

УДК 351.482.22: 364.2

Тематичний розділ: Механізми публічного управління

А. Л. Помаза-Пономаренко

доктор наук з державного управління,
начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Л. М. Грень

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА
ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УМОВАХ COVID-
19: QUO VADIS?**

A. Pomaza-Ponomarenko, L. Hren

**STATE POLICY OF UKRAINE ON FORMATION AND USE OF
SOCIAL POTENTIAL UNDER THE CONDITIONS OF COVID-19: QUO
VADIS?**

Останні події засвідчили, що реалізація прав людини та громадянина може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються державами через поширення вірусу COVID-19. Ці заходи державної політики мають суттєве значення для формування рівня міграції та добробуту громадян, стану освітнього процесу в країні тощо. Усе це свідчить про актуальність цього наукового дослідження.

Метою статті є комплексне дослідження державної політики України щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19.

В умовах невизначеності світової соціально-економічної кризи та розвитку ковідної-пандемії складно робити точні оцінки їхніх «міграційних» і «освітніх» наслідків щодо формування та використання соціального потенціалу. Проте деякі наслідки на міжнародному та загальноукраїнському рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. Безперечно, що в короткостроковому періоді розвиток євроінтеграційного партнерства у сфері міграції набуде більш прагматичних меж, але міграційні потоки відновляться, імовірно, змінивши свою форму. На наш погляд, можливі такі її вияви: збільшиться кількість тінювих трудових відносин; менше будуть дотримуватися права людини та стандарти охорони праці; зросте рівень незаконної торгівлі людьми та ін. Негативні наслідки від таких змін поки складно оцінити. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3-4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від соціально-економічних заходів державної політики, що вживаються урядом в короткостроковому періоді: 1) оптимістичний; 2) песимістичний.

Визначено оптимістичний і песимістичний сценарії державної політики України щодо формування та реалізації соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19. Обґрунтовано заходи за оптимістичного сценарію в освітній і міграційній сферах, що передбачають: акцентування уваги на затребуваності та підготовці кадрів інноваційних професій і кваліфікованих робітників, надання актуальних знань, у т. ч. у дистанційній формі, надання підтримки малому та середньому бізнесу тощо. Доведена парадигмальність міграційних процесів, що вимагає застосування синергетичного підходу. Він покликаний забезпечити трансформацію негативних тенденцій у міграційній сфері, що можуть посилюватися за песимістичного сценарію.

Ключові слова: державна політика, механізм, формування та реалізація,

The latest developments demonstrated that the exercise of human and civil rights can take place under different scenarios, which are constantly specified by the states due to the COVID-19 spreading. These measures of state policy are significant for the formation of the country's level of migration and citizens' well-being, the condition of educational process, etc. All of this indicates the topicality of this research study.

The paper objective is to carry out an overall study of Ukraine's state policy concerning the formation and the use of social potential under the conditions of COVID-19 spreading.

Under the conditions of uncertainty of the global socio-economic crisis and the development of the COVID-19 pandemic, it is difficult to precisely estimate their consequences for migration and education as regards the formation and use of social potential. However, some consequences at the international and all-Ukrainian levels have already started to show up quite clearly. The development of European integration partnership in the field of migration will in the short term definitely acquire more pragmatic lines, but migration flows will resume after, probably, changing their form. In our opinion, the following developments are possible: the quantity of shadow employment will increase; human rights and labour protection standards will be observed less; the level of human trafficking will grow, etc. It is difficult to assess the negative consequences of these changes so far. However, in Ukraine, in the medium term (3-4 years), it is possible to expect the following scenarios to be real, as they directly depend on the socio-economic measures of the state policy taken by the government in the short term: 1) optimistic; 2) pessimistic.

The optimistic and pessimistic scenarios of Ukraine's state policy as regards the formation and implementation of social potential under the conditions of COVID-19 spreading were defined. The measures taken in the fields of education and migration under the optimistic scenario were grounded. They stipulate the focus of attention on the demand in and training of innovation professions specialists and

skilled labour, the provision of relevant knowledge, including distantly, the support of small and medium business, etc. The paradigm nature of migration processes, which requires the use of synergetic approach was proved. It is intended to provide the transformation of negative tendencies in the field of migration, which may intensify under the pessimistic scenario.

Keywords: state policy, mechanism, formation and implementation, social potential, COVID-19.

«Quo vadis, Domine?» (Євангеліє від Іоанна, гл. 13, ст. 36) [8]

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України вона є соціальною, демократичною та правовою державою. Реалізація цих конституційних засад по відношенню до українців, які проживають у нашій країні, так і за її межами – пріоритетне завдання України. На стан реалізації прав людини і громадянина впливає низка чинників, як внутрішніх, так і зовнішніх, а саме: належність політико-правових умов його забезпечення, соціальна згуртованість і напруження, зовнішньополітичні позиції держави, рівень та якість життя її громадян, глобалізація та ін. Особливо актуальним є дослідження впливу безпекових факторів на стан охорони прав людини і громадянина, до яких (факторів) належать соціально-економічні. У цьому контексті постає на перший план дилема змагання «ліберального» і «авторитарного» суспільно-політичних проєктів у регулюванні соціально-економічного розвитку країни та її громадян [5]. Такі проєкти вказують на стан якості наявних демократій, а також на обсяг прав людини та громадянина. Останні події засвідчили, що реалізація цих прав може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються державами через поширення вірусу COVID-19 [там само]. Зазначені заходи державної політики мають суттєве значення для формування рівня міграції та добробуту громадян, стану освітнього процесу в країні тощо. Усе це свідчить про актуальність цього наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти формування та реалізації державної соціальної політики досліджуються в наукових працях В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, А. Дегтяра, Ю. Древалю, О. Євсюкова, О. Іляш, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Мельниченка, В. Мороза, І. Парубчака, В. Садкового, А. Халецької та ін [1; 4]). Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують особливості реалізації державної політики щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах впливу різних чинників, зокрема COVID-19.

Отже, **метою статті** є комплексне дослідження державної політики України щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Через виникнення та поширення вірусу COVID-19 стан формування та використання соціального потенціалу зазнав суттєвих змін. Власне кажучи, значного впливу зазнала освітня сфера та трудова міграція в Україні. Вони продовжують змінюватися, підлаштовуючись під умови сьогодення та формуючи нове покоління працездатного населення. Наразі значна кількість українських мігрантів перебувають у стані очікування закінчення обмежувальних заходів через тимчасове закриття кордонів, безробіття на батьківщині тощо. Разом із тим, не зрозумілим є те, яким чином буде розвиватися вітчизняний ринок праці й освітня сфера в Україні зокрема та в усьому світі загалом, чи виникнуть нові бар'єри на шляху їхнього функціонування.

В умовах невизначеності світової соціально-економічної кризи та розвитку ковідної-пандемії складно робити точні оцінки їхніх «міграційних» і «освітніх» наслідків щодо формування та використання соціального потенціалу. Проте деякі наслідки на міжнародному та загальноукраїнському рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. Безперечно, що в короткостроковому періоді розвиток євроінтеграційного партнерства у сфері міграції набуде більш прагматичних меж, але міграційні потоки відновляться,

імовірно, змінивши свою форму. На наш погляд, можливі такі її вияви: збільшиться кількість тіньових трудових відносин; менше будуть дотримуватися права людини та стандарти охорони праці; зросте рівень незаконної торгівлі людьми та ін. Негативні наслідки від таких змін поки складно оцінити. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3-4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від соціально-економічних заходів державної політики, що вживаються урядом в короткостроковому періоді: 1) оптимістичний; 2) песимістичний.

1. За оптимістичного сценарію після закінчення обмежувальних заходів, уряд України активно підтримує запит на купівельну спроможність, надаючи фінансові кошти для розвитку економіки. Це покликано допомогти їй вийти із ситуації спаду, особливо таким її суб'єктам, як малому та середньому бізнесу. Значну вагу слід звернути на підтримку саме його в умовах поширення вірусу COVID-19. Можна стверджувати, що певною мірою вітчизняний уряд обрав цей сценарій, запровадивши державну цільову програму підтримки бізнесу «5-7-9» або «Повертайся та залишайся» [7]. Вона передбачає надання пільгових кредитів українським трудовим мігрантам (довго- і короткостроковим), які повернулися в Україну з-за кордону і планують залишитися в ній. З цією метою уряд прагне їх заохотити та стимулювати розвиток вітчизняного бізнесу.

Запит на трудових мігрантів як кваліфікованих, так і ні поступово збільшується (табл. 1). Цьому сприяє реалізація «ліберальних» проєктів державою у соціальній сфері, про які йшлося вище. На наш погляд, в Україні й надалі буде спостерігатися ситуація «лібералізації» міграційного законодавства, покликаного стимулювати офіційну зайнятість трудових мігрантів. При цьому має бути приділена значна увага притоку висококваліфікованої робочої сили та зменшенню масштабів відтоку власних кадрів за кордон. Щодо внутрішньої міграції, то її стрімкі тенденції (переселення в північно-центральні регіони України) будуть продовжувати зберігатися через нерозв'язаність суспільно-політичних конфліктів на Сході країни. Крім того, відзначимо, що збережеться тенденційність навчальної міграції як в Україну, так і за її межі, що не

виключає поширення е-освіти (дистанційної). Щоправда можлива ситуація диференціації такого виду міграції за умови актуалізації знань, що передбачає поширення інновацій на ринку праці, збільшення притоку іноземних здобувачів до навчальних закладів середньої професійної освіти тощо.

Таблиця 1

Статистичні дані щодо попиту кваліфікованої робочої сили на ринку праці України (I квартал 2020 року)

Кількість зареєстрованих безробітних	Шукачі роботи			
	громадяни з вищою освітою	громадяни з професійно-технічною	громадяни із загальною середньою.	
373 000 осіб	43 %	38%	19 %	
За видами економічної діяльності найбільша кількість пропозицій роботи (68 000 вакансій)				
переробна промисловість (18,5%)	торгівля та ремонт транспортних засобів (15,7%)	транспорт (11, 3%)	державне управління (8,0%)	освіта (7,8%)
Попит серед роботодавців на кваліфікованих робітників				
робітники з інструментом (22,4%)	робітники з обслуговування, експлуатації устаткування та машин (16,3%)	працівники сфери торгівлі та послуг (15,7%)		
Професії, за якими розмір заробітної плати є найбільшим				
технік-оператор електронного устаткування – 29 500 грн.	помічник керівника виробничого підрозділу – 25 000 грн.	забійник на відбійних молотках – 24 723 грн.	інженер з управління повітряним рухом – 23 480 грн.	зварник – 22 669.

Джерело: складено на підставі даних Державної служби статистики України [6]

Станом на 1 лютого 2020 року кількість зареєстрованих безробітних становила 373 тисячі осіб. Серед 38% шукачів роботи – громадяни з професійно-технічною освітою. Серед роботодавців незмінним залишається високий попит на кваліфікованих робітників. Середня заробітна плата у вакансіях станом на 1 лютого становила 6724 грн. Водночас є пропозиції роботи із заробітною платою понад 20 тисяч гривень. Розмір заробітної плати

окремих професій складає від 22 669 до 29 500 грн. Надані дані без врахування впливу COVID-19 [3].

Професійно-технічна освіта потребує необхідності в модернізації, що зумовлено не тільки вітчизняними, а й загальноєвропейськими і світовими тенденціями. Відтак, ефективні механізми державної політики у сфері формування та реалізації соціального потенціалу є ключовою складовою економічного зростання держави, сталого розвитку суспільства, запорукою самореалізації особистості, її безперервного професійного розвитку протягом життя [там само].

Варто одразу відзначити, що через поширення вірусу COVID-19 у міграційній сфері може сформуватися парадигмальна ситуація. Вона передбачає застосування синергетичного підходу, за якого може відбуватися зміна негативних тенденцій на позитивні у момент біфуркації, і навпаки. Власне кажучи, у середньостроковій перспективі українські мігранти, які займаються тіньовою зайнятістю, безпосередньо після закінчення обмежувальних карантинних заходів зможуть отримати більше можливостей для подальшої легальної роботи за кордоном.

Отже, оптимістичний сценарій спрямований на відновлення міграційних потоків до попередніх розмірів у короткостроковому періоді зокрема та поступовий ріст у середньостроковому періоді загалом.

2. За песимістичного сценарію економічна сфера України відновлюється повільно, платоспроможний попит знаходиться на низькому рівні, рівень реального безробіття зростає, робочі місця в традиційно міграційних підгалузях економіки функціонують усе більше в тіньовій зоні, корупція навколо міграції не зменшується або розширюється в масштабах і закріплюється, ускладнюючи роботу державних механізмів управління міграційної та іншими системами. Власники бізнесу, особливо невеликого, вважають, що краще використовувати неформальні механізми для найму трудових мігрантів. Надексплуатація мігрантів триває або підсилюється. Невиплата заробітної плати та інші елементи торгівлі людьми отримують більш широке поширення. Такий

сценарій передбачає відновлення міграційного потоку в найближчі роки, але мають залучатися «авторитарні» проекти.

Реалізація кожного з цих двох сценаріїв безпосередньо залежить від соціально-економічної ситуації в країні і стійкості політичного розвитку. Реалізація другого сценарію (песимістичного) вказує на значущість наслідків дворазового зростання масштабів очікуваного голоду (за даними Всесвітньої продовольчої програми (ВПП) ООН до кінця 2020 року з гострою нестачею продовольства у світі можуть зіткнутися 265 млн чоловік (це на 130 млн більше, ніж за прогнозом 2019 р.) [2]. Крім того, за песимістичного сценарію можливе збільшення впливу глобалізації, часткова відмова від міжнародного поділу праці та від самодостатності економік країн. Усі ці прогнози акцентують увагу на факторах, які в результаті вплинуть на міграційні й освітні процеси, що охоплюють стимулювання нових потоків біженців, зростання уразливості трудових мігрантів.

Швидкі зміни, що спостерігаються в усьому світі в 2020 році, зумовлюють трансформацію викликів, які виникають при управлінні міграційними процесами. У зовнішній міграції вони полягають у такому: 1) диференціації її потоку (зростанні частки сімейної міграції, жінок-мігрантів і дітей-мігрантів, тобто посиленні міграції за віковими категоріями); 2) збільшенні числа мігрантів з невеликих міст і сільської місцевості; 3) падінні рівня освіти і добробуту людей; 4) зростанні їхнього культурного різноманіття (у тому числі в мовному та релігійному аспектах); 5) зміні структури самого міграційного потоку, з переважанням мігрантів із Середньої Азії та ін. Останнє зумовлено економічним становищем у межах євразійської міграційної системи, старінням населення України, зростанням потреб у робочій силі, у тому числі некваліфікованої, зайнятої здебільшого важкою та низькооплачуваною роботою (особливо це очевидно при оцінці відпрацьованих людино-годин) [4].

Можемо зробити проміжний висновок, що трудові мігранти (які залишають Україну або в'їжджають до неї), стають невід'ємною частиною ринку праці, змінюється їхня структура, з'являється етноспільнота зі своїми сервісами

й інфраструктурою, відтак, знижується ймовірність їхнього масштабного та швидкого відтоку на батьківщину. З огляду на це важливим є впровадження дієвих державних механізмів щодо підтримки повернення трудових мігрантів. У цьому контексті перспективним напрямком є не тільки забезпечення розвитку вітчизняного малого та середнього бізнесу, а й надання пільгових кредитів, земельних ділянок у сільській місцевості, податкових канікул тощо.

Слід вказати, що розвиток трудової міграції українців, насамперед, передбачає визначення короткострокових прогнозів, використання ж для порівняння прогнозів щодо потоків трудової міграції в період кризи 2008 р. і 2014 р. є не однозначним. Власне кажучи, соціально-економічна криза в Україні, що розгортається в 2020 році, має таку специфіку: економічна кон'юнктура різко погіршилася; вона співпала із загальносвітовою пандемією; відбувалося закриття кордонів з припиненням економічної діяльності тощо. Ще однією важливою відмінністю є соціальна напруга та стурбованість українців, яка накопичується останніми роками через суспільно-політичні події на Сході України. Як результат, загострюються негативні соціально-економічні проблеми, а саме: закривається малий і середній бізнес; виникають труднощі з обслуговуванням кредитів; уразливим стає становище масового медобслуговування та інше через незавершеність медичної реформи. Усе це дозволяє прогнозувати нестійку соціально-економічну (і навіть політичну) ситуацію в Україні, зважаючи на що вирішення нагальних питань управління міграційними й освітніми процесами буде відсунуто на другий план, а виїзд трудових мігрантів буде більш значним за своїми масштабами, ніж під час попередніх криз. Крім того, обмежений через економічну кризу платоспроможний попит серйозно змінить і тіньовий сектор, обмеживши вакансії навіть в такому бізнесі, де не виплачують (або виплачують частково) податки і мінімізують свої витрати за рахунок надексплуатації робочої сили. Трудові мігранти наразі є дуже зручною для надексплуатації групою в умовах очікуваного зниження рівня життя країн-міграційних донорів робочої сили, у тому числі з-за падіння потоку грошових переказів [4].

Отже, епідемія коронавірусу може забезпечувати розвиток таких тенденцій: прагнення держави збільшити збирання податків; прагнення підприємців мінімізувати свої витрати, наймати іноземців лише з частковою легалізацією їхньої праці; посилення політичної активності українського населення; підтримку малого та середнього бізнесу; трансформацію форм міграційних процесів; збільшення виявів злочинних правопорушень тощо.

Висновки. З'ясовано, що особливого значення набуває діяльність суб'єктів державної політики, спрямована на захист прав людини та громадянина, що вимагає забезпечення належного формування й реалізації їхнього соціального потенціалу. Еволюція людського розвитку пов'язана з проблемою формування її капіталу та його реалізації, тобто поступальністю такого розвитку, що охоплює процеси накопичення та віддачі.

Слід зазначити, що епідемія коронавірусу забезпечує розвиток таких тенденцій у зазначеній сфері: прагнення держави збільшити збирання податків; прагнення підприємців мінімізувати свої витрати та наймати іноземців лише з частковою легалізацією їхньої праці; актуалізацію знань і надання сучасних освітніх послуг; модифікацію форм не тільки освітньої, а і трудової міграції тощо. У цьому контексті визначено оптимістичний і песимістичний сценарії державної політики України щодо формування та реалізації соціального потенціалу в умовах подальшого поширення вірусу COVID-19. За оптимістичного сценарію в освітній сфері, насамперед, передбачено таке: акцентування уваги на затребуваності та підготовці кадрів інноваційних професій і кваліфікованих робітників, надання актуальних знань, у тому числі у дистанційній формі. Крім того, за цього сценарію визначена важливість забезпечення повноцінного використання соціального потенціалу, зокрема в межах реалізації міграційних процесів, підтримки малого та середнього бізнесу. Доведена парадигмальність цих процесів, що вимагає застосування синергетичного підходу. Зважаючи на перспективність його використання, вважаємо, що подальші наукові розвідки повинні бути пов'язані з системним визначенням викликів і механізмів державного управління в ситуаціях

ковідного/надзвичайного характеру.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 692 с.

2. Голод // Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-golod>.

3. Грень Л. М. Специфіка державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 12. С. 26-33. (Серія «Механізми державного управління»).

4. Миграционные последствия «идеального шторма»: каким будет влияние пандемии коронавируса на проблемы миграции? // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnye-posledstviya-idealnogo-shtorma-kakim-budet-vliyanie-pandemii-koronavirusa-na-problemy/>.

5. Помаза-Пономаренко А. Л. Стан консолідації демократії у світі (на прикладі поширення вірусу COVID-19). *Становлення та розвиток публічного адміністрування*: матеріали XI конф. студентів та молодих вчених за міжнародною участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої (08 травня 2020 р., м. Дніпро). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 288–291.

6. Ринок праці // Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

7. Україна запускає програму «Повертайся і залишайся» // Made for minds. URL: <https://www.dw.com/uk/>.

8. Quo vadis, Domine? [Камо грядеши?] (Куда ты идешь?) // Библиотекарь.Ру. URL: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/10/68.htm>.