

## РОЗДІЛ 5

# ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/51>

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

### PROBLEMATIC ISSUES OF PERSONNEL POLICY IN THE SYSTEM OF ENSURING SOCIAL SECURITY OF THE STATE

Белоусов В.Д., к.ю.н.

Стаття присвячена з'ясуванню проблематики кадрової політики в системі забезпечення соціальної безпеки сучасної України. Встановлюється, що ключовим суб'єктом, на якому зосереджується особлива увага в кадровій політиці у системі забезпечення соціальної безпеки держави (крім відповідних державних службовців органів професійної публічної служби, до предмету відання яких належить питання забезпечення соціальної безпеки держави), є соціальний працівник. Саме із кадровим забезпеченням соціальної роботи в Україні сьогодні пов'язується кадрова криза в системі забезпечення соціальної безпеки держави. Безпосередніми деструктивними факторами, які обумовлюють кадрову кризу у системі забезпечення соціальної безпеки держави, є те, що: по-перше, державою (так само й суспільством) не в достатній мірі визнається значущість соціальної роботи у цілому, а також вагомість внеску соціальних працівників у ефективне функціонування соціально-правового режиму соціальної безпеки держави, а отже – внеску в соціальну безпеку держави; по-друге, соціальні працівники вимушені працювати в умовах, які не приведені до принципу та стандартів гідних умов праці. До числа фонових деструктивних факторів, які обумовлюють кадрову кризу у системі забезпечення соціальної безпеки держави, автором відносяться: по-перше, існування кризи, яка спостерігається у сфері кадрів, обов'язки яких передбачають забезпечення соціальної безпеки (насамперед працівників, які виконують соціальну роботу) не лише в Україні, але й в ряді інших держав світу; по-друге, існування комплексу суспільно значущих фактичних обставин, які посилюють навантаження на соціальних працівників, збільшуючи виснажливість такої роботи без належної компенсації такого характеру роботи. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження, а також пропонується створення Концепції соціальної роботи в Україні, Стратегії соціальної безпеки працівників у сфері забезпечення соціальної безпеки держави, а також програм впровадження означеної Концепції та реалізації відповідної Стратегії. Також наголошується на потребі виховання в суспільстві культури вдячності та поваги до соціальних працівників і соціальної роботи, яка в перспективі може підвищити задоволеність роботою та мотивацію соціальних працівників.

**Ключові слова:** гідна праця, кадрова криза, кадрове забезпечення, соціальна безпека, соціальна держава, соціальна робота, соціальне право, соціальний працівник.

This article elucidates the challenges faced in personnel policy within Ukraine's system of state social security provision. The analysis reveals that, apart from relevant civil servants in professional public service bodies whose remit includes state social security, the social worker emerges as a focal point in this personnel policy. The personnel crisis in the state's social security system is closely linked to the staffing issues encountered in social work in Ukraine. Presently, two immediate and detrimental factors are precipitating a personnel crisis within the state's social security system. The first issue stems from the state's (and society's) insufficient acknowledgment of the significance of social work in general and the substantial impact social workers have on the effective operation of the state's social and legal regime of social security. Consequently, this underestimation diminishes the recognition of social workers' contributions to the state's social security. The second issue concerns the working conditions for social workers in Ukraine, which fail to meet the standards of the 'decent work' principle. In addition, the author identifies two background underlying destructive factors contributing to the personal crisis in the state's social security system. The first is the presence of a widespread crisis, not unique to Ukraine but observed in several countries globally, pertaining to staffing in sectors responsible for ensuring social security (notably, those engaged in social work). The second is the existence of a complex of socially significant factual circumstances that exacerbate the burden on social workers. This includes an increase in worker exhaustion without adequate compensation for the demanding nature of the job, influenced by factors such as societal disability and aging, rising unemployment rates, and the exigencies of war. The article's conclusions synthesize the study's findings and advocate for the development of a Concept of Social Work in Ukraine. This includes a Strategy for the Social Security of Workers involved in the state's social security provision, along with programs for the implementation of this Concept and the execution of the relevant Strategy. Additionally, there is a call to foster a culture of gratitude and respect towards social workers and the field of social work within society, which could potentially enhance job satisfaction and motivation among social workers in the future.

**Key words:** decent work, personnel crisis, social law, social security, social work, social worker, staffing, welfare state.

**Постановка питання.** У нинішніх умовах буття України, як і будь-якої іншої сучасної правової, демократичної та соціальної держави, питання забезпечення соціальної безпеки принципово переплітається з дівістивною політичною складовою правового механізму гарантування соціальної безпеки на загальнодержавному, місцевому та організаційному рівні. При цьому відповідний «політичний компонент» правового механізму безпосереднім чином пов'язується із соціальною політикою (що реалізується державою, суб'єктами на рівні місцевого самоврядування, а також на рівні організації, установи, підприємства), а також із кадровою політикою у системі забезпечення соціальної безпеки держави. При цьому, якщо соціальній політиці ученими приділяється достатньо широка увага [див., напр.: 1; 2], то кадрова політика

у системі забезпечення соціальної безпеки держави залишається ще недостатньо дослідженим питанням, попри те, вказана політика пов'язується із безпосереднім кадровим забезпеченням соціальної безпеки держави, сприяючи тому, щоби норми законодавства реалізовувались, інститути соціальної безпеки функціонували за рахунок людської праці. Приймаючи до уваги важливість кадрового забезпечення функціонування соціально-правового режиму забезпечення соціальної безпеки сучасної України вбачається потреба у з'ясуванні проблематики кадрової політики в означеній системі.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що зміст та проблематика кадрової політики в системі забезпечення соціальної безпеки сучасної

України по сьогодні не були предметом наукового дослідження, попри важливість кадрового забезпечення функціонування соціально-правового режиму соціальної безпеки сучасної держави. Разом із тим, ті чи інші питання, що стосуються кадрової політики в системі забезпечення соціальної безпеки вже розкривались у наукових дослідженнях і розвідках багатьох українських учених, серед яких: А. Л. Баланда, Н. І. Бернацька, О. А. Губська, О. В. Епель, М. І. Іншин, Т. В. Колеснік, Л. Ю. Малюга, Н. О. Мельничук, В. М. Павліченко, Д. І. Сіроха, Р. Т. Чернега, Д. О. Честа та ін. Ґрунтуючись на наукових напрацюваннях цих та ін. учених можемо проаналізувати проблематику кадрової політики у системі забезпечення соціальної безпеки держави.

**Метою статті** є з'ясування проблематики кадрової політики в системі забезпечення соціальної безпеки сучасної України. Досягнення цієї мети передбачає виконання наступних завдань: 1) окреслити коло працівників, які охоплюються кадровою політикою у системі забезпечення соціальної безпеки держави; 2) проаналізувати сутність кадрової кризи у системі забезпечення соціальної безпеки сучасної України; 3) окреслити чинники, які обумовлюють та загострюють цю кадрову кризу.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим суб'єктом, на якому зосереджується особлива увага в кадровій політиці у системі забезпечення соціальної безпеки держави (крім відповідних державних службовців органів професійної публічної служби, до предмету відання яких належить питання забезпечення соціальної безпеки держави), є соціальний працівник. У контексті трудовправового та соціального становища соціальних працівників можемо помітити, що такий елемент правового механізму забезпечення соціальної безпеки сучасної України, як політична складова цього правового механізму, характеризується проблематикою ефективного формування та реалізації кадрової кризи в системі забезпечення соціальної безпеки держави. Це твердження обумовлено усвідомленням того факту, що в означеній системі спостерігається очевидна кадрова криза, що має тенденцію до посилення.

Осмилюючи значимість комплексного забезпечення соціальної безпеки сучасної України не можливо ігнорувати окреслену проблему, адже кадрова криза в системі забезпечення соціальної безпеки держави постає в якості суттєвого соціального виклику, який створює значні ризики для збереження належних умов соціального захисту громадян. Вказана позиція є очевидною з огляду на те, що кадрова криза у системі забезпечення соціальної безпеки держави:

1) *ставить під загрозу якість, у тому числі повноту, адекватність, ефективність та своєчасність надання соціальних послуг.* Соціальні працівники, працюючи в умовах кадрової кризи, можуть втратити фактичну спроможність надавати належну підтримку усім своїм клієнтам, що в цілому підриває ефективність функціонування системи соціального захисту, а отже – спроможність реалізації державою соціальної функції, що є її однією з найважливіших цивілізаційних обов'язків, як правової та демократичної держави;

2) *загрожує можливостям реалізації комплексу соціальних прав громадян, а особливо тих, які є соціально незахищеними категоріями населення, залежними (у контексті соціальної безпеки) від соціальних послуг.* Через недостатню кількість соціальних працівників потреби багатьох людей можуть залишитися незадоволеними, що призведе до зростання бідності, продовжуваного насильства в сім'ї, нерівності та соціальної ізоляції. Таким чином, приймаючи до уваги значимість соціальних працівників в формуванні умов соціальної безпеки людини, про яку ми вже зазначали, кадрова криза системи соціального захисту фактично створює умови, за яких держава не може в дійсності виконувати свою соціальну функцію,

а отже – ігнорування державою такої кризи є ознакою її десоціалізації;

3) *ставить під ризик соціальну стабільність у державі.* Вказане є цілком закономірним, адже незадоволені належним чином соціальні потреби соціально вразливих верств населення загострюють соціальне напруження, призводять до втрати довіри і поваги населення до держави та інститутів публічної влади, результатом чого можуть бути масові соціальні протести, акти масової непокорності органам публічної влади;

4) *проявляється у відтоку кадрів, не компенсується ефективними зусиллями держави запобігати цій кризі (пом'якувати її ефект).* Той факт, що соціальні працівники не можуть через ряд кризових факторів залишитись на роботі: по-перше, спонукає інших працівників відповідної системи завчасно звільнитись, реалізуючи свій трудовий потенціал там, де вони будуть працювати в гідних умовах, їх праця буде поважатись і справедливо оцінюватись, винагороджуватись; по-друге, демотивує висококваліфікованих кадрів реалізувати своє право на праці в системі соціального захисту. Крім цього, слід наголосити і на високій вартості заміни досвідчених соціальних працівників (тоді, коли вдається взагалі мотивувати висококваліфікованих кадрів працювати в системі соціального захисту), що є надзвичайно високою не лише з позиції пов'язаних із цим фінансових витрат, але й у зв'язку з втратою інституційних знань і відносин з клієнтами, відновлення чого потребує витрат часу, адміністративних ресурсів та ін.

Аналізуючи критичний кадровий стан у системі забезпечення соціальної безпеки держави доходимо висновку, що існуюча на сьогодні кадрова криза має причинно-наслідковий зв'язок [див., напр: 3, с. 42–45], адже обумовлюється певними чинниками, основні з яких доцільно поділити на такі дві групи факторів:

1. *Безпосередні деструктивні фактори*, які обумовлюють кадрову кризу у системі забезпечення соціальної безпеки держави, а саме:

1) державою (так само й суспільством) не в достатній мірі визнається значущість соціальної роботи у цілому, а також вагомість внеску соціальних працівників у ефективне функціонування соціально-правового режиму соціальної безпеки держави, а отже – внеску в соціальну безпеку держави. Характер роботи соціальних працівників пов'язується із безпосереднім задоволенням соціальних прав соціально вразливих верств населення, які реалізують право на соціальний захист, й без соціальних послуг, що надаються соціальними працівниками, будуть перебувати в стані соціальної незахищеності, а отже становитимуть частину населення, котрі існують в умовах соціальної небезпеки та можуть бути чинником загострення стану соціальної небезпеки (насамперед, через маргіналізацію цих верств населення). Саме тому особи навчаються професії соціальних працівників й наймаються на відповідні посади, керуючись особливими цінностями служіння ідеалам соціальної справедливості, соціальної солідарності та соціальної відповідальності. Тобто, можемо припустити, що соціальні працівники переважно є високо мотивованими професіоналами, однак, така мотивація може поступово «загасати». Цілком розумно очікувати, що не створення державою та суспільством атмосфери поваги та визнання професії соціальних працівників, соціальної значимості результатів їх праці, а також самої роботи може суттєво вплинути на задоволеність соціальними працівниками роботою та в перспективі знижувати ефективність виконання ними соціальної роботи. Саме тому зарубіжні науковці [див., напр.: 4, с. 728; 5, с. 166] звертають увагу на те, що визнання вагомості внеску соціальних працівників є символічною винагородою, яка підтверджує їх приналежність, свободу та ідентичність, а невизнання заслуг таких осіб може призвести до психологічних страждань і проявлятися як пригнічення щодо тих, хто відчуває таке

невизнання, а також до виникнення у соціального працівника бажання уникнути такого несправедливого гноблення (шляхом припинення трудових відносин). У зв'язку із цим, зазначимо, що у випадках, коли професія соціальних працівників не характеризується поважливим ставленням, а заслуги та досягнення таких працівників залишаються непоміченими, поступово соціальні працівники можуть відчувати почуття розчарування та сумніватися в цінності своєї праці для держави та суспільства. Така ситуація може призвести до зниження мотивації, зниження продуктивності, а в окремих випадках і до відходу з професії, посилюючи кадрову кризу в системі соціального захисту;

2) соціальні працівники вимушені працювати в умовах, які не приведені до принципу та стандартів гідних умов праці. Соціальні працівники наразі вимушені працювати в умовах надмірної інтенсивності та обсягу праці, що зумовлено недостатньою кадровою забезпеченістю системи забезпечення соціальної безпеки держави. Наслідком цього є те, що соціальна робота не дозволяє таким працівникам досягти здорового балансу між роботою та особистим життям, що також не спроможна компенсувати низька заробітна плата. Значним чином ця ситуація загострюється у випадках, коли соціальний працівник одружується, у нього з'являються діти та ін. Враховуючи це зазначимо, що проблематика забезпечення умов здорового балансу між роботою та особистим життям може констатуватись тоді, коли соціальний працівник: по-перше, виконує одну роль за рахунок іншої (наприклад, змушений давати перевагу виконанню соціальної роботи чи робити кар'єру в системі соціального захисту за рахунок звуження своєї ролі батька, матері дитини), що в дійсності спостерігається в контексті збільшення часу, проведеного соціальним працівником за виконанням обов'язків соціального працівника (як правило, через те, що працівнику надано роботи в такому обсязі, яку він не може належним чином виконати протягом відведеного часу роботи); по-друге, вимушений одночасно виконувати дві ролі (наприклад, доглядати за дитиною та працювати у позаробочий час із документами).

При цьому слід наголосити на тому, що проблема надмірного обсягу та інтенсивності соціальної роботи, що призводить до того, що працівник не може працювати в умовах здорового балансу між роботою та особистим життям, обумовлює стан підвищеного стресу, який виснажує психофізіологічний стан працівника, що є особливо небезпечним, враховуючи виснажливість соціальної роботи в цілому. Важливо мати на увазі, що такий стрес з'являтиметься і посилюватиметься тоді, коли внесок, зроблений особою в одній ролі, впливатиме на продуктивність особи в іншій ролі [6, с. 80], а саме тоді, коли соціальний працівник буде більше уваги приділяти своїй сім'ї або ж роботі. Додатково слід мати на увазі й те, що сама соціальна робота є стресовою («специфіка роботи соціального працівника полягає у тому, що, по-перше, йому достатньо часто доводиться стикатися із ситуаціями, де значне місце посідає горе, розпач, розгубленість, а також, поряд із цим, агресія, несприйняття, ворожість та, навіть, загроза життю та здоров'ю» [7, с. 253]), а тому стрес, який виникатиме в дисбалансі роботи та особистого життя, посилюватиме також професійний стрес [див., напр.: 8; 9], а отже позначатиметься на психофізіологічному стані соціальних працівників (зокрема, перевтома, дратівливість, тривога) й на їх спроможності, з одного боку, бути матерями (батьками), дружинами (чоловіками), а з іншого боку – працівниками, від роботи яких залежить соціальна безпека соціально вразливих верств населення.

2. *Фонові деструктивні фактори*, які обумовлюють кадрову кризу в системі забезпечення соціальної безпеки держави, а саме:

1) існування кризи, яка спостерігається у сфері кадрів, обов'язки яких передбачають забезпечення соціальної без-

пеки (насамперед працівників, які виконують соціальну роботу) не лише в Україні, але й в ряді інших держав світу (вбачається, що це є похідним наслідком низьких заробітних плат, низького авторитету відповідних посад в суспільстві тощо). Розглядаючи цю проблему учені вказують на так звану аномію соціальних працівників, спричинена кризою соціальної роботи загалом, що є фундаментальною проблемою ідейно-концептуального характеру. Зокрема, французький науковець Ф. Абалеа, осмислюючи форму і зміст стану слабкості, нездужання соціальних працівників зауважує, що такий стан подібний до аномії, що є терміном, яким позначається стан особи (групи осіб), котра втратила орієнтири, зокрема, спроможність співвіднести свою дію з певною кількістю цінностей, які служать для її формування, через мінливість цих цінностей, або невідповідність між значеннями, які є орієнтиром до дії та засобів дії, даних, щоб їх виконувати. Саме в такому контексті може бути інтерпретовано стан нездужання соціальних працівників, які можуть розриватись, наприклад, між цінностями, етикою соціальної роботи та вірністю своїй установі, або тому, що цінності, яким його просять слідувати, не можуть бути об'єктивовані в дійсності через брак матеріально-фінансового забезпечення системи соціального захисту, через кадровий дефіцит цієї системи та ін. [10, с. 12]. Вбачаємо, що ця проблема насамперед є результатом кризи соціальної роботи, котра у свою чергу охоплена кризою сенсу, що тривалий час вражає всі професії, які стосуються турботи про інших;

2) існування комплексу суспільно значущих фактичних обставин, які посилюють навантаження на соціальних працівників, збільшуючи виснажливість такої роботи без належної компенсації такого характеру роботи. Тобто, окремим фактором кадрової кризи у системі забезпечення соціальної безпеки сучасної України є сукупність обставин дійсності, що мають соціальне значення та посилюють навантаження на соціальних працівників. Означеними факторами можна вважати тенденцію старіння, а також інвалідизації населення, фундаментальну зміну моделей створення сім'ї та ролі жінки в сім'ї й у суспільстві, зростання безробіття і бідності та соціальної ізоляції, а насамперед – триваюча повномасштабна війна в Україні [див., напр: 3, с. 42–45].

**Висновки.** Узагальнюючи викладене в статті зазначимо, що на сьогоднішній день проблематика кадрової політики в системі забезпечення соціальної безпеки сучасної України найбільш гостро прослідковується саме в контексті кадрового забезпечення соціальної роботи, адже в цій сфері спостерігається кадрова криза, що має далекоглядні негативні наслідки. Зазначена кадрова криза не є явищем, що виникло саме по собі, а є закономірним результатом існування комплексу факторів, які безпосереднім чином вплинули на якість кадрового забезпечення соціальної роботи чи є фоновими чинниками виникнення та загострення означеної проблеми, що в значній мірі ставить під сумнів спроможність забезпечення соціальної безпеки України, як сучасної держави. При цьому послаблення негативного ефекту цих факторів або ж їх усунення можливе у результаті: по-перше, створення та схвалення Концепції соціальної роботи в Україні, створення та затвердження Стратегії соціальної безпеки працівників у сфері забезпечення соціальної безпеки держави, а також розробки короткострокових і довгострокових програмних завдань впровадження означеної Концепції та реалізації відповідної Стратегії; по-друге, виховання в суспільстві культури вдячності та поваги до соціальних працівників і соціальної роботи, яка в перспективі може підвищити задоволеність роботою та мотивацію соціальних працівників, заохочуючи їх продовжувати свою трудову діяльність, яка прямо позначається на спроможності держави та суспільства виконувати соціальну функцію та посилювати соціальну безпеку держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Баланда А.Л. Соціальна політика в контексті забезпечення національної безпеки України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 1. С. 269–274.
2. Ларіна Н.Б. Соціальна політика: від системи соціального забезпечення до нової парадигми розвитку. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 172–184.
3. Епель О.В. Система соціального захисту в Україні як чинник формування соціальної держави: стан, проблеми та стратегія розвитку: монографія. Київ: Людмила, 2023. 196 с.
4. Brun J-P., Dugas N. An Analysis of Employee Recognition, Perspectives on Human Resources Practices. *International Journal of Human Resource Management*. 2008. Vol. 19 (4). P. 716–730.
5. Pourtois H. La reconnaissance: une question de justice? Une critique de l'approche de Nancy Fraser. *Politique et Sociétés*. 2009. Vol. 28 (3). P. 61–190. DOI: 10.7202/039008ar.
6. Greenhaus J.H., Beutell N.J. Sources of Conflict between Work and Family Roles. *The Academy of Management Review*. 1985. Vol. 10 (1). P. 76–88. DOI: 10.2307/258214.
7. Тептюк Ю.О. Модель стресостійкості соціальних працівників різних вікових груп. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Психологічні науки*. 2019. № 3 (14). С. 252–267.
8. Скорик Т.В. Профілактика синдрому «професійного вигорання» соціальних працівників як необхідна умова професійної готовності. *Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя. Серія: Психолого-педагогічні науки*. 2011. Вип. 3. С. 98–100.
9. Чубук Р.В. Подолання синдрому професійного вигорання у майбутніх соціальних працівників. *Наукові праці. Серія: Соціологія*. 2012. Т. 184, Вип. 172. С. 102–105.
10. Aballéa F. Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux. *Revue des politiques sociales et familiales*. 1996. Vol. 44 (1). P. 11–22. DOI: 10.3406/caf.1996.1734.