

А. Г. Мелконянаспірантка кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК ПРІОРИТЕТ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ГЛОБАЛЬНЕ VS ЛОКАЛЬНЕ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що система соціального захисту є однією з важливих у контексті державного управління, адже вона охоплює фактично все населення будь-якої країни. Разом із тим, враховуючи те, що наразі світ стає все більш і більш глобалізованим, процеси глобалізації викликають кардинальні зміни у світовій економіці, в політичному, економічному, соціальному, культурному складниках життя сучасного суспільства. Відбувається процес формування єдиного економічного простору у світовому масштабі. Через це ті чи інші сфери суспільного буття стають важливими не лише окремо для тієї чи іншої держави, але й глобально, на міжнародному рівні. Це стосується і сфери соціального захисту населення.

Зважаючи на те, що наявні певні наукові напрацювання в досліджуваній проблематиці, все ж можна констатувати про досить побіжний аналіз співвідношення та специфіки глобального і локального в соціальному захисті як пріоритету системи публічного управління. Відповідно, метою даної статті стало висвітлення особливості глобального і локального в розумінні соціального захисту як пріоритету системи публічного управління та їх визначення у працях українських та зарубіжних дослідників.

У результаті здійсненого ґрунтовного аналізу, розкривши забезпечення соціального захисту як один із ключових пріоритетів системи публічного управління, було доведено, що в сучасному світі соціальний захист в основі своїй має два ключових аспекти: глобальний і локальний. Глобальність даного пріоритету полягає в тому, що через функціонування різного роду міжнародних гуманітарних і політичних організацій мають місце такі явища, як наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання соціальним захистом. У свою чергу було встановлено, що локальність пріоритету публічного управління у сфері соціального захисту зумовлюється тим, що в результаті ефективної її побудови і функціонування знижуються, а інколи і зникають різного роду соціальні проблеми, які можуть стати основою для дестабілізації, конфліктогенності в тій чи іншій державі.

Ключові слова: соціальний захист, публічне управління, соціальна політика, глобалізація, глобальне, локальне.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена тим, що формування нової стратегії публічного управління у сфері соціального захисту населення, особливо в умовах обмежених ресурсів, вимагає наукового обґрунтування й удосконалення механізмів публічного управління перебудовою сфери соціального захисту населення відповідно до суспільних потреб нашої держави, а також у відповідності до міжнародних норм і стандартів. Механізми публічного управління є визначальними детермінантами діяльності системи соціального захисту населення, тобто вони відображають окремі рівні, функції й структури системи і є об'єктом змін, спрямованих на покращання соціального захисту населення в Україні.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Наукові напрацювання дослідників з публічного управління загалом та соціальної політики і захисту зокрема Н. Болотіної [1], С. Кузьменко [4], Я. Кустрі [5], С. Майстро [6], Л. Мартинової [7], С. Процюк [6], М. Тимофєєвої [10], С. Цимбалюк [12], Г. Яковлевої [13] та інших стали теоретико-методологічною основою нашого дослідження. Проте в них ми можемо побачити досить побіжне висвітлення співвідношення та специфіки глобального і локального в соціальному захисті як пріоритету системи публічного управління. Це зумовлено тим, що, наприклад, наукові розвідки українських науковців Н. Болотіної, Л. Мартинової, Г. Яковлевої здебільшого присвячені ключовим

аспектам функціонування соціального захисту виключно у вітчизняних реаліях. У свою чергу наукові напрацювання С. Кузьменко, Я. Кустрі, М. Тимофєєвої, С. Цимбалюк у більшій мірі розкривають загальні аспекти досліджуваної теми.

Відповідно, **метою** запропонованого дослідження є висвітлення особливості глобального і локального в розумінні соціального захисту як пріоритету системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Загалом, система публічного управління – доволі багатогранне явище. Вона включає багато аспектів, зокрема і стосовно забезпечення соціального захисту.

Суть публічного управління зазначеної сфери, як зазначають науковці, полягає в тому, що держава:

- а) дбає про соціальний захист своїх громадян;
- б) забороняє використання примусової праці;
- в) створює робочі місця;
- г) забезпечує підготовку кадрів;
- д) забезпечує нормальні умови праці, вільний вибір місця роботи, професії;
- е) матеріально підтримує своїх громадян;
- є) гарантує захист від незаконного звільнення;
- ж) забезпечує право на своєчасне одержання винагороди [8, с. 88].

Важливою передумовою функціонування публічної політики як інформаційно-комунікаційного процесу, в т.ч. і в контексті соціального захисту, є цілеспрямоване формування:

- організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер та становити контентну єдність);
- технологічних основ (можливість масового розповсюдження та рівного доступу до інформації).

Поряд із цим у публічній політиці є параметри, які впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей. Умовами результативності публічної політики є:

- здатність та спроможність упорядковувати інформацію;
- здатність переробляти інформацію;
- здатність установлювати та підтримувати осмислені контакти [3, с. 5].

Разом із тим треба підкреслити, що на сучасному етапі світового розвитку соціальний захист,

що раніше трактувався і практично здійснювався в межах окремих країн, набирає наднаціонального та транснаціонального характеру. Це сталося з кількох причин. Економічна конкуренція між державами змушує їх скорочувати кошти на соціальний захист з метою підвищення конкурентоспроможності (соціальний демпінг), якщо не створено наднаціональних чи глобальних регуляторів, що покликані протидіяти цьому. Міжнародний міграційний тиск змушує перерозподіляти доходи між країнами, щоб запобігти політичним наслідкам масових міграцій. Спільність ринків капіталу та праці сприяє виникненню наднаціональних органів, що забезпечують на наднаціональному рівні захист громадянських прав, які заперечуються або ігноруються на національному рівні. Наднаціональний характер соціального захисту набирає принаймні дві форми: наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання [Див.: 2].

Однією з форм наднаціонального соціального захисту є міжнародний перерозподіл доходів. На субглобальному рівні цей принцип ефективний у Європейському Союзі, коли фонди цієї та інших організацій забезпечують певний рівень підтримки бідніших регіонів за рахунок заможніших. Це ще раз доводить тотожність підходів дослідників процесів розвитку і тих, хто наголошує на необхідності створення глобального рівня управління. Іншою формою наднаціональної та глобальної соціальної політики є наднаціональне правове регулювання, що передбачає приєднання до конвенцій і виконання рекомендацій МОП та інших міжнародних організацій і формування на цій основі національного законодавства, що регулює соціальний захист [Див.: 6].

Загалом, доступ до адекватного рівня соціального захисту визнано в міжнародних документах як основне право всіх людей у кожній країні. Міжнародні гарантії соціального захисту закріплені в документах Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці, задекларовані в актах Ради Європи та інших міжнародних та регіональних організацій. Належний соціальний захист розглядається також як невід'ємний засіб та умова суспільного розвитку і соціальної злагоди [11, с. 12]. Дотримання принципів соціального прогресу і розвитку покликані забезпечити досягнення таких цілей публічної політики у сфері соціального захисту:

- надання всебічного соціального забезпечення і послуг соціальної опіки, створення і по-

кращення системи соціального забезпечення і страхування для всіх осіб, які через хворобу, непрацездатність або похилий вік тимчасово або постійно не можуть заробляти на життя, з метою забезпечення належного рівня життя для таких осіб, їхніх сімей та утриманців;

- охорона прав матері й дитини;
- захист прав і забезпечення благополуччя дітей, осіб похилого віку, інвалідів;
- створення умов, за яких рівність можливостей має стати прерогативою як країн, так і окремих осіб усередині країни [7, с. 54].

Свого часу саме в Декларації соціального прогресу і розвитку була чітко проголошена головна мета публічної політики у сфері соціального захисту – людина. Публічна політика у даній сфері чутлива до загального політичного контексту та історичних чинників, які його зумовлюють. «Перехід від командно-адміністративної системи управління до управління, яке базується на принципах демократії та громадянського суспільства, соціально-правової держави в умовах побудови соціально орієнтованої економіки, детермінував нові підходи до системи соціального захисту населення. Складність проблеми реформування системи соціального захисту в тій чи іншій країні, її модернізації полягає в тому, що вона не може бути механічно перенесена з одного економічного ладу в інший. Це принципово відмінні системи – вони мають різні цілі, вирішують різні завдання, мають різні сфери дії, механізми, умови забезпечення; вони прив'язані до різних умов трудової діяльності, до різного типу продуктивності й інтенсивності праці. Сучасна система соціального захисту населення в нашій країні є однією з найскладніших у світі, оскільки поєднує в собі залишки радянської системи соціального забезпечення та нові складники системи соціального захисту, яка функціонує в умовах ринкової економіки. На наш погляд, це одна з базових причин низького рівня соціальної захищеності громадян, соціальної несправедливості під час розподілу суспільних благ» [9, с. 100–101].

Відповідно, публічна політика у сфері соціального захисту має два основних вектори: стосовно економічно активного населення і соціально уразливих верств населення.

Державна політика щодо соціального захисту працездатного, економічно активного населення – комплекс соціально-економічних, правових заходів, методів і засобів, що забез-

печують умови й можливості реалізації інтересів осіб за рахунок їхнього трудового внеску, відносної економічної самостійності та пом'якшення дії факторів соціального ризику. Для працездатного населення пріоритетне значення має сприяння з боку держави зайнятості, отриманню доходу, який забезпечує достойне життя, встановлення гарантій мінімального розміру заробітної плати, інших гарантій, пов'язаних із трудовими та іншими правовідносинами. Державна політика соціального захисту працездатного, економічно активного населення також включає заходи щодо реалізації права на освіту, охорону здоров'я і житло, безпечне для життя та здоров'я довкілля, умови праці й відпочинку, які сприяють достатньому відтворенню і розвитку робочої сили, а також систему допомоги безробітним, у тому числі професійної підготовки та перепідготовки працівників, реалізації права на різні види загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Державна політика соціального захисту економічно активного населення повинна формуватися таким чином, щоб, з одного боку, не породжувати зрівнялівки й утриманських настроїв, а з другого – забезпечувати підсилення мотивації до продуктивної трудової діяльності і розглядатися як невід'ємна складова частина соціальної політики, яка покликана сприяти не лише зростанню рівня життя населення, а й підвищенню економічного потенціалу держави. Основною складовою частиною соціального захисту економічно активного населення виступає соціальне страхування.

Отже, базовими складниками системи соціального захисту та публічної політики у сфері соціального захисту населення є соціальні гарантії, соціальне страхування, соціальна підтримка, соціальна допомога, соціальні компенсації та соціальне забезпечення [4, с. 423]. Розглянемо кожен із них більш детально.

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III тлумачення визначення «соціальні гарантії» не повністю розкриває зміст та природу зазначеної категорії. У процесі проведення контент-аналізу визначення «державні соціальні гарантії», які надають сучасні науковці, зазначену категорію треба розглядати як систему взаємопов'язаних між собою економічних, юридичних, матеріальних та інших засобів, які повинні реалізовувати конституційні зобов'язання держави перед кож-

ним членом суспільства для забезпечення соціальних потреб на рівні не нижче встановлених законодавством норм. Державною політикою забезпечення соціальних гарантій є соціальна безпека людини, стан захищеності особи, яка є складовою частиною національної безпеки, що у свою чергу визначає стан захищеності найважливіших інтересів суспільства в цілому та окремих осіб від загрози соціальних ризиків та формування соціальних цінностей у свідомості населення. Рівень життя найбільш уразливих верств населення повністю чи значною мірою залежить від держави [5, с. 5].

Соціальне страхування визначають як систему правових, економічних і організаційних заходів, необхідних для посилення соціального захисту працюючих осіб і членів їхніх сімей від імовірної бідності внаслідок неможливості отримувати дохід у разі втрати роботи або працездатності через хворобу, нещасний випадок, каліцтво, старість чи смерть годувальника. Особливість соціального страхування полягає в тому, що воно пов'язане з трудовою діяльністю людини як члена суспільства.

Так, Н.Б. Болотіна наголошує на тому, що соціальне піклування на сучасному етапі застосовують як принципову засаду лише для побудови такої форми соціального забезпечення, як державна соціальна допомога. Але ця форма має додатковий (субсидіарний) характер. Основною ж формою соціального забезпечення у країнах із розвинутою соціальною ринковою економікою, на думку автора, є соціальне страхування, засноване на активній участі у фінансуванні соціальних виплат як роботодавців, так і самих працівників [1, с. 38].

Соціальна підтримка може бути таких видів:

- допомога малозабезпеченим сім'ям на виховання дітей. Важливою складовою частиною системи державної соціальної підтримки сімей із дітьми є надання соціальних послуг насамперед багатодітним, неповним, малозабезпеченим, неблагополучним сім'ям із дітьми, сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, тощо;

- підтримка з безробіття після закінчення терміну виплати допомоги з безробіття. Після закінчення терміну виплати допомоги з безробіття з урахуванням доходу сім'ї може надаватися матеріальна допомога з безробіття протягом шести місяців та одноразова матеріальна допомога;

- соціальна підтримка та обслуговування громадян похилого віку й інвалідів. У межах за-

значеного виду підтримки відбувається обслуговування громадян похилого віку, інвалідів, що не мають медичних протипоказань для перебування в колективі й потребують соціально-побутової та психологічної адаптації;

- соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо). Якщо говорити, наприклад, про дітей-сиріт, то їх обслуговування здійснюється в освітніх установах, створених для таких дітей: дитячих будинках; дитячих будинках-школах, школах-інтернатах; санаторних дитячих будинках (організованих для дітей, які потребують тривалого лікування); спеціальних дитячих будинках, школах-інтернатах (створюваних для дітей з відхиленнями у розвитку);

- соціальна підтримка біженців. Проблема соціальної підтримки біженців і вимушених переселенців гостро постала перед нашою державою у 2014 році. Зараз зазначений напрям соціальної підтримки перебуває на шляху свого розвитку, адже, судячи об'єктивно, наша держава була не готова до такого перебігу обставин, які склались в Україні протягом останніх трьох років. [12, с. 193–194].

Як форма соціального захисту соціальні компенсації у практиці економічного маневрування, що склалася, часто ототожнюються з поняттям «індексация». Цій категорії часто надається значення звичайних грошових виплат населенню у зв'язку з процесами інфляції. Ми вважаємо, що компенсація виступає одним зі структурних елементів соціального захисту. Суть її полягає в наданні гарантій реальної цінності, витраченої раніше праці, коли номінальне зростання матеріальної винагороди періодично відстає від його реальної вартості через наростаючі темпи інфляції. Компенсація пом'якшує погіршення рівня життя тих, хто працює, і сприяє вирівнюванню доходів до межі мінімального споживання у непрацездатного населення. Існує ще таке поняття, як «компенсаційний пакет», яке відрізняється від традиційного поняття «компенсація». Перелік виплат, що належать до компенсаційного пакета, набагато ширший [4, с. 42].

Як наголошує С. Цимбалюк, «компенсаційний пакет є сукупністю всіх (матеріальних і нематеріальних виплат), винагород, благ і послуг, що їх роботодавець надає працівникові за використання його робочої сили (компенсацій) відповідно до норм чинного законодавства, положень корпоративної політики, умов колективного та трудового договорів» [12, с. 4].

Державне соціальне забезпечення є складовою частиною системи соціального захисту і виконує функцію нагромадження та розподілу коштів соціального захисту, призначених на соціальну допомогу, виплати із соціального страхування тощо. Соціальне забезпечення включає пенсії та різного роду допомоги. Таким чином, під соціальним забезпеченням розуміють заходи матеріальної підтримки особи та сім'ї з боку держави і суспільства [10, с. 172].

Висновки і пропозиції. Таким чином, розкривши забезпечення соціального захисту як один із ключових пріоритетів системи публічного управління, можемо зазначити такі висновки:

У сучасному світі соціальний захист як пріоритет публічного управління в основі своїй має два ключових аспекти: глобальний і локальний. Глобальність даного пріоритету полягає в тому, що через функціонування різного роду міжнародних гуманітарних і політичних організацій мають місце такі явища, як наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання соціальним захистом.

У свою чергу локальність пріоритету публічного управління у сфері соціального захисту зумовлюється тим, що в результаті ефективної її побудови і функціонування знижуються, а інколи й зникають різного роду соціальні проблеми, які можуть стати основою для дестабілізації, конфліктогенності в тій чи іншій державі.

Список використаної літератури:

1. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 35–39.
2. Глобалізація соціального захисту. URL: http://referatua.org.ua/category_content.php?c=state_regulation&id=200&s=2.

3. Інституційне забезпечення та особливості формування публічної політики в Україні : метод. рек. / уклад. : С.О. Телешун та ін. Київ : НАДУ, 2011. 44 с.
4. Кузьменко С.Г. Аналіз сучасних форм соціального захисту населення. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3. С. 419–426.
5. Кустря Я.О. Державні соціальні гарантії в системі соціального забезпечення населення. *Державне будівництво*. 2018 № 1 С. 1–10.
6. Майстро С.Л., Процюк С.В. Соціальний захист економічно активного населення в умовах глобалізації. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_12.
7. Мартинова Л. Соціальна політика України в контексті забезпечення конкурентних переваг людського потенціалу.
8. Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Право в публічному управлінні» / укл. В.С. Толуб'як, Т.В. Дракохруст. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 212 с.
9. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / авт. кол. : В.А. Скуратівський та ін. ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 368 с.
10. Тимофєєва М.І. Сутність соціального захисту населення. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Дала*. 2016. № 6. С. 169–174.
11. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / авт. кол. : В.А. Скуратівський та ін. ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 12.
12. Цимбалюк С. Компенсаційний пакет: сутність, структура, вимоги щодо формування. *Україна: аспекти праці*. 2011. № 1. С. 3–10.
13. Яковлева Г. Соціальна підтримка як вид соціального забезпечення в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 6/1. С. 191–196.

Melkonyan A. H. Social protection as a priority of the public governance system: global vs local

The relevance of the research topic is due to the fact that the social protection system is one of the important in the context of public administration. After all, it covers virtually the entire population of any country. However, given that the world is becoming more and more globalized now. Globalization processes cause dramatic changes in the world economy, political, economic, social, and cultural components of the life of modern society. The process of forming a single economic space on a global scale is taking place. Because of this, certain spheres of social life are becoming important not only individually for a country but also globally, at the international level. This also applies to the area of social protection of the population.

Considering that there are some scientific achievements in the investigated problems, it is possible to conclude that a sufficiently cursory analysis of the relation and specifics of global and local social protection as a priority of the public administration system. Accordingly, the purpose of this article was to highlight the peculiarities of global and local understanding of social protection as a priority of public administration. and their definitions in the writings of Ukrainian and foreign researchers.

As a result of a thorough analysis, revealing the provision of social protection as one of the key priorities of the public administration system, it was proved that in the modern world, social protection as a priority of public administration has two key aspects: global and local. The global nature of this priority lies in the fact that, through the functioning of various international humanitarian and political organizations, phenomena such as supranational income redistribution and supranational legal regulation of social protection occur. In turn, it was found that the locality of the priority of public administration in the field of social protection is due to the fact that as a result of its effective construction and functioning decreases and sometimes disappears all kinds of social problems that can become the basis for destabilization, conflict in one way or another. the state.

Key words: *social protection, public administration, social policy, globalization, global, local.*