

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE CONCEPT OF STATE SOCIAL POLICY: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Медяник В.А., кандидат політичних наук

У статті досліджено сутність та зміст поняття «державна соціальна політика», визначено її мету, завдання, суб'єктів забезпечення соціальної політики. З'ясовано, що на загальнонаціональному рівні соціальна політика є одним з найважливіших напрямів внутрішньої політики держави, який пов'язаний з відтворенням соціальних ресурсів і забезпеченням як стабільності соціальної системи, так і динамічності її розвитку. Зазначено, що державна соціальна політика охоплює різні сфери суспільних відносин, пов'язані зі здійсненням соціальної функції держави. Правове забезпечення соціальної політики здійснюється нормами Конституції України, міжнародними актами, ратифікованими Україною (акти ООН, МОП, Ради Європи тощо), численними законами й підзаконними нормативно-правовими актами, актами соціального діалогу, локальними нормативно-правовими актами. Запропоновано розглядати соціальну політику як систему узгоджених, цілеспрямованих заходів та логічно послідовних управлінських рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства й окремих осіб, що регламентуються відповідними нормативно-правовими актами, втілюються в соціальних проектах/програмах та спрямовані на забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери з метою підвищення суспільного добробуту, створення рівних і належних умов для всебічного розвитку та самореалізації творчого соціального потенціалу кожного члена суспільства. Окреслено основні напрями сучасної моделі соціальної політики. Виокремлено складові соціальної політики: активну та пасивну. Визначено, що головним суб'єктом реалізації соціальної політики є держава. Констатовано, що державну соціальну політику слід розглядати з позиції діяльності держави та публічних органів у досліджуваній сфері, яка втілюється у відповідних програмних документах (формування політики) та реалізується завдяки відповідному державному механізму, який спрямований на втілення ідеології, цілей, принципів, відповідних заходів у соціальній сфері суспільства. Надано пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення державної соціальної політики.

Ключові слова: соціальна політика, державні інститути, суб'єкти соціальної політики, оптимізація соціальної сфери, напрями удосконалення, нормативно-правові акти.

The article examines the essence and content of the concept of "state social policy", defines its purpose, objectives, subjects of social policy. It was found that at the national level, social policy is one of the most important areas of domestic policy, which is associated with the reproduction of social resources and ensuring the stability of the social system and the dynamics of its development. It is noted that the state social policy covers various areas of public relations related to the implementation of the social function of the state. Legal support of social policy is provided by the norms of the Constitution of Ukraine, international acts ratified by Ukraine (UN, ILO, Council of Europe, etc.), numerous laws and bylaws, acts of social dialogue, local regulations. It is proposed to consider social policy as a system of coordinated, purposeful measures and logically consistent management decisions and actions of public authorities and local governments, civil society institutions and individuals, regulated by relevant regulations, embodied in social projects / programs and aimed at ensuring stable development of the social sphere in order to increase social welfare, create equal and appropriate conditions for the comprehensive development and self-realization of the creative social potential of each member of society. The main directions of the modern model of social policy are outlined. The components of social policy are distinguished: active and passive. It is determined that the main subject of social policy is the state. It is stated that the state social policy should be considered from the standpoint of the state and public bodies in the research area, which is embodied in the relevant policy documents (policy making) and implemented through the appropriate state mechanism aimed at implementing ideology, goals, principles, relevant measures in social sphere of society. Suggestions for improving the legal support of state social policy are provided.

Key words: social policy, state institutions, subjects of social policy, optimization of social sphere, directions of improvement, normative-legal acts.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси розвитку України і світові глобалізаційні пріоритети розвитку країн ставлять розвиток людини та забезпечення високої якості життя населення одним із важливих і пріоритетних завдань [1]. Основним інструментом реалізації цих завдань є формування ефективної соціальної державної політики.

Соціальна політика держави – найважливіший соціальний механізм перетворення суспільства. Суб'єктами соціальної політики є: держава (загальнодержавний і регіональний рівні), саме громадянське суспільство, приватні корпорації. На загальнонаціональному рівні соціальна політика є одним з найважливіших напрямів внутрішньої політики держави, який пов'язаний з відтворенням соціальних ресурсів і забезпеченням як стабільності соціальної системи, так і динамічності її розвитку. Метою соціальної політики є регулювання відносин між суспільством та окремими соціальними суб'єктами, спільнотами, соціальними групами. Вона покликана вирішувати протиріччя між інтересами різних суб'єктів, між поточними і перспективними інтересами суспільства. Соціальна політика реалізується за допомогою соціальних заходів та здійснення соціальних програм, що проводяться державними, регіональними та місцевими органами, а також приватними

корпораціями і деякими громадськими організаціями [2].

Необхідно брати до уваги той факт, що до розуміння сутності й визначення дефініції державної політики та структурування її функціональних дій використовуються різні наукові підходи, оскільки політика вважається специфічним різновидом суспільної діяльності. А тому в дослідженнях науковців акцентується увага на функціональних напрямках діяльності політики, тобто на сутності її основних функцій та на елементах вживання терміна «політика». Зокрема вважається, що політика ґрунтується на повноваженнях відповідного органу; є процесом посилення організації знань щодо врегулювання проблеми відповідної сфери діяльності; передбачає наявність порядку в системі, узгодженості та встановлення обмежень на поведінку посадових осіб [3, с. 20; 4].

Досліджуючи сутність змісту поняття «державна соціальна політика» слід зазначити, що по-перше, цей термін розглядався на сторінках своїх наукових праць багатьма вченими різних суспільних, політичних, правових наук. По-друге, даючи визначення досліджуваному поняттю вчені обирали різні критерії та підходи щодо розкриття його змісту: одні використовували сфери регулювання та впливу соціальної політики; другі розглядали її через призму функцій держави; треті – як складову розвитку

економіки; четверті, як діяльність держави у відповідній сфері. Зазначене свідчить про складність та багатогранність досліджуваного поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державної соціальної політики досліджували такі вчені як А.М. Аверін, С.М. Бондаренко, Є.І. Бородін, М.І. Горлач, О.Б. Жук, А.С. Крупнік, О.В. Лаврук, Г.С. Лопушняк, М.В. Мних, Л.О. Остапенко, О.М. Палій, У.Я Садова, В.А. Скуратівський, А.О. Сіленко, Ю.В. Тюленева, Л.О. Чорна та інші. Вчені по-різному визначають сутність, функції, основні завдання, принципи, сфери соціальної політики, її суб'єкти, об'єкти, засоби здійснення тощо. Це пояснюється певною мірою відсутності комплексного законодавчого врегулювання концептуальних положень соціальної політики в Україні, що зумовлює необхідність формулювання конкретних пропозицій у даному напрямі.

Метою статті є визначення сутності та особливостей поняття «державна соціальна політика» на підставі аналізу міжнародного та чинного законодавства України, доктринальних позицій правознавців, спеціальної літератури, а також внесення теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення її правового забезпечення.

Результати дослідження. Як зазначається в окремих наукових джерелах, термін «соціальна політика» був запропонований відомим німецьким вченим Л. фон Штайном (1815–1890 рр.), котрий розглядає її як «компромісне рішення, призначене об'єднати соціальне і політичне не тоталітарним шляхом соціального адміністрування» [5, с. 177]. Має місце й інша точка зору, так А.О. Сіленко зазначає, що термін «соціальна політика» був введений у науковий обіг не в Німеччині, а у Франції видатним теоретиком утопічного соціалізму Ш. Фур'є (1772–1837 рр.), котрий наголошував на обов'язку держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Для цього, на думку Ш. Фур'є, держава мала монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків, оскільки завдяки державній монополії могла бути реалізована ефективна соціальна політика [6, с. 118]. Теренс М. Ганслі визначає соціальну політику як «функції державної відповідальності за використання суспільних ресурсів та регулювання приватної діяльності з метою максимізації соціальної вигоди й умов життя населення» [7, с. 10; 8, с. 13-14].

Визначення «соціальної політики» надано і у словниках. Так, наприклад, відповідно до «Словника соціальної роботи» Р. Баркера: «Соціальна політика – це діяльність і принципи суспільства, які формують спосіб, за допомогою якого воно втручається та регулює відносини між індивідами, групами, громадами, соціальними закладами. Ці принципи та дії є результатом звичаїв і цінностей суспільства та у великій мірі визначають розподіл ресурсів і рівень добробуту його людей» [9, с. 74].

В американській енциклопедії соціальної роботи Е. Баумхайер та А. Шорр визначили соціальну політику як напрям дій щодо соціальних явищ з метою управління взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів. Дж. Стюарт характеризує соціальну політику (Велика Британія) як сферу державної діяльності, відповідальну за створення та надання соціального захисту, що включає соціальні послуги та виплати [10, с. 38].

У «Фармацевтичній енциклопедії» під соціальною політикою розуміється напрям державного регулювання економіки і частина внутрішньої політики держави, спрямована на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, задоволення потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад, а також підвищення добробуту суспільства в цілому [11].

Серед вчених також існують різні наукові погляди щодо визначення поняття «соціальна політика». М.В. Мних визначає дефініцію «соціальна політика» як підсистему політики держави, спрямовану на регулювання соціальних

відносин, соціальний розвиток та забезпечення соціальної перспективи» [12]. На думку В.О. Мандибуря, соціальна політика – це сукупність науково сформульованих ідей, положень та концептуальних підходів, за допомогою яких практично регулюються соціальні процеси [13]. У.І. Моторнюк розглядає соціальну політику як ключовий чинник соціальної держави у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні соціальна політика – це цілеспрямована діяльність суб'єктів з метою забезпечення соціального захисту і створення умов для формування безпечного соціального середовища людини. Іншими словами – це діяльність суб'єктів соціально-політичного життя, спрямована на формування соціальної безпеки людини й суспільства. У широкому розумінні соціальна політика – це система цілеспрямованої діяльності суб'єктів, що сформувалися у суспільстві на певному етапі його розвитку і здійснюється на основі певних принципів і засад з метою забезпечення оптимального функціонування й розвитку соціальних відносин [14]. Разом з тим автор вважає розділення визначень на вузьке і широке розуміння соціальної політики умовним. Існує цілісна соціальна політика, що охоплює і вузький і широкий її зміст.

А.Н. Аверін у роботі «Соціальна політика держави» дає визначення в аспекті дієвого підходу: «Соціальну політику можна розглядати як діяльність, спрямовану на вирішення соціальних проблем у суспільстві, розвиток його соціальної сфери, створення умов для життя людей, забезпечення їх соціальних потреб, інтересів і гарантій, представлення соціальних послуг. Вона є певним видом діяльності, яку здійснюють різноманітні суб'єкти соціальної політики» [15].

Нам імпонує наукова позиція О.Б. Жука, який вважає більш обґрунтованим трактувати поняття «соціальна політика» крізь призму поєднання ідеологічної та діяльнісної компоненти, які доповнюють одна одну і дають системну характеристику [16, с. 16].

З огляду на вищевикладене пропонуємо розглядати соціальну політику як систему узгоджених, цілеспрямованих заходів та логічно послідовних управлінських рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства й окремих осіб, що регламентуються відповідними нормативно-правовими актами, втілюються в соціальних проєктах/програмах та спрямовані на забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери з метою підвищення суспільного добробуту, створення рівних і належних умов для всебічного розвитку та самореалізації творчого соціального потенціалу кожного члена суспільства.

У контексті нашого дослідження державну соціальну політику слід розглядати з позиції діяльності держави та публічних органів у досліджуваній сфері, яка втілюється у відповідних програмних документах (формування політики) та реалізується завдяки відповідному державному механізму, який спрямований на втілення ідеології, цілей, принципів, відповідних заходів у соціальній сфері суспільства.

У зв'язку з цим, варто погодитися з А.С. Крупнік, який зазначає, що соціальна політика – це комплекс заходів, що здійснюються державними інститутами та недержавними суб'єктами з метою виявлення, задоволення та узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад [16, с. 9].

Є.І. Бородін, Т.М. Тарасенко та Л.О. Чорна наголошують на необхідності формування концепту нової соціальної політики України і вважають, що сучасна модель соціальної політики повинна базуватися на таких основних напрямках:

- упровадження інформаційно-інноваційних технологій управління;
- забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування як розпорядників бюджетних коштів;

– функціонування системи всебічного контролю (органи влади та громадськість);

– базування соціальної політики на засадах ефективності [17; 18].

Як відомо, соціальна політика держави має активну і пасивну складову. Активна політика регулює трудові відносини, ринок праці та зайнятість, забезпечує робочі місця. Пасивна політика спрямована на підтримку соціально незахищених верств населення. Важливо підкреслити, що соціальна політика забезпечує соціальну безпеку населення. Це дуже важливий її елемент.

У 2015 році на Саміті ООН світовими лідерами прийнято 17 глобальних цілей сталого розвитку, які офіційно вступили в силу 1 січня 2016 року і будуть актуальними до 2030 року. Протягом наступних років країни будуть спрямовувати свої зусилля на ліквідацію соціальних проблем у суспільстві, у першу чергу на подолання бідності, вирішення проблем голоду, підтримання хорошого здоров'я, якісної освіти, відповідального споживання, миру та справедливості та ін. Багаті і бідні країни повинні активно сприяти процвітанню людей, що зараз живуть на планеті, а також наступних поколінь та захисту планети. Хоча цілі розвитку тисячоліття не мають юридичної сили, очікується, що уряди країн добровільно приймуть на себе відповідальність і забезпечать сприятливий клімат в країні для їх досягнення. Державні органи несуть відповідальність за досягнення цих цілей та впровадження їх у життя [19].

Упродовж ХХ століття в країнах Заходу сформувався великий досвід підтримки соціальної безпеки шляхом компромісу інтересів країн і класів, налагодження механізмів соціальної спрямованості антагоністично суперечливих процесів. Власне, соціальна держава і виникла як механізм для досягнення цих цілей. Центральним пунктом є масштабний владний (державний) перерозподіл частини ефекту на користь бідних, що й компенсує їхню потенційне масове незадоволення соціальною несправедливістю системи. Відомий теоретик і практик соціального ринкового господарства – у минулому канцлер Федеративної Республіки Німеччини В. Брандт коментує це так: «суспільство може більш-менш повно задовольнити вимоги всіх громадян на гідне життя лише тоді, коли воно покладає обов'язок піклуватися про це на державу, краще сказати, на соціальну державу. ... Ми розглядаємо соціальну державу як інституційний гарант людської гідності і людської гідності простого чоловіка та простої жінки ...» [19]. Отже, соціальне ринкове господарство пом'якшує соціальну нерівність в обмін на соціальне партнерство різноманітних груп, прошарків, класів.

Соціальна політика є втручанням в економічну, соціальну сферу, вона має єдину мету – забезпечення добробуту суспільства, що передбачає як захист незаможних верств населення, так і підтримку й зростання рівня добробуту середніх верств населення. Характерним для соціальних держав є спрямування їхньої соціальної полі-

тики на прошарки суспільства з низьким та середнім рівнем доходу [19].

Головним суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Саме держава гарантує можливість взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого і суспільно захищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Тобто держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Сумісність у державі функцій гаранта реальних можливостей для регулярного здійснення соціальної політики та функцій одного із суб'єктів соціальної політики – тонке місце, яке рветься, якщо держава не функціонує в реально багатосуб'єктному (громадянському) суспільстві, а діє безконтрольно. Отже, у громадянських суспільствах, які традиційно є в країнах Заходу, державна соціальна політика здійснюється в багатосуб'єктному середовищі. Її цілі і зміст формуються як результат взаємодії держави з суб'єктами громадянського суспільства та їхніми представниками [20].

Соціальна політика Української держави впродовж усіх років її незалежного і суверенного розвитку має досить багато проблем, однією з яких є відсутність цілісної стратегії соціального захисту [21, с. 1]. Це означає, що соціальна політика, як один із різновидів державної політики, повинна охоплювати широке коло соціальних проблем відповідно до цілей діяльності правлячих партій та органів державної влади.

Поняття «соціальна політика» включає наступні складові:

– систему взаємодії державної влади, що постійно встановлюється, недержавних структур, самої особливості щодо забезпечення та розвитку людини [6, с. 120];

– систему цілеспрямованої діяльності суб'єктів норм, правил, рішень, дій, спрямованих на забезпечення ефективного та оптимального функціонування держави [22, с. 342];

– комплекс заходів, що здійснюються державними інститутами та недержавними суб'єктами з метою виявлення, задоволення та узгодження потреб і інтересів громадян, соціальних груп та держави загалом [23, с. 45].

Висновок. Підсумовуючи, зазначимо, що державна соціальна політика є багатоаспектним поняттям, що обумовлено тим, що вона представляє собою надзвичайно складне явище, яке з одного боку, ґрунтується на економічних засадах, з іншого – на державному регулюванні соціальними благами суспільства, такими як соціальна допомога, соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальна справедливність. Державну соціальну політику можна розглядати з різних позицій: соціального розвитку та соціального захисту; як систему економічних відносин; як елемент внутрішньої політики держави; як соціально-політичне явище; як ідеологічне явище; як різновид управлінського рішення; як елемент системи державного управління тощо. Подальші наукові розвідки зазначеної теми будуть тривати й надалі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тюленева Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. Випуск 24. 2019. С. 40-45.
2. Гриненко А. Соціальний захист і боротьба з бідністю за умов переходу до ринку /А. Гриненко, Т. Кожан. Україна: аспекти праці. 1997. № 5. С. 47–49.
3. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках /пер. з англ. К.: КМ Академія, 2004. 127 с.
4. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf>.
5. Leisering L. Nation state and welfare state: an intellectual and political history. *Journal of European social policy*. 2003. Vol. 13. No 2. P. 175–185.
6. Сіленко А.О. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 118–128.
7. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки /пер. з англ. О. Перепадя. Київ: Основи, 1996. 184 с.
8. Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2017. 314 с.
9. Горлач М.І., Кремень В.Г. Політологія: наука про політику: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2009. 840 с.
10. Тамм А.С., Ріяка В.О. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: навчальний посібник. Харків: А.І. Шуст, 2002. 307 с.
11. Фармацевтична енциклопедія. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/7581>.

12. Мних М.В. Соціальна політика нашої держави в умовах асоційованого членства України в ЄС. Український соціум. 2015. № 3(54). С. 114–124.
13. Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові. *Україна: аспекти праці*. 2000. № 7. С. 21–23.
14. Моторнюк У.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Економіка та держава*. 2016. № 12. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2016/7.pdf.
15. Аверин А.Н. Социальная политика государства. М., 2002. 354 с.
16. Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія. Одеса, 2002. 169 с.
17. Бородін Є.І. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект /Є.І. Бородін, Т.М. Тарасенко. *Аспекти публічного управління*. 2017. № 8-9. С. 56–65.
18. Чорна Л.О. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку /Л.О. Чорна, С.В. Кудлаєнко. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.
19. Бондаренко С.М., Бугас Н.В. Соціальна політика держави як основа забезпечення соціального розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2021/42.pdf.
20. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27514/10-Chetverikova.pdf>.
21. Андрущенко К.М. Теоретико-правові засади загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2017. 19 с.
22. Скуратівський В.А. Соціальна політика: навчальний посібник /В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. Київ: УАДУ, 1997. 360 с.
23. Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави: дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07, Львів, 2021. С. 528.