

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

А. О. Тимофєєва

*Національний університет «Одеська юридична академія»;
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23;
тел. +380 (48) 7198214; e-mail: nastyia_timofeeva_93@mail.ua*

У статті досліджено організаційні та правові засади соціальної політики в Україні. Визначено теоретико-методологічні основи дослідження соціальної політики з політологічного кута зору та принципи функціонування соціальної держави. Відзначено наявні проблеми розвитку та шляхи удосконалення соціальної політики в Україні на сучасному етапі у контексті нової парадигми публічного адміністрування.

***Ключові слова:** соціальна держава, публічне адміністрування, соціальна політика, соціальний захист, соціальні послуги.*

У Конституції, прийнятій 28 червня 1996 року Україну проголошено соціальною державою. Незважаючи на усі зміни, що відбувались в Україні, це конституційне положення залишалось у силі. Проте не завжди воно наповнювалось реальним змістом, адже соціальна держава передбачає визначення в якості державного пріоритету забезпечення соціальних та економічних прав громадян. Політична нестабільність та кризові явища в економіці доповнюються неефективним публічним адмініструванням сфери соціальної політики. Незбалансованість діючої системи публічного адміністрування соціальної політики не дозволяють перетворити декларації на реальність.

Трансформаційні процеси у політичному та економічному просторах визначальним чином впливають на соціальну політику. Відсутність ринкових реформ, гарантії права власності та виваженої соціальної політики призводить до значної соціальної диференціації населення, падіння рівня життя громадян, зниження рівня їх соціальної захищеності. Тому одним з нагальних питань сучасного розвитку та удосконалення механізмів публічного адміністрування є реформи системи соціального захисту населення, яке повинно базуватись на впровадженні відповідної соціальної політики.

Теоретичні засади функціонування системи публічного адміністрування сфери соціальної політики було визначено у роботах таких зарубіжних дослідників, як В. Беверідж, Г. Браун, Г. Ламберт, А. Мюллер-Армак, Х. Мадлен, Г. Сміт, С. Хаджес та ін. Специфіку реформування системи соціального захисту населення в умовах трансформаційних пе-

ретворень української економіки проаналізували вітчизняні вчені С. Бандур, С. Біла, В. Близнюк, Т. Заяць, Т. Ковальчук, А. Крупнік, Р. Ларіна, О. Мартякова, С. Сіденко, В. Черняк та інші. Слід відзначити вагомий внесок у формування теоретико-методологічних засад публічного адміністрування сфери соціальної політики Н. Болотіної, Т. Боярчук, О. Макарової, О. Новікова, Г. Пікалової та ін.

Особливості та складові соціальної політики в Україні, пов'язані із процесами політичних та економічних трансформацій пострадянського періоду досліджувались такими вітчизняними вченими, як В. Бідак, В. Гайдуцький, Е. Гансова, Л. Гончарук, Е. Лібанова, О. Палій, Н. Победа, А. Сіленко, С. Сіденко та ін.

Окремі аспекти проблеми з кута зору публічного адміністрування розглядали А. Дегтяр, Д. Карамішев, В. Нікітін, Г. Одинцова та ін.

Метою представленої статті є дослідження організаційних та правових засад соціальної політики в Україні.

Досвід політичних трансформацій та змін у системі «соціальної» політики епохи «реального комунізму» (О. Зінов'єв) переконливо демонструє, що в основі соціальної політики демократичної держави мають знаходитись й індивідуальні, а не лише колективні потреби. Саме рівнем індивідуального добробуту вимірюється економічна та соціальна безпека окремої людини, спільноти та суспільства у цілому.

Щодо сутності поняття «соціальна політика», то український дослідник А. Крупнік виділяє наступні підходи. По-перше, ідея соціальної держави базується на ототоженні соціального та суспільного, тобто соціальна політика розглядається як «суспільні дії з рішення проблем, які торкаються всього суспільства» [6, с. 110], а головне завдання соціальної політики – сприяти досягненню цілей суспільного розвитку. По-друге, «...соціальна політика насамперед орієнтована на соціально-трудова відносини та їх стабілізацію, регламентування відносин праці та капіталу, виключаючи екстремістські або радикальні варіанти розв'язання суперечностей» [6, с. 110]. По-третє, соціальна політика як вид суспільної діяльності, що орієнтована на захист та підтримку потенційно соціально небезпечних верств населення – непрацевдатних, маргіналів, декласовані елементи, аби 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 [6, с. 111]. По-четверте, соціальна політика, як інструмент, який пом'якшує негативні наслідки індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільчих заходів, що базуються на принципах соціальної справедливості та соціального партнерства [6, с. 112].

Основним документом, що визначає організаційно-правові засади соціальної політики виступає Європейська соціальна хартія 1961 року. У

ній проголошено право людини на залучення до усіх надбань соціального прогресу.

Варто погодитись із тим, що «Соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людей – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює відносини між суспільством, колективом, громадою, особою в кожній із цих сфер та зонах їх взаємодії» [3, с. 7].

Наголос на ролі публічного адміністрування у формуванні організаційно-правових засад соціальної політики робиться у визначенні, запропонованому І. Григор'євою. На її думку, «Соціальна політика – це діяльність держави та/або суспільства (суспільних інститутів) з узгодження інтересів різних соціальних груп та соціально-територіальних громад у сфері виробництва, розподілу та споживання, які дають змогу узгоджувати інтереси цих груп з інтересами людини та довготерміновими цілями суспільства» [Цит. за: 1, с. 290]. Тобто, саме соціальна політика держави визначає ієрархію цілей соціального розвитку і пропонує шляхи й методи досягнення цих цілей, удосконалення форм та умов життя людей.

А. Крупнік 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» [6, с. 113].

Відмінності у теоретичних інтерпретаціях соціальної політики віддзеркалюються у різних показниках (індикаторах) соціального розвитку суспільства, за допомогою яких оцінюється ефективність соціальної політики держави.

Зокрема, система індикаторів соціальної статистики ООН передбачає аналіз таких комплексних показників, як 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 труда та зайнятість, умови життя сільського населення, утримання та виховання дітей, інвалідів, людей похилого віку та пенсіонерів, суспільні фонди.

Таким чином, соціальна політика стосується досить великого кола проблем, пов'язаних із публічним адмініструванням, до її функцій належать: економічна, соціальна та стратегічна. Мова йде про сприяння з боку держави забезпеченню виживання та підтримки життєдіяльності найбільш незахищених членів суспільства – інвалідів, літніх людей, самотніх, біженців, представників національних меншин тощо. Ця політика має забезпечувати функціонування та розвиток суспільства в цілому.

Саме тому соціальна політика сучасного суспільства має бути спрямована на збільшення рівня свободи індивідів, розширення можливостей їхнього вибору освіти, праці, життєвого шляху, реалізацію потенціалу розвитку, який закладено у кожній людині. Важлива роль у зазна-

чених процесах відіграє не лише держава, а й інституції громадянського суспільства.

Організаційно-правові засади соціальної політики держави формуються у відповідному політичному просторі, вони впливають на характер й особливості таких аспектів соціальної політики, як рівень доходів різних соціальних груп та окремих індивідів, державна політика у сфері праці та трудових відносин (передусім – оплата праці та оподаткування, зайнятість), підтримка та соціальний захист непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, реформування у відповідності до потреб часу сфер охорони здоров'я, освіти, науки, культури та ін., публічна політика щодо розвитку сучасної соціальної інфраструктури, міграційна політика тощо.

До основних принципів соціальної політики відносяться «...принцип соціальної справедливості, принцип соціальних гарантій, принцип соціальної компенсації, принцип соціальної солідарності, принцип індивідуальної соціальної відповідальності, принцип соціального партнерства та принцип субсидіарності (підтримки)» [3, с. 8].

В Україні соціальна політика розвивається за наступними напрямками: політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту; формування доходів населення; стимулювання найманої праці; формування доходів власників засобів виробництва і капіталу; оподаткування доходів і майна населення; пряме оподаткування доходів; політика непрямого оподаткування доходів; політика оподаткування майна населення (нерухомості); індексация доходів населення; надання пільг.

До цього переліку слід додати також політику держави щодо обмеження тіньових доходів, демографічну державну політику, політику у сфері охорони материнства і дитинства, стимулювання репродуктивного зростання населення, регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї, геронтологічну політику, міграційну політику, політика держави щодо зайнятості та охорони праці, необхідність регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення (організація та нормування праці, забезпечення умов праці, страхування праці, забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів).

Окремим напрямком публічного адміністрування виступає сфера соціального забезпечення і соціального страхування, пенсійна політика та забезпечення страхування пенсійних внесків, медичне забезпечення і медичне страхування, субсидіарна політика (щодо надання адресної соціальної допомоги певним верствам населення), встановлення мінімальних соціальних гарантій, стандартів і ліквідації бідності, сфера соціальної безпеки та гармонізація соціально-економічних інтересів з метою підтримки соціального діалогу (гендерна політика, молодіжна політика, житлова політика, політика розвитку соціальної сфери села, рекреаційна політика, політика захисту прав споживачів, гуманітарна політика та ін.

Організаційно-правові засади соціальної політики утворюють певну систему, що ґрунтується на нормативних актах, формах, методах та дій у сфері публічного адміністрування, що мають забезпечити: встановлення гарантованого прожиткового мінімуму та його оновлення, диференціацію ставлення з боку держави до різноманітних соціальних груп, реалізацію прав громадян на гарантований державою мінімум доходів, державні гарантії оплати праці та ін.

В Україні, у процесі формування організаційно-правових засад соціальної політики необхідно враховувати наступні фактори. По-перше, необхідність урахування специфіки розвитку кожного регіону та, відповідно, адаптації соціальної політики держави до цього. По-друге, процеси децентралізації, коли у вирішенні питань щодо реалізації соціальної політики зростає роль місцевого самоврядування. Це стосується організації (реорганізації), утримання і розвитку установ освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, соціальної підтримки населення та політики сприяння зайнятості.

Фундаментальні основи організаційно-правових засад соціальної політики визначено у Конституції України. Вона визначає концептуальний підхід щодо бачення державою власної ролі у процесі побудови соціальної держави, напрямки та зміст публічного адміністрування, сфери компетенції та відповідальності різних рівнів та органів влади. Також у Конституції України визначено політичні засади організації суспільства, встановлено права і свободи громадянина та їх гарантії, які визначають зміст і спрямованість діяльності соціальної держави.

У 92 ст. Конституції визначено, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури й охорони здоров'я, екологічної безпеки. Статті 85, 106, 116, 138, 142, 143 чітко визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, включаючи питання соціальної політики [5].

Відповідно до Конституції України держава «...гарантує кожному громадянину право на працю, право на своєчасне одержання винагороди за працю на належному рівні, право на соціальний захист, право на житло, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (достатнє харчування, одяг, житло), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, право на освіту» [5].

Нормативно-правові акти, що регулюють організаційно-правові засади соціальної політики та визначають механізми її реалізації, можна поділити на відповідні групи (за О.Л. Івановою): « – Конституція; – декларації, хартії, конвенції, та інші міжнародні угоди стосовно прав людини; – міжнародні та міжурядові угоди; – документи, що визначають напрями державної політики; – законодавство; – правила тлумачення

законодавства; – документи, що регламентують реалізацію державної політики у певній сфері або галузі щодо окремої групи громадян або певної проблеми; – угоди між окремими юрисдикціями про фінансування або проведення тієї чи іншої політики або програм; – документи, що регламентують діяльність у соціальній сфері на місцевому рівні» [Цит. за: 2, с. 40].

Правовою основою публічного адміністрування у сфері соціальної політики виступають Конституція України та закони України «Про пенсійне забезпечення», «Про зайнятість населення», «Про охорону праці», «Про збір на обов'язкове пенсійне страхування», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та ін.

Конституція України безпосередньо передбачає лише декілька підстав, що зумовлюють виникнення права на соціальний захист та соціальне забезпечення за соціальною ознакою, а саме: «...повна або часткова втрата працездатності; тимчасова втрата працездатності; втрата годувальника; безробіття через незалежні від особи обставини; старість» [5]. Відносно різноманітних форм та механізмів соціального захисту та визначення тих категорій громадян, на які вони спрямовані, то це є предметом регулювання окремих законів, та, природно, не відображено у Конституції України.

Таким чином, сутність публічного адміністрування сферою соціальної політики в українських реаліях полягає у наступному. По-перше, гарантії з боку держави соціального захисту громадян. По-друге, створення належних умов у сфері трудових відносин (заборона використання примусової праці, сприяння створенню нових робочих місць, підготовка кадрів, забезпечення відповідних умов праці та її оплати, вільний вибір місця роботи та професії).

Література

1. Боярчук Т.В. Сутність нової парадигми соціального захисту населення в системі державної політики України / Т. Боярчук // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. – Тернопіль, 2004. – Вип.9. – С. 290-293.
2. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К.: Знання-Прес, 2002. – 214 с.

3. Діяльність соціальних служб в Україні: досвід та шляхи вдосконалення соціальної роботи: Збірник матеріалів круглого столу / За ред. канд. психол. наук Н.І. Кривоконь. – Чернігів, 2006. – 120 с.
4. Єлагін В.П. Розробка та реалізація регіональної соціальної політики / В.П. Єлагін // Актуальні проблеми державного управління: Зб. Наук. Праць. – Харків, 2003. – №2(16). – Ч.1. – С. 27-32.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
6. Крупник А.С. Система стандартизації адміністративних і соціальних послуг в Україні / А. Крупник // Теорія та практика державного управління. – Х., 2005. – Вип.3(12). – С. 110-113.

*Стаття надійшла до редакційної колегії 04.12.2014 р.
Рекомендовано до друку д.політ.н., професором Монолатієм І.С.,
д.політ.н., професором Наумкіною С.М. (Одеса)*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF SOCIAL POLICY IN UKRAINE

A. O. Timofeeva

*National University «Odessa Law Academy»;
65009, Odessa, Fontanska str., 23; ph. +380 (48) 719-82-14;
e-mail: nastya_timofeeva_93@mail.ua*

In the article the organizational and legal basis for social policy in Ukraine. Defined theoretical and methodological foundations of social policy studies political science angle and principles of the welfare state. Noted existing problems and ways of improving social policy in Ukraine we present stage within a new paradigm of public administration.

Key words: *social state, public administration, social policy, social protection, social services.*