

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**CURRENT PROBLEMS OF HISTORY,
THEORY, PRACTICE
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

УДК 351.84:364.3(477:100)

<https://doi.org/10.31652/2786-6068-2023-3-31-37>

Олена Вальчук

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат історичних наук, старший викладач кафедри фундаментальних і приватно-
правових дисциплін
e-mail: olena.valchuk@vspu.edu.ua

Тетяна Пилипенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
старший викладач кафедри фундаментальних і приватно-правових дисциплін
e-mail: tetiana.pilipenko@vspu.edu.ua

СОЦІАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ТА СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Анотація. У статті проаналізовані особливості можливостей розвитку соціальної держави в сучасному українському та зарубіжному соціумі, визначено проблеми, що виникають на шляху побудови соціально орієнтованої державності, зазначено, що ефективне здійснення соціальних функцій та алгоритм дій в умовах розвитку глобалізаційних процесів залежать від ступеню реалізації системного потенціалу соціального менеджменту, як дієвого інструменту сервісної держави.

Виходячи з того, що інститут соціального менеджменту є предметом широких наукових дискусій як в Україні, так і за кордоном, авторами досліджено етапи введення в науковий обіг нового поняття менеджменту соціальної роботи та його зв'язок з соціальною політикою держави. Звернення до концептуальної еволюції теоретичних витоків соціального менеджменту дало можливість проаналізувати його сутність та зміст, дослідити структурно-функціональні і предметно-технологічні характеристики. Особлива увага приділена аналізу сучасного стану та проблемам соціального страхування в Україні та Великобританії. Зазначено негативні соціальні наслідки щодо збереження тенденції дотаційного характеру соціального страхування в Україні, а також потенційні можливості запозичення досвіду управління страховими засобами Великобританії.

Оскільки метою статті є оцінка ефективності потенціалу соціального менеджменту в соціальній державі, автори дійшли висновку щодо важливості інтегративного розуміння соціального менеджменту, відзначили притаманні йому універсальність, використання державно-владних та недержавних механізмів, особливу організаційну культуру та соціальну відповідальність.

Автори вважають, що безпосередня управлінська практика і гострі соціальні проблеми суспільства вимагають від суб'єктів публічного управління конкретних науково-обґрунтованих рішень. Використання методів, прийомів і технологій соціального менеджменту в системі антикризового публічного управління дає реальну можливість ефективно виконувати завдання в умовах сучасних глобальних викликів, перед якими опинився світ в цілому і Україна зокрема.

Ключові слова: соціальна держава, соціальний захист, соціальна політика, соціальний менеджмент, соціальне страхування, антикризове публічне управління.

Olena Valchuk, Tetiana Pylypenko

SOCIAL MANAGEMENT AND THE WELFARE STATE: NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Summary. The article describes the peculiarities of the possibilities of development of the welfare state in the modern Ukrainian and foreign society. The problems that arise on the way to building a socially oriented statehood are identified. It is noted that the effective implementation of social functions and the algorithm of actions in the context of globalization processes depend on the degree of realization of the systemic potential of social management as an effective tool of the service state. the peculiarities of the possibilities of development of the welfare state in the modern Ukrainian and foreign society. The problems that arise on the way to building a socially oriented statehood are identified. It is noted that the effective implementation of social functions and the algorithm of actions in the context of globalization processes depend on the degree of realization of the systemic potential of social management as an effective tool of the service state.

Based on the fact that the institute of social management is the subject of extensive scientific discussions both in Ukraine and abroad, the authors study the stages of introduction of the new concept of social work management into scientific circulation and its connection with the social policy of the state. Turning to the conceptual evolution of the theoretical origins of social management allowed us to analyse its essence and content, to study its structural, functional and subject and technological characteristics. Particular attention is paid to the analysis of the current state and problems of social insurance in Ukraine and the UK.

The authors point out the negative social consequences of maintaining the trend of subsidized nature of social insurance in Ukraine, as well as the potential opportunities for borrowing the experience of managing insurance funds in the UK. Since the purpose of the article is to assess the effectiveness of the social management potential in the welfare state, the authors conclude that an integrative understanding of social management is important, noting its inherent universality, the use of state and non-state mechanisms, a special organizational culture and social responsibility.

The authors believe that direct managerial practice and acute social problems of society require specific science-based solutions from public administration entities. The use of methods, techniques and technologies of social management in the system of anti-crisis public administration provides a real opportunity to effectively perform tasks in the context of modern global challenges faced by the world in general and Ukraine in particular.

Key words: welfare state, social protection, social policy, social management, social insurance, anti-crisis public administration.

Постановка проблеми. Суспільство змінюється з неймовірною швидкістю і достатньою легкістю. Економічно розвиненим країнам для збереження власних позицій на міжнародній арені, підтримання стабільності та порядку всередині держави особливу увагу необхідно приділяти питанням реформування в соціальній сфері. Результатом цивілізаційного розвитку стало усвідомлення цінності людини, розуміння потреби якісного підвищення рівня життя, вдосконалення систем медичного обслуговування та освіти. В умовах трансформації людського капіталу, забезпечення соціальної захищеності громадян шляхом надання повного спектру соціальних гарантій є завданням доволі складним. Проте, цілком здійсненне за допомогою ефективного механізму функціонування системи соціального захисту та соціального страхування, зокрема.

Незважаючи на всю динамічність економічних, політичних, фінансових зрушень у суспільному житті ХХ століття, соціальне страхування не тільки не втратило, а й зміцнило свої позиції. З огляду на ту обставину, що в законодавстві низки країн з'явилося визначення «соціальна держава», посилилася і значно розширилася відповідальність уряду за забезпечення основних соціальних потреб громадян.

Сутність цілісної європейської соціальної моделі становлять такі цінності, як демократія і права особи, вільна ринкова економіка, рівність можливостей для кожного, благополуччя та соціальна захищеність для всіх, об'єднання, солідарність. Особливістю моделі є й те, що вона покликана забезпечити захист інтересів різних груп і прошарків суспільства, не обмежуючись підтримкою найбільш знедолених. Головна своєрідність

© Вальчук О., Пилипенко Т.

європейських систем соціального захисту – високий обсяг витрат.

Особливість сучасної еволюції держави добробуту полягає в тому, що вона розвивається в умовах глобальної економіки. Склалося поняття зовнішньої соціальної політики, яке відображає якісний характер змін.

Переваги в продуктивності праці наразі дають змогу багатьом країнам Європейського Союзу підтримувати конкурентоспроможність, зберігаючи високі рівні зарплати і соціальні витрати, котрі є чинником мотивації праці й зростання соціального капіталу. Реформи соціальної сфери покликані забезпечити компроміс між конкурентоспроможністю та соціальною політикою [11, с. 39].

Таким чином, саме соціальна політика, як інструмент реалізації державної відповідальності за добробут кожної окремої людини, здійснює практичну реалізацію положень соціальної держави. Соціальна політика є засобом втілення гуманістичної формули соціальної держави, реалізації уявлень про пов'язану із соціальною державою соціальну справедливість.

Із введенням у науковий обіг нового поняття менеджменту соціальної роботи встановлюється взаємозв'язок соціальної роботи з соціальною політикою держави, що є цілком слушним, оскільки поняття соціальної політики відноситься до числа таких визначень, що надто часто використовують в практиці державного будівництва і прямо пов'язується з соціальною роботою. Одночасно воно є предметом широких наукових дискусій як в Україні, так і за кордоном. Однак, всі дослідники одностайні в тому, що менеджмент соціальної роботи є адмініструванням державних і недержавних організацій та установ, які надають соціальні послуги і відноситься до інституціоналізованого комплексу заходів соціальної держави.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблеми взаємозв'язку соціальної політики та менеджменту соціальної роботи піднімали у своїх працях вітчизняні вчені Л. Ярова, Г. Тимошко, В. Вовк, О. Грішнова, П. Шевчук, Г. Дмитренко, зарубіжні – Пітер Ф. Друкер, Н. Стефанов, Г. Еспін-Андерсен, Честер Бернард тощо. Окремі аспекти, що стосуються політики соціального страхування в Україні та у Великій Британії висвітлюють у своїх публікаціях О. Вальчук, дослідники Бібліотеки Палати громад – Е. Маклі та Р. Макіннес. Однак, на нашу думку, відкритим для наукового пошуку залишається питання щодо найновіших тенденцій розвитку системи соціального страхування в умовах зміни напрямів соціальної політики. Означену проблему ми розглядаємо на прикладі України та Великобританії, спираючись на нормативно-правові акти, а також відомості з офіційних урядових порталів та сайтів державних установ цих держав.

Мета статті. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу національного і міжнародного досвіду оцінити ефективність потенціалу соціального менеджменту загалом та в сфері соціального страхування зокрема, наголосити на його управлінському феномені як сукупності соціальних аспектів в правовій, соціальній державі.

Виклад основного матеріалу. Соціальна держава – це держава із сукупністю свобод, орієнтована на інтереси соціуму взагалі та кожного індивідуума зокрема. Шлях соціально орієнтованої державності вимагає високого життєвого рівня населення, досягнутого, зокрема, засобами соціальної політики, її характеризує розвинута система страхових відрахувань та високий рівень податку, розвинута система послуг та соціальних служб для всіх груп населення, дійова правова система, рух до досягнення у суспільстві соціальної справедливості, послаблення соціальної нерівності, надання кожній людині роботи або іншого джерела засобів існування, формування сприятливого для людини життєвого середовища.

Відомою є типологія соціальних держав за Г. Еспін-Андерсеном, який пропонує вирізняти ліберальну (мінімалістську) модель англomовного світу, консервативну (доходозамішувальну) модель держави добробуту континентальної частини Західної Європи, соціал-демократичну модель (егалітарні та всеосяжні держави добробуту Скандинавії) [1, с. 37].

© Вальчук О., Пилипенко Т.

Іншими словами, в ліберальній державі через державний бюджет фінансуються джерела допомоги малозабезпеченій частині населення, а правила допомоги достатньо суворі, всіх працездатних її отримувачів влада намагається працевлаштувати (США).

В консервативній – гарантом соціального забезпечення виступає держава, а фінансування здійснюється різними страховими фондами (Німеччина).

Принципом соціал-демократичної держави є однакове соціальне забезпечення всіх громадян країни, а важливою складовою політики є політика повної зайнятості (Швеція).

Цілком очевидно, що соціальна політика реалізується за допомогою соціальних технологій, що постають у вигляді ряду операцій у певній послідовності, направлених на досягнення визначеної мети і є одним із вагомих інструментів у сучасному менеджменті.

Важливим дослідницьким завданням є концептуалізація та оцінка ефективності соціального менеджменту в системі антикризового державного управління, адже менеджмент соціальної роботи як один із напрямів управлінської діяльності визначився в практиці соціальної роботи лише в другій половині ХХ ст.

Однак, абсолютно очевидно, що основна мета соціального менеджменту – підтримка рівноваги у житті суспільства з досягненням розвитку та цивілізаційного еволюціонування, а ключові завдання полягають у збалансованому делегуванні повноважень на загальнодержавному, регіональному та територіальному рівнях соціального захисту для формування сприятливого середовища для розвитку особистісних та професійних характеристик індивідуума.

Проблема осмислення сутності та змісту менеджменту соціальної роботи, дослідження його структурно-функціональних і предметно-технологічних характеристик вимагає, перш за все, звернутись до концептуальної еволюції його теоретичних витоків.

Менеджмент соціальної роботи як один із напрямів управлінської діяльності визначився в практиці соціальної роботи лише в другій половині ХХ ст. В цілому можемо простежити чотири етапи виникнення менеджменту загалом і соціального менеджменту зокрема.

Перший етап – ділового адміністрування пов'язаний з школою наукового управління Ф. Тейлора та А. Файоля, другий етап – менеджмент людських ресурсів Е. Мейо, М. Фолліта, Дугласа Мак Грегора, третій етап – маркетинговий, що сприяв відкритості ведення бізнесу, розроблений П'єром С. Дюпоном та Альфредом П. Слоаном і, нарешті, четвертий етап, що розпочався з 70-х років ХХ ст. і є також сучасним етапом розвитку менеджменту – етап соціального менеджменту, пов'язаний з ім'ям Пітера Ф. Друкера. На його думку кожне підприємство, окрім отримання прибутку, повинно визначати свою міру соціальної відповідальності перед суспільством [10, с. 17-19].

На сьогодні в основі системи соціального захисту, як у країнах Євросоюзу, так і в Україні, закладено два базових інститути: державне соціальне забезпечення і соціальне страхування.

Не менш важливим залишається питання розподілу страхового навантаження між роботодавцями, державою і працівниками. Економічні моделі соціального страхування Бісмарка і Беверіджа передбачають сплату страхових внесків як роботодавцями, так і працівниками. Зауважимо, що до здобуття Україною незалежності, ми мали справу з радянською моделлю соціального страхування, яка передбачала сплату страхових внесків виключно роботодавцями. Це порушувало баланс соціальної та економічної складових соцстраху. Крім того, на тлі тривалого збереження тенденції дотаційного характеру соціального страхування, невідповідністю між розмірами пенсій і допомог та страховими внесками, спостерігалось деформоване сприйняття ролі окремої особистості у фінансуванні соціального страхування.

З 1991 року сфера соціального страхування в Україні перебуває у процесі трансформації, що обумовлено відмовою від застарілої та неефективної в сучасних умовах радянської моделі [7]. За понад тридцять років неодноразово зазнавала змін структура органів управління в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

© Вальчук О., Пилипенко Т.

Востаннє її було реформовано 21 вересня 2022 року. Відповідне рішення знайшло відображення у тексті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [8]. З 1 січня 2023 року уповноваженим органом управління в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку є Пенсійний фонд України. Уповноважений орган управління є держателем та адміністратором електронного реєстру листків непрацездатності як складової частини реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування [9].

Таким чином, станом на початок 2023 року, в Україні систему державного соціального страхування складають некомерційні самоврядні організації: Пенсійний фонд України та Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Зауважимо, що бюджет означених фондів формується переважно за рахунок страхових внесків та коштів, які спрямовуються з Державного бюджету України і затверджується постановою Кабінету Міністрів України. Інформація щодо бюджетних показників на поточний рік на офіційних сайтах фондів не розміщена, що не сприяє прозорості, шкодить репутації органів управління у сфері соціального страхування і не передбачає можливості довгострокових прогнозів. Для порівняння, спираючись на попередній моніторинг, ми виокремили Великобританію, досвід управління страховими засобами якої може слугувати потенційно корисним джерелом для вдосконалення системи соціального страхування України.

Отже, фундаментальним компонентом соціальної держави у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії є національне страхування, яке працює як форма соціального забезпечення. Національна система страхування була створена 5 липня 1948 року для надання допомоги по безробіттю, допомоги у зв'язку з хворобою, пенсій за вислугу років та інших виплат у випадках, коли особи мають визначений мінімум доходу та відповідають іншим вимогам. Страхові внески надходять до Національного страхового фонду (далі – Фонд) Великої Британії та Національного страхового фонду Північної Ірландії [5].

Національний страховий фонд акумулює внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які сплачують працівники, роботодавці та самозайняті особи. До Фонду також сплачуються добровільні внески. Надходження, сплачені до Національного страхового фонду, зберігаються окремо від усіх інших надходжень, отриманих за рахунок загальнодержавних податків, і використовуються для виплати соціальних допомог, таких як накопичувальні допомоги та державної пенсії. За рахунок національних страхових внесків також здійснюється фінансування Національної служби охорони здоров'я. На рахунках Фонду національного страхування відображаються надходження та платежі за фінансовий рік, а також залишок коштів Фонду на кінець року [2].

Урядовий актуарій щорічно звітує перед парламентом про фінансові наслідки змін внесків на національне страхування та ставок допомоги. Цей звіт містить короткострокові прогнози фінансового стану Національного страхового фонду. Також, відповідно до законодавства, державний актуарій зобов'язаний переглядати довгострокову позицію Національного страхового фонду Великої Британії принаймні кожні п'ять років задля розгляду наслідків прогнозованих демографічних змін та інших факторів [6]. Останній такий звіт було представлено у квітні 2020 року. Він містить прогноз щодо фінансового стану Фонду протягом періоду з 2020-21 по 2085-86 роки. Висновки щодо змін залишку коштів Фонду спираються на співвідношення надходжень внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та видатків на виплати. Оскільки залишок коштів Фонду є невеликим, навіть незначні зміни в розмірі цих грошових потоків можуть мати значний вплив на сальдо Фонду. До уваги взято прогнозовані зміни в чисельності та віковій структурі населення Великої Британії, а також припущення, що порогові значення та ліміти внесків загалом зростатимуть відповідно до зростання заробітної плати, як і виплати загалом [3]. Така

© Вальчук О., Пилипенко Т.

політика дозволяє заздалегідь визначити слабкі місця у системі соціального страхування та працювати над ефективним механізмом їх усунення.

Пандемія COVID-19 вкотре спровокувала дискусію щодо можливостей держави зберігати фінансову стабільність, викликала шквал пропозицій щодо реформування існуючої системи соціального захисту та обговорення можливості перегляду моделі соціального страхування у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії [4].

В цей же час, Україні, поруч із наслідками пандемії, доводиться також долати виклики спричинені війною. На нашу думку, ефективне закріплення основних напрямів соціальної політики держави можливе через використання методів та прийомів соціального менеджменту. Адже це дозволить зберегти керованість соціальними процесами, покращити якість соціальних послуг та забезпечить зміну підходів уповноважених органів управління до реалізації своїх функцій із врахуванням зарубіжного досвіду.

Висновки. Таким чином, оцінюючи роль та значення соціального менеджменту в соціальній державі як управлінського феномену, можна стверджувати наступне: соціальний менеджмент – це сукупність соціальних аспектів всіх управлінських дій, професійна діяльність, пов'язана з управлінням суспільними процесами, а також, це соціальна технологія, заснована на теорії управління з відповідністю найвищим професійним стандартам. Він є дієвою альтернативою бюрократичній організації, в якій функції чиновників не вимагають високої кваліфікації, фокусує оптимізацію антикризового державного управління на цілі та завдання сервісної держави.

Такий підхід дає реальну можливість ефективно виконувати завдання в умовах сучасних глобальних викликів, перед якими опинився світ в цілому і Україна зокрема. Кризові ситуації вимагають соціальної консолідації та мобілізації, відповідальності в межах антикризових стратегій.

Українське суспільство в умовах війни переживає болісний процес зміни і перелаштування механізмів державного управління, на передній край виходить подолання багатоаспектних та складних кризових станів.

Список використаних джерел:

1. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. *Oxford: Polity*, 1990. 257 p.
2. Great Britain National Insurance Fund Account 2021 to 2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1124933/Great_Britain_National_Insurance_Fund_Account_-_2021_to_2022.pdf (date of access: 28.03.2023).
3. Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2020. Government Actuary's Department. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1061530/QR_2020_Report_17_Mar_2022.pdf (date of access: 28.03.2023).
4. Mackley A., McInnes R. Contributory benefits and social insurance in the UK. *UK Parliament. House of Commons Library*. 29 October, 2020. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/contributory-benefits-and-social-insurance-in-the-uk/> (date of access: 28.03.2023).
5. National Insurance Fund Accounts. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-insurance-fund-accounts> (date of access: 02.02.2023).
6. The Government Actuary's projections for the National Insurance Fund. National Insurance Fund reports. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-social-security-short-term-and-long-term-reports#quinquennial-review> (date of access: 02.02.2023).
7. Вальчук О.І. Етапи формування публічної політики в системі державного соціального страхування України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 21. 2021. С. 7-10. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/21-2021> (дата звернення: 02.02.2023).
8. Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: Закон України від 21 верес. 2022 р. №2620-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#Text> (дата звернення: 28.01.2023).
9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: *Закон України* від 23 верес. 1999 р. №1105-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> (дата звернення: 28.01.2023).
10. Тимошко Г.М. Менеджмент соціальної роботи: навчальний посібник. Ніжин: *Видавець ПП*