

УДК 364.442.6

Г. С. ЛОПУШНЯК

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ: ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Узагальнено наявні трактування поняття “соціальний захист”, обґрунтовано його відмінності від поняття “соціальне забезпечення”, визначено особливості державного управління соціальним захистом та його основні напрямки.*

**Ключові слова:** соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальні послуги, державні гарантії; державне управління соціальним захистом, державна соціальна політика.

*Generalizes the existing interpretation of the concept of “social protection” studies that distinguish it from “social software” defined features of government social protection and its main trends.*

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

На сучасному етапі розвитку суспільства пріоритетним напрямом у формуванні соціальної політики держави є соціальний захист. Початок його розвитку сягає особистої доброчинності, якою характеризувалося людське суспільство, починаючи з доісторичних часів. Вияв доброчинності, з одного боку, був виразом природного співчуття й підтримкою особистого авторитету, а з іншого – адекватною відповіддю на суспільні потреби. З перших кроків цивілізації, коли родина, домогосподарство були основним виробничим осередком у суспільстві, цілком логічним було покладення турботи про непрацездатних на інших членів сім'ї, а в разі скрутного становища цілої родини або самотньої людини – на громаду. Захист нужденних здійснювався у формі індивідуальної та громадської благодійності в тих випадках, коли йшлося про виживання окремої людини чи цілої родини.

Незважаючи на те, що соціальний захист у тій чи іншій формі завжди був притаманний суспільству, в Україні це поняття почало широко вживатись лише на етапі переходу до ринку і як його атрибут. Однак наразі на законодавчому рівні не визначено поняття “соціальний захист”. У науковій літературі його формують також по-різному, що зумовлює неузгодженість понятійного апарату і, врешті-решт, негативно впливає на ефективність управління цією сферою.

Значний внесок в опрацювання даної теми зробили Ю. Бондаренко, Н. Болотіна, О. Палій, С. Приходько, І. Сирота, А. Сіленко, В. Скуратівський, Б. Шашків, Б. Стичинський та ін. Водночас, враховуючи основні тенденції становлення та розвитку системи соціального захисту в Україні, різноманітність його теоретичного обґрунтування та проблеми управління цією системою, вказують на дискусійність і потребу в подальшому дослідженні зазначеної тематики.

Виходячи з цього метою статті є узагальнення наявних трактувань поняття “соціальний захист”, обґрунтування його відмінності від поняття “соціальне

забезпечення”, визначення змісту державного управління соціальним захистом та його основних напрямів.

Трактування соціального захисту, що існують, відрізняються за змістом та широтою. Найчастіше, визначаючи соціальний захист, науковці спираються на такі терміни: міри, дії, заходи, у тому числі їхні комплекси, системи [10]. Багато науковців описують соціальний захист через соціальні, економічні, правові та інші гарантії [1; 12]. Деякі дослідники пішли шляхом об’єднання кількох відправних термінів: система пріоритетів і механізмів; система заходів й установ; гарантії, засоби й заходи; система соціальних відносин, охоронних заходів і правових гарантії; гарантії та інститути тощо [2; 3; 8].

Досить часто в науковій літературі та практиці соціальний захист ототожнюється із соціальним забезпеченням, що, на нашу думку, є неправомірним. Вважаємо, що соціальний захист є більш широким поняттям, оскільки, крім соціального забезпечення, включає в себе й соціальне страхування та систему соціальних гарантій.

Підтвердженням цього є доволі лаконічне і повне визначення соціального захисту В. Скуратівським, О. Палій та Е. Лібановою, які підкреслюють, що “соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах” [11, с. 104].

Більш деталізованим є підхід, коли під соціальним захистом розуміють дві взаємопов’язані складові. *По-перше*, соціальний захист – це сукупність соціальних і юридичних гарантій, метою яких є забезпечення державою для кожного члена суспільства реалізації його основних соціально-економічних прав, передусім права на рівень життя, необхідний для нормального відтворення та розвитку особистості. *І, по-друге*, це ефективні засоби, що дають змогу впровадити необхідний рівень солідарності між особами, які отримують доходи, та теми, які їх не мають – через свій вік, стан здоров’я та неможливість знайти роботу [9, с. 184].

Соціальний захист населення як система, що діє в ринкових умовах, є комплексом нормативних актів, форм, методів і дій, що мають забезпечити: обґрунтований та періодично оновлюваний розрахунок і затвердження прожиткового мінімуму, який, відповідно до чинного законодавства України, є основою для встановлення мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім’ям з дітьми, допомоги з безробіття, а також стипендій та інших соціальних виплат; реалізацію прав кожного громадянина на працю та своєчасну і не нижчу прожиткового мінімуму винагороду за неї, а також на безпечні умови та відпочинок; диференційний підхід до різних соціально-демографічних верств населення залежно від ступеня їхньої економічної самостійності, працездатності та можливості отримання доходів; надання різних форм допомоги безробітним; розробку і законодавче врегулювання комплексу заходів, що представляють у всій повноті систему соціального захисту населення (працюючих, непрацюючих у працездатному стані, непрацездатних, пенсіонерів, інвалідів, підростаючого покоління, багатодітних матерів, неповні та малозабезпечені сім’ї) та ін.

Виходячи з цього кінцевою метою соціального захисту населення є надання кожному члену суспільства, незалежно від соціального походження, національної

або расової приналежності, можливості вільно розвиватися та реалізовувати свої здібності.

У ст. 46 Конституції України закріплено право громадян 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, на старість та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. При цьому пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Щоб забезпечити такий захист, держава в особі органів влади, насамперед, повинна здійснювати ефективне управління в усіх сферах суспільного життя, у тому числі забезпечити належне формування та реалізацію державної соціальної політики. Класифікуючи її за видами, виділяємо як окремий напрям державну політику у сфері соціального захисту населення [7, с. 17].

Слід зазначити, що “своєрідною формою державної політики і як засіб її практичного втілення в життя виступає державне управління” [4, с. 30]. Як стверджує В. Бакуменко, державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов якнайповнішої реалізації функцій держави, дотримання основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою й суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 150].

Варто наголосити і на специфіці державного управління як виді управління. Вона полягає в тому, що таке управління у своєму здійсненні спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну до примусу; поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінській дії його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки, діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як державний апарат управління й публічні прояви суспільства [5].

Досліджуючи управлінські аспекти соціального захисту населення, ми не можемо не звернути увагу на його напрями, на основі єдності яких, на думку Ю. Юрченка, слід будувати управління вищезгаданою сферою. До таких напрямків автор відносить: соціальну допомогу, що гарантує громадянам, які опинилися за межею бідності та неспроможні з різних причин забезпечити собі життєвий мінімум, можливість психофізичного виживання у кризових соціально-економічних умовах; соціальне забезпечення, що гарантує певний рівень добробуту людини (відшкодування втрати регулярного прибутку, компенсація додаткових витрат у зв'язку з інфляційними процесами, запобігання причинам, що призводять до втрати регулярного прибутку, – унаслідок припинення виробництва тощо) та соціальні послуги, що забезпечують певний рівень трудової активності, участі у громадському житті (програми професійної перекваліфікації, створення додаткових робочих місць та ін.) [14, с. 7–8].

С. Юрій, М. Шаварина та Н. Шаманська дають таке визначення: “...соціальне забезпечення – це надання певним категоріям громадян соціальних виплат за

рахунок коштів бюджетів”. При цьому вони вважають, що соціальні виплати малозабезпеченим сім’ям, сім’ям з дітьми, жертвам війни чи політичних репресій за умови трансформаційних перетворень економіки є необхідними та доцільними, але вони залежать як від економічної політики Уряду, стану державного бюджету, так і від механізму надання таких виплат [13, с. 15]. Однак дане визначення не враховує такої складової, як соціальні послуги.

Вважаємо, що до складових соціального забезпечення слід включати пенсійне забезпечення, соціальні допомоги та соціальні послуги.

Уперше поняття “соціальне забезпечення” було застосовано ще в 1935 р. (спочатку в законодавстві США, а потім Міжнародною організацією праці), і ще з радянських часів низка науковців-економістів у поняття соціального забезпечення включають і страхування, і забезпечення, і допомогу.

На нашу думку, соціальне страхування доцільно виділяти як окрему складову соціального захисту, оскільки воно виходить на межі системи соціального забезпечення, вирішуючи завдання, пов’язані зі збереженням та відновленням здоров’я, профілактикою професійної захворюваності й виробничого травматизму, запобіганням безробіттю. Соціальне страхування базується на понятті соціального ризику. Отже, соціальне страхування, крім розподільчої, контрольної, відновлювальної, стимулювальної, виконує ще і відновно-компенсаційну та охоронно-запобіжну функції.

Ще одна складова соціального захисту населення, яка в зазначеному контексті не так часто згадується в наукових публікаціях, – державні гарантії щодо забезпечення соціальних прав (на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї; працю і своєчасну та гідну винагороду за неї; безпечні умови праці та відпочинку; соціальний захист; житло; охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування; освіту та права мігрантів).

Враховуючи це, вважаємо, що державне управління соціальним захистом населення слід здійснювати за такими напрямками: соціальне забезпечення; соціальне страхування та державні гарантії щодо забезпечення соціальних прав (рисунок).

Державне управління у сфері соціального захисту населення здійснюється державними органами влади, які, виконуючи відповідні управлінські функції у зазначеній сфері, створюють необхідні передумови для розвитку виробництва, науки, освіти, культури, у цілому всіх галузей людського розвитку, у тому числі й досягнення економічних успіхів.

Отже, під державним управлінням сферою соціального захисту пропонуємо розуміти діяльність держави, що характеризується сукупністю організаційно-правових, економічних та інших відповідних заходів щодо забезпечення соціальних прав і гарантій кожного члена суспільства та що ґрунтується на конституційному принципі соціальної держави.

Вважаємо, що особливу роль у управлінні системою соціального захисту населення відіграє його фінансове забезпечення. Аналізуючи видатки на соціальний захист у 1999 – 2010 рр., відзначимо їхнє постійне зростання, що є одним із головних інструментів поліпшення рівня матеріального становища населення. Максимальне зростання було відзначено у 2005 р., коли частка цих витрат становила 28,2 % у структурі видатків Зведеного бюджету України, або 9,1 % ВВП. Відповідно

до державної політики Уряду у 2007 р., спрямованої на економічний розвиток, збільшилися видатки на економічну діяльність та оборону, у результаті чого частка видатків на соціальний захист знизилась до 21,4 % усіх витрат, або до 6,8 % ВВП. У 2008 р. знову було зафіксовано різке збільшення зазначених видатків, і частка їх у ВВП зросла до 7,8 %, а у 2010 р. – до 9,6 %. Водночас, використання цього соціально-економічного інструмента має бути вкрай виваженим, прогнозованим і науково обґрунтованим, оскільки щорічне збільшення зазначених видатків за рахунок зменшення інвестицій в економіку країни призведе до зниження макроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави.



Рисунок. Напрями здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення

В умовах обмеженості фінансових ресурсів вважаємо за необхідне змінити роль і функції держави у сфері соціального захисту. Ми не заперечуємо того, що держава повинна надавати певну допомогу громадянам та їхнім родинам,

якщо вони не можуть власними зусиллями з різних причин (хвороба, інвалідність, похилий вік тощо) підтримувати необхідний мінімальний життєвий рівень. Однак держава, у першу чергу, повинна створити такі умови для своїх громадян, за яких кожен зміг би забезпечити достойний рівень життя не тільки для себе, але й для своєї сім'ї. Це дозволить суттєво зменшити видатки на різного роду допомоги, а також посилити мотивацію працездатного населення щодо одержання гідної заробітної плати. У цьому випадку управління у сфері соціального захисту буде тісно переплетене з державною політикою зайнятості та охорони праці, яка також є одним із видів державної соціальної політики та включає політику: регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення; організації та нормування праці; створення безпечних умов праці; забезпечення справедливого вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів.

Розглядаючи теоретико-управлінські аспекти соціального захисту населення, можна зробити висновок, що управління в цій сфері є цілісною системою в рамках формування й реалізації державної соціальної політики, яке функціонує в тісній взаємодії з іншими її видами.

Державне управління соціальним захистом населення визначаємо як діяльність держави, що характеризується сукупністю організаційно-правових, економічних та інших відповідних заходів із забезпечення соціальних прав і гарантій кожного члена суспільства та ґрунтується на конституційному принципі соціальної держави.

Враховуючи складові соціального захисту, управління цієї сферою доцільно здійснювати за такими напрямками: соціальне забезпечення, соціальне страхування та державні соціальні стандарти, гарантії та нормативи.

Виходячи зі змісту та напрямів державного управління соціальним захистом в Україні, який визначається організаційно-правовим регулюванням та фінансовим забезпеченням цієї сфери, виділимо його основні завдання, що сприятимуть удосконаленню соціального захисту населення: децентралізація управління соціальним захистом населення; розробка й здійснення заходів щодо посилення мотивації до праці; формування дієздатної системи соціального страхування; впорядкування соціального законодавства, введення єдиної допомоги адресної спрямованості; модернізація системи пенсійного забезпечення, що дасть змогу забезпечити справедливую систему пенсійних виплат з урахуванням трудового внеску працівника; формування соціальних програм з урахуванням розробленого стратегічного курсу розвитку держави; розвиток мережі недержавних організацій за рахунок залучення коштів приватного капіталу, коштів населення та ін.; підвищення рівня соціальних інститутів, у першу чергу за допомогою інформаційної політики, спрямованої на роз'яснювання мети, діяльності та заходів, які проводяться. Розроблення заходів щодо визначених вище завдань розглядаємо як перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

Література:

1. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 405 с.
2. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики : [сб. ст.] / под ред. Ш. Рамон ; [пер. с англ. Б. Ю. Шапиро]. – М. : Аспект-Пресс, 1997. – 253 с.
3. *Григорьева И. А.* Теория и практика социальной работы / И. А. Григорьева, В. Н. Келасьев. – СПб. : СПбГУ, 2004. – 536 с.
4. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / [кол. авт.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала та В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
5. Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін]. – К. : Знання-Пресс, 2003. – 343 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. *Загорський В.* Концептуальні засади державної соціальної політики / В. Загорський, Г. Лопушняк // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 21. – С. 13–20.
8. *Панченко М. М.* Соціальна сфера і соціальна політика та їх співвідношення в аспекті державного управління соціальною сферою / М. Панченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 180–183.
9. *Семигіна Т. В.* Словник із соціальної політики / Т. В. Семигіна. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2005. – 253 с.
10. *Сирота И. М.* Право соціального забезпечення в Україні / И. М. Сирота. – Х. : Одісей, 2004. – 384 с.
11. *Скуратівський В.* Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 265 с.
12. Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Холостова, А. С. Сорвина. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 427 с.
13. *Юрій С. І.* Соціальне страхування : підручник / С. І. Юрій, М. П. Шаварина, Н. В. Шаменська. – К. : Кондор, 2004. – 464 с.
14. *Юрченко Ю. Д.* Державне управління у сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : автореф. дис. ... к. держ. упр. ; спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Юрій Дмитрович Юрченко ; НАДУ при Президентіві України. – К., 2006. – 18 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.2011 р.*