

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-39
УДК 351.84:364.3 (47)

Грисюк С. І. здобувач НУЦЗУ
ORCID: 0009-0004-1183-6062

*Hrysiuk S. I. Degree Candidate of National University of Civil Protection
of Ukraine*

**ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА:
ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ І УПРАВЛІННЯ**

**STATE SOCIAL POLICY:
ISSUES OF RESEARCH AND MANAGEMENT**

В статті проаналізовано та детально розглянуто основні теоретико-методологічні підходи до дослідження державної соціальної політики, можливості використання, соціально-політичного, соціально-економічного, діяльнісного і соціологічного підходів, їх переваги і недоліки. 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 соціальної політики. Розкрито суб'єктно-об'єктні відносини в контексті формування та реалізації державної соціальної політики. Визначено, що 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.

Ключові слова: держава, механізми державного управління, державна соціальна політика, соціальний захист населення.

The article analyzes and examines in detail the main theoretical and methodological approaches to the study of state social policy, the possibilities of using socio-political, socio-economic, activity-based, and sociological approaches, and their advantages and disadvantages. It considers various scientific views and methodological approaches regarding the determination of the role of the state in ensuring social protection. The definition of the essence and content of state social protection policy has been further developed. The goals, principles, and mechanisms for the formation and implementation of state social policy have been defined. Subject-object relations in the context of the formation and implementation of state social policy are revealed. It is determined that ensuring the necessary level of social protection for the population can only be achieved based on the coordinated actions of state authorities, local governments, public organizations, businesses, enterprises, organizations, and society as a whole.

Keywords: state, public administration mechanisms, state social policy, social protection of the population.

Постановка проблеми. Актуалізація питань соціальної політики населення характерна для сучасної вітчизняної науки і управлінської практики. Потреба в реформуванні соціальної сфери не є виключно українською проблемою. Деякі з європейських країн переживають зараз схожий період, що став наслідком змін, які відбуваються, в соціальній і демографічній структурі суспільства.

Специфіка ситуації полягає в тому, що можливість реформ в соціальній сфері ускладнена ціннісним конфліктом. Радикальні соціально-економічні реформи привели до зниження рівня життя значної частини на-

селення, руйнування системи соціального забезпечення і соціальних гарантій, краху системи цінностей. Внаслідок цього будь-які інновації у сфері соціальної політики в сучасному суспільстві стають предметом гострих наукових, практичних і ідеологічних суперечок.

Ці дискусії ускладнюються відсутністю єдиних концептуальних рамок і теоретико-методологічної традиції розгляду проблеми соціальної політики. За останні роки у вітчизняній управлінській науці накопичився значний об'єм матеріалу, що дозволяє рефлексувати досвід, який мається, на новому якісному рівні.

Мета статті проаналізувати визначення та сутність державної соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження соціальної політики держави знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких як: [1, 2, 3, 4, 5,6].

Виклад основного матеріалу Заявляючи про свою прихильність загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, що закріплюють права і свободи людини, Конституція України покладає на державу обов'язок з їхнього забезпечення. Держава зобов'язана визнавати, дотримуватися і захищати права і свободи людини. Крім того, згідно з Конституцією України є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [3]. Це твердження вимагає чіткого осмислення поняття соціальної політики.

Наявні підходи до визначення поняття «соціальна політика» найчастіше є сукупністю ідей і теорій, визначених іншими дисциплінами, які концентрують увагу на політичній і економічній структурі суспільств, системі функціонуючих соціальних інститутів і внутрішній політиці держави. Міждисциплінарний характер поняття «соціальна політика» не сприяє формулюванню єдиного визначення.

Визначення самі по собі є важливими інструментами дослідження в науці, але вони не можуть адекватно представити усю складність проблеми соціальної політики. Альтернативним варіантом є використання різних класифікацій і типологій. Типологічний підхід має ряд переваг перед визначенням понять. По-перше, він дозволяє представити широкий спектр проблеми, що охоплює цілий ряд характеристик і ознак, оскільки типи соціальної політики в різних країнах в різні історичні моменти істотним чином відрізняються один від одного. По-друге, типологізація дозволяє представити ряд рівнів проблеми : соціальна політика може бути розглянута, приміром, на політологічному, економічному і соціологічному рівнях. По-третє, використання типологій сприяє кращому розумінню проблеми, оскільки з більшістю приведених визначень соціальної політики згодні лише самі автори.

Проте деякі дослідники взагалі скептично відносяться до спроб побудови теоретичного обґрунтування існуючих механізмів соціальної політики. Так, американський дослідник Дж. Каргер вважає, що фахівці, діючі в соціальній сфері, прагнуть надати «науковість» власної діяльності лише для того, щоб підвищити свій статус і статус професії в науковому середовищі. Насправді ж, на думку дослідника, особливої цінності подібне теоретизування не представляє [4]

З іншого боку, не варто забувати, що підхід до соціальної політики з точки зору теорії припускає не лише абстрактне пояснення і опис того, що є соціальна політика і якими методами вона повинна здійснюватися, але і прийняття певної системи цінностей, що обумовлюють відношення людини до соціально депривірованих верств населення. Так, на думку П. Хардайкера і М. Баркер, основне значення теоретичного опису механізмів соціальної політики полягає в привертанні уваги громадськості до проблем знедолених, а М. Філл вважає, що тим самим можливий захист прав останніх [6]. Перераховані автори цілком справедливо помічають, що теорія не лише інтерп-

ретує емпіричні факти, але і може легітимувати виникаючі практики, з її допомогою вони можуть бути сконструйовані. Формулювання теорії соціальної політики, обмеженої тими або іншими концептуальними рамками, могло б легітимувати нині існуючі принципи і напрями соціальної політики, як елементу державного управління. Крім того, це дозволило б точніше визначити напрями подальшого розвитку сучасного суспільства, необхідний об'єм ресурсів і фінансових коштів, спосіб і структуру організації управлінських стосунків в суспільстві. Нарешті, по-третє, це сприяло б об'єднанню громадян в суспільстві на основі загальних цінностей, що розділяються більшістю.

У реальності, вибрати той або інший теоретичний підхід до визначення суті соціальної політики в суспільстві досить складно в силу різноманітності вже наявних підходів. Одним з найпопулярніших типологій підходів до визначення поняття «Соціальна політика» є та, яка розглядає в якості її основи характер соціальних і політичних стосунків в суспільстві.

Одна з найбільш популярних і визнаних у світі класифікацій підходів до соціальної політики була запропонована Г. Еспинг-Андерсеном, що виділяв три основні моделі організації соціальної сфери в державі : ліберальну, консервативну і соціал-демократичну [4].

Для ліберальної моделі характерні обмеженість впливу держави на економічні стосунки, панування приватної власності і переважання ліберальної трудової етики. Основним принципом системи соціального захисту в даному випадку є адресність. Ліберальна модель в тій або іншій своїй модифікації існує в таких країнах як США, Канада, Великобританія, Австралія. На нашу думку, ця модель забезпечує успішне функціонування системи соціального захисту в суспільствах, що успішно розвиваються і економічно стабільні, але в той же час може привести до виникнення соціального конф-

лікту і розвитку соціального розшарування в економічно нестабільних суспільствах.

Консервативну модель, інакше ще називають корпоративною, існує зараз в країнах з соціально орієнтованою економікою - в Німеччині, Франції, Австрії. Позиції держави в соціальній сфері тут значно сильніше, а бюджетні відрахування - більше. При цьому величина соціальних виплат знаходиться у безпосередній залежності від трудових доходів населення і, відповідно, від розмірів відрахувань на страхові платежі. Важливу роль грає в даному випадку некомерційна добродійність.

Соціал-демократична модель (солідарна) припускає найбільше втручання держави в соціальну сферу. Пріоритетом соціальної політики в даному випадку є вирівнювання рівня доходів і ліквідація безробіття (найбільшою мірою це характерно для країн Скандинавії - Швеції, Норвегії, Фінляндії). Міцність діючої системи соціального захисту обумовлюється високим рівнем оподаткування, а також загальною розвиненістю державного сектора в економіці, що дозволяє здійснювати перерозподіл частини національного продукту на користь найменш забезпечених верств населення. Проте подібний «зрівняльний» підхід до розподілу матеріальних благ не бере до уваги рівень освіти і кваліфікацію працівника, що останнім часом піддається усе більш гострій критиці.

Розглянуті підходи демонструють, як ті або інші «теорії соціальної політики» можуть бути використані в якості засобів політичної боротьби : у кожного підходу є свої прибічники (в першу чергу політичні), що мають схожі інтереси і погляди і домінування.. На наш погляд, соціально-політичні підходи до дослідження суті і природи державної соціальної політики домагаються особливо широкої популярності з тієї причини, що з їх допомогою можна відкрито легітимувати політичні дії. Так, багато західних дослідників відкрито заявляють про неминучість встановлення ліберального типу соці-

альної політики, відмовляючись розглядати альтернативні варіанти. Проте соціально-політичний підхід не цілком підходить для концептуалізації практичної діяльності в соціальній сфері. Зокрема, на його основі неможливо сформулювати готову модель соціального захисту в окремому регіоні.

Цим вимогам більшою мірою відповідає соціально-економічний підхід до соціальної політики держави. Оригінальна типологія була запропонована в 1970-і рр. американським дослідником Р. Титмусом [6], що виділив три основні моделі соціальної політики : залишкову модель, модель індустріально-економічного розвитку і державно-розподільну модель.

Патерналістська модель, діюча за залишковим принципом, є матеріальне втілення логіки велферизму (welfare), прагнення максимально ефективно використати наявні громадські фонди, направляючи ресурси, що залишилися, неосвоєні, на допомогу тим, хто має потребу, і не в змозі самостійно забезпечити себе усім необхідним (Великобританія і особливо країни, в яких високий вплив католицької церкви - Ірландія, Італія). Представники середнього і вищого класів, на думку представників цього підходу, несуть особисту відповідальність за власний добробут, вирішуючи проблему соціального обслуговування, приміром, через приватні страхові компанії або за допомогою власних накопичень.

Ліберальна модель соціального захисту, заснована на принципах індустріально-економічного розвитку, припускає протилежний погляд на громадські завдання і функції інституту соціального захисту населення (країни Центральної і Західної Європи - Німеччина, Австрія, Нідерланди, Бельгія). У цьому підході останній виступає гарантом збереження стабільно високого рівня життя громадян. Окремі індивіди, на якому-небудь етапі свого життєвого шляху що піддалися дії соціальних ризиків, отримують солідну компенсацію (наприклад, від працедавця або профспілок), що дозволяє їм впоратися з життєвими труднощами. Соціальні компенсації, згідно з цим підхо-

дом, в основному схожі на систему з приватним страхуванням, але відрізняються від неї своїми колективними/ державними зобов'язаннями. Ці зобов'язання гарантовані відповідними законодавчими актами, що зобов'язують партнерів на ринку праці діяти відповідно до норм права [7].

Згідно державно-розподільній моделі, в соціальній сфері принцип перерозподілу доходів домінує над принципом їхнього збереження (країни Скандинавії). Ця модель носить загальний характер і охоплює усе населення країни : значна частина громадського життя контролюється державою. Держава має функцію регулювання ринку праці, обмежуючи міру експлуатації робітників і визначаючи розмір соціальних виплат. Цей механізм опосередкування ринку учені називають «усереднюванням» (знеціненням праці).

Проте, основний недолік соціально-економічного підходу полягає в тому, що дослідник зосереджує увагу на економічних інститутах на шкоду іншим, використовує термінологію економічних наук і зводить відмінність між моделями соціальної політики до відмінності в розподілі економічних ресурсів, при цьому мінімізується значення соціальної взаємодії, процесів соціального управління і соціальної організації.

Ряд дослідників виділяє типи соціальної політики у рамках діяльнісного підходу. Так, приміром, Дерєга В. [1] вважає, що основними підходами, що визначають соціальну політику держави, є наступні:

- компенсаторний підхід (основним суб'єктом соціального захисту є держава), при якому держава надає диференційовану допомогу соціально ураженим групам населення у вигляді прямих і непрямих фінансових виплат (компенсаційних виплат, допомоги з бідності, соціальних виплат, пільг і тому подібне);
- діяльністний підхід (основним суб'єктом є індивід), при якому держава створює умови для навчання, професійної самореалізації і професійної і соціальної адаптації представників соціально незахищених груп на-

селення, крім того, цей підхід ґрунтується на принципі особистої відповідальності кожного члена суспільства за свою долю і долю своєї сім'ї шляхом використання доходів, що заробляються власною трудовою і підприємницькою діяльністю, доходів від власності, а також особистих заощаджень

У вітчизняній науці проблема здійснення соціальної політики зараз не є затребуваною. Дослідження соціальної політики проводяться зараз, як правило, на стику наук: соціології і економіки, соціології і політології, соціології і соціальної антропології. У цьому сенсі можна говорити про існування двох традицій, або рівнів, дослідження проблеми: макросоціологічного і мікросоціологічного.

Макросоціологічний підхід (його концептуальною основою є функціоналізм Е. Дюркгейма і Т. Парсонса) розглядає суспільство як функціонуючу, інтегровану систему, як складний об'єкт, що складається з безлічі елементів і узятий в сукупності стосунків і зв'язків між ними. Соціальна політика досліджується в даному випадку як елемент системи державної політики : аналізується її структура, зовнішні і внутрішні чинники, що чинять на неї пряму і непряму дію, а також функціональні зв'язки, об'єднуючі усі частини в ціле. Громадська система сама по собі є рівноважною, а державна соціальна політика розглядається з точки зору її впливу на збереження цієї рівноваги..

Мікросоціологічний підхід (ґрунтується на роботах І. Гоффмана, Г. Блумера [4] та ін.). Прибічники цього підходу розглядають суспільство, громадські інститути (у тому числі, інститут соціальної політики) виключно крізь призму індивідуальної свідомості. З цієї точки зору навколишній світ є продуктом індивідуальної ролевої взаємодії. Дослідження соціальної політики на мікрорівні є аналізом того, як людина (суб'єкт або адресат соціальної політики) сприймає існуючі практики у рамках цього інституту, який

сенса вона їм надає. Інакше кажучи, це дослідження форм здійснення соціальної політики в людській повсякденності.

Незважаючи на те що усі перераховані підходи адекватні для теоретичного осмислення такого об'єкту, як соціальна політика, на нашу думку, найбільш прийнятним є макросоціологічний підхід. Так, на думку Л. Константинової, найбільш продуктивними в плані формулювання сучасної концепції соціальної політики являються «методологічні принципи системного і структурно-функціонального аналізу, теорії соціальної стратифікації і соціальної нерівності». [1]. Їх реалізація дозволяє в якості ключового питання соціальної політики поставити питання про соціальну нерівність. За своєю суттю соціальна нерівність є сукупність стосунків між індивідами, що мають різний доступ до громадських ресурсів. Таким чином, з точки зору макросоціологічного підходу, основною функцією інституту соціальної політики в сучасному суспільстві є активна дія на соціальну структуру суспільства, громадське розшарування і стратифікацію. Це положення, поза сумнівом, має бути враховане при аналізі соціальних трансформацій.

Висновки. Таким чином, під соціальною політикою в найзагальнішому сенсі ми можемо розуміти діяльність держави і/або громадських інститутів, спрямовану на узгодження інтересів окремих соціальних груп і індивідів з довготривалими інтересами держави. Основною метою соціальної політики в українському суспільстві зараз є забезпечення рівності можливостей, а основним завданням - гуманізація і стабілізація суспільно-політичної системи, її еволюційний, а не революційний розвиток.

Список використаних джерел:

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

2. Законодавство у сфері соціального захисту. URL: 28
<https://ombudsman.gov.ua/uk/zakonodavstvo-u-sferi-socialnogo-zahistu>
3. Законодавство України про соціальний захист населення / [Упоряд. Роїна О.М.; Ред. Кривенко О.А.]. 2-е вид. К.: КНТ, 2003. 245 с.
4. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. К.: Академія, 2003. 107 с.
5. Конституція України. URL:
[https://www.president.gov.ua/documents/ constitution](https://www.president.gov.ua/documents/constitution)
6. Лібанова Е. М., Палій О. М. Ринок праці та соціальний захист: Навч. посіб. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. 491 с.
7. 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. Legislation in the field of social protection. [Zakonodavstvo u sferi sotsial'noho zakhystu]. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/zakonodavstvo-u-sferisocialnogo-zahistu>.
3. Legislation of Ukraine on social protection of the population. [Zakonodavstvo Ukrayiny pro sotsial'nyy zakhyst naseleennya]. / [Ed. Roina O.M.; Ed. O.A. Kryvenko]. 2nd edition K.: KNT, 2003. 245 с.
4. Ivanova O.L. Social policy: theoretical aspects. [Sotsial'na polityka: teoretychni aspekty]. K.: Academy, 2003. 107 p.
5. Constitution of Ukraine. [Konstytutsiya Ukrayiny]. URL:
[https://www.president.gov.ua/documents/ constitution](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-zaxyst>.

6. 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.

7. Skurativskyi V.A., Palii O.M., Libanova E.M. Social policy. [Sotsial'na polityka]: education. manual. K.: UADU, 1997. 360 p.