

УДК 325.455:613

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1\(61\)-7](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1(61)-7)

## Павло ПАРУБЧАК

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом,  
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039

ORCID: 0000-0001-6397-0563

## Pavlo PARUBCHAK

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel  
Management, Frometivska str., 2, Kyiv, Ukraine, 03039

ORCID: 0000-0001-6397-0563

# ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ СУСПІЛЬНИХ КРИЗ

## FORMATION OF MANAGEMENT APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF STATE ECONOMIC POLICY OF SOCIAL PROTECTION PROGRAMS AT CURRENT STAGE OF SOCIAL CRISIS

*У статті зазначено, що суспільні події початку XXI століття змінилися процесами політичної стабілізації та економічної відбудови, і ще недавно видавалося, що цю тенденцію буде важко зупинити. Залежність від глобальної економіки, що сьогодні характерна для усіх держав, призвела до виникнення комплексних трансформацій і соціальних проблем, характерних для періоду суспільних криз. Сьогодні існує потреба розглянути, як органи державної влади відреагували на сучасну економічну кризу, особливо в її соціальному контексті.*

*З'ясовано, що країнах з не надто нерозвинутими демократичними цінностями влада трактується як вся економічна та соціальна діяльність та зводиться до того, щоб зберегти якомога більший вплив на підвладних суб'єктів. Рецепт подолання суспільної кризи та зменшення масштабів бідності полягатиме у використанні потенціалу дешевої робочої сили та спонуканні інвесторів до активних дій за допомогою системи пільгових податкових ставок чи інших політичних преференцій.*

*Усвідомлено, що відповідальність за «провал» державної політики в комплексі, що розуміється в рамках цілісної системи, спрямованої на розвиток соціально відповідальної економіки, а отже, діяльності, спрямованої на підвищення якості освіти, охорони здоров'я, сталого розвитку, розвитку соціального капіталу, несуть не лише органи державної влади, а й самі громадяни. У громадянському суспільстві влада постає як іноземний інститут, який, якщо це вигідно, використовує усі засоби для реалізації своїх конкретних цілей, але який жодним чином не викликає суспільної довіри.*

*Обґрунтовано, що труднощі з доступом суспільства до публічних інституцій означає, що навіть найамбітніша модель державної соціально-економічної політики приречена на провал. У цьому контексті суспільна криза може бути використана не стільки для реформування обсягів державних витрат, скільки для реформування управлінського апарату та розвитку громадянського суспільства, яке керується ідеєю соціальної солідарності. Сьогодні не слід очікувати на ефективні стратегії реагування на кризові ситуації, а також прагматичні дії, які спрямовані на створення далекосяжного розвитку.*

**Ключові слова:** державна економічна політика, управлінські підходи, етап, суспільна криза, реалізація, соціальний захист, формування, громадяни.

*The article notes that the events of the beginning of the XXI century have changed in the processes of political stabilization and economic reconstruction, and until recently it seemed that this trend would be difficult to stop. Dependence on the global economy, characteristic of all states, has led to complex transformations and social problems characteristic of the period of economic crisis. There is a need to consider how public authorities have responded to the economic crisis, especially in its social context, and to answer the question of whether long-term programs have been implemented to modernize the economy.*

*In countries with underdeveloped democratic values, power is interpreted as all the economic and social activities of the government are reduced to the care to maintain as much influence as possible on the subjects. Therefore, today we should not expect a clear crisis response strategy, nor should we expect too pragmatic actions aimed at creating a far-reaching development plan. The recipe for the economic crisis and increasing poverty will be to harness the potential of cheap labor and encourage investors to take action through a system of preferential tax rates or other political preferences.*

*Responsibility for the “failure” of public policy, understood in terms of a holistic system aimed at developing a socially responsible economy, and hence activities aimed at improving the quality of education, health, sustainable development, social capital, is not only public authorities authorities and the citizens themselves. In civil society, the government appears as a foreign institution, which, if advantageous, uses all means to achieve its specific goals, but which in no way inspires public confidence.*

*The prevalence of corruption, the low quality of the ruling elite, and difficulties in accessing public institutions mean that even the most ambitious model of public socio-economic policy is doomed to failure. In this context, the economic crisis can be used not so much to reform public spending as to reform the administrative apparatus and build a civil society based on the idea of social solidarity.*

**Key words:** state economic policy, managerial approaches, stage, social crisis, realization, social protection, formation, citizens.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.** Нова парадигма формування та реалізації соціально-економічної політики могла бути повністю прийнята лише за умов демократичної правової держави та вільної конкуренції, оскільки в планових економіках будь-яка діяльність неполітичних суб'єктів у сфері перерозподілу доходів була навіть небажаною. Державна соціально-економічна політика не є лише процедурою публічного управління та адміністрування питань громадян, а й предмету конфлікту через ресурси, що залишаються в руках держави.

Зобов'язання держави полягають у забезпеченні своїм громадянам відчуття економічного та соціального розвитку та концепції суспільного благополуччя, реалізованої за останні кілька десятиріч років [8]. Згідно з принципом, якщо органи державної влади забезпечують добробут, громадяни не протистоять державній владі, відбувалося зміщення акценту з обов'язку держави забезпечувати соціальний добробут на публічне управління низкою соціальних питань, щоб витрачання бюджетних коштів стало настільки ж ефективним, як це можливо.

**Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Формування державної соціально-економічної політики викликає низку суперечок серед дослідників, оскільки функції соціальної політики в умовах економічної кризи – це найважливіші аргументи, які використовуються в наукових дискусіях про легітимність публічного адміністрування, коли громадяни втрачають здатність самостійно вирішувати економічні та соціальні проблеми в умовах суспільної кризи. Державна соціально-економічна політика повинна сприйматися як публічна діяльність, спрямована на забезпечення добробуту громадян.

Слід визнати, що небагато вчених ставлять під сумнів правомірність визначення державної соціально-економічної політики як сфери публічного адміністрування соціальними

благами таким чином, щоб їх використання принесло максимально можливий вимірний ефект [2]. Йдеться переважно про припущення так званої моделі активної соціально-економічної політики, яка робить отримання державної допомоги залежним від індивідуальної діяльності для покращення свого становища, а також колективний вимір, особливо коли зростаючий обсяг компетенції надається неурядовим об'єднанням громадян, які вирішили співпрацювати для досягнення певної соціально-економічної мети.

**Метою статті** є обґрунтування формування управлінських підходів у реалізації державної економічної політики щодо соціального захисту населення у період сучасних суспільних криз.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Соціально-економічна політика скерована на формування загальних умов праці та існування населення, розвиток соціальних структур і соціальних відносин на основі рівності та соціальної справедливості, що сприяє задоволенню суспільних потреб [10]. Залежно від економічних, політичних та соціальних умов суб'єкти, відповідальні за здійснення діяльності в рамках державної соціально-економічної політики, можуть вважати, що соціальний розвиток та реалізація принципу рівності не реалізується без політики, пов'язаної з демографічними загрозами, та соціальної реабілітаційної політики.

Сучасна суспільна проблематика може бути вирішена суб'єктами, відповідальними за соціально-економічну політику, з використанням інструментів, що відповідають різним конкретним напрямкам. Той факт, що держава має дбати про стабільний соціально-економічний розвиток і що цій функції може сприяти виконання завдань у сфері економічної політики, не викликає суперечок [4]. Якщо публічна влада будь-яким чином втручається в життя людей, діючи проти їхньої волі та реалізуючи важливіші, на її думку, цілі, не поважаючи прав і свобод особи, то вона є джерелом утисків і несправедливості.

З економічної точки зору зазначене означає згоду на мінімальне оподаткування громадян держави та витрачання одержаних таким чином коштів на діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Саме необхідність приймати рішення на якому рівні прийняття рішень робить ринок реальним простором для консолідації добробуту. Із моменту надання публічній владі права вирішувати, як перерозподіляти ресурси та хто заслуговує на отримання допомоги, а хто ні, призведе до прийняття свавільних рішень, що обмежують свободу принаймні частини громадян. Наслідком цього були спроби уряду прийняти рішення щодо законності конкуруючих претензій щодо дефіцитних ресурсів, виконання одних вимог може означати, що інші вимоги неможливо буде задовольнити.

Широкий спектр соціальних функцій держави має наслідки, які у свою чергу і у довгостроковій перспективі через обмежені ресурси можуть призвести до соціально-економічної кризи. Таким чином народжується взаємна система прав та обов'язків, що дає відчуття безпеки та гарантії турботи для всіх, хто з якихось причин не може утримувати себе [6]. Практичним виміром реалізації принципу соціальної відповідальності є надання державою соціальних послуг на основі принципу вільного доступу до них. Фінансування спектру соціальних послуг має обслуговуватись прогресивною системою оподаткування, яка ґрунтується на переконанні, що найбільші витрати на функціонування державного апарату повинні нести ті, хто найбільше заробляє.

Держава повинна виконувати функцію роботодавця, який забезпечує можливість утримання громадян в умовах зростаючого рівня безробіття. Знову ж таки, це впливає з переконання, що лише справедливий доступ до ресурсів, які залишаються на розсуд держави, сприятиме реалізації соціальної рівності. Виною у фінансовій, а тим більше економічній кризі є не вільний ринок, оскільки він у разі збурень здатний виправитися сам, а інститути держави [9]. Події на ринках прискорили багаторічний процес уповільнення економічної динаміки внаслідок поступового збільшення державних видатків при зменшенні стимулів працювати, заробляти та заощаджувати.

Суспільна криза стала наслідком безвідповідальної бюджетної політики, заснованої на державному інвестуванні коштів із зовнішніх джерел, отриманих або за субсидіями, або за зовнішніми позиками. За останні кілька

десяти років соціальні держави послідовно збільшували податкове навантаження, що дозволяло їм підтримувати ліквідність бюджету. Суспільний консенсус призвів до нівелювання ринкових інститутів, а також до поступового поглиблення соціально-економічних відмінностей між членами одних і тих самих державних спільнот. Ці відмінності, у свою чергу, спричиняють появу нових владних відносин, у яких умови життя диктують навіть не національні держави та їхні уряди, а з набагато більшим впливом транснаціональні корпорації.

Суспільство, в якому окремих громадян жодним чином не захищений публічними інституціями, також позбавляється права користуватися соціальними послугами, або ці послуги стають надзвичайно економічними, що стає причиною втрати відчуття безпеки [1]. Усвідомлюючи недосконалість управлінських підходів, які роблять владний істеблшмент підкореним групам інтересів власників капіталу, сьогодні визнається, що саме ринкові інститути несуть відповідальність за наслідки суспільної кризи. Розповсюдження споживчого настрою та переконання, що необхідно підвищувати рівень життя, навіть за межі фінансових можливостей, було в інтересах усіх тих суб'єктів ринку, які від цього виграли.

У соціальній перспективі ліквідації наслідків суспільної кризи мають бути безперечно активнішими дії держави не лише в економічній, а й у соціальній сфері. Регулювання ринків, що призведе до значно кращого захисту споживачів від використання їх невігластва, у поєднанні з активною державною політикою, що сприяє створенню нових робочих місць, має, принаймні, мінімально покращити умови життя тих громадян, які відчули на собі безпосередні наслідки кризи. У довгостроковій перспективі органи державної влади повинні взяти на себе зобов'язання щодо створення активної соціально-економічної політики, спрямованої на відмову від системи пілг і надбавок на користь професійної реінтеграції.

Варто зазначити, що викладені точки зору щодо контрзаходів, які можуть сприяти обмеженню економічних і соціальних наслідків сучасної суспільної кризи, не є чимось новим щодо причин та наслідків глобальних проблем. Необхідність фінансування нових робочих місць змусила органи державної влади зменшити розмір та доступність соціальних виплат, але перевагою такої моделі реагування на кризу було привернення уваги до потреб молоді, яка тільки виходить на ринок праці, і адаптація до потреб цього ринку [7].



При цьому було обмежено доступ до соціальних програм і прийнято рішення про пряме зменшення розміру наданих пільг. Прийняття цієї стратегії призвело до значного зниження безробіття, але ціною значного скорочення обсягів соціального захисту та зниження середньої заробітної плати.

Простих і однозначних рецептів адаптації соціально-економічної політики, яку проводить держава, до умов економічної кризи просто не існує. Загалом, залежно від наповненості бюджету, органи державної влади можуть застосовувати стратегії активізації, спрямовані на створення робочих місць, підтримку економічної діяльності та піклування про приплив іноземних інвестицій, або стратегії адаптації, спрямовані на мінімізацію соціальних наслідків кризи, у тому числі збільшення розмір пільг або надбавок, збільшення обсягу державних інвестицій або захист вже існуючих робочих місць.

Однак у переважній більшості випадків державна влада вирішує прийняти конкретні проміжні варіанти і, можливо, акцентує на необхідності активізації соціального захисту [3]. Соціально-економічна криза розкрила нерівність, що глибоко вкоренилася, і значні прогалини в охопленні, повноті та гідному рівні соціального захисту у всіх країнах, вона посилює повсюдно поширені виклики, такі як високий рівень економічної незахищеності, хронічна бідність, нерівність, широкий масштаб неформальності та крихкості суспільного договору. Суспільна криза посилила вразливість громадян, які, як здавалося, жили відносно благополучно, але виявилися незахищеними належним чином від викликаних нею соціально-економічних потрясінь.

У державній політиці соціального захисту криза викликала небачену реакцію, органи державної влади мобілізували можливості соціального захисту як першочергового заходу, покликаного захистити здоров'я, зайнятість та доходи населення, а також забезпечити стабільність у суспільстві. Там, де це необхідно, вони розширили охоплення на раніше незахищені групи, підвищили розмір наявних виплат або запровадили нові допомоги. Багатьом країнам із низьким і середнім рівнем доходу важко забезпечувати достатній соціальний захист і фінансове стимулювання, щоб стримати несприятливі наслідки сучасної суспільної кризи. Відновлення соціальної сфери та економіки залишається невизначеним, і вирішальне значення, як і раніше, надаватиметься збільшенню витрат на соціальний захист.

Держави перебувають на роздоріжжі щодо траєкторії розвитку їх систем соціаль-

ного захисту, адже майже всі країни, незалежно від рівня їх розвитку, стоять перед вибором, чи приймати амбітну стратегію з метою посилення систем соціального захисту, чи погодитися на мінімалістський підхід, який полягає у скороченні ресурсів, що виділяються на соціальний захист [5]. Органи державної влади повинні зміцнити системи соціального захисту, послідовно усуваючи прогалини з метою захистити кожну людину і від системних потрясінь, і від звичних ризиків соціально-економічної політики. Зазначена стратегія вимагає активізації зусиль щодо створення стійких систем соціального захисту, який гарантує всім хоч би базове соціальне забезпечення протягом усього життя.

Забезпечення соціального захисту із загальним охопленням та реалізація прав людини щодо соціального забезпечення для всіх є основою орієнтованого на людину підходу до досягнення соціальної справедливості. Це допомагає запобігати бідності та стримувати нерівність, розширювати людські можливості та підвищувати продуктивність, зміцнювати гідність та суспільну солідарність. Сьогодні вкрай важливо, щоб органи державної влади, соціальні партнери протистояли тиску повернутися до мінімалістського підходу і прийняли шлях до амбітної стратегії соціального захисту, забезпечення орієнтованого на суспільне благополуччя.

**Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Програми соціального захисту у відповідь на суспільну кризу повинні зберігатися, доки криза не вщухне і не почнеться повноцінне відновлення. Це вимагатиме інвестицій у системи соціального захисту з метою підтримки рівня життя, забезпечення справедливого доступу до послуг охорони здоров'я, запобігання подальшому економічному спаду. Попередні суспільні кризи показали, що жорстка економія залишає глибокі «соціальні шрами» і чинить негативний вплив найуразливішим верствам громадянського суспільства у сучасному соціально-економічному розвитку.

Прагнення забезпечити належний рівень суспільного благополуччя, що дозволяє створювати робочі місця та розвивається відповідно до соціальних цілей, може сприяти стабільності доходів, створенню робочих місць та зміцненню матеріального добробуту та фінансуванню соціального захисту. Пріоритетні інвестиції у встановлення в національному масштабі мінімальних рівнів соціального захисту відіграють найважливішу роль

у вирішенні управлінських завдань. Зазначений підхід дасть можливість створити потенціал протидії суспільним кризам та соціальним викликам, які виникають у зв'язку з демографічними змінами та еволюцією державної економічної політики.

### Література:

1. Буряк І. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення права громадян України на охорону здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.
2. Бутник О. О., Немирівська О. Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 162.
3. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7) (дата звернення: 11.05.2021).
4. Великодна М. С. Моделі і методи надання психологічної допомоги під час пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Психологічний часопис*. 2020. Т. 6. Вип. 4. С. 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4
5. Дегтяр О. А. Державне регулювання розвитку соціальної сфери: концептуальні засади та практика : монографія. Харків : С. А. М., 2014. 508 с.
6. Долот В. Д. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2013. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=658> (дата звернення: 11.04.2022).
7. Дубина М., Забаштанський М., Роговий А. Роль фінансово-кредитних установ у стратегічному розвитку сфери охорони здоров'я. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 4 (24). С. 64–73.
8. Кудин І. М. Проактивні методи державного управління та регулювання розвитку медичної галузі сфери охорони здоров'я України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 29. С. 279–289.
9. Харитонов Є. О., Харитонova О. І. Конфлікт та солідарність інтересів в умовах пандемії КОВІД-19. *Часопис цивілістики*. 2021. № 40. С. 5–11. DOI: <https://doi.org/10.32837/chc.v0i40.384>
10. Chorny O., Barzylovykh A., Bubalo V., Nesterenko V., Rogachevskyi O. Mechanisms for Managing Medical Institutions In Times of Crisis. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. Vol. 11. Issue 9, Sep-Oct 2020. P. 562–568.

### References:

1. Buriak, I. O. (2013). Administrative and legal regulation in the field of ensuring the right of citizens of Ukraine to health care. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian]
2. Butnyk, O. O. & Nemyriv'ska, O. Ya. (2020). Osoblyvosti publichnoho upravlinnia v umovakh svitovoi pandemii [Features of public administration in a global pandemic]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and public administration*, 2, 162. [in Ukrainian]
3. Vasyl'iev, O. S. (2014). Kontseptualizatsiia poniattia "derzhavna polityka": suchasne rozuminnia [Conceptualization of the concept of "public policy": modern understanding]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 1. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7) [in Ukrainian]
4. Velykodna, M. S. (2020). Modeli i metody nadannia psykholohichnoi dopomohy pid chas pandemii COVID-19: zarubizhnyj dosvid [Models and methods of providing psychological assistance during the COVID-19 pandemic: foreign experience]. *Psykholohichnyj chasopys – Psychological Journal*, 4 (6), 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4 [in Ukrainian]
5. Diehtiar, O. A. (2014). Derzhavne rehuliuвання rozvytku sotsial'noi sfery: kontseptual'ni zasady ta praktyka [State regulation of social sphere development: conceptual principles and practice]. Kharkiv : S. A. M. [in Ukrainian]
6. Dolot, V. D. (2013). Systema okhorony zdorov'ia v Ukraini: vybir natsional'noi modeli rozvytku [Health care system in Ukraine: the choice of national development model]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 2. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=658> [in Ukrainian]
7. Dubyna, M., Zabashtans'kyj, M. & Rohovyj, A. (2020). Rol' finansovo-kredytnykh ustanov u stratehichnomu rozvytku sfery okhorony zdorov'ia [The role of financial institutions in the strategic development of health care]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia – Problems and prospects of economics and management*, 4 (24), 64–73. [in Ukrainian]
8. Kutsyn, I. M. (2011). Proaktyvni metody derzhvanoho upravlinnia ta rehuliuвання rozvytku medychnoi haluzi sfery okhorony zdorov'ia Ukrainy [Proactive methods of public administration and regulation of the development of the medical field of health care in Ukraine]. *Efektivnist' derzhvanoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 29, 279–289. [in Ukrainian]
9. Kharytonov, Ye. O. & Kharytonova, O. I. (2021). Konflikt ta solidarnist' interesiv v umovakh pandemii KOVID-19 [Conflict and solidarity of interests in the context of the KOVID-19 pandemic]. *Chasopys tsyvilistyky – Journal of Civilization*, 40, 5–11. DOI: <https://doi.org/10.32837/chc.v0i40.384> [in Ukrainian]
10. Chorny, O., Barzylovykh, A., Bubalo, V., Nesterenko, V. & Rogachevskyi, O. (2020). Mechanisms for Managing Medical Institutions In Times of Crisis. *Systematic Reviews in Pharmacy*, 11 (9), 562–568.