

Сергєєва Людмила Миколаївна,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри права та європейської інтеграції,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0003-4322-3274;

Собченко Валентина Валентинівна,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри права та європейської інтеграції,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-0574-5154

УДК 351.746. 1

doi: 10.34213/tp.19.04.14

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Визначено низку реальних і потенційних загроз у сфері соціальної безпеки, які негативно впливають на безпеку держави, суспільства та людини. Розкрито зміст терміна “соціальна безпека” як складної, багатоаспектної категорії, законодавче визначення якого наразі відсутнє. Проведено опитування пересічних громадян щодо визначення пріоритетних завдань органів державного управління, пов’язаних із забезпеченням соціальної безпеки. Доведено взаємозв’язок соціальної безпеки з національною безпекою, економікою та соціальною сферою. Визначено основні чинники, що впливають на формування механізмів державного управління соціальною безпекою. Проведено класифікацію механізмів державного управління в царині соціальної безпеки: за формами впливу – прямі та опосередковані; за способом реалізації – адміністративні, економічні та правові. Визначено основні функції державного управління соціальною безпекою, такі як нормативна; забезпечувальна; стимулююча; організаційна, координаційна; соціальна; безпосереднє управління складниками соціального сектору; контрольна. Вказано на перспективи подальших наукових розвідок, які полягають у формуванні комплексного механізму державного управління соціальною безпекою.

Ключові слова: соціальна безпека, національна безпека, соціальний захист, механізми державного управління,

Постановка проблеми. Одним із наслідків глобалізаційних процесів є зростання негативних тенденцій у соціальній сфері. В умовах сьогодення до таких тенденцій можемо віднести: стрімке погіршення рівня життя населення, затримку виплати заробітної плати, низький розмір пенсій, майнову диференціацію суспільства; соціальну нерівність; відчуженість значної кількості громадян від суспільного життя, звуження доступу їх до освіти, медицини і культури; низькі можливості сплати комунальних послуг за новими тарифами, низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою тощо. Саме зазначені тенденції та накопичені соціальні проблеми створюють загрози соціальній безпеці, яка є частиною національної безпеки та може скласти причини порушення рівноваги і стабільності держави.

Вищезазначена ситуація зумовлює нагальну потребу пошуку механізмів забезпечення соціальної безпеки на всіх рівнях державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Питання забезпечення соціальної безпеки активно досліджується представниками різних напрямів і шкіл сучасної науки, зокрема теоретико-методологічні питання забезпечення соціальної безпеки є предметом вивчення відомих науковців: О. Гаращук, І. Гнибіденка, В. Гошовської, А. Колота, Е. Лібанової, В. Ліпкана, О. Новікової, В. Скура-тівського, О. Сидорчук, Г. Ситника, В. Трощинського, В. Удовиченка та ін. Серед фахівців науки державного управління питання соціальної безпеки досліджували В. Бульба, А. Величко, О. Вашев, С. Горбунова-Рубан, В. Дзюндзюк, Д. Карамішев, О. Рогова та ін., але цю категорію в їхніх працях розглядається в контексті вирішення соціальних, медичних, економічних, політичних питань, захисту трудових прав людини тощо. Водночас бракує досліджень окресленої проблематики в частині визначення механізмів державного управління забезпечення соціальної безпеки як у цілому, так і в певний історичний період.

Мета статті полягає в з'ясуванні особливостей соціальної безпеки на сучасному етапі розвитку держави і суспільства та впливу їх на формування механізмів державного управління щодо її забезпечення.

Виклад основного матеріалу. У ст. 1 Конституції України наша держава задекларована як суверенна і незалежна, демократична, соціальна та правова. А людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Відповідальність за реалізацію зазначених конституційних норм покладено на державу.

Для кожної держави питання безпеки є завжди важливим, незважаючи на те що в різні періоди йому приділяється більше чи менше уваги, або увага акцентується на певній її сфері. Наразі поняття “соціальна безпека” в науково-методичній літературі є недостатньо вивченим. У Декларації про державний суверенітет України соціальна безпека розглядається як “стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи й суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз” [2]. У ст. 1 Закону України “Про національну безпеку України” наведено визначення інших видів безпеки (воєнної, громадської, державної, національної), а визначення терміна “соціальна безпека” відсутнє [3]. Враховуючи конституційні положення, вважаємо, що це є недолік чинного закону.

Також різняться погляди науковців та практиків щодо змісту поняття “соціальна безпека”. Наприклад, соціальну безпеку розглядають (а) як стан суспільства, за якого забезпечується нормальне відтворення суспільства як демографічної популяції, як нації, як народу [4, с. 24], (б) як стан гарантованості правової та інституційної захищеності життєво важливих соціальних інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [5, с. 17], (в) як стан захищеності соціальних інтересів особи, суспільства, держави від впливу загроз національній безпеці [6]. Соціальна безпека вивчається фахівцями на трьох рівнях: державному, суспільному та особистому.

З метою визначення бачення громадян щодо пріоритетних напрямів діяльності органів державного управління в царині забезпечення соціальної безпеки було проведено опитування громадян. Узагальнивши його результати можемо визначити думку населення стосовно пріоритетних напрямів діяльності органів управління, а саме: 51 % опитаних вважають, що це захист соціальних інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх та зо-

внішніх загроз; 47 % – що це забезпечення гідного рівня життя населення та подолання бідності; 45 % – оптимізація здатності держави і суспільства своєчасно реагувати на соціальні виклики, небезпеки, ризики та загрози; 33 % звертають увагу на знецінення праці та працівника; 29,0 % опитаних вказують на збереження людського потенціалу України; 27 % відмічають наявність тривалого періоду нестабільності в державі, що сприяє моральному спустошенню особистості, знеціненню сил і можливостей особи та змушує її до пошуку кращого життя за межами держави; 22 % громадян вказали на відсутність фахових кадрів соціальної сфери та ефективних механізмів державного регулювання діяльності суб'єктів забезпечення соціальної безпеки.

Узагальнивши вищезазначене, можемо стверджувати про тісний взаємозв'язок соціальної безпеки з національною безпекою, економікою та соціальною сферою. Тобто поняття “соціальна безпека” є комплексним, містить економічні, політичні, соціальні та духовні аспекти, відображає все те, що впливає на середовище існування людини, на якість життя людей, робить суспільство стійким, здатним до розвитку. Також соціальну безпеку тісно пов'язано із забезпеченням особистої безпеки. Від останньої залежать перш за все стан здоров'я населення, якість його життя, рівень освіти та духовного розвитку тощо. Зазначені складники соціальної безпеки лежать в основі економічної та кадрової політики.

На нашу думку, наразі є недостатньо дослідженими питання щодо місця та ролі соціальної безпеки в забезпеченні як національної безпеки загалом, так і сталого розвитку країни. Національна безпека – це система, у якій безперервно взаємодіють інтереси особи, суспільства, держави щодо протидії загрозам цим інтересам. Серед фундаментальних національних інтересів України є “сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення” [3]. Загрозами національній безпеці виступають такі дії, що ускладнюють чи унеможливають реалізацію національних інтересів і створюють небезпеку для соціально-економічної та політичної систем, національних цінностей, життєзабезпечення країни та її громадян. Фактично питання, що стосуються управління процесами забезпечення національної безпеки, зокрема і соціальної безпеки, вирішують усі гілки державної влади: законодавча, виконавча, судова. При цьому дуже важливо розмежовувати їхні повноваження в галузі забезпечення безпеки країни, суспільства та особи. Це закріплено в Конституції України, де задекларовано, що загальне керівництво у сфері національної безпеки та оборони України здійснює Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету й територіальної цілісності України [1]. Враховуючи складність та багатоаспектність зазначеного напряму діяльності, що потребує професійних знань і умінь у різних галузях, передбачено створення спеціального органу – Ради національної безпеки та оборони України (РНБОУ), яка координує та контролює діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки й оборони (у т. ч. й соціальної безпеки). РНБОУ – це координаційний орган із питань національної безпеки та оборони при Президентові України, покликаний забезпечувати захист життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави в усіх сферах, включаючи соціальну, від внутрішніх і зовнішніх загроз [7]. Основні завдання щодо реалізації державної політики соціальної безпеки покладено на Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади. Також наразі сформувався і діє система недержавних організацій, громадських об'єднань, асоціацій

юридичних і фізичних осіб та інших структур, які поряд із державними органами беруть участь у забезпеченні соціальної безпеки в суспільстві. Вони здійснюють агрегування життєво важливих соціальних інтересів, захист соціальних прав і свобод різних суспільних груп, трудових і професійних колективів, впливають на формування соціальної політики, стратегії і тактики соціальної безпеки.

Тобто можемо зазначити, що в управлінні забезпеченням соціальної безпеки країни пріоритетна роль належить державі та її інститутам управління, таким як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України – РНБОУ. Із формуванням громадянського суспільства в Україні все більшу роль у забезпеченні соціальної безпеки матимуть неформальні організації, підприємці, працівники приватних і державних підприємств.

Але на сучасному етапі розвитку держави і суспільства підготовленою формою організації, покликаною забезпечити національну безпеку, є держава, яка здійснює діяльність із забезпечення всіх видів національної безпеки, у т. ч. й соціальної. Вона спрямовує зусилля всіх громадян незалежно від національної належності на створення умов, що сприяють захисту їхніх національних інтересів та інтересів самої держави. Держава через систему своїх органів приймає закони та інші нормативні акти, забезпечує втілення їх у життя всіма наявними в її розпорядженні засобами. Держава має монополію на створення законів і застосування примусу. Також держава має матеріальні та фінансові ресурси, необхідні для вирішення питань соціальної безпеки.

Формування системи соціальної безпеки повинно здійснюватися з огляду на цілі та принципи її забезпечення шляхом розроблення ефективних механізмів, які регулюють відносини в соціальній сфері, створення державних інститутів у цій сфері, визначення основних напрямів та методів їхньої діяльності, а також налагодження системи контролю за цією діяльністю.

У ході обґрунтування механізмів державного управління в царині забезпечення соціальної безпеки доцільно враховувати низку таких чинників, які мають місце на сучасному етапі:

по-перше, соціальна безпека є складником національної безпеки і має такі рівні: державний, суспільний, особистий;

по-друге, термін “соціальна безпека” наразі не є законодавчо закріпленим;

по-третє, забезпечення соціальної безпеки є організованою, цілеспрямованою діяльністю держави та її інститутів;

по-четверте, метою процесу забезпечення соціальної безпеки є захист прав та свобод людини, суспільства та держави від реальних та потенційних загроз;

по-п'яте, процес реалізації соціальної безпеки має комплексний, багатоаспектний характер, що охоплює різні сфери суспільного життя (економічну, політичну, соціальну, енергетичну, продовольчу, екологічну, техногенну, інформаційну, науково-технологічну та ін.);

по-шосте, держава виступає головним суб'єктом забезпечення соціальної безпеки.

Серед науковців державного управління є багато поглядів на визначення поняття “механізми державного управління”. Зокрема, О. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складників систем державного управління.

На її думку, конкретні механізми управління (зокрема, державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети, у нашому випадку соціальної безпеки. Також О. Коротич визначає класифікацію державного управління залежно від суб'єктів управління. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління: вищого рівня (ВРУ, Президент, КМУ); обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями); районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями); місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами) [9].

Тобто до механізмів державного управління соціальною безпекою належать методи, що включають засоби, способи та прийоми, а також форми і функції, які реалізуються суб'єктами управління різних рівнів.

Існують дві підгрупи механізмів державного управління соціальною безпекою: універсальні й локальні. Під універсальними, розуміють ті, що існують, закріплені у правових актах, норми і правила управлінської діяльності та ті, що мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо. Під локальними, розуміють ті, що мають індивідуальний характер, підкріплюючи виконання більш значущого управлінського рішення, і можуть мати форму постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад тощо. Механізми державного управління соціальною безпекою виходять з методів державного управління соціальною сферою, які можна поділити на деякі види, залежно від ознак групування їх, наприклад:

- за формами впливу розрізняють:

- прямі – безпосередній вплив держави та її інституцій на усунення загроз соціальної безпеці;

- опосередковані – вплив держави на забезпечення соціальної безпеки через недержавні інституції;

- за способом реалізації:

- адміністративні – забезпечуються державою через систему інструментів адміністративного регулювання і передбачають такі механізми, як накази, розпорядження, запровадження соціальних стандартів та норм тощо;

- економічні – методи фінансового та матеріально-технічного регулювання, які використовуються державою для уникання або подолання як реальних, так і потенційних загроз соціальної безпеці (підвищення рівня життя населення, посилення соціальних гарантій, підвищення якості медичних послуг тощо);

- правові – діяльність держави щодо створення нормативно-правового забезпечення соціальної безпеки через прийняття законів та підзаконних актів, передбачаючи механізми їхньої реалізації та контролю їхнього виконання.

Визначаючи форму державного управління соціальною безпекою, визначаємо її як дію чи діяльність органу влади у сфері управління соціальною безпекою в межах його управлінської компетенції, що виражається діями конкретних суб'єктів, наділених управлінськими повноваженнями, є зовнішнім виразом змісту управлінської діяльності і виражається юридичним та неюридичним (матеріально-технічним та організаційним) змістом, слугує для досягнення цілей та мети управлінської діяльності – забезпечення національних соціальних інтересів. Сьогодні більшість дослідників одноставно виділяють правову та неправову форми державного управління соціальною безпекою.

Вважаємо, що до основних функцій державного управління соціальною безпекою слід віднести: нормативну; забезпечувальну; організаційну, координаційну; соціальну; безпосереднє управління складниками соціального сектору; контрольну. Зміст основних функцій державного управління соціальною безпекою визначається відповідно також і до пріоритетів, що послугують реалізації основної мети – забезпечення соціальної безпеки. До пріоритетів належать:

- забезпечення реалізації соціальних прав і свобод членів суспільства;
- державний контроль дотримання чинного законодавства між суб'єктами соціальних відносин, забезпечення, недопущення протиправних дій у цій сфері тощо.

Висновки з цього дослідження. Отже, можемо стверджувати, що на процес формування механізмів державного управління соціальною безпекою на сучасному етапі впливають такі чинники:

- особливості стану соціальної безпеки в певний історичний період;
- недосконалість чинної нормативно-правової бази, яка регулює відносини у соціальній сфері;
- складність та багатоаспектність категорії “соціальна безпека”;
- неефективність виконання державними інституціями завдань і функцій, покладених на них Конституцією та законами України;
- характер і масштаби зовнішніх і внутрішніх загроз та викликів як соціальної безпеці, так і національній безпеці в цілому тощо.

Таким чином, належний рівень соціальної безпеки забезпечується діяльністю суб'єктів державного управління, на яких покладено державною функцією щодо її реалізації за допомогою системи скоординованих механізмів, адекватних внутрішнім і зовнішнім загрозам. Без такої політики неможливо домогтися виходу з кризи, примусити працювати механізм управління соціально-економічною ситуацією в Україні, створити ефективні механізми соціального захисту населення як частини соціальної безпеки.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі має стати обґрунтування теоретико-методичних засад формування комплексного механізму державного управління забезпечення соціальної безпеки.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 09.11.2019).
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 19.11.2019).
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 10. 11. 2019).
4. Приятельчук А. О., Іщенко О. М. Соціальна безпека в контексті управління розвитком суспільних відносин. *Філософські проблеми гуманітарних наук*. Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка. 2010. № 19. С. 135–140.
5. Новікова О. Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи їх вирішення. Донецьк : ІЕП НАН України, 1997. 460 с.
6. Соціальна безпека: теорія та українська практика : монографія / Гнибіденко І. Ф. , Колот А. М. , Новікова О. Ф. та ін. ; за ред. І. Ф. Гнибіденка, А. М. Колота, В. В. Рогового. Київ : КНЕУ, 2006. 292 с.
7. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D> (дата звернення: 10.11.2019).
8. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ*. Одеса, 2006. Вип. 2 (26). С. 122–128.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. URL :<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show> [in Ukrainian].
2. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy vid 16.07.1990 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> [in Ukrainian].
3. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].
4. Pryiatelchuk, A.O., Ishchenko, O.M. (2010). Sotsialna bezpeka v konteksti upravlinnia rozvytkom suspilnykh vidnosyn. *Filosofski problemy humanitarnykh nauk*, 19, 135–140. Kyiv: KNU im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].
5. Novikova, O.F. (1997). Sotsialna bezpeka: orhanizatsiino-ekonomichni problemy i shliakhy yikh vyrishennia. Donetsk: IEP NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Hnybidenko, I.F., Kolot, A.M., Novikova, O.F. ta in. (2006). Sotsialna bezpeka: teoriia ta ukraïnska praktyka. Hnybidenko, I.F., Kolot, A.M., Rohovy, V.V. (Eds.). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
7. Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.03.1998 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D> [in Ukrainian].
8. Korotych, O.B. (2006). Klasyfikatsiia ta zmist mekhanizmiv upravlinnia derzhavoiu. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia: zb. nauk. pr. ORIDU*, 2 (26), 122–128. Odesa [in Ukrainian].

Serheieva L. M., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-4322-3274;

Sobchenko V. V., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0574-5154

FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE SPHERE OF SOCIAL SECURITY OF UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

The topicality of the present research is stipulated by the aggravating negative trends in the social sphere, which are taking place at the present stage of development of the state and society, in particular: a rapid deterioration in the living standards, *backdated wages, low pension rates, property differentiation of the population, aloofness of the majority of the population from social life, narrowed access to education, healthcare and culture, low level of social support for the poor people, etc.*, which threatens social security that is an integral part of the national security.

Despite a large number of scientific works in the said field, there are still understudied issues of forming mechanisms for the public administration of social security both in general, and in a specific historical period.

The paper objective lies in determining the specific features of social security at the present stage of state development and their impact on forming the public administration mechanisms to ensure it.

Based on the conducted research, the specific features of social security at the present stage of development of the state and society have been identified.

Taking into account the obtained research results, we can make conclusions as follows.

The mechanisms for public administration of social security derive from the methods of public administration of the social sphere, which can be divided into several kinds according to their classification attributes, in particular by their forms of influence and ways of implementation.

The main functions of public administration of social security include: regulatory, supporting; organizational, coordination, social, direct administration of social sector components, and controlling.

Thus, it can be stated that the process of forming the mechanism for public administration of social security at the present stage is influenced by:

- special features of social security in a specific historical period;
- imperfection of the legal framework in effect, which regulates relations in the social sphere;
- complexity and multi-aspect nature of the category of 'social security';
- ineffectiveness of government institutions' performance of their tasks and functions laid upon them by the Constitution and the laws of Ukraine;
- the character and scale of external and internal threats and challenges to both social security and the national security as a whole, etc.

Therefore, a proper standard of social security is provided by the activity of public administration subjects that are entrusted by the state with the function of ensuring it through a system of coordinated mechanisms, adequate to counteract external and internal threats of the current period of time. Without this policy, it is impossible to achieve economic recovery, launch the mechanism of administering the socio-economic situation in Ukraine, and create effective mechanisms for social protection of the population as part of social security.

A promising area of further research in the said field should be substantiation of the theoretical and methodological basis for forming a complex mechanism for public administration of social security.

Key words: social security, national security, social protection, mechanisms of public administration.

Надійшла до редколегії 20.11.2019 р.