

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.16>

## ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Гнатенко Карина Валеріївна,**  
кандидат юридичних наук,  
головний спеціаліст відділу  
організаційного забезпечення  
та контролю у сфері нотаріату  
управління з питань нотаріату  
(Головне територіальне управління  
юстиції у Харківській області, м. Харків,  
Україна)

Актуальність статті полягає у тому, що визначення змісту понять «державна політика», «державна соціальна політика», «державна політика у сфері соціального забезпечення» становить досить складну наукову задачу. Наведені поняття є взаємопов'язаними, а тому від розуміння змісту одного залежить усвідомлення інших аспектів цих понять. Категорія «державна політика» у різних її сферах є складним, багатокомпонентним поняттям, що потребує опрацювання різних підходів до його розуміння. Державна політика найяскравіше проявляється саме у діяльності або бездіяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільного життя. Слід з'ясувати, якими є суб'єкти державної політики, яка їхня роль у її реалізації, яким чином формується державна політика як цілісний механізм у контексті перетворення певних ідей і прагнень на реальні результати, якісні зміни у конкретній сфері суспільного життя. Окремого дослідження потребує і феномен державної політики у сфері соціального забезпечення, адже сьогодні проблематика змісту наведеної сфери державної політики становить предмет не одного науково-теоретичного дослідження, а у науковій доктрині не напрацьовано єдиних поглядів стосовно визначення поняття державної політики у сфері соціального забезпечення, її сутності та природи. Стаття присвячена висвітленню проблематики визначення сутності та змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення. Автор акцентує увагу на науково-теоретичній прогалині щодо з'ясування наведеного питання, оскільки сьогодні увага вчених мало присвячується з'ясуванню саме змісту категорії державної політики у сфері соціального забезпечення. З цього приводу відсутні комплексні та спеціальні дослідження, проте розуміння змісту та формування останньої відіграє досить важливу роль в успішній реалізації державної соціальної політики та державної політики загалом, позначається на рівні життя населення. Для досягнення цілей дослідження проаналізовано позиції вчених щодо розкриття змісту державної соціальної політики та її особливостей, а також розкрито положення нормативно-правового регулювання наведеного питання. Зроблено висновок про те, що державна політика України у сфері соціального забезпечення є складовою частиною державної соціальної політики. Запропоновано авторське визначення державної політики України у сфері соціального забезпечення та розкрито особливості її змісту.

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, державна політика, соціальна політика, державна політика у сфері соціального забезпечення, державне управління.

## ESSENCE OF PUBLIC POLICY IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE

**Hnatenko Karyna Valeriivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Chief Specialist at the Department  
of Organizational Provision and Control  
in the Notarial Sphere of the Office  
of Notarial Affairs  
(Main Territorial Department of Justice  
in Kharkiv region, Kharkiv, Ukraine)

The relevance of the article is that the definition of the content of the concepts “state policy”, “state social policy”, “state policy in the field of social security” is a rather complex scientific task. These concepts are interrelated, and therefore the understanding of the content of one depends on the awareness of other aspects of these concepts. The category of “public policy” in its various areas is a complex, multi-component concept that requires the development of different approaches to understanding it. It becomes possible to clarify the essence of public policy by determining not only that it is most clearly manifested in the activities or inaction of authorized subjects of public administration in relevant areas of public life, but also what are the subjects of public policy, what is their role in its implementation, how public policy is formed as a holistic mechanism in the context of the transformation of certain ideas and aspirations into real results, qualitative changes in a particular area of public life, and many other issues. The phenomenon of state policy in the field of social security needs a separate study, because today the content of this area of public policy is the subject of many scientific and theoretical studies, and scientific doctrine has not developed common views on defining the concept of state policy in social security, its essence and nature. The article is devoted to the coverage of the issue of determining the essence and content of the state policy of Ukraine in the field of social security. The author draws attention to the existing scientific and theoretical gap in clarifying this issue, as today the attention of scientists is very little devoted to clarifying the content of the category of public policy in the field of social security. In this regard, there are no comprehensive and special studies. However, understanding the content and formation of the latter plays a very important role in the successful implementation of state social policy and public policy in general, affects the living standards of the population. To achieve the goals of the study, the positions of scientists on the disclosure of the content of state social policy and its features are analyzed, as well as the provisions of regulatory regulation of this issue are revealed. Based on the research, it is concluded that the state policy of Ukraine in the field of social security is a component of state social policy. The author’s definition of the state policy of Ukraine in the field of social security is offered and the peculiarities of its content are revealed.

**Key words:** social security, state policy, social policy, state policy in the field of social security, public administration.

**Постановка проблеми.** На думку вчених-теоретиків, визначення змісту понять «державна політика», «державна соціальна політика», «державна політика у сфері соціального забезпечення» є досить складною науковою задачею. Наведені поняття є взаємопов’язаними, а тому від розуміння змісту одного залежить усвідомлення інших аспектів цих понять. Категорія «державна політика» у різних її сферах є складним, багатокomпонентним поняттям, що потребує опрацювання різних підходів до його розуміння. Найяскравіше державна політика проявляється саме у діяльності або бездіяльності уповноважених суб’єктів публічної адміністрації у відповідних сферах

суспільного життя. Слід з'ясувати, якими є суб'єкти державної політики, яка їхня роль у її реалізації, яким чином формується державна політика як цілісний механізм у контексті перетворення певних ідей і прагнень на реальні результати, якісні зміни у конкретній сфері суспільного життя. Окремого дослідження потребує і феномен державної політики у сфері соціального забезпечення, адже сьогодні проблематика змісту наведеної сфери державної політики становить предмет не одного науково-теоретичного дослідження, а у науковій доктрині не напрацьовано єдиних поглядів стосовно визначення поняття державної політики у сфері соціального забезпечення, її сутності та природи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У правовій доктрині увага вчених переважно зосереджена на висвітленні поняття і сутності соціальної політики, її змісту, ролі у державному та суспільному житті. Напрацювання з наведеного питання здійснили В.П. Андрущенко, В.П. Бех, О.М. Дикова-Фаворська, К.В. Дубич, В.Г. Єременко, І.Д. Зверева, І.В. Козубовська, О.Д. Куценко, Г.С. Лопушняк, М.П. Лукашевич, М.І. Михальченко, І.І. Мигович, О.І. Омельченко, Ю.І. Саєнко, Т.В. Семигіна, Н.В. Сухицька, І.М. Попова, В.Є. Хаустова, О.О. Якуба, О.О. Яременко, А.О. Ярошенко.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте сьогодні розкриття сутності та змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення не склало предмет жодного комплексного та спеціального дослідження. Науковцями не висвітлена наведена категорія, не з'ясована специфіка її змісту та сутність державної політики саме у сфері соціального забезпечення.

**Метою статті** є визначення змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення змісту державної політики у сфері соціального забезпечення, на нашу думку, найбільш якісно сформулювати шляхом глибокого аналізу сутності та призначення соціальної політики держави, яка є більш широким за змістом та обсягом поняттям, включаючи політику у сфері соціального забезпечення, визначаючи її основні цілі та тенденції. Так, розмірковуючи над сутністю соціальної політики, А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна та Н.В. Сухицька відзначають, що соціальна політика будь-якої держави передбачає визначення глибинних тенденцій розвитку в усіх сферах соціально-політичного життя, що зумовлюють процес розвитку соціального буття й соціальної безпеки людини та цілеспрямований вплив на них суб'єктів регулятивної діяльності. Політика такого типу має створити необхідний економічний механізм для розв'язання суперечностей як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру в економіці, політиці, соціальних, духовних відносинах суспільства, міжособистісних соціальних зв'язках людей, тих чи інших аспектах і тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на соціальне буття, соціальне самопочуття та безпеку людини [1, с. 53].

Визначення соціальної політики, на думку Г.С. Лопушняк, можна згрупувати за певними аспектами, які б відображали окремі «сегменти» певної наукової дисципліни, в межах котрих і досліджується соціальна політика, а саме: 1) управлінський аспект; 2) економічний аспект; 3) політологічний аспект; 4) правовий аспект; 5) соціологічний аспект; 6) екологічний аспект [2, с. 22].

Певне згрупування підходів до визначення соціальної політики також пропонують А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна та Н.В. Сухицька: 1) Перший підхід характеризується ототожненням соціального та суспільного, тому за ним соціальна політика – це суспільні дії щодо вирішення загальносуспільних проблем. Її мета – досягнення цілей усього суспільства. 2) Другий підхід виходить із необхідності вирішення питань захисту соціально вразливих і потенційно небезпечних верств населення через систему

державних допомог і добродійної діяльності. Такий підхід, на думку науковців, обмежує активність державних і громадських інститутів лише частиною суспільства, тоді як переважна більшість громадян, «безпечних», залишається поза увагою державних органів, однак саме серед них відбуваються основні суспільні процеси. 3) Третій має на меті пом'якшення негативних наслідків індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільних заходів. В основу покладається податкова політика, спрямована на вирівнювання диференціації прибутків. 4) Четвертий – покладення в основу діяльності принципів соціальної справедливості та соціального партнерства як базових цінностей сучасного громадянського суспільства. 5) П'ятий виходить із необхідності регулювання соціально-трудових відносин, тобто відносин праці та капіталу, найманих працівників і роботодавців, а всі інші соціальні заходи будуються на цій основі. Зрозуміло, що значна частина суспільства, яка не входить до сфери цих взаємин, – пенсіонери, дрібні підприємці, представники творчих професій та ін. – залишаються поза увагою суб'єктів соціальної політики [1, с. 57–58].

Як бачимо, поняття соціальної політики набуває досить широкого змісту, характеризуючи власне майже всі дії, стратегії, заходи держави, які вона вживає у напрямі подолання суспільних суперечностей, котрі мають характер міжособистісних, у напрямі забезпечення безпечного та гідного життя кожного члена суспільства, згладжування соціальної напруги. Тобто завдання соціальної політики можна охарактеризувати як досить гуманістичні та загальнорегулятивні. Нам певною мірою імпонує підхід А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіної та Н.В. Сушицької, який враховує загальнофілософські ідеї та судження про соціальне у житті суспільства, а також дозволяє підійти до визначення соціальної політики найбільш комплексно. Проте все ж, на нашу думку, для цілей нашого дослідження варто виділити сутнісні риси у наведених міркуваннях і сформулювати розуміння соціальної політики, яке більш конкретно окреслить її особливості саме в рамках правової категорії та категорії державного управління, дозволить визначити її як реальне явище, охарактеризувати його складники.

Важливим у соціальній політиці є врахування загальних потреб усього суспільства та держави та глобальних задач суспільного розвитку, також вагому роль у формуванні системи соціального захисту відіграє налагодження належного механізму правового регулювання трудових відносин, захисту права на працю та відпочинок. Також ми підтримуємо, що держава у своїй соціальній політиці повинна піклуватися про найбільш вразливі верстви населення, надаючи їм певний обсяг безвідплатних послуг, допомог, виплат, а також забезпечити баланс між ринковою економікою та соціальною справедливістю, впроваджуючи певні перерозподільчі заходи. Дійсно, усі наведені напрями повинні бути поєднані у державній соціальній політиці. Держава має віднайти належний інструмент, який забезпечить визначення того рівня, міри, співвідношення, які регулюватимуть обсяг заходів, що мають здійснюватися за кожним напрямом, їх співвідношення й особливості, проте, на наш погляд, найбільш влучним є підхід, за якого соціальну політику має визначати саме соціальне партнерство із громадянським суспільством, що засноване на засадах соціальної справедливості.

Комісія Європейських громад у 1993 р. зазначила, що в різних країнах у поняття «соціальна політика» вкладається неоднаковий зміст. З огляду на це вона запропонувала визнати, що соціальною політикою є всі заходи, здійснювані у соціальній сфері. Авторами праці «Україна: стратегічні пріоритети» визначено: «соціальна політика – це діяльність державних та громадських інститутів, суспільних груп та окремих осіб (суб'єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію природних прав людини, що забезпечують її життєдіяльність і розвиток як соціальної істоти за беззастережного дотримання її громадянських прав і свобод» [1, с. 59].

А.М. Гриненко вважає: «Соціальна політика – це важлива складова частина внутрішньої політики держави, яка втілюється в життя через соціальні програми та на практиці реалізує відносини в суспільстві в інтересах і через інтереси основних соціальних груп населення. Визначальною у соціальній політиці є діяльність держави, спрямована на регулювання, стабілізацію і розвиток соціальних відносин у суспільстві та реалізацію (задоволення) соціальних потреб людини» [3, с. 105].

Отже, соціальна політика є цілеспрямованою багатокомпонентною категорією, яка позначає здебільшого активну поведінку держави, спрямовану на створення, детальну розробку програми розвитку соціальної сфери життя суспільства (насамперед така програма повинна орієнтуватися на утвердження соціальної справедливості, забезпечення соціальної безпеки та гарантування гідного рівня життя населення, турботу про відтворення покоління), розробку та безпосередню реалізацію конкретних правових, організаційних, інформаційних, ідеологічних, матеріально-технічних та інших заходів, метою яких є втілення цілей окресленої концепції, а також формування інституційної структури для реалізації відповідних заходів, залучення до активної участі у досягненні мети соціального розвитку учасників громадянського суспільства.

У нормативно-правовому полі політика держави у соціальній сфері набула такого змісту. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. № 2411-IV, основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері є: 1) забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг; 2) надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг; 3) досягнення ефективного демографічного розвитку; 4) поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї; 5) створення ефективної системи забезпечення реалізації та захисту прав дитини; 6) сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив; 7) забезпечення доступним житлом громадян, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування; 8) трансформація державної політики у сфері зайнятості та ринку праці, у т. ч. шляхом розвитку партнерства між роботодавцями та найманими працівниками, власниками підприємств, установ, організацій і професійними спілками; 9) подолання бідності та зменшення соціального розшарування, зокрема шляхом сприяння самозайнятості населення, розвитку малого та середнього бізнесу, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності; 10) забезпечення захисту прав громадян України, котрі працюють за кордоном, і сприяння їхньому поверненню в Україну; 11) удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування; 12) забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум; 13) подолання бездомності громадян, безпритульності, бездоглядності, бродяжництва серед дітей; 14) недопущення насильства стосовно дітей, залучення їх до найгірших форм дитячої праці, втягування у злочинну діяльність та ін. [4].

Як бачимо, політика у соціальній сфері має широкий спектр впливу. Водночас варто зауважити, що вона покликана створити у суспільному житті ту систему засобів і важелів, які дозволять вирішити наявні соціальні, демографічні й економічні проблеми, що неможливо подолати за допомогою засобів політики в інших сферах

(економічній, безпековій, сфері розбудови державності). За своєю сутністю це розроблені на державному рівні, забезпечені інституційно, фінансово та за допомогою нормативно-правового регулювання заходи турботи про реальне створення рівних можливостей для кожного у реалізації своїх прав, про гідність і безпеку кожного члена суспільства, які досягаються за допомогою можливості забезпечити собі належний рівень життя своєю працею, котру людина вільно обирає або на котру вільно погоджується, а у разі ускладнення в реалізації свого трудового потенціалу людина усвідомлює конкретні соціальні гарантії від держави для забезпечення себе хоча би мінімально необхідним рівнем достатку для продовження життєдіяльності. Також це турбота про досягнення максимально можливого вирівнювання рівня життя громадян і про гідне відтворення наступних поколінь, про батьківство, материнство, утвердження інституту сім'ї.

Тож у всій наведеній вище багатокomпонентній системі соціальної політики, на наш погляд, категорія «державна політика у сфері соціального забезпечення» є окремою складовою частиною загальної соціальної політики, а також засобом досягнення цілей соціальної політики. Співвідношення поняття державної соціальної політики та державної політики у сфері соціального забезпечення є аналогічним співвідношенню понять соціального захисту та соціального забезпечення, у якому останнє є більш конкретним і вузьким поняттям.

**Висновки.** З огляду на проведені дослідження відзначимо, що державна політика у сфері соціального забезпечення – це здійснювана в рамках соціальної політики й у контексті досягнення її основних цілей діяльність держави, яка полягає у формуванні концепції, розробці стратегічних документів і загальних ідей, створенні інституційної основи, розробці та безпосередній реалізації сукупності конкретних заходів із матеріального забезпечення та надання соціальної підтримки особам, котрі потрапили під дію соціальних ризиків, надання державних соціальних гарантій, пільг, послуг.

Державна політика у сфері соціального забезпечення має досить конкретний зміст і характеризується такими особливостями:

1. Це активна діяльність держави. Така особливість є визначальною, адже нами вище розглянуто міркування щодо того, що політика може полягати й у бездіяльності, проте, на наш погляд, політика у сфері соціального забезпечення може полягати лише у активних діях, виходячи з самої сутності соціального забезпечення, яке полягає в активній ролі держави та інших уповноважених суб'єктів у його формуванні, наданні, здійсненні різних видів соціальної підтримки.

2. До реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення можуть залучатися і недержавні суб'єкти, представники громадянського суспільства у рамках співпраці та взаємодії, розвитку недержавного соціального забезпечення.

3. Це діяльність, яка поєднує у собі такі етапи: 1) формування концепції та загальних програм розвитку соціального забезпечення, прийняття загальностратегічних рішень; 2) створення інституційної основи; 3) забезпечення матеріального та фінансового підґрунтя для реалізації; 4) розробку та реалізацію конкретних заходів за різними напрямками, спрямовані на втілення загальної концепції, досягнення цілей усієї соціальної політики.

4. Ця діяльність полягає у реалізації конкретних заходів щодо матеріального забезпечення та надання соціальної підтримки особам, які потрапили під дію соціальних ризиків, надання державних соціальних гарантій, пільг, послуг.

5. Це діяльність, що у комплексі з іншими заходами соціальної політики держави переслідує загальносоціальні та загальногуманістичні цілі – досягнення соціальної

справедливості, подолання соціальних суперечностей, забезпечення гідного рівня життя та відтворення наступних поколінь, утвердження у суспільстві інституту сім'ї, підтримки батьківства, материнства, дитинства, поваги до людей, які потрапили у складну життєву ситуацію, а також стимулювання кожного до активної участі у покращенні соціального забезпечення держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Історія та теорія соціальної політики України : навчальний посібник / А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна, Н.В. Сухицька ; за ред. А.О. Ярошенко. Київ : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2018. 289 с.
2. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
3. Гриненко А.М. Соціальна справедливість як ключовий принцип у реалізації соціальної політики держави. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Педагогіка. 2009. Т. 112. Вип. 99. С. 104–107.
4. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. *Голос України*. 2010. № 132.