

УДК 342.951(477)

Н.І. ШКОЛЬНА, Одеський державний університет внутрішніх справ

СТРАТЕГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Ключові слова: концепція, національна безпека, пріоритети, соціальна політика, стратегія

У Стратегії національної безпеки України зазначено, що глобальна фінансово-економічна криза стала черговим викликом світовій цивілізації, обумовила невизначеність перспектив глобальної та національних економік, прискорила пошук шляхів модернізації суспільних систем. Криза виявила глибинні вади глобальної економічної моделі, сприяла усвідомленню необхідності системних змін світового економічного і соціального порядку. Крім цього, даліше використання витратної економічної моделі, відсутність стимулів до інноваційних процесів і динамічного розвитку нових технологічних укладів обумовлюють не конкурентоспроможність української економіки, унеможливають кардинальне підвищення рівня та якості життя населення, провокують посилення соціальної напруги, поширення протестних настроїв [1].

Саме тому нагальними завданнями політики національної безпеки визначений захист таких життєво важливих національних інтересів України, як створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення. А у внутрішньому безпековому середовищі потрібно вирішити проблему соціально-демографічної кризи, що включає: скорочення чисельності населення через погіршення його здоров'я, низьку якість життя, недостатній рівень народжуваності, високу смертність, а також відтік громадян України за кордон; поширення соціальних хвороб, зокрема наркоманії, алкоголізму, туберкульозу, ВІЛ-СНІДу, епідемій,

небезпечних інфекційних захворювань; зростаючий дефіцит трудових ресурсів, старіння населення, низька економічна активність і недооцінка реальної вартості робочої сили [1]. Отже, ефективна соціальна політика є одним із пріоритетних напрямків забезпечення національної безпеки будь-якої держави.

Враховуючи викладене, особливого значення й актуальності набувають так звані «державні соціальні стандарти» – соціальні норми й нормативи, що забезпечують реалізацію гарантованих Конституцією соціальних прав громадян і водночас виступають орієнтирами в реалізації соціальної і економічної політики соціальної держави. Зазвичай такі стандарти встановлюються законодавчими актами та формуються на засадах: дотримання й забезпечення конституційних прав і гарантій громадян; цільового, адресного і поетапного впровадження механізмів фінансування окремих галузей соціальної сфери з урахуванням соціально-економічного стану в країні і регіонах; закріплення доходів і розходів на соціальні потреби відповідно до розмежування сфер відання і компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування; гласності, що передбачає обов'язкове інформування населення про державні соціальні стандарти, їх розроблення, затвердження, застосування та ін. Безперечно, що лівова частина цих завдань покладена саме на Міністерство соціальної політики України, яке відіграє провідну роль у подальшій розбудові соціальної держави.

Окремі аспекти вітчизняної соціальної політики обиралися предметом наукових досліджень О.В. Бермічевої, П.П. Білика, Н.В. Гришиної, С.В. Жадана, О.В. Кузніченко, О.Я. Лапки, І.Г. Оксьома, О.З. Панкевича, Ю.О. Прудова, О.В. Шакірової, І.С. Ярошенко та ін. Утім, адміністративно-правові засади стратегії соціальної політики в Україні залишилися поза увагою детального розгляду з боку науковців і вчених, що обумовило актуальність і своєчасність проведеної наукової розвідки.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових аспектів формування та реалізації стратегії соціальної політики в Україні.

Новизна статті полягає в розгляді цих та інших суміжних питань через призму забезпечення національної безпеки.

В Україні перші спроби розробити концепцію (стратегію) соціальної політики були прийняті наприкінці минулого століття. Так, Указом Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97 визначені Основні напрямки соціальної політики на 1997–2000 рр., зокрема такі її стратегічні цілі на державному рівні, як: досягнення відчутного поліпшення матеріального добробуту і умов життя людей; забезпечення повної продуктивної зайнятості населення, підвищення якості і конкурентоздатності робочої сили; гарантування конституційних прав громадян на працю, соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я, культуру, житло; переорієнтація соціальної політики на сім'ю, забезпечення прав і соціальних гарантій, що надаються сім'ї; забезпечення соціальної підтримки соціально найуразливіших верств населення; вплив на демографічну ситуацію в напрямі підвищення народжуваності та зниження смертності населення, особливо дитячої, підвищення тривалості життя; значне поліпшення соціальної інфраструктури [2]. Водночас наголошено, що Основні напрями соціальної політики як на державному, так і регіональному рівнях є складовою частиною ідеології державного будівництва, яка націлена на забезпечення прав і свобод людини, інтеграцію суспільства навколо національної ідеї, відтворення соціальних цінностей, соціальне партнерство, розвиток демократичних інститутів самоврядування у суспільстві, формування державної стратегії для зупинення тенденції моральної та духовної деградації суспільства.

Наступні Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року були розроблені з метою створення умов для формування і реалізації соціальної політики на основі визначеної стратегії економічного розвитку та фінансової стабілізації, забезпечення права кожного громадянина на достатній життєвий рівень. При цьому пріоритетами соціальної політики визначені: створення умов для забезпечення достатнього життєвого рівня насе-

лення, розвитку трудового потенціалу, народонаселення; формування середнього класу; недопущення надмірної диференціації населення за рівнем доходів; проведення пенсійної реформи; надання адресної підтримки незахищеним верствам населення; всебічний розвиток освіти, культури; поліпшення охорони здоров'я населення [3].

Наступний стратегічний документ, що стосується подальшої розбудови соціально-економічної політики і трудових відносин, був затверджений Урядом України тільки в 2011 р. [4]. Однак ми вважаємо, що Стратегія соціальної політики в Україні повинна затверджуватися саме законодавчим актом, оскільки стосується різноманітних аспектів життєдіяльності людини, суспільства й держави, передусім у сфері національних інтересів країни.

Відповідно до Указу Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011, Міністерство соціальної політики України є: а) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; б) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; в) спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї; г) центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей [5].

Тобто, Міністерство соціальної політики України є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує в межах компетенції формування і реалізацію соціальної політики держави. Іншими словами, основна мета діяльності Міністерства соціальної політики України полягає у розбудові соціальної держави. Вважаємо, що для досягнення останньої потрібно вирі-

шити такі завдання, як: забезпечення рівня зайнятості (проведення ефективної кадрової політики; забезпечення конституційних прав на вільний вибір місця проживання, працю, яку людина обирає або на яку вільно погоджується; стимулювання організації сучасних виробництв і розвитку інноваційних технологій; захист трудових прав і інтересів працівників у рамках соціального партнерства тощо); покращення життєзабезпечення населення (забезпечення функціонування й розбудови комунальної інфраструктури, транспорту і зв'язку); реалізація політики доходів (формування ефективної системи оподаткування; встановлення державних гарантій у сфері оплати праці; контроль за інфляцією) тощо.

Основні завдання цього Міністерства можна класифікувати за чотирма групами:

1) формування і реалізація державної політики: щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення і його захисту від безробіття; стосовно визначення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплати праці, а також щодо нормування та стимулювання праці, професійної кваліфікації робіт і професій, умов праці; у сфері пенсійного забезпечення громадян; щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим та багатодітним сім'ям; у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань; з питань сім'ї та дітей; щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) формування державної політики: щодо забезпечення державних соціальних стандар-

тів та державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики; у сфері надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення;

3) формування основних напрямів державної політики та здійснення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудова відносин;

4) участь у розробленні та реалізація державної політики щодо попередження насильства в сім'ї [5].

Враховуючи різноманітність спектру завдань, що покладені на Міністерство, Віце-прем'єр-міністр України – Міністр соціальної політики України також координує і спрямовує діяльність Державної служби з питань інвалідів та ветеранів війни України, Державної інспекції України з питань праці та Пенсійного фонду України [6]. Отже, головою держави чітко визначена компетенція центрального органу виконавчої влади, уповноваженого формувати і реалізовувати соціальну політику держави.

Однак, незважаючи на заходи нормативно-правового й організаційного характеру, що вживалися для розбудови соціальної держави із набуттям незалежності Україною, до теперішнього часу існує низка проблемних питань у цій сфері. Як зазначено в Основному Законі, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст.1). Разом із цим, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (ч.4 ст.13) [7]. Проте на початку XXI століття спостерігалось складне, суперечливе й безсистемне становлення соціальної держави зі значними соціальними витратами. Незважаючи на взаємозв'язок і взаємообумовленість економічної і соціальної функції, остання здійснювалася за залишковим принципом. Нині зі зміцненням економі-

ки створюються передумови для цілеспрямованої діяльності з реалізації цілей і завдань соціальної держави [8, с.3–7]).

Далі зупинимося на положеннях провідних документів, що визначають напрямки соціальної політики у країнах пострадянського простору. Так, Концепція формування правових основ і механізмів реалізації соціальної держави у країнах Співдружності (далі – Концепція) є системою визнаних суспільством і встановлених державою принципів, норм і положень, що характеризують соціальний стан суспільства, держави й людини та передусім сприятливість середовища проживання та життєдіяльності людини. Основу створення Концепції становлять: конституції держав Співдружності, Європейська соціальна хартія, Європейська конвенція соціального забезпечення, Концепція соціальної держави Російської Федерації. Щодо останнього документа, то слід зазначити, що він так і залишився на стадії проекту [9], але його основні положення, на наш погляд, доцільно використовувати при подальшій розбудові національної стратегії соціальної політики. Так, у Концепції неодноразово підкреслюється, що соціальна держава є сучасним типом правової держави, який доцільно поєднує засади свободи і влади з метою забезпечення добробуту особи й розвитку суспільства. При цьому основна проблема при розбудові такої держави – встановлення допустимих меж втручання держави в економічне і соціальне життя, які визначаються тим, що, з одного боку, воно не повинно стати гальмом розвитку економіки, а з іншого – зобов'язано правовими засобами забезпечити кожній людині реалізацію її права на гідне життя [9, с.67].

Відповідно до Концепції, соціальна сторона життєдіяльності людини, держави і суспільства у країнах Співдружності – це сукупність необхідних і достатніх умов життя людини як біологічної і суспільної істоти. Зокрема до таких умов можна віднести здоров'я людини, забезпеченість її житлом, одягом, харчуванням, доходами, можливостями для освіти, виховання й розвитку [10]. Тобто ос-

новним критерієм соціального розвитку суспільства виступає добробут людини.

Вказана Концепція визначає соціальну державу як правову демократичну державу, що проголошує вищою цінністю людину і створює умови для забезпечення гідного життя, вільного розвитку й самореалізації творчого (трудового) потенціалу особи. При цьому під гідним життям людини розуміється його матеріальна забезпеченість на рівні стандартів сучасного розвинутого суспільства, доступ до цінностей культури, гарантованість прав особистої безпеки, а під вільним розвитком людини – її фізичне, інтелектуальне й моральне вдосконалення. Водночас критеріями оцінки ступеню соціальності правової демократичної держави є: дотримання прав і свобод людини; проведення активної і потужної соціальної політики; забезпечення стандартів гідного життя для більшості громадян; адресна підтримка найбільш уразливих верств і груп населення, скорочення та ліквідація бідності; гарантії утворення сприятливих умов для реальної участі громадян у виробленні і соціальній експертизі рішень на всіх рівнях влади й управління; дотримання прав і гарантій, що визнають і розвивають систему соціального партнерства в якості основного механізму досягнення громадської згоди та балансу інтересів робітника й роботодавця при регулюючій ролі держави; гарантії, за яких будь-який суб'єкт господарювання, будь-який власник повинен нести конкретну соціальну відповідальність; соціальна справедливість і соціальна солідарність суспільства, що забезпечуються на основі розвитку акціонерної власності робітників, а також шляхом податкового перерозподілу доходів від багатих до бідних і більшого завантаження найбільш працездатних членів суспільства для того, щоб допомогти менш працездатним; гендерна рівність чоловіків і жінок; участь усіх громадян в управлінні державними та громадськими справами, участь робітників в управлінні виробництвом, розвиток системи соціального партнерства; права і гарантії, зорієнтовані на зміцнення

сім'ї, духовний, культурний, моральний розвиток громадян, і передусім молоді, на бережливе ставлення до спадщини предків і спадкоємність поколінь, збереження самотності національних та історичних традицій [10].

Отже, стратегічна мета соціальної держави відповідно до ст.25 Загальної декларації прав людини і ст.11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права – забезпечення права кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи харчі, одяг, житло, медичне й соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої і її сім'ї, та права на забезпечення у випадку безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, настання старості та в іншому випадку втрати коштів до існування за незалежних від неї обставин.

Таким чином, подальша розбудова нормативної бази соціального законодавства має здійснюватися як реалізація соціальної функції держави, забезпечення права кожної людини на гідне життя. Як свідчить передовий досвід країн пострадянського простору, розроблення та реалізація концепції (стратегії) соціальної політики повинні здійснюватися ґрунтуючись на таких принципах, як: *соціальна справедливість*, передусім рівність соціальних прав громадян; *індивідуальна соціальна відповідальність*, обов'язок громадян прикладати максимум зусиль для самозабезпечення й самопомоги; *соціальна солідарність*, тобто формування такої системи відносин, за якої усе суспільство зустрічатиме соціальні труднощі як єдина, узгоджена система; *соціальне партнерство* – слідування всіма сторонами досягнутих домовленостей; *соціальна компенсація* – створення системи виконання громадянами обмежень, обумовлених їх соціальним статусом; *соціальні гарантії*, що передбачають надання громадянам гарантованого мінімуму соціальних послуг; *субсидіарна підтримка громадських ініціатив* у розв'язанні проблем соціального розвитку.

Підкреслюємо, що нині існує нагальна необхідність у прийнятті Концепції соціальної політики України, яка має стати основою для

розроблення програм соціально-економічного розвитку країни на середньострокову й довгострокову перспективу. При цьому соціальна політика має охоплювати такі основні сфери соціальних відносин, як: оплата й охорона праці; ринок праці, зайнятість і безробіття; регулювання доходів і споживання товарів масового попиту; пенсійне забезпечення; адресна соціальна допомога; соціальне страхування; соціальне обслуговування (забезпечення житом, комунальними і побутовими послугами); освіта і професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; формування та попит на кадровий потенціал; наука; охорона здоров'я; культура; фізична культура, спорт і туризм; захист соціальних прав усіх категорій громадян; демографія, сім'я, материнство тощо. Здійснюючи соціальну політику, важливо враховувати весь спектр її напрямків, не забуваючи жодного з них, але виокремлюючи на певних етапах найбільш пріоритетні. Отже, реалізація конституційного положення зі створення соціальної держави має стати не тільки бажаним і переважним, але й безальтернативним варіантом для України. При політичній волі органів державної влади та за підтримки громадськості ця мета може і повинна стати загальнонаціональною вихідною ідеєю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: від 08.06.2012 р., № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.
2. Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки»: від 18.10.1997 р., № 1166/97 // Урядовий кур'єр. – 1997.
3. Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року»: від 24.05.2000 р., № 717/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 21. – Ст. 858.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010-2012 роки» : від 30.03.2011 р., № 261-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – Ст. 1083.

5. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство соціальної політики України» : від 06.04.2011 р., № 389/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.

6. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р., № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

7. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України

28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (спец. вип.). – Ст. 2598.

8. Соціальний звіт за 2011 рік. – К. : Міністерство соціальної політики України, 2012. – 70 с.

9. Концепция социального государства Российской Федерации // Социальное государство Российской Федерации: состояние и правовое развитие : Аналитический вестник. – 2004. – № 15 (235). – С. 60–84.

10. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества / принята на двадцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановление от 31 мая 2007 г. № 28-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_g24/print1330192202874184.

Школьна Н. І. Стратегія соціальної політики в Україні (адміністративно-правові аспекти) / Н. І. Школьна // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 840–845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12sniara.pdf>

Розглянуто адміністративно-правові засади стратегії соціальної політики в Україні та законодавстві СНД. На підставі проведеного аналізу з'ясовано недоліки й прогалини таких довгострокових планів і запропоновані шляхи їх усунення.

Школьная Н.И. Стратегия социальной политики в Украине (административно-правовые аспекты)

Рассмотрены административно-правовые основы стратегии социальной политики в Украине и законодательстве СНГ. На основании проведенного анализа выяснены недостатки и пробелы таких долгосрочных планов и предложены пути их устранения.

Shkolna N.I. Strategy of a Social Policy in Ukraine (Administrative-Legal Aspects)

Administrative-legal bases of strategy of a social policy in Ukraine and the legislation of the CIS are considered. On the basis of the carried out analysis lacks and blanks of such long-term plans are found out and ways of their elimination are offered.