

УДК 354:4.053

## Державне управління у сфері соціального захисту населення: теоретичні аспекти

В.В. ЛАВРУХІН

Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ, Україна, E-mail: [general@academy.gov.ua](mailto:general@academy.gov.ua)

### Авторське резюме

У статті здійснено аналіз теоретичних підходів до інтерпретації системи соціального захисту населення, розглянуто суб'єкти та об'єкти соціального захисту, визначено специфіку державного управління у сфері соціального захисту. Запропоновано нову редакцію визначення поняття «соціальний захист населення». Зроблено висновки про те, що розвиток державного управління соціальним захистом населення в Україні вимагає застосування сучасної методології вирішення проблем. У цьому зв'язку виникають проблеми адекватного застосування загальних та спеціальних підходів і методів державного управління, зокрема аналізу державної політики, системного та ситуаційного аналізу, програмно-цільового підходу, методів експертних оцінок.

**Ключові слова:** державне управління у сфері соціального захисту, соціальний захист, соціальна політика, об'єкт соціального захисту, суб'єкт соціального захисту, система соціального захисту.

## Public administration in the field of social protection: theoretical aspects

V.V. LAVRUKHIN

National academy for public administration under the President of Ukraine,  
Kyiv, Ukraine, E-mail: [general@academy.gov.ua](mailto:general@academy.gov.ua)

### Abstract

The article presents the analysis of the theoretical approaches to the interpretation of the social protection system, examines subjects and objects of social protection, and defines the specific features of public administration in the field of social protection. A new version of the definition of "social protection" has been offered. It is concluded that the development of public administration in the field of social protection in Ukraine requires the use of modern methodology of problem solving. In connection with this, there is a problem of adequate use of general and specific approaches and methods of public administration, in particular, public policy analysis, system and situation analysis, program-based approaches, and methods of expert opinion.

**Keywords:** public administration in the field of social protection, social protection, social policy, social protection, the subject of social protection, social security system

**Постановка проблеми.** Соціальний захист населення стає актуальнішим саме тоді, коли суспільство, країна переживають важкі періоди, коли різко загострюються соціальні проблеми. Причому їх рішення залежить, перш за все, від можливостей матеріальної (фінансової) бази соціальної роботи, а також від суті і змісту державної соціальної політики.

Система соціального захисту є сферою життєво важливих інтересів насе-

лення, якісні і кількісні характеристики якої свідчать про рівень соціального, економічного, правового і культурного розвитку держави і суспільства. Особливості організації національної системи соціального захисту багато в чому визначають порядок в країні, ступінь згоди в суспільстві, а також стійкість і динаміка економічного і соціального розвитку. Це обумовлює актуальність обраної проблеми.

© В.В. Лаврухін, 2015

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері соціального захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації соціальної політики досліджували українські вчені: В.Бакуменко, М.Білінська, Н. Борецька, Н. Власенко, О. Власюк, І. Гнибіденко, В. Гошовська, О.Дікової-Фаворська, І.Калачова, А.Колота, М. Кравченко, І. Курило, О.Лебединська, Е. Лібанова, В.Мамонова, О. Новікова, О. Палій, О. Піщуліна, А. Попок, Ю. Саенко, В. Скуратівський, В. Троцинський, А. Халецька, І. Хожило та ін.

**Метою дослідження** є аналіз наукових підходів до дослідження державного управління у сфері соціального захисту населення.

**Виклад основного матеріалу.** У результаті функціонування системи соціального захисту населення досягаються забезпечення державних стандартів, підвищення рівня життя, поліпшення якості робочої сили, формування системи трансфертів.

Система соціального захисту населення останніми роками все більш виразно виділяється як самостійний і надзвичайно важливий напрям реалізації державної соціальної політики, що має свою ідеологію, чітко виражену вертикальну структуру і систему управління, форми і технології реалізації, правову, фінансову, кадрову, науково-методичну, матеріально-технічну і інформаційно-аналітичну основи. Категорія «соціальний захист», як і переважна більшість понять соціально-гуманітарного профілю, трактується в науці вельми різноманітно. Пропоновані вченими визначення відрізняються і змістом, і широтою (багато авторів спочатку формулюють поняття в двох значеннях слова - широкому і вузькому). Одні дослідники намагаються показати, кого він захищає, другі - хто захищає, треті - як захищає, четверті - за яких обставин захищає, п'яті - з якою метою захищає і т.ін. При цьому дуже небагато намагаються відповісти на питання «Від чого захищає?», хоч сама логіка аналізованого терміну

вимагає відповіді в першу чергу саме на це питання. Головним чином соціальний захист спрямований захищати від безробіття та від соціальних ризиків.

В Енциклопедії державного управління наводиться наступне визначення: соціальний захист - це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [3, с.270]. На сьогодні категорію «соціальний захист» закріплено в Конституції України. Вона містить у собі право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, по старості та в інших випадках. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, яке здійснюється за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, а також створенням мережі державних, комунальних (муніципальних), приватних закладів для догляду за непрацездатними громадянами [2].

Предметом категорії «соціальний захист» є соціально-економічні відносини, сутнісні зв'язки і інтереси соціальних суб'єктів (працівників і працедавців), громадських організацій і держави з приводу захисту працівників і членів їх сімей від чинників, що знижують якість життя, перш за все трудового, і соціальний статус сім'ї працівника. Найчастіше при визначенні соціального захисту у вітчизняній літературі дослідники спираються на такі категорії, як заходи, дії, заходи, зокрема їх комплекси, системи, іноді підкреслюючи, що вони є державними. Найчастіше в наукових публікаціях, у нормативній літературі соціальний захист ототожнюється з матеріальною допомогою, милосердям переважно у відношенні якнайменше соціально захищених і вразливих верств населення..

При цьому випускаємо з уваги, що соціальний захист може бути ефективним тільки в тому випадку, якщо він забезпечує не тільки матеріальний доб-

робут, але й економічну самостійність, соціальний статус особистості, здоров'я і душевний комфорт. Отже, соціальний захист незрівнянно ширший від матеріальної допомоги, яка є тільки однією з форм соціального захисту.

Аналіз різних підходів до розуміння категорії «соціальний захист» населення дозволяє зробити висновок про те, що трактується вона по-різному, а саме:

1) підтримка індивіда в бідності (класичний підхід);

2) вирішення протиріч між багатством і бідністю, яке полягає в перерозподілі національного доходу від багатих до бідних верств населення (некласичний підхід);

3) соціальне маневрування доходу шляхом підрівнювання доходів людини впродовж усього її життя (кейнсіанський підхід);

4) вирішення протиріч між можливостями ринку і потребами населення;

5) вирішення протиріч між ефективністю суспільного виробництва і соціальною справедливістю (інституційний підхід);

6) поєднання державно-стандартизованих (законодавчо закріплених і регламентованих) соціальних гарантій по забезпеченню соціального самозахисту;

7) розробка державою механізмів локалізації негативних тенденцій, що перешкоджають функціонуванню системи організації соціального захисту населення (податкових, правових, інформаційних, адміністративних, соціально-політичних);

8) сприяння органів місцевого самоврядування суспільним організаціям у розробці і реалізації соціальних програм.

Таким чином, соціальний захист населення охоплює практично все населення країни, але по відношенню до різних категорій населення можуть бути використані різні форми і механізми соціального захисту. Із цих позицій соціальний захист служить інструментом вирішення протиріч між ефективністю суспільного виробництва і соціальною справедливістю. Отже, всі автори, незважаючи на очевидні відмінності в підходах до ви-

значення категорії «соціальний захист», єдині в тому, що необхідно при її організації орієнтуватися на перелік критеріїв, що стосуються всіх груп населення без будь-яких обмежень [4, 5, 7].

Узагальнюючи теоретико-методологічні підходи до категорії «соціальний захист» ми можемо визначити її як комплексну систему соціально-економічних відносин, що є складовою частиною соціально-економічної політики держави, націленою на підтримку матеріальної і духовної основи життєдіяльності громадян. Соціальний захист виражає відносини між економічними суб'єктами з приводу ліквідації бідності в суспільстві, поліпшення умов життя і розвитку особистості; є механізмом вирішення протиріч між економічною ефективністю і соціальною справедливістю [4, 5, 7].

Важливе методологічне значення для аналізу сутності соціального захисту населення має виділення суб'єктів її відносин і об'єктів, з приводу яких складаються відносини соціального захисту.

Під об'єктом соціального захисту слід розуміти різні суспільні, професійні, територіальні, соціальні групи людей в межах конкретних організацій або систем (освіти, охорони здоров'я, культури, праці, спортивно-оздоровчих комплексів) або групи людей, об'єднані відповідно до свого соціального становища в суспільстві, а також все суспільство в цілому і кожного окремого його індивіда.

Суб'єктами відносин соціального захисту, на нашу думку, виступають: держава як виразник суспільних інтересів у сфері соціального захисту; працедавці (окремі підприємства, підприємці; індивіди, які можуть здійснювати різні заходи щодо самозахисту в певних умовах); різні громадські об'єднання і організації (наприклад, спілка підприємців, професійні спілки, товариства сліпих і т.д.).

Основні завдання соціального захисту: забезпечення максимально можливої стабільності в соціально-економічному стані людей; захист від чинників, що знижують життєвий рівень; створення умов, що дозволяють громадянам отримати робоче місце; формування сприятливих умов праці для найнятих робіт-

ників; захист їх від негативних впливів виробництва; надання матеріальної допомоги тим, кому через об'єктивні обставини вона необхідна.

Система соціального захисту працівників включає широкий спектр компонентів і сегментів (елементів, форм, механізмів, систем і інститутів):

- окремі нормативно-правові елементи, які не втілюються в якійсь організації, а функціонують або самі по собі, або в комбінації з іншими елементами. Наприклад, законодавчі норми трудового і соціального права (кодекс законів про працю, закони про пенсійне забезпечення і охорону здоров'я), які мають характер прямої дії: прийом і звільнення працівників, режими робочого часу, оплата наднормових і нічних робіт, захист праці жінок і підлітків, регулювання розмірів пенсій і допомог, а також норм медичної допомоги;

- механізми соціального захисту, які включають окремі комбінації економічних, соціальних, правових і організаційних підсистем, спрямованих на забезпечення певних функцій і видів (сегментів) захисту (захист доходів працівників, охорону і медицину праці і т.д.), а також інструменти досягнення згоди між соціальними суб'єктами - тарифні угоди, колективні договори і трудові контракти;

- інститути соціального захисту, що є організаційно-правовими структурами, призначеними виконувати цільові функції захисту відповідно до чітко визначеного юридичного статусу і економічних можливостей (обов'язкового і добровільного соціального страхування, соціальної допомоги, державного соціального забезпечення). Державні соціальні гарантії, які містять мінімальні соціальні стандарти в системі соціального захисту, виступають як її елементи (норми прямої дії) і одночасно - як інструменти і механізми довготривалої дії держави в даній сфері. Вони служать еталоном і цільовою настановою для обґрунтування коротко- і довгострокового прогнозування соціальних процесів, визначення цілей і напрямів (пріоритетів) соціальної політики, застосовуються у вигляді кри-

теріїв оцінки фактичного стану соціальної сфери, ефективності заходів у сфері передових соціальних технологій. Така багатфункціональна роль пояснюється їх природою. Державні соціальні гарантії - це зобов'язання держави, встановлені законом і спрямовані на реалізацію конституційних прав громадян. Основою державних соціальних гарантіїв виступають державні мінімальні соціальні стандарти, які є науково обґрунтованими показниками рівня забезпеченості і споживання найважливіших життєвих благ і послуг соціально-демографічних груп населення і регіонів країни. Дана система містить наступні компоненти:

- соціальні норми і нормативи у сфері доходів населення (прожитковий мінімум, доходи у вигляді мінімального розміру оплати праці і пенсій; мінімальні розміри допомог у системі обов'язкового соціального страхування);

- стандарти і норми, вимоги якості і технологій надання соціальних послуг (гарантований обсяг діагностичних, лікувальних і профілактичних процедур при наданні медичної допомоги і лікування);

- механізми застосування і фінансового забезпечення реалізації стандартів;

- організаційна структура управління (наукове, проектне і статистичне забезпечення розробки і реалізації стандартів), яка містить органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Система державних мінімальних соціальних стандартів стає одним з механізмів соціального захисту в бюджетному регулюванні і реалізації державної соціальної політики.

Таким чином, ми вважаємо, що система соціального захисту, що формується і функціонує в суспільстві, яке трансформується, націлена на:

1) пріоритетність проблем соціальної захищеності населення, збільшення ролі особистого трудового внеску в задоволення людських потреб населення і, отже, ліквідацію утриманства;

2) формування нового механізму обґрунтування і реалізації соціальної політики, який припускає поетапний

перехід від державного патерналізму до соціального партнерства.

Необхідно виділити інституційну структуру соціального захисту, в якій, на наш погляд, можна виділити два види інститутів. З одного боку, соціально-організаційні інститути, з іншого - соціально-нормативні.

З позицій інституційного підходу до вирішення питання про суб'єкти соціального захисту найважливішим і найпотужнішим соціально-організаційним інститутом можна вважати державу, яка в свою чергу, є складною інституційною системою і складається з безлічі різних інститутів.

Крім того, до соціально-організаційних інститутів соціального захисту слід віднести: страхові компанії, різні спеціалізовані фонди; добродійні організації; громадські, політичні організації, що здійснюють соціальний захист певних соціальних груп і верств населення (наприклад, професійні спілки).

Разом із соціально-організаційними інститутами в суспільстві є безліч нормативних систем, які не втілюються в якій-небудь організації. Але оскільки вони виступають засобами організації спільної діяльності людей, визначають їх роль і статус, то вони теж є соціальними інститутами. До них відносять: норми і закони в частини соціального захисту, цінності, традиції, звичаї, на основі яких функціонують і регулюються відносини соціального захисту. Таким чином, державу і громадські об'єднання, з одного боку, можна розглядати, як окремих суб'єктів соціального захисту, а з іншого боку - як інституційні структури в системі суб'єктів соціального захисту.

Об'єктом соціального захисту, що розуміється в широкому значенні, - є населення країни. Конкретні властивості і якості даного об'єкта, які підлягають соціальному захисту:

- життя людини, зокрема його тривалість, здоров'я (як природжене, так і набуте);
- якісні аспекти робочої сили, перш за все фізіологічні;
- індивідуальні властивості особи, такі як прагнення до успіху, бажання

самореалізації і самовираження, підвищення рівня освіти, оволодіння новими навичками і професіями і т.д.;

- особистий добробут, як джерело самореалізації і самовираження;

- суспільний добробут, як база для нормального розвитку суспільства в цілому і індивіда зокрема;

- властивості трудових ресурсів: здатність виконувати певні види робіт, продуктивність праці, ініціативність і т.ін. Людина може розглядатися, з одного боку, як об'єкт захисту, а іншого - як її суб'єкт. Визначається це її роллю в процесі соціального захисту. Якщо вона виступає в ролі пасивного одержувача захисту, то вона - об'єкт. Якщо ж людиною докладаються певні зусилля по самозахисту від негативних впливів ринку, вона є суб'єктом соціального захисту. Існує і проблема визначення об'єктів соціального захисту. Початковим тут є розуміння того, що при визначенні критеріїв виділення першочергових об'єктів соціального захисту слід виходити з припущення того, що кожний з них відображає вплив якого-небудь чинника або групи чинників, що впливають негативно на умови життєдіяльності певної категорії населення і переводять її тим самим у розряд соціально незахищених або соціально неблагополучних, які потребують соціального захисту з боку суспільства в цілому. Базовими критеріями виступають, з одного боку, розмір середньомісячного доходу на одного члена сім'ї і його співвідношення із законодавчо встановленим мінімальним нормативним значенням, а з іншого боку - джерело коштів для існування (або критерій працездатності). У сукупності вони дозволяють виділити групи населення, які потребують соціального захисту, виходячи з ознаки малозабезпеченості (наприклад, багатодітні сім'ї, малоімущі пенсіонери, інваліди і т.д.) [6]. Разом з тим, важливо врахувати регіональні прояви названих критеріїв, перш за все в плані впливу чинників соціального неблагополуччя і соціальної незахищеності на умови життєдіяльності населення.

Враховавши методологічні підхо-

ди вітчизняних науковців, дослідників, практиків щодо визначення сутності категорій «державне управління» та «соціальний захист», можна визначити «державне управління у сфері соціального захисту» як цілеспрямовану організаційно-координуючу діяльність держави щодо розробки та впровадження актів законодавства, формування та застосування відповідних механізмів управління, спрямованих на їх виконання, які забезпечують раціональне та ефективне використання наявних ресурсів держави з метою реалізації державної політики соціального захисту [1].

Отже, державне управління системою соціального захисту - це цілеспрямована організаційно-координуюча діяльність на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування спеціально уповноважених органів шляхом прийняття ними управлінських рішень щодо розробки та виконання актів законодавства, власних рішень і завдань, створення умов для функціонування механізмів управління, спрямованих на раціональне та ефективне використання наявних ресурсів з метою забезпечення умов для реалізації державної політики соціального захисту. Взаємодія між центральними органами, соціальними фондами і медичним страхуванням у сфері зайнятості, підтримка рівня життя і соціального захисту здійснюється за допомогою різних механізмів, головними з яких є:

1) Податковий механізм - надання податкових пільг і пільг по виплатах до соціальних фондів деяких видів діяльності на території територіальних утворень. У сфері зайнятості цей механізм використовується для збереження існуючих (економічно доцільних) і створення нових робочих місць, залучення в трудову діяльність найбільш соціально вразливих категорій населення, стимулювання професійного навчання і перенавчання (особливо безробітних або тих, хто знаходиться під загрозою звільнення). У сфері регулювання рівня життя і соціального захисту - для стимулювання добродійності.

2) Кредитний механізм - надання кредитів (зокрема пільгових) з бюджетів

і соціальних фондів на здійснення всіх цих видів діяльності на території територіальних утворень.

3) Бюджетний механізм - пряме фінансування програм сприяння зайнятості і соціального захисту населення територіальних утворень (особливо, кризових) з бюджетів і позабюджетних фондів і надання ним субсидій, субвенцій і дотацій.

4) Механізм держзамовлення - розміщення на підприємствах територіальних утворень (в першу чергу кризових) замовлень, оплачуваних з державного бюджету.

5) Адміністративний механізм - забезпечення зайнятості і соціального захисту за допомогою різного роду заборонних, дозвільних, обмежувальних і інших заходів.

6) Організаційний механізм - створення при центральних органах влади спеціальних організаційних структур для реалізації державної і регіональної соціальної політики (прикладом можуть служити координаційні комітети сприяння зайнятості населення).

7) Правовий механізм - розробка і ухвалення нормативних актів, що регламентують діяльність різних суб'єктів управління в сферах зайнятості, формування рівня життя і соціального захисту населення.

8) Програмний механізм - включення різних територіальних утворень (в першу чергу кризових) у державні і регіональні програми, що сприяють підвищенню зайнятості, рівня життя і соціальному захисту населення.

**Висновок.** Підсумовуючи наведене вище пропонуємо поняття «соціальний захист населення» визначити як діяльність держави, що полягає у створенні відповідних інститутів, розробці заходів, застосуванні комплексу механізмів, призначених забезпечувати життєві та соціальні потреби соціально незахищених верств населення, реалізовувати їх громадянські права і свободи, створювати рівні можливості для інтеграції у суспільство.

Розвиток державного управління соціальним захистом населення в Україні

вимагає застосування сучасної методології вирішення проблем, які переважно належать до неструктурованих та слабо структурованих. У зв'язку з цим виникають проблеми вироблення, удосконалення і адекватного застосування загальних та спеціальних підходів і ме-

тодів державного управління, зокрема аналізу державної політики, системного та ситуаційного аналізу, програмно-цільового підходу, методів експертних оцінок, а також принципів, закладених у сучасній парадигмі державного управління.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державна політика в соціогуманітарній сфері: підручник / [авт. кол. В. А. Скуратівський, В. П. Троцинський, П. К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Троцинського. – К. : НАДУ, 2010. – 284 с.
2. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Суми : ФОП Соколик Б. В., 2010. – 48 с.
3. Кравченко М.В. Захист соціальний // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с. – С. 270 – 271.
4. Скуратівський В. Соціальна політика: Навч. посібник / Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.
5. Соціальний захист населення України : монографія / авт. кол.: І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.
6. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. В. А. Скуратівський, В. П. Троцинський, Е. М. Лібанова та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Троцинського: у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
7. Халецька А. А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління: монографія / А. А. Халецька. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 430 с.

#### REFERENCES:

1. Derzhavna polityka v sotsioghumentarniy sferi: pidruchnyk (The state policy in the field of sotsioghumentarniy: textbook). – K. : NADU, 2010. – 284 p.
2. Konstytutsiya Ukrayiny pryynyata na p'yatyy sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 r. (The Constitution of Ukraine was adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996). – Sumy : FOP Sokolyk B. V., 2010. – 48p.
3. Kravchenko M.V. Zakhyst sotsial'nyy (Social protection). *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t.*. – K. : NADU, 2011. Vol. 4. – 2011. – 648 p. – P. 270 – 271.
4. Skurativskyy V. Sotsial'na polityka: Navch. posibnyk (Social policy: manual. guide) – K.: Vyd-vo UADU, 1997. – 360 p.
5. Sotsial'nyy zakhyst naseleण्या Ukrayiny : monohrafiya (Social protection Ukraine: Monograph). – K. : NADU, 2009. – 184 p.
6. Upravlinnya sotsial'nyy i humanitarnym rozvytkom : navch. posib. (Managing social and human development). – K. : NADU, 2009. – P. 1. – 456 p.
7. Khalets'ka A. A. Sotsial'nyy zakhyst naseleण्या v Ukrayini: teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya: monohrafiya (Social protection in Ukraine: theory and practice of public administration: monograph). – Donets'k: Yuho-Vostok, 2010. – 430 p.

**Лаврухін Владислав В'ячеславович** – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20

E-mail: general@academy.gov.ua

**Lavrukhin Vladyslav Vyacheslavovych** – postgraduate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: general@academy.gov.ua