

УДК 342.951

Ю. І. Шпарага

здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ  
ЯК ОБ'ЄКТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Постановка проблеми.** Питання підвищення стандартів соціального захисту населення набуває особливої актуальності у складний періоди становлення, трансформації та реформування держави. Як свідчить практика, саме у цей час різко загострюються соціальні проблеми у суспільстві. Успіх у вирішенні вищевказаних проблем залежить, в першу чергу, від загального рівня економіки держави, а також від вдалої та успішної державної соціальної політики. Система соціального захисту є стратегічною сферою життєво важливих інтересів населення, 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.

**Стан дослідження проблеми.** Встановленню сутності соціального захисту населення як правової категорії у різні часи встановлювали такі вчені як В. Бакуменко, М.Білинська, 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. Саєнко, В. Скуратівський, В. Троцинський, А. Халецька, І. Хожило. Втім зазначені вчені досліджували лише загальні аспекти зазначеної категорії, у цей же час сфера функціонування системи соціального захисту населення саме як об'єкту публічного управління і до сьогодні залишається майже непроаналізованою. Ця проблема набуває особливої актуальності ще і в умовах проведення масштабної реформи системи публічного управління взагалі та всіх державних органів зокрема.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даного дослідження є встановлення сутності соціального захисту населення як об'єкту управління, аналіз його завдань, функцій, суб'єктів і об'єктів. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити наступні завдання:

- з'ясувати теоретичне та практичне значення належного визначення і нормативного закріплення соціального захисту населення як правового явища;

- визначити загальне поняття дефініції «публічне управління»;

- встановити та систематизувати об'єкти і суб'єкти публічного управління;

- проаналізувати особливості функціонування механізму соціального захисту населення як об'єкта публічного управління.

**Наукова новизна дослідження.** Вперше запропоновано розглядати правову категорію «соціальний захист населення» з позиції широкого та вузького визначення, а також проаналізовано сутність зазначеної дефініції у розрізі системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** В результаті функціонування системи соціального захисту населення досягаються забезпечення державних стандартів, підвищення рівня життя, поліпшення якості робочої сили, формування системи трансфертів [1, с. 67]. 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 [1, с. 68].

Треба підкреслити, що дефініція «соціальний захист» є правовою категорією, а отже в теорії публічного управління існує велика кількість наукових поглядів на встановлення сутності цього поняття. Так, В. Кравченко, надаючи визначення цього феномену у Енциклопедії державного управління, сформулював його як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. [2, с. 270–271]. Натомість В.В. Москаленко визначає соціальний захист населення як певний механізм, за допомогою якого досягається мінімальний життєвий рівень громадян, це система заходів і відповідних інститутів, призначених для забезпечення нормального існування людини, підвищення рівня задоволення її соціальних потреб, якості життя та перспектив [3, с. 43]. Цікавою, на погляд автора, є думка Є. Мачульської, яка пропонує розглядати поняття «соціальний захист» у широкому розумінні, зазначений вчений вважає, що це – діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування та розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на

особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті [4, с. 11].

На думку автора вищевказані погляди науковців на проблематику визначення соціального захисту населення як правової категорії є обґрунтованими, тому що вони базуються на засадах Конституції України, яка у ст. 46 закріплює поняття «соціальний захист» як право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також по старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, здійснюваним за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [5].

Отже для повного та всебічного аналізу соціального захисту населення як об'єкту публічного управління пропонується розглядати правову категорію «соціальний захист населення» у широкому та вузькому сенсі, при цьому визначаючи це поняття у широкому значенні як узгоджений механізм організаційно – правових та економічних заходів щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини і громадянина в державі, натомість у вузькому – як систему спеціалізованих та вузьконаправлених заходів щодо захисту окремих верств населення країни, зважаючи на певні критерії їх правового, професійного та соціального статусу. Спільним для цих двох підходів є те, що соціальний захист населення – це завжди певна діяльність держави, яка здійснюється у рамках публічного управління. Така діяльність спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті громадянина, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя, і закріплена у системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [6, с. 24].

Таким чином, з метою поглибленого вивчення предмету наукового пошуку дисертанта, вважаємо за доцільне проаналізувати поняття публічного управління більш детально.

В загальному розумінні, публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у тому числі органами державної влади. В зазначеному випадку характерним є той факт, що публічне управління та державна влада співпрацюють у тісному взаємозв'язку, який, відповідно до ч. 1 ст. 6 Кон-

ституції України, реалізовується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Окрім того, публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах [7, с. 132]. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв'язку із цим суспільством [7, с. 132]. Отже, необхідно зауважити, що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є багатограним та складним явищем, базисом якого є вчення про те, що ця правова категорія бере свій початок із тісної взаємозалежності політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства взагалі, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

Питанню визначення сутності публічного управління присвячено значну кількість наукових праць. Так, приміром, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [8, с. 7]. Натомість О. Оболенський ставить наголос на тому, що публічне управління – це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства [9, с. 3-8]. Але всі вчені єдині у розумінні того, що публічне управління – це, в першу чергу, управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через їх різні колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). Своєю чергою громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом [7, с. 133].

Публічне управління реалізується шляхом функціонування державних установ, через вирішення таких управлінських завдань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка «ефективності». Предмет публічного управління можна охарактеризувати як системний аналіз діяльності державних органів як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин. Метою публічного управління є ініціювання групової діяльності громадян конкретної дер-

жави, а також їх окремих спільнот, забезпеченні успішного балансування і взаємодії між ними, а його сутність – у реалізації керуючого впливу на визначені об'єкти. Одним з таких об'єктів є і соціальний захист населення.

Вагому роль під час вивчення сутності соціального захисту населення як об'єкту публічного управління відіграє встановлення його суб'єктів і об'єктів, адже саме при наявності цих критеріїв і складаються управлінські відносини щодо соціального захисту. Суб'єктами відносин соціального захисту населення можна виділити:

– державу як представника та гаранта інтересів суспільства та окремих громадян у сфері соціального захисту;

– окремі підприємства, підприємців, фізичних осіб, які можуть здійснювати різні заходи щодо самозахисту в певних умовах (працедавці);

– різноманітні громадські об'єднання і організації (наприклад, спілка підприємців, професійні спілки, товариства сліпих і т. д.) [1, с. 69].

Об'єктом соціального захисту автор пропонує вважати різноманітні суспільні, професійні, територіальні, соціальні групи фізичних осіб в межах конкретних організацій або систем (освіти, охорони здоров'я, культури, праці, спортивно-оздоровчих комплексів) або ж об'єднання осіб, які створюються залежно від займаного ними соціального становища в суспільстві. Крім того до об'єкту соціального захисту можна віднести як все суспільство в цілому, так і кожного окремого його члена.

На основі запропонованої системи суб'єктів та об'єктів соціального захисту населення вибудовуються і основні його завдання. Автор погоджується з думкою В.В. Лаврухіна, який відносить до них 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 робітників; захист їх від негативних впливів виробництва; надання матеріальної допомоги тим, кому через об'єктивні обставини вона необхідна [1, с. 70].

**Висновки.** Підсумовуючи наведене вище пропонуємо поняття «соціальний захист населення» розглядати у широкому та вузькому сенсі, при цьому визначаючи це поняття у широкому значенні як узгоджений механізм організаційно – правових та економічних заходів щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини і громадянина в державі, натомість у вузькому – як систему спеціалізованих та вузьконаправлених заходів щодо захисту окремих верств населення країни, зважаючи на певні критерії їх правового, професійного та соціального статусу.

Наголосимо, що вектор шляхів реформування та розвитку системи соціального захисту населення

як об'єкта публічного управління в Україні повинен бути направлений, в першу чергу, на впорядкування та вирішення проблем, які до сьогодні навіть не були належним чином систематизовані. У зв'язку з цим будуть виникати труднощі під час розробки, удосконалення і ефективної реалізації загальних та спеціальних засобів і методів публічного управління, в першу чергу це торкнеться вивчення державної соціальної політики, системного та ситуаційного аналізу, програмно-цілевих методів, системи експертних оцінок, а також принципів, що є фундаментальними у сучасній теорії публічного управління.

### Література

1. Лаврухін В.В. Державне управління у сфері соціального захисту населення: теоретичні аспекти / В.В. Лаврухін / Електронний ресурс. URL: [https://revolution.allbest.ru/law/00854936\\_0.html](https://revolution.allbest.ru/law/00854936_0.html).
2. 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.
3. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави / Електронний ресурс. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8399/Moskalenko\\_Sutnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8399/Moskalenko_Sutnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
4. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. / Е.Е. Мачульская. М., 1999. 240 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості. Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141.
6. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 219 с.
7. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права / І. Петрова, О. Руда // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 6. С. 131–135.
8. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х. : ХНУМГ, 2014. С. 7.
9. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. / за заг. ред. С.М.Серьогіна. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.
10. Матвейчук Л. О. Публічне управління оподаткуванням в інформаційній економіці у контексті євроінтеграції / Л.О. Матвейчук. Електронний ресурс. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5Qi0GbdLBeYJ:http://ndi-fp.nusta.com.ua/thesis/275>.

### Анотація

**Шпарага Ю. І.** Теоретичні аспекти соціального захисту населення як об'єкту публічного управління. – Стаття.

Встановлено теоретичні підходи до визначення понять «соціальний захист населення», «публічне управ-

ління». Визначено та охарактеризовано предмет, мету та завдання соціального захисту населення, а також його суб'єкти і об'єкти. Охарактеризовані проблемні аспекти реалізації соціального захисту населення як об'єкту управління.

*Ключові слова:* публічне управління, соціальний захист, населення, суб'єкт, об'єкт.

#### Анотація

**Шпарага Ю. І. Теоретические аспекты социального обеспечения населения как объекта публичного управления. – Статья.**

Установлены теоретические подходы к определению «социальная защита населения», «публичное управление». Определены и охарактеризованы предмет, цели и задачи социальной защиты населения, а также его субъекты и объекты. Охарактеризованы проблемные аспекты реализации социальной защиты населения как объекта управления.

*Ключевые слова:* публичное управление, социальная защита, население, субъект, объект.

#### Summary

**Shparaha Yu. I. Theoretical aspects of social protection of the population as an object of public administration. – Article.**

It is proposed to consider the legal category "social protection of the population" in the broad and narrow

sense, while defining this concept in the broad sense as a coherent mechanism of organizational legal and economic measures for the provision and realization of social rights of a person and a citizen in the state, while in the narrow one – as a system of specialized and narrow-minded measures to protect certain segments of the population, taking into account certain criteria of their legal, professional and social status.

It has been established that public administration is implemented through the functioning of state institutions through the management of such tasks as control, management, planning, organizational support, information technology provision, personnel management, and evaluation of "efficiency". It was emphasized that the subject of public administration can be characterized as a systematic analysis of the activities of state bodies as a political and legal institution of management of society and formed relevant political, legal and social relations. The purpose of public administration is to initiate group activities of citizens of a particular state, as well as their individual communities, to ensure successful balancing and interaction between them, and its essence – in the realization of control influence on certain objects. One such object is the social protection of the population.

*Key words:* public administration, social protection, population, subject, object.