

*Підлісна Т.В., к.держ.упр., доц., ХУУта П ім. Л. Юзькова, м. Хмельницький,  
ORCID: 0000-0002-7492-923X*

*Pidlisna T., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Administration, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

## **АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ**

## **ANALYSIS OF THE FORMATION OF THE STATE PERSONNEL POLICY OF THE SYSTEM OF SOCIAL SUPPORT OF THE POPULATION**

*У статті проведено аналіз формування кадрової політики в організації соціальної підтримки населення. Визначено пріоритетні напрямки забезпечення ефективності державної кадрової політики соціальної підтримки населення в сучасних умовах. Керуючись міжнародним досвідом, визначено можливості удосконалення кадрової політики соціальної сфери з використанням системного підходу. В ході проведеної роботи дійшли висновку, що в сучасному українському суспільстві існує великий розрив між існуючою моделлю розвитку людського потенціалу держави та потребами ринкової економіки та сучасного демократичного суспільства.*

**Ключові слова:** *соціальний захист, соціальна підтримка, кадрова політика, формування кадрового потенціалу, соціальна сфера.*

*The article analyzes the formation of personnel policy in the organization of social support of the population. The priority directions for ensuring the effectiveness of the state personnel policy of social support of the population in modern conditions have been determined. Guided by international experience, the possibilities of improving personnel policy in the social sphere using a systemic approach have been determined. In the course of the work, we came to the conclusion that in modern Ukrainian society there is a big gap between the existing model of the development of the human potential of the state and the needs of the market economy and modern democratic society.*

**Keywords:** *social protection, social support, personnel policy, formation of personnel potential, social sphere.*

**Постановка проблеми.** В Україні велика кількість населення має уразливий соціальний статус, та для даної категорії населення, матеріальна допомога що вони отримують по каналам державної системи соціального забезпечення, через систему пільг та гарантій є найважливішою умовою підт-

римки їх життєдіяльності. Підтримання поточний соціальних зобов'язань політичної влади перед такими верстами населення потребує високого рівня матеріальних витрат, та потужної системи, що повинна формуватись на ефективній кадровій політиці для виконання визначених завдань. Всі ці процеси потребують детального вивчення, виявлення проблемних питань та формування ефективних рішень для удосконалення системи соціальної підтримки населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним та прикладним аспектам вирішення багатогранних проблем державної кадрової політики присвячені праці багатьох вчених управлінців, зокрема, Варналій З. С., Чеберяко О. В., Медведкова Н. С., Болотіна Н. Б., Кадикало О. І.. Віддаючи належне теоретичній і практичній цінності попередніх наукових здобутків, питання дослідження механізму формування та реалізації державної кадрової політики в системі організації соціальної підтримки все ще залишаються актуальними і сьогодні.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення та проведення аналізу державної кадрової політики системи соціальної підтримки населення.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «соціальний захист населення», має декілька визначень цього явища. Далі наведено кілька визначень політики соціального захисту населення:

- система заходів, що забезпечує соціальну захищеність переважно непрацевдатного населення та соціально вразливих верств суспільства;
- функція держави, яка передбачає реалізацію права громадян на соціальне забезпечення органами державної влади та органами місцевого самоврядування, удосконалення механізмів та інститутів соціального захисту громадян, охорону їх життя та здоров'я;
- сукупність вжитих державою заходів щодо соціального захисту та підтримки населення;
- система засад, правил, методів, законодавчо встановлених державою соціальних гарантій; заходів та установ, що забезпечують надання оптимальних умов життя, задоволення потреб, підтримання життєзабезпечення та діяльного існування особистості, різних соціальних категорій та груп; сукупність заходів, дій, коштів держави та суспільства, спрямованих проти ситуацій ризику у нормальному житті громадян (хвороба, безробіття, старість, інвалідність, смерть годувальника та ін.);
- комплекс державних заходів соціально-економічного та правового характеру щодо забезпечення гарантованого державою мінімального рівня матеріальної підтримки соціально вразливих верств населення в період економічних перетворень та пов'язаного з цим зниження їх рівня життя.

Виходячи з наведених визначень, сформульовано таке визначення, яке буде використане надалі. Державна політика соціального захисту населення – це галузь державної соціальної політики, що є комплексом заходів та

рішень, що приймаються державою для подолання масової бідності, забезпечення мінімального рівня матеріального достатку громадян, страхування громадян від соціальних ризиків, збільшення загального рівня та якості життя населення.[4]

Державна політика соціального захисту населення має відразу кілька важливих суспільних функцій, що визначають існування цієї галузі, як в Україні, так і в світі. Дані галузі можуть бути розбиті за блоками:

Соціальні функції: збільшення загального рівня життя населення, скорочення бідності, покращення якості життя для всіх членів суспільства, реалізація людського потенціалу, гуманізація суспільних відносин;

Економічні функції: створення класу масових споживачів, стимулювання економічного зростання, підвищення кількості та якості робочої сили, створення умов для макроекономічної стабільності;

Політичні функції: дерадикалізація суспільних настроїв, включення малозабезпечених категорій громадян до інституційного політичного процесу, легітимація суспільно-політичного устрою.

Ключова термінологічна відмінність понять «соціальна політика» та «соціальний захист населення». Соціальна політика - це сфера державного управління, що включає державну політику у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, комплекс державних заходів, спрямованих на забезпечення гідного рівня та якості життя широких верств населення з метою забезпечення кожному громадянину можливість для успішної реалізації та розвитку. Таким чином, соціальний захист населення становить одну із галузей соціальної політики. [2]

Тісно пов'язаними з терміном "соціальний захист населення" є поняття "соціальне забезпечення", "соціальна допомога", "соціальне страхування", "соціальне обслуговування".

З системно-управлінської точки зору соціальний захист населення є складання функцій соціального забезпечення та соціальної допомоги. Поняття «соціальне забезпечення» це забезпечення, що надається людині суспільством, державою в тих випадках, коли він через різні життєві обставини потребує підтримки, покликане гарантувати певний соціальний комфорт, відновлювати та підтримувати статус повноцінного члена суспільства.

Відмінність у підходах до «соціального забезпечення» та «соціальної допомоги». Соціальна допомога визначається як «сприяння людям у вирішенні проблем, з якими вони стикаються у повсякденному житті», «соціальне забезпечення визначається як «один із способів перерозподілу валового внутрішнього продукту шляхом надання окремим категоріям громадян матеріальних благ з метою вирівнювання їхніх особистих доходів у разі настання соціальних ризиків».

Таким чином, соціальне забезпечення подається у вигляді інституційної системи за впорядкованим, як правило, централізованим розподілом ма-

теріальних благ та послуг на користь широких верств населення за принципом належності до категорій, що визначаються законом як мають право на підтримку суспільства. У цій системі громадяни згідно із законом наділяються правами на соціальну підтримку від держави. Підставою соціальної підтримки є включеність до соціальної категорії, що підлягає соціальному забезпеченню. Такими категоріями є соціальні групи, які потребують соціальної підтримки через непрацездатність (старі, діти, інваліди) або тимчасову нездатність утримувати себе самостійно (безробітні, які постраждали від НС), а також люди, які мають особливі заслуги перед суспільством (ветерани війни, ветерани праці) Включеність до категорії, що підлягає державному соціальному забезпеченню, передбачає рівний всім набір соціальних гарантій (пенсії, допомоги, пільги). [5]

Інша логіка міститься в понятті «соціальна допомога», яка є індивідуальним та адресним підходом до сприяння громадянам, які опинилися у важкій життєвій ситуації. Суб'єктом надання соціальної допомоги найчастіше є органи місцевого самоврядування, які надають грошові виплати, надають субсидії або видають матеріальні блага виходячи з конкретної ситуації кожного громадянина, що звернувся за допомогою, у диференційованому обсязі. Функцію соціальної допомоги також можуть брати на себе державні установи та служби на місцях у рамках єдиної системи державного соціального захисту населення. В Україні представлена саме така система, в якій поєднуються централізоване державне соціальне забезпечення та соціальна допомога державних органів та органів місцевого самоврядування.

Одним із принципів соціальної політики в Україні є поєднання бюджетного та страхового компонентів. Бюджетний компонент передбачає фінансування соціальних видатків з державного бюджету, що формується за рахунок податкових надходжень, державних доходів від господарської діяльності, допомогою при наступі страхового випадку. Обов'язкове соціальне страхування - частина державної системи соціального захисту населення, специфікою якої є здійснюване відповідно до закону страхування працюючих громадян від можливої зміни матеріального та (або) соціального становища, у тому числі за незалежними від них обставинами. [1]

Таким чином, представлені основні поняття та визначення, що використовуються у роботі державної системи соціального захисту населення, а також у даному дослідженні.

Державна система соціального захисту населення почала формуватися у країнах Західної Європи, Північної Америки, Австралії та Нової Зеландії лише з кінця ХІХ ст. Разом з тим, концептуальні передумови створення даної системи сягають корінням в епохи формування перших цивілізованих державних формувань. Важливо врахувати, що реальне втілення соціального захисту населення у вигляді державної системи стало можливим як наслі-

док теоретичного розвитку концепцій про суспільство, державу, політичний процес.

Складно однозначно визначити першоджерело концепції соціальної держави (що складає цю концепцію можна назвати функцію соціального захисту населення). Так, їм можна назвати твір давньогрецького філософа Аристотеля «Політика», в якому, зокрема, міститься таке твердження: «Держава створюється не заради того, щоб жити, але переважно для того, щоб жити щасливо... найкращим державним ладом має визнати такий, організація якого дає можливість будь-якій людині благоденствувати і жити щасливо». Саме в цій ідеї передання державі як ключова функція досягнення її громадянами щасливого, добробутного стану полягає основна суть соціальної політики. Це розширене трактування держави, як не просто силової та правоохоронної системи, яка захищає від зовнішніх ворогів і судить злочинців, а й сприяє вирішенню соціальних проблем суспільства та громадян є унікальним для свого часу. [3]

Намагаючись визначити наукові засади концепції соціальної справедливості, пов'яжемо справедливість із «базовою структурою суспільства... способами, якими основні соціальні інститути розподіляють фундаментальні правничий та обов'язки і визначають поділ переваг соціальної кооперації. Виділяє два ключові принципи справедливості для суспільного устрою:

1. Рівність у приписуванні основних прав та обов'язків;
2. Соціальна та економічна нерівність має призводити до компенсаційних переваг для кожної людини.

Політологічне осмислення тих протиріч, які мають місце у формуванні політики соціального захисту населення України, ця концептуалізація дослідження має торкнутися парадигми, які стосуються таких проблем як теорія прийняття політичних рішень і теорія влади у суспільстві. Це вкрай важлива концептуальна підстава дослідження, оскільки вивчення державної політики у тій чи іншій галузі неминуче має торкатися питання формування курсу у цій галузі, а політичний курс своєю чергою складається з конкретних рішень, прийнятих у кожному окремому питанні чи проблемі. Можна сказати, що термін «політика» ширший за те, що називається терміном «прийняття управлінських рішень», оскільки політика зачіпає сферу ідеології, світогляду, дискурсу. Однак неможливо виключити державно-управлінські рішення із сфери політики. Особливо у сфері як соціальний захист населення, де торкаються життєві інтереси масових соціальних груп. При цьому навіть одне управлінське рішення здатне кардинально змінити загальний політичний курс, девальвуюючи безліч рішень, які раніше ухвалювали. Саме собою ухвалення політичного рішення, оформленого як акт державного управління, є полем для відкритого зіткнення політичних і громадських інтересів. Як правило, саме політичні рішення відіграють ключову роль у виявленні та кристалізації таких інтересів. [2] Таким чином, як би це

категорично не звучало, політологічне дослідження не може обійтися без включення аналізу проблем прийняття політичних і державних рішень.

На прикладі політики соціального захисту населення це може виглядати таким чином, що масові соціальні об'єднання, наприклад, профспілки, під впливом настроїв своєї членської бази висувають вимогу збільшення мінімального розміру оплати праці, одна з політичних партій, що прагне отримати підтримку робітничого класу на виборах, публічно погоджується з цією вимогою та готує відповідний законопроект, законопроект проходить парламентські процедури, приймається з поправками або без таких, приймається до виконання профільними відомствами виконавчої влади, а за виконанням закону стежать судові органи.

На прикладі практики прийняття рішень у сфері соціального захисту населення можна простежити її відрив від концептуальних основ демократичного суспільства. Так, громадські об'єднання майже не мають можливостей для просування свого порядку денного (таких прикладів вкрай мало), ще більшою мірою у них немає можливостей для просування своїх політичних альтернатив, немає засобів блокування рішень, що йдуть у розріз своїх інтересів. Фактично, за інститутами громадського представництва залишається лише прерогатива обговорення та критики вже прийнятих рішень.

Крім дослідження терміну «адміністративна поведінка», концептуалізація політико-управлінського процесу, спирається вивчення груп інтересів. Даний погляд на управління поділяє державу, як інститут, покликаний до досягнення загального інтересу та громадянське суспільство, як інститут, в якому безліч приватних інтересів перетворюється на єдиний суспільний інтерес. У цьому інституті громадянського суспільства, громадські організації містять у собі функцію політичного представництва соціальних інтересів. Точніше кажучи, громадські організації створюють систему функціонального представництва і вона разом із системою електорально-партійного представництва створюють єдиний організм політичного представництва інтересів громадян. У форматі концепції груп інтересів, суспільство є єдиним соціальним простором, розділеним на безліч соціальних груп зі своїми особливими інтересами та елітами, що їх представляють [6–8]. У практичній площині ці групи інтересів або намагаються реалізувати свої вимоги, як правило, через громадські політичні державні інституції, або блокувати ті дії та рішення, які суперечать їх інтересам. Таким чином, демократичне суспільство – це завжди ситуація хиткого, нестійкого балансу.

Хоча концепція «груп інтересів» вважається що відноситься до всієї системи державного управління, вона також застосовна щодо державної політики соціального захисту населення. Відсилаючи до цієї концепції, ми можемо поглянути суспільство з позиції системи, поділеної на безліч соціальних груп, зацікавлені у різних напрямках реалізації політики соціального захисту населення. Наймасовіші групи - верстви населення, які отримують

соціальне забезпечення від держави (пенсіонери, інваліди, сім'ї з дітьми на утриманні, малозабезпечені та ін.). Існують громадські організації, які декларують представництво інтересів даних соціальних груп - ради ветеранів, товариства інвалідів, спілки пенсіонерів, асоціації багатодітних сімей та ін. [5–7] Таким чином, групи інтересів як явище в українських реаліях присутні. Проте застосування класичної західної концепції груп інтересів в українській практиці викликає питання. Справа в тому, що не апелюючи до того, що громадська організація представляє інтереси масових соціальних груп, ні формальне визнання державою права на існування таких груп не має наслідків наявності у груп інтересів політичного впливу для просування своїх цілей у суспільно-політичний порядок денний.

Щоб зрозуміти логіку поведінки груп інтересів, їх спроби впливати на державне управління, процеси прийняття рішень, особливо щодо такої галузі як соціальний захист населення, доцільно звернутися до теорії, яка описує суспільство з точки зору боротьби суперечливих соціальних інтересів, а саме – класової теорії. Відповідно до цієї концепції: «Суспільство поділяється на класи - привілейовані і знедолені, що експлуатують і експлуатуються, панують і пригнічені, а держава, до якої стихійно сформовані групи одноплемінних громад в результаті свого розвитку прийшли спочатку лише з метою задоволення своїх спільних інтересів і для захисту від зовнішніх ворогів, відтепер отримує такою самою мірою і призначення - за допомогою насильства охороняти умови існування та панування правлячого класу проти класу пригнобленого.

На етапі розвитку суспільства, двома основними класами є клас капіталістів (власників виробництва) і робочих клас (найманих працівників). При цьому клас капіталістів, він же клас підприємців, не є єдиною соціальною групою, що входить до сукупного правлячого панівного класу, оскільки в нього на різних умовах входять верстви політичної еліти, вищої державної бюрократії та силових органів, топ-менеджерів. Разом з тим, і сучасний робітничий клас доповнюється безліччю класово близьких соціальних груп - тих, хто не вписаний у виробничий процес, але так чи інакше з ним пов'язаний, пенсіонери (колишні робітники), безробітні (резервна армія праці), сім'ї робітників (непрацюючі дружини та діти), інваліди (праці та загального захворювання). Вищий правлячий клас володіє незрівнянно більшими ресурсами для реалізації своїх інтересів, тоді як нижчий підлеглий клас, більш масовим за чисельністю, має набагато менший політичний вплив.

Якщо перекладати логіку в площину політики соціального захисту населення, то нижчий підлеглий клас має свої специфічні класові інтереси. Цими інтересами є більш широка, масштабна, масова реалізація державою заходів соціального захисту населення, збільшення виплат, розширення пільг та соціальних гарантій, спрощення процедур їх отримання та інше. Такий сукупний класовий інтерес нижчої керованої частини суспільства може

бути поділений за соціально-груповою ознакою. Так, свій порядок денний вимог до державної системи соціального захисту населення є у інвалідів, інший - у багатодітних сімей, третій у ветеранів бойових дій. В даному випадку, процес формування політики соціального захисту населення може бути змодельований як процес боротьби (активної чи пасивної) нижчих підлеглих соціальних груп за реалізацію своїх інтересів.

**Висновки.** Переносючи теоретичний конструкт у площину політики соціального захисту населення можна сказати, що ця сфера державного управління залишається винятковою зоною впливу правлячого вищого класу, політико-адміністративної еліти, тоді як широкі маси населення, дезорганізовані і демотивовані, не є суттєвим актором у процесі прийняття рішень та вибудовування курсу державного соціального захисту.

Узагальнюючи теоретико-методологічну основу аналізу, можна відзначити, що політика соціального захисту населення є тією областю, де можливо наочно простежити протиріччя між декларованою демократичністю політичного процесу та концентрацією політичної та адміністративної влади в особі владної еліти, яка є частиною найвищого панівного класу суспільства. При цьому сам процес ініціації, формалізації та імплементації політичних рішень як частини формування державного курсу в системі соціального захисту населення може бути описаний у концептуальних рамках системно-функціоналістського підходу та логіці політико-адміністративного циклу, описаних у роботах заходах політологів відповідних шкіл.

#### **Список використаних джерел:**

1. Варналій З. С., Чеберяко О. В., Медведкова Н. С. Соціальна безпека людини в умовах війни : сучасний стан та шляхи. Економіка і регіон. 2022. Т. 3(86). С. 6-14
2. Новікова О.Ф. Формування соціальної безпеки людини на засадах резильєнтності в умовах гібридної війни. Соціальна безпека людини в умовах війни : сутність, особливості та шляхи забезпечення : матеріали круглого столу, 28-30.06.2023 р. Київ-Одеса : Знання України. 2023. С. 54-62.
3. Варналій З.С. Особливості соціальної безпеки людини в умовах війни та повоєнного відновлення. Соціальна безпека людини в умовах війни : сутність, особливості та шляхи забезпечення : матеріали круглого столу, 28-30 червня 2023 р. Київ-Одеса : Знання України. 2023. 89 с.
4. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 126 с.
5. Кадикало О.І. Актуальні питання соціального захисту населення України в умовах воєнного стану. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. 2022. № 2. С. 10–14.



6. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державно-управлінські аспекти : монографія. Харків: Видавництво «Діса плюс», 2017. 270 с.

7. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Закордонний досвід забезпечення соціальної безпеки шляхом стійкого функціонування об'єктів критичної інфраструктури та підвищеної небезпеки // Наука і техніка сьогодні. 2024. № 4 (32). С. 371-384. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/20050>.

8. Pomaza-Ponomarenko A., Taraduda D., Leonenko N., Poroka S., Sukhachov M. Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Volume 14. Issue 1. Pp. 216–220.

### References:

1. Varnalii Z.S., Cheberiaiko O.V., Miedviedkova N.S. Sotsialna bezpeka liudyny v umovakh viiny : suchasnyi stan ta shliakhy. Ekonomika i region. 2022. T. 3(86). S. 6-14.

2. Novikova O. F. Formuvannia sotsialnoi bezpeky liudyny na zasadakh rezilientnosti v umovakh hibrydnoi viiny. Sotsialna bezpeka liudyny v umovakh viiny : sutnist, osoblyvosti ta shliakhyzabezpechennia : materialy kruhloho stolu, 28-30 chervnia 2023 r. Kyiv-Odesa : Znannia Ukrainy. 2023. S. 54-62.

3. Varnalii Z. S. Osoblyvosti sotsialnoi bezpeky liudyny v umovakh viiny ta povoiennoho vidnovlennia. Sotsialna bezpeka liudyny v umovakh viiny : sutnist, osoblyvosti ta shliakhyzabezpechennia : materialy kruhloho stolu, 28-30 chervnia 2023 r. Kyiv-Odesa : Znannia Ukrainy. 2023. 89 s

4. Bolotina N. B. Pravo sotsialnoho zakhystu Ukrainy : navch. posib. Kyiv : Znannia, 2005. 126 s.

5. Kadykalo O. I. Aktualni pytannia sotsialnoho zakhystu naselennia Ukrainy v umovakh voiennoho stanu. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. 2022. № 2. S. 10–14.

6. Pomaza-Ponomarenko A.L. Social development and security of regions: state and administrative aspects: monograph. Kharkiv: Di-sa Plus Publishing House, 2017. 270 p.

7. Pomaza-Ponomarenko A.L., Taraduda D.V. Foreign experience of ensuring social security through the sustainable functioning of critical infrastructure objects and increased danger // Science and technology today. 2024. No. 4 (32). P. 371-384. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/20050>.

8. Pomaza-Ponomarenko A., Taraduda D., Leonenko N., Poroka S., Sukhachov M. Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Volume 14. Issue 1. Pp. 216–220.