

К. Денисенко

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

Розглянуто сутність поняття “державна політика” та “соціальний захист”, а також термінологічний зворот поняття “державна політика у сфері соціального захисту” шляхом дослідження їх понятійно-категоріального апарату. Державну політику у сфері соціального захисту визначено як внутрішню політику держави. Здійснено єдність та диференціацію понять “державна політика у сфері соціального захисту” та “державна соціальна політика”.

Ключові слова: державна політика, державна соціальна політика, внутрішня політика держави, державне управління, соціальний захист, соціальне забезпечення.

Державна політика у сфері соціального захисту є одним із головних напрямів цілісної державної політики та важливим чинником забезпечення життєвих потреб населення. Ця категорія міцно закріпилась у науковому світі фахівців галузей суспільних наук та існує поряд із такими видами політики держави, як державна молодіжна політика, державна політика інформатизації, державна економічна політика тощо. Водночас сучасний процес трансформації суспільного устрою зумовлює необхідність дослідження низки актуальних теоретичних та практичних питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту, зокрема, понятійно-категоріальний апарат науки державного управління, одним із завдань якої є розвиток комплексу відповідних дефініцій, категорій, термінів та їх значення.

Треба погодитися з П. Петровським, що теоретико-методологічна невизначеність, відсутність усталеної моделі вирішення політичних і державно-управлінських питань зумовлює стихійність, застосування випадкових і хибних методик, далеких від оптимальних з огляду на сучасні демократичні засади [1]. Інакше кажучи, аби направити практику в правильне русло, передусім необхідно сформулювати теорію, зокрема в контексті цього дослідження здійснити аналіз ключових дефініцій до визначення державної політики у сфері соціального захисту. Нерозуміння сутності державної політики у сфері соціального захисту, брак уявлень про її призначення, неоднозначність підходів до понятійного апарату призводять до неадекватності політичних та економічних рішень і дій.

Питання сутності державної політики у сфері соціального захисту є предметом постійної уваги наукової спільноти, серед якої доцільно відзначити: В. Ворогіна, Р. Демчак, Г. Лопушняк, М. Кравченко, О. Мордань, Л. Процюка та інших. Незважаючи на наявні наукові здобутки, що висвітлюють теоретичні та прикладні аспекти в зазначеному напрямі, існує потреба у ґрунтовніших дослідженнях, зокрема щодо уточнення понять “державна політика у сфері соціального захисту” та “державна соціальна політика”.

Зауважимо, що загальноприйнятної, чітко окресленої дефініції “державна політика у сфері соціального захисту” не існує, що пов’язано зі складністю та багатогранністю цієї категорії, тому насамперед доцільно здійснити попередній аналіз змісту родового поняття цього терміна – “державна політика”.

В. Андріяш вважає, що в ідеалі державна політика – це оптимальний синтез об’єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб’єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві [2]. На нашу думку, зводити державну політику до людських суджень про інтереси – означає спрощувати її багатогранність та значущість як для суспільства, так і для науки державного управління.

Нам імпонує позиція В. Тертички, який зазначає, що державна політика – відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність / бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [3].

В Енциклопедії державного управління В. Бакуменко, С. Попов визначають державну політику як напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем [4].

Водночас Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін переконані, що державна політика – це сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [5].

В арсеналі сучасної науки державного управління існує багато різних наукових підходів відносно змістовного наповнення поняття “державна політика”, узагальнюючи які, можемо виділити характерні риси цієї категорії:

- 1) є організованою діяльністю;
- 2) становить систему цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій;
- 3) здійснюється державою через органи державної влади;
- 4) спрямовується на вирішення суспільних проблем.

Державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери [6]. Державна політика в певній сфері, на думку вчених, – система взаємопов’язаних, послідовних управлінських впливів, які об’єднані єдиною метою, об’єктом і принципами діяльності [7].

Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” визначено різні напрями внутрішньої державної політики за ознакою сфери суспільних відносин, зокрема: у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, у сфері формування інститутів громадянського суспільства, у сфері національної безпеки і оборони, в економічній сфері, в соціальній сфері, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, в гуманітарній сфері [8]. Таким чином, політика держави відображається в різних сферах життя суспільства, зокрема у соціальній сфері.

Вищезазначений документ регулює основні засади державної політики у соціальній сфері, зокрема: забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг; забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, молоді, працівників бюджетної сфери, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування; надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг; удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування; забезпечення розміру соціальних виплат,

які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, удосконалення системи підтримки соціально незахищених верств населення тощо [9]. Змістовний аналіз зазначених гарантій та заходів у соціальній сфері дає змогу згуртувати їх в єднальне поняття “соціальний захист”, яке є невід’ємною частиною внутрішньої політики держави.

Доцільно зазначити, що в радянський період поняття “соціальний захист” було прийнято розглядати в контексті “соціального забезпечення”, який використовувався в широкому розумінні для позначення всієї сукупності соціально-економічних відносин у країні, які стосувалися питань соціального захисту вразливих категорій громадян, які зазнали соціального ризику або опинились у складних життєвих обставинах. При цьому, поняття “соціальне забезпечення” у вузькому розумінні використовувалось для визначення системи правовідносин у сфері соціального захисту, щодо надання окремих видів матеріального забезпечення за кошти державного бюджету.

І на сьогодні ці поняття в науковій літературі та практиці іноді розглядаються неоднозначно. З цього приводу Г. Лопушняк переконана, що ототожнення соціального захисту із соціальним забезпеченням є неправомірним, оскільки перше є більш широким поняттям і, крім соціального забезпечення, включає й соціальне страхування та систему соціальних гарантій [10]. Схожу думку висловлює О. Ярошенко, зазначаючи, що соціальне забезпечення є складовою соціального захисту. Разом із соціальним забезпеченням соціальний захист включає ще й гарантії охорони праці, здоров’я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці й інші заходи, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави [11].

Аналіз наукової літератури свідчить, що більшість науковців поняття “соціальний захист” розглядають у широкому та вузькому значеннях під кутом державної діяльності, зокрема реалізацію певних організаційних заходів.

Так, Н. Болотіна зазначає, що це поняття у широкому значенні – становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі. У вузькому значенні – становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків [12].

Водночас Т. Занфірова, С. Прилипка та О. Ярошенко переконані, що соціальний захист у широкому розумінні – діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування й розвитку повноцінної особистості, виявлення й нейтралізацію негативних факторів, що впливають на цю особистість, створення умов для її самовизначення та утвердження в житті. У вузькому значенні – сукупність економічних і правових гарантій, які забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально прийняттого рівня життя [13].

Західна вчена І. Дудова висловлює відмінну від попередніх позицію, зазначаючи, що соціальний захист – набір певних рішень для забезпечення і допомоги фізичним особам, щоб уникнути великих екзистенціальних ризиків, які по суті стосуються безробіття, хвороби, старості та сім’ї [14].

Отже, аналіз різних наукових підходів є можливість зробити висновок, що соціальний захист – це сукупність забезпечувальних державою, організаційних, соціальних, правових, економічних гарантій і заходів, спрямованих на задоволення матеріальних та духовних потреб соціально-незахищених верств населення.

Доцільно зауважити, що в науковій літературі поряд із поняття “державна політика у сфері соціального захисту” часто вживається, як слово-синонім, поняття “державна соціальна політика”. Для внесення зрозумілості в окреслене питання доцільно розкрити зміст цих двох дефініцій. Отже, перше поняття в науковій літературі розкривається, як:

– цілісна система заходів економічного, правового, соціального й організаційного спрямування, спрямована на забезпечення добробуту кожного члена суспільства та поширюється на все населення [15];

– цілісна система заходів економічного, правового, соціального й організаційного спрямування, що розповсюджується як на працездатне, так і непрацездатне населення [16];

– управління соціальним захистом непрацездатного населення, що включає комплекс заходів із формування та реалізації соціально-економічних та правових гарантій, які забезпечують гідний рівень життя громадян на основі економічних можливостей держави [17].

Поняття “державна соціальна політика”, на думку вчених означає:

– діяльність держави щодо підтримання відносин між соціальними групами; створення умов для забезпечення добробуту та прийняттого рівня життя членів суспільства; забезпечення соціальних гарантій [18];

– сукупність рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, підприємств, установ і організацій, а також окремих індивідів, які прийняті з урахуванням суспільної думки та спрямовані на формування соціальної стратегії держави в цілях розвитку суспільства, створення суспільно прийнятних соціальних умов для реалізації можливостей та потреб членів суспільства, підвищення рівня та якості життя, а також заходів із практичного втілення цих рішень [19];

– діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також діяльність партій, громадських об’єднань, державних установ і організацій, що регламентується відповідними законодавчими та нормативними актами, відображає суспільний устрій і регулює взаємовідносини в суспільстві для забезпечення достойного рівня життя населення та визначається їх цілями та інтересами [20].

Таким чином, аналіз вищезазначених дефініцій свідчить, що поняття “державна політика у сфері соціального захисту” охоплює систему/комплекс різноманітних заходів, насамперед організаційного змісту, які спрямовані на добробут та життєзабезпечення громадян. Поняття “державна соціальна політика”, крім цього, включає управлінський компонент, а саме діяльність держави та її інститутів у формуванні та реалізації зазначеного. Однак, на нашу думку, джерельна база поняття “державна політика у сфері соціального захисту” відображена в вузькому значенні, з огляду на що останнє фактично зводиться до поняття “соціальний захист”, що є недоцільним, оскільки наявність родового поняття “державна політика”, як вже нами зазначалось, автоматично передбачає систему цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, які здійснюються державою через органи державної влади задля вирішення суспільних проблем.

Нам імponує позиція Н. Хамидулліна, який ототожнює поняття “державна політика соціального захисту” та поняття “соціальна політика”, наголошуючи, що соціальний захист – механізм реалізації соціальної політики, тобто соціальна політика

розкривається у соціальному захисті, при цьому останнє є невід’ємною частиною державної політики. Державна політика соціального захисту, на думку вченого, – це система різноманітних заходів та діяльність інституціолізованих і неінституціолізованих суб’єктів політики щодо забезпечення економічних, правових та соціальних гарантій різним верствам населення, які потребують допомоги з боку держави, з метою створення їм рівних із іншими громадянами можливостей реалізації інтересів і потреб на основі здійснення соціального обслуговування, підтримки та допомоги громадян [21].

Для додаткового уточнення окресленого вище питання розглянемо типологію державної політики, насамперед підходи до класифікації видів та напрямів політики за різними ознаками.

Провідні вітчизняні науковці у сфері державного управління пропонують класифікацію державної (суспільної) політики за такими ознаками:

- 1) за територіальним охопленням (масштабами) проблем, що мають бути вирішені;
- 2) за органом влади чи іншим органом, який наділений повноваженнями щодо вироблення політики у певній сфері;
- 3) за “точкою зору” – з урахуванням того, в інтересах кого вона здійснюється;
- 4) за періодом часу;
- 5) за хронологічною ознакою;
- 6) за ціннісною орієнтацією;
- 7) за “стилем” політики;
- 8) за предметною/проблемною сферою і відповідними цілями;
- 9) за інструментами вироблення політики [22].

Так, ознака за предметною / проблемною сферою і відповідними цілями передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому – внутрішня і зовнішня політика держави; своєю чергою, внутрішня поділяється на економічну, соціальну, гуманітарну, освітню тощо. На ієрархію проблем/сфер політики відповідно накладається ієрархія цілей і завдань – це, зокрема, державна політика у сфері соціального захисту, а також у сферах освіти, охорони здоров’я тощо.

Отже, аналіз типології державної політики дає змогу зробити висновок, “державна соціальна політика” є видом державної політики, в свою чергу “державна політика у сфері соціального захисту” є проблемною сферою державної політики.

Висновки

Таким чином, можемо зробити висновок про рівнозначність понять “державна політика у сфері соціального захисту” та “державна соціальна політика”, оскільки їх єдиною категорією насамперед є те, що перше і друге: є внутрішньою політикою держави; розробляє та впроваджує держава; становить комплекс державних заходів; спрямовується на життєзабезпечення передусім соціально-вразливих громадян. Ці поняття взаємопов’язані та взаємообумовлені, тому вважаємо помилковим їх розділяти.

Дослідження концептуальних підходів щодо формування та реалізації мети державної політики у сфері соціального захисту населення, яке з настанням старості потребує особливої підтримки з боку держави вважаємо перспективним напрямом подальших розвідок як для вдосконалення системи соціального захисту населення, так і для науки державного управління загалом.

Список використаної літератури

1. Петровський П. Філософські основи методології державного управління // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 14/15. С. 118.
2. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
3. Тергичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К. : Основи, 2002. С. 82, 83.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 122.
5. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2014. С. 8.
6. Петренко І. І. Сутність державної політики та державних цільових програм // Віче (Журнал Верховної Ради України). 2011. № 10. С. 23.
7. Холопов В. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. Ростов-на-Дону : Феникс, 2010. С. 77.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
9. Там само.
10. Лопушняк Г. С. Соціальний захист населення: теоретична концептуалізація та особливості державного управління // Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 2. С. 278.
11. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / О. М. Ярошенко, Г. О. Барабаш, Н. М. Вапнярчук [та ін.]; за ред. О. М. Ярошенка. 4-те вид., переробл. і доп. Х. : Право, 2015. С. 17.
12. Бологіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. К. : Знання, 2005. С. 56.
13. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / Т. А. Занфірова, М. І. Іншин, С. М. Прилипко [та ін.]; за заг. ред. Т. А. Занфірової, С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. 2-ге вид. перероб. і доп. Х. : ФІНН, 2012. С. 20.
14. Dudova I. Social protection as the key pillar of social systems in the European Union // Економічний часопис-XXI. 2014. № 07/08 (1). С. 37.
15. Кравченко М. В. Модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2013. С. 24.
16. Соціальний захист населення України : навч. посіб. / [авт. кол. : І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. М. Коваль та ін.]; за заг. ред. М. В. Вакуленка, М. К. Орлатого. К. : Фенікс, 2010. С. 187.
17. Там само. — С. 57.
18. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : монографія / Ін-т демо-графії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2015. С. 8.
19. Жуковська А. Ю. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Т. : ТНЕУ, 2012. С. 46.

20. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики // Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 1. С. 75—84. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/10.pdf>.

21. Хамидуллин Н. Р. Государственная политика социальной защиты населения в постсоветской России : автореф. дис. ... к. полит. н. : 23.00.02 / Башкир. гос. ун-т. Уфа, 2012. С. 10.

22. Державна політика... С. 52, 53.

Стаття надійшла до редакції 24.04.2017

Схвалена до друку редколегією 29.05.2017

K. Denysenko

PUBLIC POLICY IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE: ANALYSIS OF THE CONCEPTUAL AND CATEGORIAL FRAMEWORK

This article deals with the essence of the concepts of “public policy” and “social protection”, and of the terminological expression of the concept of “public policy in the social protection sphere” through investigation of their conceptual and categorial framework. Public policy in the sphere of social protection is defined as internal public policy. The unification and differentiation of the concepts of “public policy in the social protection sphere” and “social public policy” are performed.

Keywords: public policy, social public policy, internal policy, public administration, social protection, social security.