

DOI 10.52363/2414-5866-2024-2-3

УДК 351.82:338.431

*Майстро С.В.* д.держ.упр., проф., НУЦЗ України, м. Харків,

ORCID: 0000-0003-3035-4304,

*Головко В.В.*, ад'юнкт НУЦЗ України, м. Харків,

ORCID 0000-0002-5596-3221

*Maistro S.* is the doctor of sciences of state administration, head of the department of public administration for civil defence of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,

*Golovko V.*, Adjunct of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF THE STATE POLICY OF SOCIAL PROTECTION

*У статті досліджено питання, що стосуються визначення теоретико-методичних засад державної політики соціального захисту. Розглянуто різні наукові погляди та методичні підходи щодо визначення ролі держави у забезпеченні соціального захисту. Дістало подальший розвиток визначення сутності та змісту державної політики соціального захисту. Визначено цілі, принципи, механізми формування та реалізації державної політики соціального захисту. Розкрито суб'єктно-об'єктні відносини в контексті формування та реалізації державної політики соціального захисту.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, державна політика, соціальний захист, державна політика соціального захисту, механізми державної політики соціального захисту.*

*The article examines issues related to the definition of the theoretical and methodological foundations of the state policy of social protection. Various scientific views and methodical approaches to determining the role of the state in ensuring social protection are considered. The definition of the essence and content of the state policy of social protection was further developed. The goals, principles, mechanisms of formation and implementation of the state policy of social protection are defined. The subject-object relations in the context of the formation and implementation of the state policy of social protection are disclosed.*

**Keywords:** *public management and administration, state policy, social protection, state social protection policy, mechanisms of state social protection policy.*

**Постановка проблеми.** Конституція України (стаття 3) передбачає виконання державою соціально-захисної функції, яка становить частину загальної спрямованості держави щодо забезпечення прав і свобод громадян та їх гарантій [6].

Згідно статті 46 Конституції України, громадяни мають право 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, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [6].

В сучасних умовах, коли триває російська військова агресія проти України державна соціальна політика вимагає докорінної зміни, адже необхідно забезпечити ефективний соціальний захист населення в умовах запровадженого в країні воєнного стану. Це суттєво актуалізує необхідність визначення сутності та змісту, а також уточнення відповідних теоретичних підвалин державної політики соціального захисту населення, а саме: цілей, завдань, принципів, механізмів, інструментів її формування та реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням теоретико-методичних засад формування та реалізації державної політики соціального захисту присвятили свої публікації такі науковці, як Головка Л., Деріга В., Дідківська Л., Іванова О., Котвіцька А., Кубарева І., Лібанова Е., Палій О., Роїна О., Скуратівський В. та інші [1; 2; 4; 5; 7; 8; 10].

Однак чимало питань щодо визначення сутності та змісту державної політики соціального захисту, а також обґрунтування напрямів її трансформації в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності та змісту державної політики соціального захисту в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальний захист у всіх його проявах, напрямках забезпечення та складових є важливою науковою категорією сучасної науки і практики. Причому, як необхідна передумова забезпечення сталого суспільного розвитку соціальний захист не може залишатися незмінним в різних умовах його трансформації. Тому сутність і зміст наукової категорії «соціальний захист» потребує постійних наукових розвідок та відповідного уточнення.

Поняття «соціальний захист» порівняно досить нове, яке почало використовуватись у міжнародних політико-правових актах лише з середини ХХ століття.

Так, поняття «соціальний захист» уперше було використано американськими законодавцями в тексті закону «Social Security Act», який було прийнято в 1935 р., в якому наводилося правове обґрунтування нового для США інституту обов'язкового страхування на випадок старості, смерті, інвалідності та безробіття («social» перекладається з англійської мови як «суспільний», «соціальний»; «security» - як захист, безпека, охорона, забез-

печення, гарантування) [7].

Згідно з методологією Європейської системи інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS), соціальний захист охоплює усі види втручання з боку державних чи приватних організацій, метою яких є полегшення домогосподарствам та фізичним особам тягаря соціальних ризиків або потреб [9].

Інформаційно-довідковий сайт «Україна» дає наступне визначення соціального захисту – це сукупність державних заходів і видатків бюджету, пов'язаних з наданням фінансової допомоги окремим верствам населення, які через незалежні від них причини не мають достатніх для самозабезпечення доходів [3].

На думку Дідківської Л.І. та Головки Л.С., що соціальний захист – це комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим життєвим факторам [2].

Котвицька А.А. та Кубарева І.В. вважають, що соціальний захист – це комплекс економічних, правових та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення основних соціальних прав громадянина в державі, пов'язаних із мінімізацією впливу чинників, що знижують якість життя населення та охоплює весь комплекс відносин, сутнісних зв'язків та інтересів різних соціальних суб'єктів, суспільних організацій і держави, спрямований на підтримання соціального добробуту людини в конкретних економічних умовах [7].

Скуратівський В.А., Палій О.М. та Лібанова Е.М. стверджують, що соціальний захист – це комплекс організаційно-правових (створення відповідних інституцій в зазначеній сфері) та економічних (створення відповідних механізмів перерозподілу доходів в економіці, формування коштів соціального захисту та їх розподіл) заходів, які спрямовані на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [10].

Роїна О.М., проаналізувавши законодавство України про соціальний захист населення, вважає, що соціальний захист – це політика держави, яка спрямована на забезпечення прав і гарантій людини у сфері рівня життя [4].

Отже на основі вищенаведених досліджень та узагальнень слід зазначити, що науковці у широкому розумінні соціальний захист розглядають, як діяльність, яка спрямована на забезпечення процесу формування та розвитку повноцінної особистості, створення умов для самовизначення та ствердження в житті; а у вузькому розумінні, соціальний захист розглядається, як сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян (право на працю, на освіту, на житло, на відпочинок, на безпечне довкілля, на охорону здоров'я, на достатній життєвий рівень, на безпечні умови праці, на заробітну плату, не нижчу мінімально встановлених стандартів) [1; 5; 7; 8].

На наш погляд, соціальний захист – це сукупність передбачених зако-

ном заходів, які спрямовані на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини, задоволення її матеріальних і духовних потреб, підтримання соціальної стабільності в суспільстві у разі потрапляння вразливих груп населення (особи, сім'ї, групи) у складні життєві обставини, що негативно впливають на їх життя, стан здоров'я та розвиток, і які вони не можуть подолати самостійно через негативний вплив несприятливих зовнішніх та внутрішніх чинників.

Тобто, соціальний захист – це наукова дефініція, яку необхідно розглядати комплексно і системно, а саме: в просторі в межах відповідних кордонів (глобальних, національних, регіональних, місцевих); в межах певних інтересів особистості, груп населення, суспільства в цілому, і яка характеризує рівень захищеності життєво важливих інтересів суспільства в цілому та особистості зокрема від відповідних загроз для свого добробуту, як в мирний час так і в умовах війни (що особливо актуально в умовах російської військової агресії проти України).

З'ясуємо сутність та зміст наукової категорії державна політика соціального захисту.

Загалом, існує чимало визначень сутності та змісту поняття державна політика соціального захисту серед науковців, а саме: як законодавче дотримання певних державних гарантій в соціальній сфері; як сукупність тих чи інших заходів органів державного управління, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства; як вирішення державою соціально-економічних проблем громадян, а також запобігання їх виникненню; як стратегічний соціально-економічний напрямок, обраний урядом країни для всебічного розвитку громадян, що забезпечує їм гідний рівень, умови життя і праці, який включає законодавчо або іншим способом встановлені гарантії соціального захисту, соціальної допомоги і соціальної підтримки, і передбачає реалізацію різних заходів, які диференційовано за адресною спрямованістю [1; 5; 7; 8].

На нашу думку, державна політика соціального захисту – це цілеспрямована, системна, законодавчо визначена діяльність суб'єкта державної політики по відношенню до об'єкта державної політики у зазначеній сфері, яка спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини, задоволення її матеріальних і духовних потреб, підтримання соціальної стабільності в суспільстві у разі потрапляння вразливих груп населення (особи, сім'ї, групи) у складні життєві обставини, що негативно впливають на їх життя, стан здоров'я та розвиток, і які вони не можуть подолати самостійно через негативний вплив несприятливих зовнішніх та внутрішніх чинників.

Ефективність та результативність державної політики соціального захисту забезпечується відповідною системою соціального захисту – це суку-

пність органів державної влади, підприємств, установ, організацій, які взаємодіють між собою та іншими системами державного управління з метою формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту всіх категорій населення, які, згідно законодавства, його потребують з метою забезпечення соціального захисту людини в умовах повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від неї обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом шляхом надання пенсій, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду тощо у відповідності з чинним законодавством [3; 6].

Для більш глибокого розуміння сутності та змісту державної політики соціального захисту, необхідно розкрити суб'єктно-об'єктні відносини.

До суб'єктів державної політики соціального захисту в Україні належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, інші міністерства та відомства, органи місцевого самоврядування.

Окрім того, до суб'єктів державної політики соціального захисту доцільно необхідно віднести громадські структури та об'єднання різного типу, як формальні (політичні партії, громадські та громадсько-політичні організації та фонди, професійні спілки, асоціації підприємців, засоби масової інформації тощо), які мають офіційний статус і пройшли державну реєстрацію, так і неформальні, що склалися відповідно до певних суспільних традицій та виражають соціальні потреби та інтереси певних громадських та соціальних груп.

До об'єктів державної політики соціального захисту доцільно віднести всі сфери суспільного життя, регіони, території, а також явища, проблемні ситуації, які виникають в зазначеній сфері та потребують невідкладного вирішення.

В умовах існуючих викликів та загроз в соціальній сфері потребує відповідного обґрунтування та визначення принципів формування та реалізації державної політики соціального захисту.

Аналіз діючого законодавства в соціальній сфері дозволяє виокремити такі принципи формування та реалізації державної політики соціального захисту, як: дотримання прав і свобод людини; гуманізм; повага до особистості; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; повага до честі та гідності; толерантність; законність; соціальна справедливість; доступність та відкритість; неупередженість та безпечність; добровільність; індивідуальний підхід; комплексність; конфіденційність; максимальна ефективність та прозорість використання коштів на соціальний захист; забезпечення високого рівня якості соціальних послуг; прозорість та підзвітність діяльності органів державної влади; демократизм тощо [3; 4].

Надзвичайно важливим етапом дослідження теоретико-методичних засад державної політики соціального захисту є виокремлення механізмів її формування та реалізації, а також визначення їх сутності та змісту.

На нашу думку, механізм формування та реалізації державної політики соціального захисту – це спосіб та особливості застосування суб'єктом державної політики по відношенню до об'єкта державної політики у зазначеній сфері сукупності цілей, принципів, методів, інструментів, засобів, важелів, прийомів, стимулів з метою встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини, задоволення її матеріальних і духовних потреб, підтримання соціальної стабільності в суспільстві у разі потрапляння вразливих груп населення (особи, сім'ї, групи) у складні життєві обставини, що негативно впливають на їх життя, стан здоров'я та розвиток, і які вони не можуть подолати самостійно через негативний вплив несприятливих зовнішніх та внутрішніх чинників.

В межах проведеного дослідження нами було виокремлено такі механізми формування та реалізації державної політики соціального захисту: правовий, адміністративний, економічний, інформаційний.

Правовий механізм державної політики соціального захисту базується на системі права держави, зокрема системи нормативно-правових актів, що реалізується у вигляді правозастосування та дією системи нормотворення, державного контролю та нагляду, правоохоронної, правозахисної та судової систем за допомогою яких формується та реалізується державна політика соціального захисту.

Правовий механізм формування та реалізації державної політики соціального захисту – це система законодавчих та нормативно-правових актів держави за допомогою якої забезпечується вирішення соціальних питань на всіх рівнях (національному, регіональному, місцевому), а також забезпечується гармонізація українського законодавства у соціальній сфері із міжнародним законодавством.

На законодавчому рівні система забезпечення соціального захисту представлена сукупністю взаємопов'язаних, внутрішньо узгоджених нормативних правових актів, що містять юридичні принципи та норми, які спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у соціальній сфері, що дозволяє надати системі соціального захисту комплексності, узгодженості, чіткості, функціональності.

Тобто сукупність взаємопов'язаних, внутрішньо узгоджених основоположних нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи та норми, спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту з метою їх відповідного упорядкування та розвитку відповідно до суспільних потреб, становить основу правового механізму державної політики соціального захисту.

Адміністративний механізм державної політики соціального захисту передбачає заходи адміністративного та організаційного характеру, які спрямовані на створення належних умов для функціонування системи соціального захисту шляхом формування системи відповідних соціальних стандартів, державного нагляду, заборон, регламентування надання соціальних послуг тощо. За допомогою адміністративного механізму відбувається взаємодія між елементами системи соціального захисту через сукупність адміністративних та організаційних інструментів, які формуються та реалізуються органами публічної влади.

Тобто адміністративний механізм державної політики соціального захисту функціонує за допомогою інструментів дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального та нормативно-правового інструментів.

Економічний механізм державної політики соціального захисту – є сукупністю передбачених законодавством фінансово-економічних стимулів, важелів та інструментів за допомогою яких забезпечується (або має забезпечуватися) вирішення будь-яких соціальних питань, фінансування яких здійснюється за рахунок визначених законодавством джерел: коштів державного та місцевих бюджетів, коштів юридичних та фізичних осіб, кредитних ресурсів фінансових установ тощо.

Інформаційний механізм державної політики соціального захисту є важливою передумовою формування та реалізації ефективної та результативної державної політики соціального захисту через інформаційну та моніторингову її складові, а саме: проведення інтерактивного діалогу, роз'яснювальної роботи, презентаційних заходів, створення комунікаційних майданчиків науковців та експертів з соціальних питань, публікації звітів та оприлюднення аналітичних звітів, прогнозів та очікувань щодо особливостей соціальної політики країни та напрямів її подальшого розвитку, тобто сприяє висвітленню особливостей формування та реалізації державної політики соціального захисту через застосування інформаційно-комунікаційних заходів.

Окрім того, сучасні загрози та виклики вимагають від держави застосування нових засобів та інструментів комунікації безпосередньо з широкими верствами населення, реагування на політичні (досить часто популістичні) закиди у бік органів державної влади та місцевого самоврядування щодо особливостей формування соціальної політики та забезпечення соціального захисту. Тому органи публічної влади всіх рівнів повинні активно бути присутніми в засобах масової інформації, пояснюючи особливості державної соціальної політики та публікуючи аналітичну інформацію за напрямками формування та реалізації державної політики соціального захисту. При цьому необхідно забезпечити позитивне сприйняття суспільством започаткованих реформ в соціальній сфері через активний політичний, бізнесовий, громадський, суспільний діалог.

Основою інформаційного механізму державної політики соціального захисту є: система інформаційної підтримки зазначеної сфери; інформаційно-комунікаційні технології; бази статистичних даних соціального спрямування; інформативні Інтернет ресурси відповідного тематичного наповнення (соціальна політика, соціальний захист, соціальні послуги), що дозволяє отримувачам соціальних послуг в режимі on-line отримувати актуальну інформацію щодо особливостей державної політики соціального захисту.

Інформаційний механізм державної політики соціального захисту має сприяти ефективному використанню наявних інформаційних ресурсів та забезпечувати результативні комунікації сторін соціального діалогу, тобто сприяти реалізації інформаційно-комунікаційної функції державної політики соціального захисту.

Важливою складовою державної політики соціального захисту є відповідні інструменти (засоби) її формування та реалізації.

Вважаємо, що ефективність та результативність застосування правового механізму формування та реалізації державної політики соціального захисту визначають такі інструменти, як Конституція України; міждержавні угоди про партнерство, співробітництво та інтеграцію; законодавчі, нормативно-правові акти:

- ВРУ;
- Президента;
- Кабінету Міністрів;
- міністерств і відомств тощо.

Ефективність застосування адміністративного механізму формування та реалізації державної політики соціального захисту визначають такі інструменти, як:

- державний нагляд і аудит;
- соціальні стандарти;
- соціальна допомога;
- пільги;
- санкції;
- експертизи;
- обмеження та заборони тощо.

До основних інструментів економічного механізму формування та реалізації державної політики соціального захисту можна віднести:

- бюджетні субсидії та субвенції;
- ціни;
- податки;
- кредити;
- тарифи;
- страхові платежі;
- фінансування заходів соціального захисту за рахунок коштів держа-



вного та місцевих бюджетів, коштів підприємств (установ, організацій);

– добровільні внески та інші кошти, які не заборонено законодавством.

Результативність застосування інформаційного механізму формування та реалізації державної політики в частині накопичення інформації з метою забезпечення достатньої повноти для прийняття державно управлінських рішень у сфері соціального захисту забезпечується такими інструментами, як:

– електронні бази і банки інформації (збір даних, їх обробка, передача, використання, збереження та захист);

– інформаційні системи в соціальній сфері;

– звітність (статистична, бухгалтерська, податкова тощо);

– наукові та соціологічні дослідження;

– інформаційні кампанії;

– аналітичні дослідження;

– звіти підприємств, установ та організацій тощо.

Отже, в умовах існуючих загроз та викликів сьогодення держава на центральному, регіональному та місцевому рівнях має застосовувати відповідні засоби впливу, використовувати відповідні методи, інструменти й механізми з метою розв'язання існуючих проблем та суперечностей формування та реалізації державної політики соціального захисту, що вимагає подальшої модернізації державної політики соціального захисту з урахування передової практики зарубіжного досвіду, а також використання національних досягнень теорії і практики публічного управління та адміністрування в соціальній сфері.

**Висновки.** Таким чином, забезпечення необхідного рівня соціального захисту населення можна досягти тільки на основі узгоджених дій органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу, підприємств, організацій та суспільства в цілому. Окрім того, в сучасних умовах удосконалення державної політики соціального захисту (перехід від надання пільг та дотацій до адресної грошової допомоги мало-забезпеченим верствам населення, зниження рівня інфляції, стабілізація курсу національної валюти, проведення виваженої політики у сфері регулювання ринку праці та зайнятості населення) є необхідною передумовою подальшого соціально-економічного розвитку України в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови нашої держави, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### **Список використаних джерел:**

1. Дерєга В.В. Соціальна і гуманітарна політика: Навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 178 с.

2. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки. К.: Знання. Прес, 2002. 214 с.

3. Законодавство у сфері соціального захисту. URL:

<https://ombudsman.gov.ua/uk/zakonodavstvo-u-sferi-socialnogo-zahistu>

4. Законодавство України про соціальний захист населення / [Упоряд. Роїна О.М.; Ред. Кривенко О.А.]. 2-е вид. К.: КНТ, 2003. 245 с.
5. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. К.: Академія, 2003. 107 с.
6. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
7. Котвіцька А.А., Кубарева І.В. Соціальний захист. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/7583/socialnij-zaxist>.
8. Лібанова Е. М., Палій О. М. Ринок праці та соціальний захист: Навч. посіб. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. 491 с.
9. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) в Україні у 2016 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. К., 2018. 94 с.
10. Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Е.М. Соціальна політика: навч. посіб. К.: УАДУ, 1997. 360 с.

#### References:

1. Derega V.V. Social and humanitarian policy. [Sotsial'na i humanitarna polityka] : Study guide. Mykolaiv: Publishing house of ChSU named after Petra Mohyly, 2012. 178 p.
2. Didkivska L.I., Golovko L.S. State regulation of the economy. [Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky]. K.: Knowledge. Press, 2002. 214 p.
3. Legislation in the field of social protection. [Zakonodavstvo u sferi sotsial'noho zakhystu]. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/zakonodavstvo-u-sferi-socialnogo-zahistu>.
4. Legislation of Ukraine on social protection of the population. [Zakonodavstvo Ukrayiny pro sotsial'nyy zakhyst naseleण्या]. / [Ed. Roina O.M.; Ed. O.A. Kryvenko]. 2nd edition K.: KNT, 2003. 245 с.
5. Ivanova O.L. Social policy: theoretical aspects. [Sotsial'na polityka: teoretychni aspekty]. K.: Academy, 2003. 107 p.
6. Constitution of Ukraine. [Konstytutsiya Ukrayiny]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
7. Kotvitska A.A., Kubareva I.V. Social protection. [Sotsial'nyy zakhyst]. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/7583/socialnij-zaxist>.
8. Libanova E. M., Palii O. M. Labor market and social protection. [Rynok pratsi ta sotsial'nyy zakhyst]: Education. manual K.: Solomia Pavlychko Publishing House "Osnovy", 2004. 491 p.
9. National social security accounts (NSSZ) in Ukraine in 2016. [Natsional'ni rakhunky sotsial'noho zakhystu (NRSZ) v Ukrayini u 2016 rotsi]: Statistical collection / State Statistics Service of Ukraine. K., 2018. 94 p.
10. Skurativskiy V.A., Palii O.M., Libanova E.M. Social policy. [Sotsial'na polityka]: education. manual. K.: UADU, 1997. 360 p.