

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті розглянуто теоретичні аспекти формування та розвитку соціальної політики в Україні. Визначено основні цілі, принципи та функції державної соціальної політики. Запропоновано авторський підхід до визначення змісту поняття “соціальна політика”.*

**Ключові слова:** соціальна політика, державне управління, функції державної соціальної політики.

### I. Вступ

Підкреслимо, що ефективність соціальних процесів безпосередньо залежить від того, наскільки повно соціальне управління вбудоване в систему керівництва економічним розвитком, оскільки це діалектично пов'язані складові суспільного процесу. Крім того, як показує історичний досвід, реалізація захисної функції соціальної політики обмежується відсутністю чіткої стратегії її розвитку і помилковою тактикою відповідних інституцій. До стримувальних факторів впливу на формування соціальної політики слід віднести: недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази соціального управління; відсутність національних соціальних стандартів (норм і нормативів); відсутність оцінювання соціальних наслідків управлінських рішень; недосконалість соціальної політики в сфері трудових відносин; відсутність механізму відповідальності органів виконавчих структур за зниження рівня життя населення, нерозвинутість принципів трипартизму.

Питанням формування та розвитку державної соціальної політики присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як: Р. Баркер, І. Бондар, Т. Ганслі, М. Долішний, С. Кадомцева, В. Капіцин, В. Колков, Е. Лібанова, О. Новікова, О. Палій, В. Скуратівський, Н. Соколенко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження соціальної політики в Україні ще не має координованого і системного характеру. Розробки із цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами й окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання соціальних процесів стали об'єктом вивчення.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути теоретичні аспекти формування та розвитку державної соціальної політики й визначити основні цілі, принципи і функції суб'єктів державної соціальної політики.

### III. Результати

На сучасному етапі розвитку Україна як соціальна держава бере на себе завдання та відповідальність виступати гарантом соціальних прав усіх своїх громадян і формує законодавчу базу забезпечення їхньої життєдіяльності. У цьому полягає захисна соціальна функція держави і на цьому будується стратегія її соціальної політики.

Але соціальна політика держави може дати реальні позитивні результати лише тоді, коли вона здійснюється разом із ринковими реформами і, спираючись на економічні досягнення, спрямовується на забезпечення раціонального функціонування суспільного життя, зокрема соціальних відносин, умов для їх самовідтворення та самодостатності, перш за все самореалізації соціального потенціалу особистості, її сутнісних сил, соціальної безпеки людини, її соціального захисту, у цілому на людський розвиток і зростання благополуччя.

У сучасній науковій літературі існує багато різних тлумачень і підходів до визначення соціальної політики та категорій, в просторі якої вони функціонують. Зокрема, Е. Ліанова, О. Палій, В. Скуратівський під соціальною політикою розуміють систему цілеспрямованої діяльності суб'єктів соціально-політичного життя, сукупність принципів, норм, правил, рішень, дій, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування та розвитку процесів соціального буття, насамперед формування і реалізацію потреб людини та суспільства, забезпечення їх соціальної безпеки [1, с. 342].

Для праць О. Новікової характерним є намагання подати своє бачення соціальної політики у найбільш агрегованому вигляді. Так, у контексті дослідження організаційно-

економічних проблем і шляхів забезпечення соціальної безпеки, це поняття трактується як підсистема політики держави, спрямована на регулювання соціальних відносин, соціальний розвиток та забезпечення соціальної перспективи. Водночас зазначається, що це тлумачення потребує конкретизації з урахуванням кризових умов функціонування економіки. “Соціальна політика в умовах кризи повинна гарантувати соціальну безпеку і формувати пріоритетні напрями, виходячи з необхідності попередження і ліквідації загроз національній безпеці у соціальній сфері” [2, с. 55].

Водночас визначення С. Кадомцевої побудоване на адміністративному підході до змісту соціальної політики і також має розгорнутий вигляд. На її думку, соціальна політика “являє собою систему заходів і акцій, які здійснюють державні структури, суспільні організації, органи місцевого самоврядування, а також виробничі колективи з метою досягнення соціальних цілей і результатів, пов’язаних з підвищенням суспільного благополуччя, покращенням якості життя народу і забезпеченням соціальної та політичної стабільності, соціального партнерства, а також соціальної згоди в суспільстві” [3, с. 12]. Залежно від об’єкта, рівня і напряму регулюючого впливу автор виділяє загальнодержавну, регіональну і муніципальну соціальну політику, а також різні види соціальної політики для галузей соціально-культурного комплексу та різних груп населення.

Т. Ганслі, досліджуючи менеджмент соціальної політики, пов’язує це поняття з низкою заходів уряду, спрямованих на підвищення добробуту населення, пропонує його визначення поширити на комплекс програм, служб і заходів, що переслідують соціальні цілі. Його дефініція, однак, виходить за межі самих державних програм і включає в себе приватну й громадську діяльність в аспекті благодійництва як альтернативи державному забезпеченню та захистові, причому зачіпає проблеми впливу глобалізаційних трансформацій як обмеження потенціалу національної соціальної політики і перерозподілу її функцій на адміністративних рівнях. Т. Ганслі розділяє два напрями соціальної політики: надання особливого захисту й допомоги бідним і мало захищеним групам у межах популяції та сприяння посиленню соціальної солідарності та загального добробуту населення в цілому [4, с. 14].

Заслужує на увагу підхід М. Долішнього й У. Садової, які вводять поняття двоїстого прояву соціальної політики як такої, що базується на загальнодержавному і власному інтересі території (регіону) шляхом збалансування соціальних пропорцій між ними [5, с. 11].

Колектив авторів, до якого входять І. Кравчук, К. Михайличенко, О. Хоменко, визначає

соціальну політику через її покликання стати головною метою економічних реформ, забезпечити громадянам гарантовані Конституцією України, права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, охорону здоров’я, безпечне для здоров’я і життя довкілля, право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю [6, с. 199].

Своє тлумачення, базоване на функціональному підході до розуміння соціальної політики, подають І. Бондар та Н. Соколенко: “Соціальна політика являє собою систему правових, організаційних і регулятивно-контрольних заходів по управлінню соціальними процесами суспільства, сформовану на певному історичному етапі під впливом об’єктивних законів суспільного розвитку” [7, с. 6]. Таке трактування цієї категорії зазначеними авторами пов’язується з метою, яка полягає в забезпеченні духовної та національної єдності народу, формуванні свідомого молодого покоління, наданні можливості кожній людині реалізувати свої здібності, справедливому задоволенні потреб та інтересів кожного громадянина відповідно до історичних традицій і менталітету народу України, підвищенні та покращенні рівня життя всіх людей.

Привертають увагу також визначення цього поняття, в яких особливо наголошується соціогуманістичний аспект проблеми, як, наприклад, в О. Сергієнка, де соціальна політика трактується як “діяльність державних та громадських інститутів, суспільних груп та окремих осіб (суб’єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію природних прав людини, що забезпечують її життєдіяльність та розвиток як соціальної істоти при беззастережному дотриманні її громадянських прав та свобод” [8, с. 36].

Цікаве визначення соціальної політики міститься у “Словнику соціальної роботи” Р. Баркера: “Соціальна політика – це діяльність та принцип 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 й значною мірою визначають розподіл ресурсів та рівень добробуту його людей” [9, с. 74].

Особливо слід звернути увагу на те, що англійський дослідник виходить із індивідуального початку в соціальній політиці, а крім того, розглядає її як безумовну функцію суспільства, а не держави. Але, як справедливо стверджує В. Карцев, будь-яка потреба не може бути повноцінно задоволеною поза участю особистості у функціонуванні такого компонента суспільства, як людська спільнота [10, с. 53].

Соціальна політика – це система програм, служб і заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей. Соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людей – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює відносин між суспільством, колективом, громадою, особою у кожній із цих сфер та зонах їх взаємодії [11, с. 78].

Хоча наведенні трактування є, з першого погляду, різними, більшість усе ж таки мають спільні положення, пов'язані з низкою заходів уряду в соціальній сфері, спрямованих на регулювання відносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту і задоволення потреб як населення в цілому, так і окремих груп та індивідів.

Різниця підходів до визначення змісту соціальної політики відображується у різноманітності показників – індикаторів соціального розвитку суспільства, за допомогою яких оцінюється ступінь досягнення мети соціальної політики. Так, у США до системи показників соціальної статистики, яка ведеться на загально-федеральному рівні та на рівні штатів, входять показники охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти, зайнятості, особистих прибутків, побутових умов, вільного часу та розваг, демографічні характеристики населення [12, с. 84].

Принципова схема показників соціальної статистики ООН включає такі розділи: демографічна структура населення; соціальна структура суспільства; сім'я та побут; доходи та сімейні заощадження; рівень життя; охорона здоров'я; споживання продуктів харчування; житлові умови; освіта та культура; умови праці та зайнятість; умови життя сільського населення; соціальне забезпечення; утримання та виховання дітей, інвалідів, літніх та пенсіонерів; суспільні фонди. Отже, зміст поняття “соціальна політика” в різних випадках може істотно відрізнятись.

Так, В. Колков на основі аналізу діяльності сучасних соціальних держав стверджує, що структуроутворювальними елементами соціальної політики є соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальний захист, соціальна робота [13, с. 37].

Російський дослідник В. Капіцин до напрямів соціальної політики відносить: 1) охорону здоров'я й обов'язкове медичне страхування; 2) підтримку сім'ї, дитинства, материнства та батьківства; 3) житлову політику, комунальне, побутове обслуговування населення; 4) підтримку літніх та інвалідів; 5) соціальне обслуговування населення; 6) охорону навколишнього природного середовища; 7) федеральне та муніципальне влаштування мігрантів, особливо біженців і переселенців тощо [14, с. 26].

І. Григор'єва наголошує, що соціальна політика спрямована на надання допомоги бідним та боротьбу з бідністю, розвиток со-

ціального страхування, роботу з молоддю, стимуляцію зайнятості, активізацію переведення одержувачів допомоги в розряд економічно та соціально самостійних осіб [15, с. 27].

Таким чином, поняття “соціальна політика” охоплює досить різноманітне коло питань життєдіяльності індивідів та суспільства: як діяльність, спрямовану на забезпечення виживання та підтримку життєдіяльності більш слабких членів суспільства – інвалідів, літніх, самотніх, біженців, представників національних меншин та інших, так і забезпечення функціонування та розвитку суспільства в цілому. Саме тому соціальна політика сучасного суспільства має бути спрямована на збільшення рівня свободи індивідів, розширення можливостей їхнього вибору, реалізацію потенціалу саморозвитку.

Щодо України на сучасному етапі її розвитку, основними цілями соціальної політики є максимальне збереження фізичного, інтелектуального, духовно-етичного потенціалу країни; формування трудової мотивації, яка відповідає вимогам легального ринку, орієнтованою на розширене відтворення “людського капіталу” країни як передумову економічного підйому, повноцінного ринку, ефективної економіки; створення інституціональних та соціально-економічних умов для реалізації громадянами, різними суспільними верствами та групами населення своїх потреб й інтересів, прояву своєї активності та розкриття особистості. Без цього неможливий розвиток громадянського суспільства, особистої свободи, реальної демократії.

Соціальна політика може включати не тільки захисні елементи щодо критичних верств і груп населення. Вона може передбачати і певну підтримку, наприклад, середнього класу, сприяння його утворенню й зростанню управлінської майстерності, що опосередковано може позитивно впливати на соціальний стан усіх інших верств населення. Прикладами саме таких підходів до здійснення соціальної політики може бути діяльність консерваторів США і Великобританії в епоху Р. Рейгана та М. Тетчер, які обмежувалися створенням “держави добробуту” лише для середніх класів [16, с. 268–282].

За даними “Соціальної енциклопедії”, у 90-х рр. ХХ ст. у Російській Федерації складалась така практика, за якою державна соціальна політика була зорієнтована більше на загальність і підлеглість економічним інтересам і трактувалася як доповнення до економічної політики [17, с. 253]. Суб'єктом такої соціальної політики стає не людина, а населення, предметом – соціальна інфраструктура, метою – збереження конкретної державної влади. Подібна соціальна політика призводить до суперечностей між суспі-

льством і державою, наслідком чого є соціальна напруженість і соціальні конфлікти.

Подібні риси властиві певною мірою і соціальній політиці України. Соціальна політика держави формується з урахуванням конкретно-історичних умов країни, які впливають на характер і особливості таких аспектів соціальної політики, як:

- політика доходів населення (життєвий рівень, споживчий кошик, матеріальний добробут);
- політика у сфері праці та трудових відносин (оплата праці, охорона праці та соціальне страхування, зайнятість населення та ін.);
- соціальна підтримка та захист непрацездатних і малозабезпечених верств населення (пенсійне забезпечення, соціальне обслуговування, надання соціальних гарантій та ін.);
- темпи і пріоритети розвитку галузей соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури та спорту);
- соціоекологічна політика (створення здорових, сприятливих умов для праці, життя та відпочинку);
- політика у сфері розвитку сучасної соціальної інфраструктури (житло, транспорт, дороги, зв'язок, торговельне та побутове обслуговування);
- міграційна політика (вимушена міграція, захист прав та інтересів співвітчизників за кордоном, зовнішня трудова міграція);
- політика щодо окремих категорій населення (сімейна, молодіжна, політика щодо літніх, інвалідів та ін.).

Об'єднуючи ці напрями здійснення соціальної політики, можна виділити такі три її основні функції: економічну (економічно забезпечує політичні перетворення, створює умови для реалізації практичних політичних заходів, стимулює різні види економічної діяльності), соціальну (створює соціально-економічні умови для збереження та розвитку "людського капіталу", забезпечує необхідний рівень життя для всіх груп населення, доступ до медичного обслуговування, освіти, культурних цінностей) та стратегічну (створює соціально-економічні передумови для розвитку суспільства і збереження стабільності в ньому).

З переходом до ринкових умов суттєво змінюються функції суб'єктів соціальної політики. Розподіл компетенцій між центром і регіонами дає змогу оптимізувати соціальні механізми з урахуванням місцевих можливостей. Водночас збереження загального соціального простору дає можливість подолати значну диференціацію захисного потенціалу між регіонами. Але в цьому випадку виникає необхідність визначення межі, за якою децентралізація соціальної політики

стає неефективною. Однак, перенесення значної кількості функцій на регіони не означає скасування наскрізної системи фінансових важелів управління соціальною сферою, яка повинна підкріплюватись фінансовою базою місцевого рівня через відповідні бюджетні та позабюджетні механізми.

Сучасна соціальна політика, на наш погляд, повинна базуватись на таких взаємопов'язаних принципах:

- економічна спрямованість суспільства на створення передумов до ініціативної та свідомої діяльності кожного громадянина в досягненні свого добробуту;
- комплексність взаємозв'язків та розподілу відповідальності всіх рівнів соціального управління;
- забезпечення ефективності суспільного виробництва та консолідації суспільних відносин;
- врахування інтересів і потреб членів суспільства в усіх сферах життєдіяльності, на всіх стадіях життєвого циклу і для всього населення;
- диференційований підхід до груп населення залежно від рівня їх працездатності й засобів отримання доходів;
- компенсаційність, цільовий характер, адресність, конкретність заходів, спрямованих на задоволення потреб та інтересів кожної людини протягом усього її життя;
- забезпечення соціальної справедливості.

Спираючись на позитивний досвід управління соціальними процесами в розвинутих ринкових країнах, зокрема використання механізмів соціальної політики у ФРН [18, с. 76], доцільно перелічені принципи її реалізації доповнити такими:

- синхронне оновлення економічних і соціальних відносин;
- наступність процесу соціальних реформ з урахуванням тягlosti системи національних вартостей;
- використання механізмів фінансового самоврядування;
- поєднання державних, комерційних і добродійних засад у соціальному забезпеченні;
- запровадження змішаних форм фінансування соціальних заходів;
- запровадження механізму складання соціальних бюджетів як засобу забезпечення збалансованості доходів і витрат;
- пріоритетність стимулювання і соціальної підтримки трудової активності населення;
- гарантованість юридичного захисту соціальної політики.

Крім того, орієнтація держави на соціальні інтереси передбачає демократизацію інститутів соціального захисту та соціального системотворення. Реалізацію соціальної політики на зазначених принципах слід розглядати як посилення гарантії досягнення

національної злагоди, політичної та соціальної стабільності, що сприятиме формуванню солідарної соціальної структури українського суспільства, розвитку та закріпленню його середнього класу як основного платоспроможного інвестора своєї країни. Зокрема, у сфері праці це активізуватиме мотиваційні механізми зайнятості та мобільності робочої сили, приведе до створення відповідного правового середовища функціонування ринку праці, реалізації громадянами своїх соціально-трудоових прав, протидіятиме зниженню їх життєвого рівня, сприятиме, врешті, створенню надійної системи соціальних гарантій, збереженню і розвитку трудового потенціалу.

Застосування названих принципів максимізує рівень соціальної безпеки особи і суспільства, а також визначає чіткі пріоритети у розвитку захисної функції соціальної політики на кожному конкретному етапі суспільного життя.

#### IV. Висновки

Огляд наведених визначень соціальної політики, сформульованих різними авторами, показує їх спільність у тому, що всі вони акцентують увагу на головних ознаках соціального стану населення і забезпеченні передумов його стабільного розвитку та спроможності задоволення потреб. Одночасно звертається увага на дворівневу (суспільство, особистість) охопленість цього забезпечення, виходячи з принципу справедливості. Зазначимо, що окремі з наведених тлумачень є неповними, дещо однобічними і такими, що не відображають повністю спрямованості соціальної політики на створення умов щодо гармонізації людського розвитку на підставі поєднання інтересів держави і громадянина.

На наш погляд, соціальну політику доцільно розглядати як системне явище, що відображає зміст суспільних відносин, рівень демократичного напрямку державного устрою на інтереси окремої людини і соціуму загалом та таку, котра базується на спроможності держави гарантувати соціальний захист, а також несе двовекторне спрямування, яке полягає у соціальному розвитку та захисті. При цьому захисна функція соціальної політики є засадничою особливо на трансформаційному етапі, а применшення її значення унеможливує і саму функцію розвитку як прерогативу соціально-економічного зростання. Соціальна політика як поліфункціональне утворення характеризується відкритістю системи та поєднанням соціальних інтересів. У політологічному розумінні соціальна політика держави пов'язується також із реалізацією її національної ідеології, втіленням національної ідеї як системи ціннісних орієнтацій та пріоритетів закріплення і розвитку державності в Україні.

#### Список використаної літератури

1. Лібанова Е.М. Соціальна політика / Е.М. Лібанова, В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.
2. Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення / О.Ф. Новікова. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2012. – 460 с.
3. Кадомцева С.В. Экономические основы системы социальной защиты / С.В. Кадомцева. – М. : МЦНТИ, 2011. – 248 с.
4. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки : пер. з англ. / М. Ганслі Теренс. – К. : Основи, 2010. – 237 с.
5. Долішній М.І. Суть, стан та перспективи регіональної соціальної політики в Україні / М.І. Долішній, У.Я. Садова // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Соціальні аспекти регіональної політики. – Л. : НАН України. Інститут регіональних досліджень, 2009. – Вип. ІХ. – С. 8–20.
6. Пріоритети та етапи становлення соціальної політики в Україні за роки незалежності. Україна за роки незалежності / Головне управління з аналізу економічних та соціальних питань Адміністрації Президента України. – К. : Нора-прінт, 1999. – 280 с.
7. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи : монографія : у 5 т. / [за ред. В.Ф. Бесєдіна, І.К. Бондар, Н.А. Соколенко]. – К. : Науково-дослідний економічний інститут Мінекономіки України, 1996. – Т. 4: Соціальна та регіональна політика в умовах переходу до ринкової економіки. – 432 с.
8. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 1. – С. 31–37.
9. Баркер С. Словарь социальной работы : [пер. с англ.] / С. Баркер. – М. : Наука, 2004. – 345 с.
10. Карцев В. Основні компоненти структури суспільства: структурофіксуюча складова / В. Карцев // Людина і політика, 2012. – № 2. – С. 51–63.
11. Тамм А.Є. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі : навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.О. Ріяка. – Х. : Вид-во А.І. Шуст, 2002. – 307 с.
12. Рябушкин Т. Очерки международной статистики / Т. Рябушкин, В. Симчера. – М. : Госкомстат, 1981. – 295 с.
13. Колков В. Социальная безопасность / В. Колков. – М. : Интерпракс, 2008. – 246 с.
14. Капицын В. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимость / В. Капицын // Российский журнал социальной работы. – 2012. – № 8. – С. 18–28.

15. Григорьева И. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И. Григорьева. – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2011. – 145 с.
16. Бриттан С. Капитализм с человеческим лицом / С. Бриттан. – М. : Экономика, 1998. – 317 с.
17. Социальная энциклопедия. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2000. – 438 с.
18. Новиков В. Соціальна політика у ФРН: оплата праці та пенсійне страхування / В. Новиков, Б. Надточій // Економіка України. – 2010. – № 2. – С. 76–81.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2013.

---

**Приходько О.М. Теоретические аспекты формирования и развития государственной социальной политики**

*В статье рассмотрены теоретические аспекты формирования и развития социальной политики в Украине. Определены основные цели, принципы и функции государственной социальной политики. Предложен авторский подход к определению содержания понятия “социальная политика”.*

**Ключевые слова:** социальная политика, государственное управление, функции государственной социальной политики.

**Prykhodko O.M. Theoretical aspects of the formation and development of social policies**

*The paper deals with the theoretical aspects of the formation and development of social policy in Ukraine. The main objectives, principles and functions of social policies. An architectural approach to the definition of the term “social policy”.*

**Key words:** social policy, public administration, the functions of state social policy.