспільства, так і органам державної влади. Встановлено, що важливим завданням сучасного публічного управління у предметній площині соціальної безпеки є розробка методології правового забезпечення формування механізмів соціального захисту. При цьому доведено, що комплекс сучасних викликів у системі соціальної безпеки потребує концептуального визначення змісту безпеки особистості як засадничого поняття, власне, публічного управління. Обґрунтовано сучасний контекст поняття соціальної безпеки як системи заходів, спрямованих на захист населення від соціальних ризиків. Доведено, що процес децентралізації посилює такі соціальні ризики. Встановлено, що національне законодавство регулює публічноуправлінський зміст соціального захисту як в умовах мирного часу так і в умовах правового режиму воєнного стану. Разом з тим, специфіка функціонування системи соціального захисту в умовах війни потребує принципово нових механізмів управління. На цій основі пропонується низка висновків щодо раціоналізації публічного управління у сфері соціального захисту, а також наводяться практичні рекомендації щодо предметного поля дослідження соціальної безпеки.

Ключові слова: публічне управління, соціальний захист, політика соціального захисту, соціальна безпека, соціальна політика, державна політика, управлінські

механізми, механізми соціального захисту, регіональний рівень, децентралізація.

The article examines the peculiarities of the formation of the institutional content of the social protection policy from the point of view of public administration. It is emphasized that in the process of forming social protection mechanisms, general and special tools are used for the implementation of state policy, which makes their institutional content dynamic and diversified. It is proved that the essence of the modern transformation of public administration does not meet the needs of society in the context of the military paradigm of public administration. The essential characteristics of a rational mechanism of social protection in the conditions of war and decentralization are determined.

The essence of social security in the system of public administration is analyzed, and on this basis, the characteristics of the social factor in public administration are distinguished, the characteristics of social protection subjects, immanently characteristic of both the institutions of society and state authorities, are given. It has been established that an important task of modern public administration in the subject area of social security is the development of a methodology of legal support for the formation of social protection mechanisms. At the same time, it has been proven that the complex of modern challenges in the social security system requires a conceptual definition of the content of personal security as a fundamental concept, in fact, of public administration. The modern context of the concept of social security as a system of measures aimed at protecting the population from social risks is substantiated. It has been proven that the process of decentralization has increased such social risks.

It has been established that the national legislation regulates the public administration content of social protection both in peacetime and in the legal regime of martial law. At the same time, the specifics of the functioning of the social protection system in the conditions of war require fundamentally new management mechanisms. On this basis, a number of conclusions are proposed regarding the rationalization of public administration in the field of social protection, and practical recommendations are also given for the subject field of social security research.

Key words: public administration, social protection, social protection policy, social security, social policy, state policy, management mechanisms, social protection mechanisms, regional level, decentralization.

УДК 342.571
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.36.29>

Баштанник В.В.
д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри державного
управління і місцевого самоврядування,
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
orcid ID: 0000-0001-5969-3620

Постановка проблеми. У сучасних умовах протидії збройній агресії з боку РФ, запровадження правового режиму воєнного стану й можливого обмеження окремих соціальних

гарантій і програм для громадян (відповідно до положень Конституції України) особлива потреба виникає до аналізу сутності соціальної безпеки як складової національної без-

пеки держави. Визначення сутності публічного управління у сфері соціальної безпеки у контексті формування механізмів соціального захисту в умовах війни та наслідків децентралізації виступає проблемною сферою сучасної науки державного управління.

Правовий режим воєнного стану характеризується особливостями формування комплексу заходів для посилення формату соціального захисту громадян, зокрема, шляхом: збільшення розмірів окремих видів соціальних виплат; запровадження нових видів соціальних виплат; спрощенням процедури оформлення соціальних допомог; відтерміновано сплату деяких комунальних послуг. При цьому сформувався дисбаланс бюджетних надходжень, зросла чисельність отримувачів соціальної допомоги, погіршився доступ до комплексу соціальних послуг в районах бойових дій.

За таких умов посилюються вимоги щодо функціонування механізму забезпечення соціальних прав та громадян у контексті соціальної безпеки. Це, по-перше, доступ до основних соціальних послуг: можливість скористатися доступом до освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житла та інших соціальних послуг; по-друге, захист вразливих груп населення; по-третє, забезпечення реальних механізмів забезпечення соціальної підтримки надзвичайних ситуаціях; по-четверте, забезпечення права на працю та соціальний захист працівників; по-п'яте, заохочення соціального підприємництва; по-шосте, забезпечення доступності до правосуддя та захисту прав громадян у сфері соціальної безпеки; по-сьоме, здійснення соціальних програм та проектів: важливо реалізовувати соціальні програми та проекти, спрямовані на поліпшення якості життя громадян та забезпечення їхньої соціальної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Тематика соціальної безпеки виступає предметною площиною науки державного управління, й саме тому більшість сучасних наукових розробок спрямовано на забезпечення. З позицій дослідження проблематики важливо вказати на праці М. Білинської, Є. Бородіна, О. Валевського, К. Ващенко, Л. Гаєвської, В. Голубь, Н. Липовської, Т. Маматової, В. Мартиненка, Н. Нижник, В. Ребкала, І. Розпутенка, Г. Ситника, А. Халецької, І. Хожило, І. Чикаренко. В основі сучасних узагальнень діяльності громадських організацій (громадських об'єднань) покладено функціональний та партисипативний підходи, що загалом є виправданим, перш за все в умовах стабільного управління. Вітчизняні нау-

ковці достатньо конкретно визначили сутність механізмів публічного управління у сфері соціального захисту, зокрема, В. Закриницька, А. Міськевич, С. Сівков, С. Уханенко, М. Чекан. Разом з тим, виникає нове проблемне поле у сфері соціального захисту – це наслідки реформи децентралізації (що продовжується) і протидії зовнішній агресії. По суті, система соціального захисту потребує формування нового, інтегрованого управлінського механізму, метою функціонування якого є реалізація завдань у сфері соціальної безпеки.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування публічного управління у сфері соціальної безпеки у контексті формування механізмів соціального захисту в умовах протидії викликам війни. З цією метою визначено такі завдання: теоретична ідентифікація механізму публічного управління у сфері соціальної безпеки, встановлення пріоритетів публічноуправлінської діяльності в умовах воєнного стану, аналіз сучасної моделі соціальної безпеки держави з метою забезпечення захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна теорія публічного управління фокусується на конкретній моделі механізмів управління, що не завжди розкривають глибинну сутність соціальної безпеки. В основі сфери соціальної безпеки знаходиться сучасна соціальна модель держави, відповідно до Конституції України, держава гарантує право на соціальний захист.

Зазвичай, виокремлюють такі виклики на шляху розвитку соціальної держави в Україні: по-перше, низький рівень доходів населення, коли частина населення України має низький рівень доходів, що робить її вразливою до бідності та соціальної незахищеності, й у той самий час така соціальна група фактично виключена з процесу формування механізмів соціального захисту. По-друге, спостерігається недостатнє фінансування соціальних програм, що призводить до дефіциту ресурсів та зниження якості соціальних послуг. По-третє, у сфері соціальної політики спостерігається високий рівень корупції, що є серйозною проблемою в Україні та негативно впливає на ефективність соціальних програм тощо.

В умовах протидії збройній агресії проти України з боку РФ соціальна політика почала деформуватися у тих сферах, де держава виступила не повною мірою раціональним суб'єктом публічної політики. Це, зокрема, збільшення кількості людей, які потребують соціальної допомоги, що призвело до значного зростання кількості людей, які потребу-

ють соціальної допомоги, такої як допомога на дітей, допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога особам з інвалідністю тощо. Іншим чинником виступив дефіцит ресурсів, адже війна призвела до значного скорочення доходів бюджету, що робить фінансування соціальних програм більш складним. Так само критична ситуація визначена руйнуванням інфраструктури, адже війна призвела до руйнування багатьох об'єктів соціальної інфраструктури, таких як лікарні, заклади освіти, дитсадки, центри соціальної допомоги тощо. Проблемним полем виступає наявність внутрішньо переміщених осіб, й так само зовнішньо переміщених осіб – мігрантів. Мільйони людей були змушені покинути свої домівки та стати внутрішньо переміщеними особами, що потребує від держави надання їм житла, їжі, медичної допомоги та інших соціальних послуг. Так само багатомільонна чисельність мігрантів як громадян держави, які свідомо та з власної волі, проте у силу обставин всередині країни та з питань безпеки виїхали за кордон, створила складні механізми безпеки держави, як у соціальній сфері, так і з позицій забезпечення суверенності і протидії агресії. Ще одним із важливих аспектів виступає отримання населенням психологічних травм в умовах війни.

При цьому держава із наявних можливостей в умовах війни при суттєвому збільшенні видатків на оборону забезпечує функціонування механізму соціального захисту. Доцільно погодитись із підходом А. Баштанник щодо «усталеності регулювання, засад та принципів регулювання, наступність конституційних норм, що визначають статус суб'єктів регулювання діяльності органів державної влади. При цьому процес реформування державного управління має бути детермінований шляхом дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і виступають елементом раціоналізації публічної влади» [1]. При цьому, на нашу думку, варто вказати на особливість визначення самої категорії «механізм» в управлінському аспекті. Зокрема, варто вказати на підходи вітчизняних дослідниць Р. Рудницької і О. Сидорчук, які аналізуючи сутність і зміст механізмів державного управління, принципів їх функціонування, подають визначення механізму державного

управління як квазі-системи, призначеної для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби інструменти державного впливу на об'єкт управління. При цьому до принципів формування таких механізмів віднесено такі: цілеспрямованості, безперервності і надійності, планомірності, динамізму, несуперечливості законам управління, цілісності, автономності, моделювання. Автори також запропонували узагальнену модель механізму державного управління [2].

Як ми вже зазначали, у контексті соціальної безпеки функції управління слід диференціювати за трьома напрямками.

– перший напрям – за об'єктами, тобто цілями і завданнями; предметами відання, тобто певними галузями життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей слід розрізняти об'єктні функції територіальних утворень – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. В залежності від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції.

– другий напрям – за суб'єктами, тобто відповідно до типу регіонів. Відповідно з цим можна виділити систему територіальних функцій як функції територіальних утворень, база – територіальні громади.

– третій напрям – за способами, засобами і методами територіальних утворень. Доцільно виділяти систему технологічних функцій. Комплекс цих функцій утворюють такі: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю [3;4].

На доповнення нашої тези вкажемо, що у сфері соціального захисту мова йде про четвертий напрям – функціонування механізму соціального захисту на основі принципу респонсивності, що може трансформуватися у контексті змінних параметрів саме в умовах протидії збройній агресії. Фактично мова йде про становлення нового управлінського механізму. Принцип респонсивності полягає в тому, що система соціального захисту має бути гнучкою та динамічною, здібною швидко адаптуватися до мінливих потреб людей. Це означає, що: процеси надання соціальних послуг мають бути максимально спрощені та доступні, інформація про соціальні послуги має бути чітко та зрозуміло донесена до людей, які потребують допомоги, система соціального захисту має бути інклюзивною та доступною для всіх людей, незалежно від їхнього місця

проживання, етнічної приналежності, віку чи статі. При цьому раціонально організована система публічного управління спрямована на реалізацію завдань по створенню умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг та забезпечення захисту і реалізації прав і свобод громадян [5]. Разом з тим, у сучасних умовах правового режиму воєнного стану змінюється як парадигма публічного управління так і сутність соціального захисту і соціальної безпеки. Ми вважаємо, що важливим завданням сучасного публічного управління є розробка методології публічноуправлінської діяльності з акцентом на механізми соціального захисту. Такий підхід передбачає низку управлінських рішень на основі принципів публічного управління – *гуманістичний принцип* (в основі формування механізму соціального захисту (МСЗ) конкретна людина та її потреби), при цьому держава має діяти в інтересах своїх громадян, забезпечуючи їм доступ до якісних соціальних послуг; *принцип соціальної справедливості* (держава має прагнути до того, щоб всі люди мали рівні можливості для розвитку та самореалізації на основі європейського тренду «Єдність у багатоманітності»); *принцип ефективності* (за яким ресурси, які виділяються на соціальний захист, мають використовуватися максимально раціонально та ефективно, а система соціального забезпечення має бути простою та зрозумілою для тих, на кого спрямована соціальна допомога); *принцип партнерства*, за яким держава має співпрацювати з громадськими та волонтерськими організаціями у сфері соціального захисту; *принцип прозорості та підзвітності* (діяльність органів влади у сфері соціального захисту має бути прозорою та підзвітною перед інститутами громадянського суспільства).

У концептуальному плані методологія публічноуправлінської діяльності з акцентом на механізми соціального захисту має включати наступні складники: проведення ґрунтовного аналізу потреб та проблем людей, які потребують соціального захисту; визначення чітких цілей та пріоритетів державної політики у сфері соціального захисту; розробка та впровадження комплексу програм та заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей; моніторинг та оцінка: ефективності програм та заходів соціального захисту, й відповідно – коригування та вдосконалення програм та заходів соціального захисту на основі результатів моніторингу та оцінки. З позицій сучасної науки державного управління так загальновідомі складники варто доповнити

на основі аналізу сучасної мілітарної парадигми публічного управління, запропонованої В. Чернишом [6].

Мілітарна парадигма публічного управління ґрунтується на принципах ієрархії, дисципліни, централізації влади та чіткої підзвітності. Ця парадигма може бути корисною при аналізі механізмів соціального захисту в умовах воєнного стану, коли важливо швидко та ефективно реагувати на нові виклики.

Ось деякі з ключових характеристик мілітарної парадигми публічного управління, які можуть бути релевантними для аналізу механізмів соціального захисту: по-перше, централізація влади, адже в умовах воєнного стану варто вказати на доцільність централізації влади для прийняття швидких та рішучих рішень, що детермінується сутнісними характеристиками місцевих військових адміністрацій. Адже наявність сільських, міських, районних, обласних військових адміністрацій суттєво трансформує й механізм соціального захисту. Водночас, такий підхід вказує, що повноваження з прийняття рішень щодо соціального захисту можуть бути делеговані від місцевих органів влади до центрального уряду.

По-друге, функціональна ієрархія у контексті управлінських механізмів забезпечує (у разі потреби) ефективну координацію та виконання завдань державної політики у сфері соціальної безпеки. Це може бути особливо важливо при розподілі ресурсів соціального захисту та наданні допомоги людям, які її потребують. Разом з тим, формат функціональної ієрархії потребує сильного інтегруючого чинника в особі держави, що посилить централізаційні процеси в управлінні.

По-третє, управлінська (службова) дисципліна як основа формування державної політики у сфері соціального захисту як дотримання правил, процедур і регламентів можуть бути важливими для забезпечення ефективного функціонування системи соціального захисту. Це також може включати дотримання жорстких заходів для надання допомоги та запобігання корупції у цій сфері.

По-четверте, підзвітність і координація, що визначається як чітка підзвітність органів влади для забезпечення прозорості та відповідальності за використання ресурсів соціального захисту. Це може включати регулярні звіти про витрати та результати програм соціального захисту на різних рівнях управління (на рівні первинних органів місцевого самоврядування, районних рад, обласних рад), а також інтеграція таких програм у державний механізм соціального захисту.

Варто пропонувати людиноорієнтовану парадигму соціального захисту, що використовує мілітарну парадигму публічного управління як «стартові умови» при постановці завдання реформування системи органів публічного управління в умовах війни та повоєнного відновлення. При цьому ми акцентуємо увагу на таких складниках як: зміни до законодавства, які дозволять децентралізувати систему соціального захисту та надати більше повноважень місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування; створити нові інституції, які будуть відповідати за надання соціальних послуг на місцевому рівні; залучити громадськість до процесу прийняття рішень, що стосуються соціального захисту на основі правових процедур; підготувати персонал органів влади та соціальних працівників новим методам роботи в рамках гуманістично-адаптивної парадигми в умовах війни та повоєнного відновлення.

Висновки. Важливо вказати, що механізми соціального захисту в умовах правового режиму воєнного стану можуть виявитися неефективними в умовах мирного часу, й саме тому ми детермінуємо такі механізми як тимчасові. Разом з тим, формування спеціальних механізмів соціального захисту в умовах децентралізації, що проводилась за відсутності законодавчого забезпечення «реформи децентралізації» у 2015-2023 рр., відсутності затвердженої Верховною Радою України програми діяльності Кабінету Міністрів України, що очевидно ускладнює реалізацію сучасних національних програм. Фактично, мова йде про нову модель соціальної політики України в умовах війни та повоєнного відновлення, яка відповідає загалом принципам і стандартам соціальної політики ЄС, підвищує якість людського життя в умовах викликів у сфері соціальної безпеки, виявляє і протидіє кризовим демографічним змінам, раціоналізує механізм соціального захисту, сприяє формуванню соціальної єдності, допомагає подолати дискримінацію в усіх її формах та відповідає фінансовим можливостям держави. З цих позицій потребують власних наукових розвідок такі проблемні питання як: 1) відповідність наявних

механізмів соціального захисту швидкому та ефективному реагуванню на потреби людей, які постраждали від війни? 2) наскільки забезпечують механізми соціального захисту чітку координацію та виконання завдань державної політики у сфері соціальної безпеки? 3) наскільки держава ефективно сформувала механізми соціального захисту, здатні протидіяти шахрайству та неефективному використанню ресурсів? 4) наскільки механізми соціального захисту враховують потреби та інтереси людей, які потребують допомоги? 5) яким чином встановлюється критеріальність запровадження нових механізмів соціального захисту тощо.

Саме тому сутність новітніх наукових розробок в державному управлінні полягає у формуванні принципово нового підходу в системі публічного управління у сфері соціальної безпеки на основі гуманістично-адаптивної парадигми публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баштанник А.Г. Механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. дис. к.держ.упр., 25.00.02 – механізми державного управління. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів, 2017. 285 с.
2. Рудницька Р. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50–60
3. Баштанник В.В. Правозахисна діяльність громадських організацій в Україні: публічноуправлінський аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип.38. С. 179-183.
4. Черниш В., Баштанник В. Публічне управління в умовах інституціональних альтерацій в системі державної влади: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №. 5. С. 7-13.
5. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
6. Черниш В. Інституціональні виклики для системи публічного управління в особливих режимах адміністрування / *Slovak international scientific journal*. 2023. № 70. С. 81-85. doi: 10.5281/zenodo.7808851.