

Драшкович А.І.

## Соціальна політика як пріоритетна сфера державної діяльності

*У статті проаналізовано соціальну політику як пріоритетну сферу державної діяльності. Доведено, що конституційно закріплений статус пріоритетного виду державної політики соціальна політика перебуває в умовах соціальної держави. Закріплення соціального принципу державного устрою в законодавстві багатьох країн означає, що держава покликана служити суспільству, а не навпаки. Показано, що зміст соціальної функції не залишається незмінним на різних етапах суспільно-економічного та політичного розвитку держави. Він залежить від багатьох факторів, насамперед від типу політичного режиму та форми політичної ідеології.*

**Ключові слова:** соціальна політика, соціальна держава, соціальна сфера, соціальна функція, державний устрій, політична система, добробут, стабільність, соціальна напруженість.

*В статье проанализирована социальная политика как приоритетная сфера государственной деятельности. Доведено, что конституционно закрепленный статус приоритетного вида государственной политики социальная политика пребывает в условиях социальной державы. Закрепление социального принципа в законодательстве многих стран означает, что государство призвано служить обществу, а не наоборот. Показано,*

*что содержание социальной функции не остается неизменным на разных этапах общественно-экономического и политического развития государства. Оно зависит от многих факторов, прежде всего от типа политического режима и формы политической идеологии.*

**Ключевые слова:** социальная политика, социальное государство, социальная сфера, социальная функция, государственный строй, политическая система, благосостояние, стабильность, социальная напряженность.

*A social policy as priority sphere of government activity is analysed in the article. It is led to, that the constitutionally envisaged status of priority type of public policy a social policy acquires in the conditions of the social state. Fixing of social principle in a legislation many countries means that the state is called to serve to society, but not vice versa. It is shown that maintenance of social function does not remain unchanging on the different stages of social-economic and political development of the state. It depends on many factors, foremost – from the type of the political mode and form of political ideology.*

**Key words:** social policy, social state, social sphere, social function, political system, political system, welfare, stability, social tension.

УДК 300.4/5+321.8+301.085

Драшкович А.І.,  
кандидат політичних наук,  
викладач кафедри соціальних теорій  
Навчально-наукового інституту  
інформаційних та соціальних технологій  
Одеського національного університету  
імені І.І. Мечникова

Соціальна політика у будь-якому суспільстві характеризує функціональний аспект діяльності держави і недержавних інститутів політичної системи. Конституційно закріплений статус пріоритетного виду державної політики соціальна політика перебуває в умовах соціальної держави. Закріплення соціального принципу державного устрою в законодавстві багатьох країн означає, що держава покликана служити суспільству, а не навпаки.

Науковими дослідженнями у зазначеному напрямі займаються такі відомі вітчизняні вчені, як М. Багмет, В. Бабкін, Є. Гансова, А. Крупник, П. Рабинович, А. Сіленко, О. Скрипнюк та ін. Причому теоретичні питання соціальної держави розглядаються насамперед у площині політико-правових аспектів і мають прикладну спрямованість.

Конституційне закріплення соціального принципу державного устрою підтверджує той факт, що соціальна функція відноситься до пріоритетних. Необхідно зазначити, що зміст соціальної функції не залишається незмінним на різних етапах суспільно-економічного та політичного розвитку держави. Він залежить від багатьох факторів, насамперед від типу політичного режиму та форми політичної ідеології. Тобто зміст соціальної політики вказує на те, що і як робиться державою у соціальній сфері. Так, наприклад, якщо соціальна політика сучасної розвинутої держави з високим економічним рівнем розви-

тку спрямована на підтримку суспільного добробуту, створення умов його досягнення, то в умовах суспільства, яке трансформується, актуальним питанням залишається ліквідація чи пом'якшення негативних соціальних наслідків, які викликані гострими протиріччями між необхідністю проведення жорсткої економічної політики і соціальною незахищеністю населення. Враховуючи це, особливого значення набуває соціальна політика, одним із завдань якої є перерозподіл доходів, який дозволяє знижувати соціальну напруженість [1, с. 253].

Ще мислителі минулого (Арістотель, Т. Гоббс, І. Кант, Г. Гегель, В. фон Гумбольдт, І. Фіхте та ін.) розглядали питання про обов'язки держави перед своїми громадянами, вважаючи це справедливою і соціальною та моральною цінністю.

Дослідження соціальної політики як специфічної функції держави і суспільства розпочалося в період формування основ соціальної держави. Наприкінці ХІХ ст. група німецьких вчених заснувала «Кружок соціальної політики», метою якого було вивчення розвитку політики й економіки розвитку в контексті соціології. Не випадково, що це сталося саме в Німеччині – державі, де проводилася свідомо і цілеспрямовано політика, орієнтована на побудову такого типу держави.

Однак, як відомо, поняття «соціальна держава» було введено у науковий обіг не в Німеччині, а у

Франції, де були сильні ідеї утопічного соціалізму, насамперед такого його яскравого представника, як Шарль Фур'є. Саме завдяки йому на порядку денному виникло питання про обов'язки держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Тобто завдяки цим двом державам – Німеччині та Франції – соціальна сфера стає однією із пріоритетних у політико-правовому полі. Вперше вводиться і система соціального забезпечення, яка не тільки контролюється державою, але і управляється нею.

Наприкінці XIX ст. (1883 р.) з указу О. Бісмарка про державну допомогу сім'ям німецьких робітників почалася специфічна державна діяльність щодо соціального захисту найманих робітників.

Надалі поняття «соціальна політика» розглядалось у контексті уявлень про соціальну державу. Враховуючи, що така держава має декілька типів, зрозуміло, що і соціальна політика різними представниками трактується по-різному. Але загальним для всіх залишається той факт, що сучасна держава повинна обов'язково проводити соціальну політику. І хоча поняття «соціальна держава», як правило, використовується стосовно таких європейських країн, як Швеція, Німеччина, Данія та ін., можна констатувати, що кожній сучасній модернізованій державі властиві соціальні ознаки і соціальна політика проводиться тією чи іншою мірою на державному рівні.

Німецький дослідник В. Зомбарт вважає, що до головних заходів соціальної політики можуть бути віднесені заходи економічної політики, спрямовані на існування, зміцнення або знищення, послаблення цілої економічної системи [2, с. 23].

Соціальна політика – це відношення держави до соціальних протиріч, яке виражається в законодавстві й управлінні. Поширеною є думка, що соціальною політикою є така політика держави, яка прагне законними засобами боротися з безладом у сфері процесу розподілу. Дослідники цього напрямку вважають, що потрібно підпорядкувати соціальну політику національному ідеалу й інтересу, і саме в цьому полягає головна мета соціальних перетворень.

Однак соціальна політика в період кінця XIX – початку XX ст. для більшості дослідників не виходить за межі економічної політики, а розуміється як вплив держави за допомогою права, управління і заходів економічної системи загалом на соціальні протиріччя, на процес розподілу для досягнення певного ідеалу, під яким, зокрема, М. Вебер розуміє національну могутність своєї країни [3, с. 20].

На думку канадського вченого Т. Ганслі, академічного визначення соціальна політика ще не отримала. Це неоднозначне поняття пов'язане із заходами уряду, спрямованими на підвищення добробуту населення. Враховуючи те, що зміст соціальної політики може включати як тактику, так і

програми соціального захисту, межі такого поняття обкреслити не так просто. Так, наприклад, одне і те саме розпорядження Міністерства фінансів може торкатися як соціальної, фінансової, так і податкової політики [4, с.10]. Т. Ганслі вважає, що соціальна політика – це функція державної відповідальності за:

- використання громадських ресурсів;
- регулювання приватної діяльності;
- підтримку приватно-індивідуальної і колективної поведінки для максимізації соціальної вигоди й умов життя населення, що включає:

а) заходи і програми, безпосередньо спрямовані на забезпечення соціальних виплат у формі прибутку або послуг (освіта, здоров'я, соціальний захист і персональні соціальні служби (розвиток людини, реабілітація і профілактика));

б) заходи, що регулюють приватну поведінку для досягнення соціальних цілей, таких як права й обов'язки громадян, забезпечення прав людини і правосуддя, заходи із працевлаштування, а також заходи, орієнтовані на сім'ї;

в) соціальні та інші заходи, наприклад, заходи для перерозподілу податків, фінансові заходи зі створення робочих місць [4, с. 10].

Американський учений Д. Гілл вважає, що всі заходи уряду, спрямовані на поліпшення умов життя населення, можна віднести до соціальної політики. Причому соціальний добробут людей визнається найважливішим із функцій держави, інші – другорядні.

Американські дослідники Е. Баумхайєр й А. Шорр визначають соціальну політику як напрям дій стосовно соціальних явищ для управління взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів [5, с. 7].

На думку англійського фахівця із проблем соціальної політики Дж. Стюарта, соціальна політика – це сфера державної діяльності, відповідальної за створення і надання соціального захисту, який включає соціальні послуги і виплати [5, с. 7]. Це твердження представляється логічним, враховуючи, що соціальна політика є складовою частиною державної політики.

У «Словнику соціальної роботи» Р. Баркера наведено таке визначення соціальної політики: «діяльність і принцип суспільства, що формують спосіб, за допомогою якого воно втручається і регулює стосунки між індивідами, групами, громадами, соціальними установами. Ці принципи і дії є результатом звичаїв і цінностей суспільства і більшою мірою визначають розподіл ресурсів і рівень добробуту його людей» [6, с. 38].

В. Капіцин визначає соціальну політику як «дію держави, засновану на системі правил (норм), нормативних структур, що приймають рішення і організують діяльність, яка сприяє залученню до політичних процесів різних суб'єктів. Мета такої

дії – сприяти формуванню спільності інтересів широких верств населення і консолідувати тим самим суспільство, домагаючись підтримки ним діяльності держави» [7, с. 38]. Уточнюючи свою думку, В. Капіцин пропонує новий підхід до визначення соціальної політики – це «сукупність рівневих владних управлінських дій, що забезпечують солідарну підтримку життєдіяльності груп населення, потенційно або реально схильних до ризиків (фізичних, природних, професійних), для консолідації суспільства та стабільності політичної влади на основі державного правового регулювання» [7, с. 20–21].

Видається, що трактування стабільності політичної влади як мети соціальної політики не цілком обґрунтовано. Природно, що всяка політика пов'язана із владою, а всяка влада в раціональній сфері орієнтована на самозбереження, підтримку стабільності стосунків влади і підпорядкування. Проте, на думку автора статті, саме для соціальної політики подібні інтереси не мають бути пріоритетними.

Найбільш нейтральне визначення соціальної політики міститься в сучасному енциклопедичному словнику-довіднику з політології: «Соціальна політика – це сукупність теоретичних принципів і система практичних заходів, які розробляються і втілюються державними і недержавними органами, організаціями та які спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату, поліпшення стану соціальної сфери загалом» [8].

Соціальна політика – це складова частина внутрішньої політики держави, що втілена в її соціальних програмах і практиці та регулює стосунки в суспільстві в інтересах і через інтереси основних соціальних груп населення.

Можливо погодитися з думкою І. Григор'євої, відповідно до якої соціальна політика – це діяльність держави і/або суспільства (громадських інститутів) за погодженням інтересів різних соціальних груп і соціально-територіальних спільнот у сфері виробництва, розподілу і споживання, що дозволяють поєднувати інтереси цих груп з інтересами людини і довготривалими цілями суспільства» [3, с. 20–21].

Це визначення, як видається, побудоване на гранично широкому трактуванні соціальної політики, що включає практично всю життєдіяльність суспільства і не залишає нічого за своїми рамками. У такому підході усі різновиди політики виглядають як складові частини соціальної.

Імовірно, така думка заснована на досить раціональному уявленні про те, що метою діяльності суспільства є саме суспільство. Люди роблять і споживають, реалізують зовнішню і внутрішню політику, здійснюють наукові і художні відкриття, причому метою всіх цих видів діяльності є задово-

лення потреб індивідів, підтримка і розвиток життєдіяльності суспільства. Влада, економіка, розвиток техніки або зовнішні відносини є тими засобами, які покликані забезпечити функціонування суспільства. З позиції такого підходу видається не цілком виправданим уявлення про вторинність соціальної політики стосовно економіки.

Соціальна політика – це поняття, яке включає конфлікти і згоду, а також змістовні рішення і заходи у сфері соціального забезпечення (соціального захисту), насамперед із боку держави (але також із боку союзів, частково приватних інститутів), яка за допомогою послуг, трансфертів, заборон, традицій, правового захисту праці створює правову базу для життєвих можливостей, регулює її і стабілізує, а також встановлює і зберігає компроміс між організованими інтересами, особливо між працею і капіталом [9, с. 137–182].

За Х. Лампертом, соціальна політика – це і наука про соціально-політичну діяльність держави та інших суб'єктів політики, і практика сучасної держави із захисту від соціальних та інших ризиків осіб найманої праці, вікових груп, трудових стосунків. Ускладнення функціонування держави, розуміння того, що усупільнення не стільки предметів споживання, скільки засобів виробництва є економічною необхідністю (хоча про це явно Х. Ламперт не говорить), спричиняє розширення й ускладнення сфери застосування соціально-політичної діяльності держави, яка в умовах ринкової економіки є єдиним інститутом, який здатний вирішувати соціальні проблеми [9].

В інституціональному сенсі до соціальної політики, в її широкому розумінні, Х. Ламперт зараховує класичну систему соціального забезпечення (страхування через старість, хвороби і від нещасного випадку), страхування з безробіття, а також нові системи страхування проти соціального ризику втратити дохід або інших утруднень (наприклад, допомога або підтримка сім'ї, допомога в оренді житла), а також систему спрямованого вирівнювання організованого інтересу, наприклад, за допомогою права на організацію коаліцій, об'єднань, тарифної автономії, охорони праці і законів про найману працю. Навпаки, соціальна політика у вузькому інституціональному сенсі включає систему соціального захисту, що базується на праві, від наявних у суспільстві всіляких ризиків, які пов'язані з розподілом суспільства на соціальні класи, що розрізняються і диференційовані в соціальному і економічному аспектах, які, зокрема, пов'язані з наявним надзвичайно глибоким розподілом праці і відмінностями в соціальних порядках.

У широкому сенсі Х. Ламперт виділяє ту систему соціального забезпечення і заходів, пов'язаних із соціальним захистом людей, яка є результатом діяльності держави у відповідь на виниклі соціальні

проблеми. Проте соціальні проблеми, на думку Х. Ламперта, не пов'язані з функціонуванням ринкових стосунків і є простим наслідком наявності в суспільстві соціально-політичних потреб, що виникають унаслідок природно-кліматичних катаклізмів, фізичних і духовних недоліків індивідів, а також у зв'язку із загальним рівнем господарського розвитку і соціально-трудова стосунків. У вузькому сенсі виділяється та система соціального забезпечення, яка породжена конкретним функціонуванням ринкових стосунків і припускає деякий мінімум витрат із боку держави на підтримку нормального функціонування цих стосунків. Якщо в першому випадку соціальна політика має загальний соціальний характер і з політикою пов'язана деякою мірою, то в другому випадку соціальна політика має конкретно-економічний характер і є прямим наслідком економічної політики держави [9].

Проте навіть за такого тлумачення соціальної політики економічна обґрунтованість того або іншого заходу з боку держави, спрямованої на зміну соціальних стосунків, є визначальною.

Відтак є велика кількість визначень соціальної політики і варіантів її розуміння. Проте кожна думка відбиває одну зі сторін істини. Так, за межами дослідницького інтересу залишилися деякі питання, зокрема про суб'єкт соціальної політики. Ряд авторів обмежується констатацією того, що держава є суб'єктом соціальної політики. Проте цього недостатньо. Адже держава є сукупністю або системою різнорівневих елементів або органів, причому їхні цілі в соціальній політиці можуть не співпадати, а діяльність одного органу може суперечити діяльності іншого. Позитивні економічні результати такої діяльності можливі, але не обов'язкові. Водночас негативні соціальні наслідки очевидні. При цьому позитивні соціальні наслідки зовсім не визначені: вони можуть настати, якщо будуть розроблені соціальні програми, спрямовані на подолання соціальних витрат економічного реформування. Досвід Німеччини, де були розроблені масштабні і дорогі проекти соціальної компенсації населенню, підтверджує, що це досить складний і суперечливий процес, який не завжди досягає бажаної мети.

У сучасному розумінні соціальна політика – це один із видів регулювання держави, яка називається «держава загального добробуту». Комісія Європейських громад у 1993 р. визнала, що в різ-

них країнах у поняття «соціальна політика» може вкладатися неоднаковий зміст. Враховуючи це, вона запропонувала визнати, що соціальна політика – це всі заходи, здійснювані в соціальній сфері.

Соціальна політика є найбільш значимою сферою інтересів сучасного суспільства і найважливішою частиною діяльності сучасної держави. Необхідно зазначити, що вона тісно пов'язана з типом і рівнем розвитку суспільства, панівною ментальністю населення, з тими цілями і завданнями, які ставить суспільство перед собою у своєму соціальному розвитку.

Попри те, що в наукову термінологію поняття «соціальна політика» увійшло досить пізно, це не означає, що ті або інші її варіанти не розроблялися різними типами суспільства і не реалізовувалися в діяльності держав упродовж усієї історії людства.

Відтак соціальна політика – це діяльність з управління соціальною сферою суспільства, покликана забезпечити життя і відтворення нових поколінь, створити передумови для стабільності і розвитку громадської системи і гідного життя людей.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Сіленко А., Коляденко В. Соціальна держава: тернистий шлях до визнання / А. Сіленко, В. Коляденко. – О. : ТЕТ, 2009. – 357 с.
2. Зомбарт В. Идеалы социальной политики / В. Зомбарт. – пер. с нем. – СПб., 1906. – 112 с.
3. Григорьева И. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И. Григорьева. – СПб., 1998. – 220 с.
4. Ганслі Т. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Т. Ганслі. – К. : Основи, 1996. – 310 с.
5. Іванова О. Соціальна політика: теоретичні аспекти / О. Іванова. – К. : Академія, 2013. – 214 с.
6. Баркер Р. Словарь социальной работы / Р. Баркер. – пер. с англ. – М., 1994.
7. Капицын В. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости / В. Капицын // Российский журнал социальной работы. – 1998. – № 8. – С. 20–39.
8. Навчальний енциклопедичний словник довідник / за наук. ред. Н. Хоми. – Л. : Новий Світ – 2000, 2014 – С. 622–623.
9. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. – М., 1994. – 212 с.