

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.2.09>

Медяник В.А.

к.політ.н.,

доцент кафедри загально-правових дисциплін

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Постановка проблеми. Стабільний економічний розвиток держави та суспільства неможливий без існування соціально забезпеченого населення країни та соціально орієнтованої країни. Актуальність соціально орієнтованого адміністративно-правового регулювання країни зростає в умовах економічної кризи, пандемії коронавірусу, військових дій на Сході, що в цілому негативно впливає на зростання добробуту населення як сьогодні, так і у найближчій перспективі. Тому пошуки дієвої соціальної політики є актуальними в сучасних умовах існування нашої держави. Ці пошуки є не тільки актуальними, але й нагальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з вивченням ролі і місця державної соціальної політики в побудові соціальної держави привертала увагу О.В. Кришень, А.С. Крупніки, О.В. Крюкова, О.В. Лаврука, О.В. Макарова, Л.О. Остапенка, А.О. Сіленка, В.А. Скуратівського та інших. Водночас глибоке дослідження теоретичних питань соціальної діяльності не завжди дозволяє робити дієві рекомендації щодо ефективної реалізації соціальної політики в умовах безперервного розвитку економіки.

Метою статті є аналіз ролі державної соціальної політики в соціально-економічному розвитку суспільства та визначення даного поняття в контексті побудови і функціонування соціальної держави.

Результати дослідження. Соціальна політика – пріоритетний напрям державного регулювання економіки, органічна частина вну-

трішньої політики держави, спрямованої на забезпечення добробуту й усебічного розвитку його громадян і суспільства загалом. Соціальна політика впливає на процеси відтворення робочої сили, підвищення продуктивності праці, освітнього і кваліфікаційного рівня трудових ресурсів, на рівень науково-технічного розвитку продуктивних сил, на культурне і духовне життя суспільства. Це система взаємовідносин основних елементів соціальної структури суспільства з приводу збереження та зміни соціальної поведінки населення загалом і складових його класів, верств, спільнот [1, с. 74].

Формування поняття «державна соціальна політика» було започатковано у західних країнах. Остаточне закріплення дане поняття отримало 18 жовтня 1961 року з прийняттям Європейської соціальної хартії. Підписуючи хартію країни-учасники зазначили, що здійснення соціальних прав повинно бути забезпечене без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, віросповідання, політичних переконань, національної належності чи соціального походження. Країни-учасники сповнені рішучості спільно зробити все можливе для підвищення життєвого рівня та поліпшення соціальної забезпеченості як міського, так і сільського населення шляхом використання відповідних установ і здійснення відповідних заходів [2].

Термін «політика» походить від давньогрецького слова polis (місто-держави) та пов'язаних з ним politike (мистецтво управління), politicas (державний діяч) та означає діяльність з керівництва й управління

суспільством на основі публічної влади. Тобто політика має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, котрі знаходяться у межах здійснення її управлінських функцій. А тому вона здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства. Важливим видом політики є державна (політика уряду, президента, парламенту, різних міністерств), котра під впливом змін у її політичній і функціональній сферах кожен раз видозмінюється і виступає об'єктом теоретико-методологічних наукових досліджень (проблемних і дискусійних) [3].

Державна соціальна політика є складовою економічної сфери і напрям її реалізації залежить від економіки держави. Даної точки зору притримується А.А. Кочетков, який вважає, що соціальна політика – система економічних відносин, коли держава забезпечує кожному члену суспільства гарантії певного рівня життя, мінімально необхідного для розвитку і використання його здібностей (трудових, підприємницьких, особистісних) і забезпечує його при втраті цих здібностей (люди похилого віку, хворі, інваліди, діти, тощо) [4, с. 472].

А.С. Крупнік вважає, що обмежувати це поняття економічною сферою не є зовсім вірним. Правознавець, зокрема, обґрунтовує позицію, що державна соціальна політика включає в себе наступні підходи:

– базується на ототоженні соціального та суспільного, тобто соціальна політика розглядається як «суспільні дії з рішення проблем, які торкаються всього суспільства». Мета соціальної політики – сприяти досягненню цілей суспільства;

– орієнтована на соціально-трудові відносини та їх стабілізацію, регламентування відносин праці та капіталу, виключаючи екстремістські або радикальні варіанти розв'язання суперечностей;

– орієнтована на потенційно соціально небезпечні верстви населення – непрацездатних, маргіналів, декласовані елементи, щоб

через систему державної допомоги та суспільної благодійності забезпечити цим верствам мінімально прийнятний рівень задоволення їхніх потреб, добробуту і таким чином захистити заможні верстви від можливої неконтрольованої люті;

– інструмент, який пом'якшує негативні наслідки індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільчих заходів. Як правило, дії в рамках такого підходу мають за мету утримати диференціацію доходів різних верств населення у безпечних межах, а засобом виступає податкова політика;

– принципи соціальної справедливості та соціального партнерства проголошуються базовими цінностями сучасного громадянського суспільства та соціальної держави [5, с. 6-7].

Соціальна політика є важливим компонентом соціальної сфери. На думку О.В. Крюкова, особливістю соціальної політики є необхідність доведення її кінцевих результатів до кожного громадянина... У зв'язку з цим місцевий рівень виявляється основною ланкою здійснення заходів соціальної політики. У соціальній державі безпосереднім суб'єктом вирішення вказаних завдань є місцеве самоврядування. Економічна політика – базовий механізм функціонування соціальної держави. В економічній політиці соціальної держави потрібно сполучення і заходів державного регулювання, і конкуренції, і розвитку особистої ініціативи громадян щодо забезпечення власного добробуту [6].

Як елемент внутрішньої політики держави соціальну політику розглядають І.Л. Мамонов та Л.І. Безтелесна, які наголошують, що такий підхід віддзеркалює мету й завдання соціальної політики через відповідний механізм державного регулювання усього комплексу соціальних процесів та соціально-трудових, соціально-демографічних, соціально-економічних відносин, суспільних верств та класів, груп, спільнот з приводу збереження чи зміни їх соціального статусу [7].

Незважаючи на певні відмінності у розумінні науковцями меж і, відповідно, природи

та сутності державної соціальної політики, слід зазначити, що таке явище, як «державна політика» має певні ознаки, атрибутивні властивості. До їх числа, зазвичай, відносять: здійснення в конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; публічність; цілеспрямованість; відповідність або невідповідність загальнонаціональним інтересам; комплексність або координаційний характер; універсальність та включеність (інклюзивність); безперервність або постійний характер; правову опосередкованість (наявність правового підґрунтя) [8].

Соціальна політика, як адміністративно-правова категорія – організована та цілеспрямована діяльність органів публічної влади, яка ґрунтується на комплексі ідеологічних, політичних, правових, економічних, фінансових, організаційних заходів, втілюється у стратегічних та інших програмних документах, спрямованих на створення умов для задоволення членами суспільства своїх життєвих потреб, соціальної стабільності та соціальної безпеки населення.

Варто звернути увагу на те, що законодавче визначення поняття «державна соціальна політика» наразі відсутнє. У Конституції України зазначено, що: «Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки» (ст. 13), «Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17), «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36), «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх

у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46), «Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону» (ст. 47), «Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм» (ст. 49) [9]. Як бачимо, Конституція України лише вказує на напрями державної соціальної політики, визначає загальні засади регулювання відносин у соціальній сфері та є вектором прийняття відповідних управлінських рішень і діяльності публічної влади у соціальній сфері.

Таким чином, пріоритетність соціальної політики серед інших складових державної політики визначається, насамперед, Конституцією України, оскільки саме вона покликана забезпечити громадянам гарантовані Основним Законом права: на життя, безпечні умови праці, винагороду за працю, захист сім'ї, відпочинок, освіту, житло, охорону здоров'я та медичну допомогу, соціальне забезпечення та сприятливе навколишнє середовище [10].

В останніх Стратегічних документах, які спрямовані на удосконалення життєдіяльності суспільства у соціальній сфері поняття «державна соціальна політика» також відсутнє. Так, наприклад, Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2021 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2022–2023 роки) визначає місію Міністерства соціальної політики України, яка полягає у формуванні та реалізації державної соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення, соціальних стандартів, якості надання соціальної підтримки особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати, забезпечення гідної старості, умов для інтеграції осіб

з інвалідністю у суспільне життя, рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, прав та інтересів дітей, сприяння їх вихованню у сімейному середовищі [11].

Відсутнє визначення даної дефініції і у численних державних цільових програмах, що стосуються соціальної політики держави. Зокрема у Положенні про Міністерство соціальної політики України зазначено, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, однак тлумачення поняття, що є «сферою соціальної політики» не надається [12]. Як впливає із подальших пунктів цитованого нами положення, міністерство також забезпечує формування та реалізацію політики у сферах загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, ветеранів праці, ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги,

житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей, а також забезпечує формування та реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування, державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування, у сфері гуманітарної допомоги [11].

У цьому положенні скоріше мова йде про складові цієї політики. Нас же цікавить питання, що розуміти під «сферою соціальної політики», формування та реалізація якої покладена на міністерство. Відповіді на це питання законодавство не містить.

На наш погляд, відсутність законодавчого закріплення поняття «соціальна політика» є недоліком сучасного законодавства, у тому числі й стратегічних документів у цій сфері. Адже це поняття в цілому узагальнює сутність діяльності держави у даному напрямі, визначає об'єкти адміністративно-правового забезпечення та регулювання, робить визначеною діяльність Міністерства соціальної політики України з питань формування та реалізації останньої.

Висновок. Таким чином, державна соціальна політика, як адміністративно-правова категорія, розглядається у двох вимірах: статичному – державна соціальна політика представляє собою сукупність суспільних відносин, що є об'єктом регулювання, та динамічному – державна соціальна політика як різновид управлінського рішення (концепції, стратегії, плану), що обумовлює діяльність

органів публічної влади, спрямовану на прийняття та реалізацію цього рішення (рішень) з метою досягнення цілей та завдань політики.

Державна соціальна політика представляє собою багаторівневу та функціональну систему, яка зможе забезпечити соціальний та економічний розвиток країни внаслідок активізації людського капіталу та максимальної реалізації його інноваційного потенціалу. Вона спрямована на забезпечення гарантованих конституційних прав і свобод громадян у соціальній сфері, досягнення рівноваги та стабільності у суспільстві, зниження соці-

ального напруження населення та зростання його добробуту.

Україна, прагнучи інтегруватися до європейського простору та будуючи власну стратегію розвитку, має чітко усвідомлювати як свої можливості, так і зовнішні чинники впливу. Вибір можливих альтернатив є надто складним завданням, але провідною ідеєю соціальної політики має залишатися прагнення до більшої справедливості суспільства та забезпечення сталого розвитку, який не погіршує умови та можливості для прийдешніх поколінь.

Анотація

У статті розглянуто проблеми сутності соціальної політики. Проаналізовано наукові підходи щодо визначення цього поняття в контексті побудови і функціонування соціальної держави, ролі соціальної політики в соціально-економічному розвитку суспільства. Визначено, що соціальна політика держави має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, котрі знаходяться у межах здійснення її управлінських функцій. Констатовано, що державна соціальна політика є складовою економічної сфери і напрям її реалізації залежить від економіки держави. Виокремлено основні ознаки державної політики: здійснення в конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; публічність; цілеспрямованість; відповідність або невідповідність загальнонаціональним інтересам; комплексність або координаційний характер; універсальність та включеність (інклюзивність); безперервність або постійний характер; правову опосередкованість (наявність правового підґрунтя). Сформульовано авторське визначення соціальної політики як адміністративно-правової категорії, під якою запропоновано розуміти організовану та цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, яка ґрунтується на комплексі ідеологічних, політичних, правових, економічних, фінансових, організаційних заходів, втілюється у стратегічних та інших програмних документах, спрямованих на створення умов для задоволення членами суспільства своїх життєвих потреб, соціальної стабільності та соціальної безпеки населення. Проаналізовано норми Конституції України, Стратегічних документів, які спрямовані на удосконалення життєдіяльності суспільства у соціальній сфері, державні цільові програми у даному напрямі. Звернено увагу, що наразі на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття «державна соціальна політика». Констатовано, що державна соціальна політика, як адміністративно-правова категорія, розглядається у двох вимірах: статичному – державна соціальна політика представляє собою сукупність суспільних відносин, що є об'єктом регулювання, та динамічному – державна соціальна політика як різновид управлінського рішення (концепції, стратегії, плану), що обумовлює діяльність органів публічної влади, спрямовану на прийняття та реалізацію цього рішення (рішень) з метою досягнення цілей та завдань політики.

Ключові слова: державна соціальна політика, конституційні права і свободи громадян, управління, державне регулювання, механізм реалізації.

Mediannyk V.A. State social policy as an administrative and legal category

Summary

The article considers the problems of the essence of social policy. Scientific approaches to the definition of this concept in the context of the construction and functioning of the welfare state, the role of social policy in the socio-economic development of society are analyzed. It is determined that the social policy of the state has an impact not only on society, but also on certain social groups of people who are within the scope of its management functions. It is stated that the state social policy is a component of the economic sphere and the direction of its implementation depends on the state economy. The main features of public policy are highlighted: implementation in specific historical conditions and specific external environment; publicity; purposefulness; compliance or non-compliance with national interests; complexity or coordination; universality and inclusion (inclusiveness); continuity or permanent character; legal indirectness (availability of legal basis). The author's definition of social policy as an administrative and legal category, which is proposed to understand the organized and purposeful activities of public authorities, based on a set of ideological, political, legal, economic, financial, organizational measures, embodied in strategic and other policy documents aimed at creating conditions for members of society to meet their living needs, social stability and social security. The norms of the Constitution of Ukraine, Strategic documents aimed at improving the life of society in the social sphere, state target programs in this direction are analyzed. Attention is drawn to the fact that at the legislative level there is no definition of the term "state social policy". It is stated that the state social policy, as an administrative and legal category, is considered in two dimensions: static - state social policy is a set of social relations that is subject to regulation, and dynamic - state social policy as a kind of management decision (concepts, strategies, plan), which determines the activities of public authorities aimed at making and implementing this decision (decisions) in order to achieve the goals and objectives of the policy.

Key words: state social policy, constitutional rights and freedoms of citizens, management, state regulation, implementation mechanism.

Список використаних джерел:

1. Добреєва Н., Борощук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. Збірник наукових праць. 2015. Випуск 44. С. 73–79.
2. Європейська соціальна хартія. Турин, 18.10.1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300#Text.
3. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf>.
4. Кочетков А.А. Основы экономической теории: курс лекцій. 2-е изд. М.: Дашков и Ко, 2005. С. 472.
5. Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія. Одеса, 2002. 169 с.
6. Крюков О.В. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. URL: file:///C:/Users/2106~1/AppData/Local/Temp/apdy_2010_1_6.pdf.
7. Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. С. 241.
8. Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: http://ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf.
9. Конституція України від 28.06.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

10. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с. С. 11.
11. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2021 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2022–2023 роки): наказ Міністерства соціальної політики України від 26.10.2021 р. № 30. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5959.html>.
12. Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/polozhennya-pro-ministerstvo>.