

УДК 349.3:364

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.13>**Галія Чанишева,**

докт. юрид. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України,  
декан соціально-правового факультету  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ПОНЯТТЯ, ЦІЛІ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті визначено поняття та цілі соціальної політики на підставі аналізу міжнародно-правових актів, актів чинного законодавства України, спеціальної літератури. Соціальна політика розглядається як система заходів, спрямованих на здійснення соціальної функції держави, забезпечення соціальних, культурних прав та інтересів людини, її соціальної безпеки, добробуту, соціального розвитку та підвищення рівня життя населення.

Зазначено, що соціальна політика охоплює різні сфери суспільних відносин, пов'язані зі здійсненням соціальної функції держави. Йдеться про широкий спектр відносин у соціальній та гуманітарній сферах суспільного життя.

Приділено увагу співвідношенню понять соціальної політики та соціального захисту. Останнє пов'язується із системою заходів щодо убезпечення населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків і є складовою частиною соціальної політики.

Цілями соціальної політики слід вважати досягнення добробуту й розвитку населення, заохочення його прагнення до соціального прогресу. Підвищення рівня життя є основною метою під час планування економічного розвитку. Метою політики є також скасування будь-якої дискримінації серед працівників за ознаками, визначеними Конвенцією МОП № 117 про основні норми та цілі соціальної політики 1962 року.

Правове забезпечення соціальної політики здійснюється нормами Конституції України, міжнародними актами, ратифікованими Україною (акти ООН, МОП, Ради Європи тощо), численними законами й підзаконними нормативно-правовими актами, актами соціального діалогу, локальними нормативно-правовими актами.

Вносяться пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення соціальної політики. Зокрема, запропоновано прийняти Закон України про соціальну політику, нормами якого слід визначити поняття, цілі, функції, сфери, суб'єктів та об'єктів соціальної політики, механізм її реалізації.

**Ключові слова:** соціальна політика, поняття соціальної політики, цілі соціальної політики, правове забезпечення соціальної політики, міжнародно-правові акти, законодавство України.

**Постановка проблеми.** Поняття та цілі соціальної політики визначаються представниками різних галузей знань, зокрема права. Таких визначень існує чимало, що пояснюється різними підходами дослідників до розуміння зазначених категорій. Соціальна політика відіграє ключову роль у забезпеченні добробуту населення, а соціальна держава, якою проголошена Україна у ст. 1 Конституції [1], основним завданням такої політики визнає досягнення гідного рівня життя й вільного розвитку людини. Це зумовлює необхідність чіткого визначення на законодавчому рівні поняття, функцій, основних завдань, принципів, суб'єктів та об'єктів соціальної політики, механізму реалізації для посилення її ефективності та досягнення визначених цілей.

Актуальні питання сучасного стану соціальної політики та основних напрямів

її реформування досліджуються в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема в роботах В.С. Венедіктова, М.О. Волгіна, Т. Ганслі, Б. Дікона, Л.Д. Климанської, Е.М. Лібанової, У.І. Моторнюк, О.М. Палія, В.М. Пічі, О.М. Піщуліної, О.В. Побережного, В.Є. Савки, В.А. Скуратівського, П. Стабса, Є.І. Холостової, М. Халс, Н.М. Хоми, П.І. Шевчука, О.А. Яковлева, Л.В. Ярової. Висловлені в науці точки зору різняться залежно від галузі знань навіть серед представників однієї галузі, характеризуються акцентуванням уваги на окремих аспектах соціальної політики. Вчені по-різному визначають сутність, функції, основні завдання, принципи, сфери соціальної політики, її суб'єкти, об'єкти, засоби здійснення тощо. Це пояснюється певною мірою відсутністю комплексного законодавчого врегулювання концептуальних положень

соціальної політики в Україні, що зумовлює необхідність формування конкретних пропозицій у цій сфері.

**Метою статті** є визначення поняття та цілей соціальної політики на підставі аналізу міжнародно-правових актів, актів чинного законодавства України, спеціальної літератури, а також внесення теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення її правового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Через свою багатогранність соціальна політика є об'єктом дослідження економістів, філософів, істориків, соціологів, політологів, правознавців тощо, які визначають зазначене поняття стосовно конкретної галузі знань. Водночас серед представників однієї галузі немає єдності у визначенні поняття, сутності та змісту соціальної політики.

Так, в економічній літературі пропонується розуміти під соціальною політикою цілеспрямовану діяльність держави та інститутів громадського суспільства щодо регулювання соціальної сфери й соціальних відносин заради вдосконалення умов життя населення, перш за все соціально незахищених груп.

Економістами сформульовані інші визначення поняття соціальної політики, наприклад, як сукупності урядових заходів, спрямованих на справедливий перерозподіл національного доходу задля підвищення якості та рівня життя населення. У вузькому розумінні соціальна політика розглядається як дотаційна політика, спрямована на соціальний захист лише певної групи людей, а саме соціально вразливих верств населення [2, с. 325]. Наведені визначення відрізняються одне від одного різними підходами до розуміння сутності, суб'єктів та об'єктів соціальної політики.

Політичний аспект у визначення цього поняття додає Є.І. Холостова, на думку якої соціальна політика є також системою заходів, яких вживають державні структури, громадські організації, органи місцевого самоврядування, а також виробничі колективи; ця система спрямована на досягнення соціальних цілей і результатів, пов'язаних з підвищенням суспільного добробуту, зростанням якості життя народу й забезпеченням соціально-політичної стабільності, соціального партнерства в суспільстві [3, с. 14]. Не можна погодитися з точкою зору вченої щодо ролі соціального партнерства, адже воно має розглядатися як засіб досягнення соціальних цілей і результатів, а не як сама мета або результат здійснення системи заходів, про які йдеться у визначенні поняття соціальної політики.

П.І. Шевчук розуміє соціальну політику як багатомірну систему програм, служб і заходів (управлінських, регулятивних і саморегулятивних), спрямованих у соціальну сферу. Акценти у цьому визначенні зроблені на характер програм, служб і заходів, а також сферу соціальної політики [4, с. 13].

Політологи (Л.Д. Климанська, Н.М. Хома) також пропонують розглядати соціальну політику у вузькому та широкому розуміннях. Соціальна політика у вузькому розумінні – це система заходів, спрямованих на забезпечення добробуту громадян, вирішення завдань так званої великої п'ятірки, а саме соціального забезпечення, житлових програм, охорони здоров'я, освіти та служб соціальної допомоги і ресоціалізації. Соціальна політика у широкому розумінні – це регулювання соціальної сфери, соціальних відносин задля налагодження оптимального функціонування суспільної системи загалом, створення умов задоволення соціальних інтересів людей, їх всебічного розвитку [5, с. 9]. Вчені також звертають увагу на те, що обґрунтованість завдань, цілей, проектів і програм щодо сфери соціального життя суспільства підкріплені фінансуванням з державного бюджету, є передумовою сильної державної соціальної політики.

У соціології соціальна політика визначається як діяльність суспільства й держави, спрямована на розвиток соціальної сфери, підвищення добробуту людей, поліпшення умов життя тощо [6, с. 249]; як принципи й види соціальної діяльності, що спрямовують та регулюють відносини між індивідами, групами, спільнотами, соціальними інститутами, детермінують розподіл ресурсів і рівень благополуччя соціуму; як політика, основним завданням якої є забезпечення державотворчих можливостей для всіх людей та для всіх родин, умов нормальної життєдіяльності й розвитку [7, с. 282].

При цьому соціальна сфера розглядається деякими вченими досить широко як сукупність усіх галузей суспільної (людської) діяльності, метою функціонування яких є здійснення соціального забезпечення суспільства, що викликає заперечення. На думку П.І. Шевчука, соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людини, зокрема виробничу, соціальну, політичну, духовну, а також регулює стосунки між суспільством, колективом, громадою, особою у кожній з цих сфер та зонах їх взаємодії [4, с. 13]. Як видається, соціальна політика не може охоплювати всі сфери суспільної (людської) діяльності (або всі сфери життєдіяльності людини). Таке визначення є надмірно широким і не дає змоги чітко зрозуміти сутність соціальної політики.

У сучасній юридичній літературі державна соціальна політика розглядається як багатофункціональна й багаторівнева складна система, яка може забезпечити економічний і соціальний розвиток країни шляхом активізації людського ресурсу й максимальної реалізації його інноваційного потенціалу [8, с. 22].

Аналізуючи різні підходи до визначення поняття соціальної політики, хочемо підтримати точку зору тих учених, які розглядають зазначене поняття через поняття соціальної держави (зокрема, В.М. Ярська) [9].

На нашу думку, поняття соціальної політики необхідно також пов'язувати зі здійсненням соціальної функції держави, забезпеченням соціальних, культурних прав людини й громадянина. У такому розумінні соціальну політику слід розглядати як систему заходів, спрямованих на здійснення соціальної функції держави, забезпечення зазначених прав. У зв'язку з цим соціальна політика охоплює різні сфери суспільних відносин, пов'язані зі здійсненням соціальної функції держави. Йдеться про широкий спектр відносин у соціальній та гуманітарній сферах суспільного життя.

Сфери здійснення соціальної політики визначені в Конвенції МОП № 117 про основні норми та цілі соціальної політики 1962 року [10], ратифікованій Законом України від 16 вересня 2015 року № 692-VIII. В преамбулі Конвенції йдеться про те, що слід вживати всіх можливих заходів на міжнародному, регіональному або національному рівні для сприяння прогресу в таких сферах, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, піклування про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників і незалежних виробників, захист прав працівників-мігрантів, соціальне забезпечення, громадські служби й виробництво загалом.

Сутність соціальної політики пов'язується з підтримкою і розвитком відносин між різними соціально-демографічними групами населення та всередині них, створенням умов для їх нормальної життєдіяльності, встановленням соціальних гарантій та економічних стимулів для участі в суспільному виробництві, соціальним забезпеченням і соціальним розвитком. В центрі уваги соціальної політики має бути людина, її добробут, створення умов для її розвитку та самореалізації, життєзабезпечення й соціальної безпеки населення загалом.

Поняття соціальної політики не можна ототожнювати з поняттям соціального захисту. Останнє є складовою частиною

соціальної політики і пов'язується із системою заходів щодо забезпечення населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

Суб'єктами соціальної політики є соціальна держава в особі її компетентних органів, недержавні організації (політичні партії, громадські організації, суспільні рухи, благодійні, релігійні організації тощо), приватні особи (юридичні та фізичні), трудові колективи, роботодавці.

Залежно від суб'єкта здійснення соціальної політики можна поділити на такі види, як державна, регіональна, корпоративна.

Потрібно відзначити відсутність єдності в літературі як щодо суб'єктів, так і щодо об'єктів соціальної політики. Це можна пояснити тим, що соціальна політика, як відзначають науковці, є багаторівневим процесом і структурно складним явищем [11, с. 9].

Поширеною є думка про те, що об'єктами соціальної політики є певні категорії населення. Як відзначає П.І. Шевчук, об'єктами соціальної політики є окремі особи, соціальні групи або спільноти, які потребують певної соціальної підтримки чи захисту [4, с. 17]. У зв'язку з цим до споживачів або об'єктів соціальної політики вчений відносить недієздатних, немічних, інвалідів, дітей і молодь, непрацездатне населення або тих, хто втратив засоби до існування (хоча працездатних), пенсіонерів, людей похилого віку, самотніх батьків, специфічних членів чи груп суспільства (дітей-сиріт, ветеранів, мігрантів, біженців, осіб з девіантною поведінкою, ув'язнених).

А.Ю. Жуковська вважає, що до об'єктів соціальної політики належать працездатне населення, непрацездатне населення (інваліди, люди похилого віку), соціально вразливі верстви населення (сім'ї з низкими доходами, інваліди, молодь, люди похилого віку тощо), а також громадяни, які з визначених причин не можуть забезпечити собі гідний для нормального споживання рівень доходів [12, с. 49]. Отже, зазначений перелік об'єктів соціальної політики є більш широким порівняно з наведеною вище точкою зору. Проте якщо враховувати положення Конвенції МОП № 117 про основні норми та цілі соціальної політики 1962 року, то слід зазначити, що в ній йдеться про захист інтересів усього населення, а не окремих осіб, соціальних груп або спільнот.

Існує інший підхід до визначення об'єктів соціальної політики. До них відносять ринок праці та зайнятість; трудові відносини; оплату праці та доходи; систему соціального забезпечення населення; громадян як споживачів; елементи соціальної інфраструктури

[13, с. 25]. Викликає заперечення віднесення до об'єктів соціальної політики таких абсолютно різних категорій, як, зокрема, ринок праці та зайнятість, громадян як споживачів. Крім того, слід визнавати об'єктом соціальної політики не тільки громадян, але й усе населення незалежно від правового статусу особи.

На думку О.А. Яковлева, основними об'єктами державної соціальної політики у трудовій сфері є трудові відносини, зайнятість населення, ринок праці, доходи населення й оплата праці [8, с. 22].

Як видається, із запропонованими вченими переліками об'єктів не можна погодитися. У цьому разі доцільно було б говорити про структурні елементи (підсистеми) соціальної політики, а не про її об'єкти.

Різне розуміння сутності соціальної політики є підставою різних підходів до визначення її цілей. Як зазначає П.І. Шевчук, у межах усіх без винятку держав існує найголовніша мета соціальної політики, якою є надання особливого захисту та допомоги недієздатним і нужденним [4, с. 15].

Для визначення цілей соціальної політики велике значення мають положення Конвенції МОП № 117 про основні норми та цілі соціальної політики 1962 року. Відповідно до частини першої ст. 1 Конвенції, вся політика повинна передусім спрямовуватися на досягнення добробуту й розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу. Підвищення рівня життя розглядається Конвенцією як основна мета під час планування економічного розвитку. Метою політики визнається також скасування будь-якої дискримінації серед працівників за ознаками раси, кольору шкіри, статі, віросповідання, належності до племені або профспілкового членства.

Правове забезпечення соціальної політики здійснюється нормами Конституції України, міжнародно-правовими актами, ратифікованими Україною (акти ООН, МОП, Ради Європи тощо), численними законами й підзаконними нормативно-правовими актами, актами соціального діалогу, локальними нормативно-правовими актами.

Серед європейських актів особливе значення має Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року [14], ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року № 137-V. Саме в цьому акті закріплені найбільш повний каталог соціальних прав людини і досить високий рівень їх гарантій. Україна поступово розширює перелік статей і пунктів Частини II ЄСХ (п), за якими бере на себе зобов'язання вважати їх обов'язковими. Сьогодні таких статей і пунктів налічується 28 і 65 відповідно.

Нині єдиним нормативно-правовим актом, у якому визначаються основні принципи й норми соціальної політики, є Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки [15], підписана 14 травня 2019 року відповідно до Законів України «Про колективні договори і угоди», «Про соціальний діалог в Україні» між всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців в особі Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні, всеукраїнськими об'єднаннями професійних спілок в особі Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та Кабінетом Міністрів України.

Потрібно звернути увагу на застосування у назві Генеральної угоди терміна «соціально-економічна політика», хоча очевидно, що слід було застосувати окремо терміни «соціальна політика» та «економічна політика».

Сторони Генеральної угоди домовилися здійснювати соціальний діалог з питань формування та реалізації державної соціальної, економічної політики. Проте якщо в Генеральній угоді визначені орієнтири економічної політики держави на 2019–2020 роки (у преамбулі до Розділу I), то аналогічні положення щодо соціальної політики на майбутній період в Угоді відсутні.

Предметом Генеральної угоди є широке коло питань регулювання трудових, економічних та соціальних відносин у сферах розвитку економіки та вітчизняного виробництва, забезпечення продуктивної зайнятості населення, збереження й створення робочих місць, оплати праці, гідних умов праці та соціального захисту працюючих, молодіжної політики, задоволення духовних потреб населення, соціального діалогу, гуманітарній сфері. Більша частина положень Генеральної угоди стосується конкретних зобов'язань Сторін у зазначених сферах протягом усього терміну дії Угоди або визначених конкретних періодів протягом цього терміну. У Загальних положеннях Генеральної угоди зазначається, що положення Угоди діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії Сторін.

Отже, незважаючи на значення Генеральної угоди як основного акта соціального діалогу, вона не може вважатися нормативно-правовим актом, яким би були комплексно визначені концептуальні положення соціальної політики в Україні.

В Україні декілька разів указами Президента України схвалювалися основні напрями соціальної політики на певний період задля створення умов для формування й реалізації соціальної політики на основі визначеної стратегії економічного розвитку та фінансової стабілізації, забезпечення конституційного права кожного на достатній життєвий рівень. Останній такий акт, який має назву «Основні напрями соціальної політики України на період до 2004 року», був схвалений Указом Президента України від 24 травня 2004 року. Цей нормативно-правовий акт є не просто «декларацією намірів», у ньому також говориться про механізм здійснення соціальної політики, а саме необхідність розроблення механізму фінансового, правового, інформаційного забезпечення здійснення основних напрямів державної соціальної політики. Практику схвалення такого акту слід визнати доцільною.

Втім, основні напрями соціальної політики слід все ж таки закріплювати не на підзаконному рівні, а в окремому законі, оскільки сьогодні в Україні відсутня передбачена на законодавчому рівні довгострокова концепція соціальної політики. Заслугує на увагу досвід окремих європейських країн, у яких діють закони про соціальну політику (наприклад, у Данії 1998 року прийнято Закон про активну соціальну політику).

### Висновки

Соціальну політику видається доцільним визначити як систему заходів, спрямованих на здійснення соціальної функції держави, забезпечення соціальних, культурних прав та інтересів людини, добробуту, соціального розвитку та підвищення рівня життя населення.

Виходячи з положень Конвенції МОП № 117 про основні цілі та норми соціальної політики 1962 року, бачимо, що основними цілями соціальної політики є досягнення добробуту й розвитку населення; заохочення його прагнення до соціального прогресу; підвищення рівня життя; скасування будь-якої дискримінації серед працівників.

Ефективний механізм реалізації соціальної політики має здійснюватися на ґрунтовній законодавчій основі. У цей час нормативну основу соціальної політики складають Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, закони та підзаконні нормативно-правові акти, акти соціального діалогу, локальні нормативно-правові акти.

Видається доцільним прийняти Закон України про соціальну політику, нормами

якого слід визначити поняття, основні цілі, функції, завдання, сфери, структурні елементи (підсистеми), суб'єктів та об'єктів соціальної політики, механізм та засоби її реалізації.

Вдосконаленню правового забезпечення соціальної політики сприятимуть також кодифікація трудового й соціального законодавства, розроблення державних соціальних стандартів, які б забезпечували гідний рівень життя людини, впровадження механізму проведення експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань договірного регулювання трудових, економічних і соціальних відносин та їх відповідності потребам держави й вимогам інтеграції у міжнародні системи економічного та соціального розвитку, розроблення та впровадження чіткого компенсаційного механізму в разі невиконання законодавчих гарантій.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.
2. Коноплицкий В.А., Филина А.И. Экономический словарь. Толково-терминологический. Киев: КНТ, 2007. 624 с.
3. Холостова Е.И. Социальная политика: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2001. 204 с.
4. Шевчук П.І. Соціальна політика. Львів: Світ, 2003. 400 с.
5. Климанська Л.Д., Савка В.Є., Хома Н.М. та ін. Соціальна політика: навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Пічі, Я.Б. Турчин. 2-ге вид., випр. і доп. Львів: Новий Світ – 2000, 2015. 318 с.
6. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор – Г.В. Осипов. Москва: ИНФРАМ – НОРМА, 1998. 488 с.
7. Социология: термины, понятия, персоналии: навчальний словник-довідник / за заг. ред. В.М. Пічі. 2-ге вид., стереотип. Львів: Новий Світ – 2000, 2004. 480 с.
8. Яковлев О.А. Правовые засады встановлення умов праці за трудовим законодавством України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 2019. 40 с.
9. Ярская В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа. *Журнал исследований социальной политики*. 2003. № 1. С. 11–18.
10. Конвенція МОП про основні цілі та норми соціальної політики від 6 червня 1962 року № 117. *Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці*. 1919–1964. Т. 1. Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. С. 688–694.

11. Социальная политика : учебник / под общ. ред. Н.А. Волгина. Москва : Экзамен, 2003. 734 с.

12. Жуковська А.Ю. Соціальна і гуманітарна політика : навчальний посібник. Тернопіль : ТНЕУ, 2012. 250 с.

13. Моторнюк У.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Економіка та держава*. 2016. № 12.

14. Європейська соціальна хартія (переглянута) (Страсбург, 3 травня 1996 року). *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 2096.

15. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки від 14 травня 2019 року. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 132.

### **Haliia Chanysheva. Social policy: definition, goals and legal regulation**

*The article specifies the definition and goals of social policy on the basis of the analysis of international legal acts, acts of current legislation of Ukraine, special literature. Social policy is seen as a system of measures aimed at fulfilling the social function of the state, ensuring social, cultural rights and interests of a person, his/her social security, welfare, social development, increase in the standard of living of the population.*

*It is noted that social policy covers various areas of public relations related to the implementation of the social function of the state. It is connected to a wide range of relations in the social and humanitarian spheres of public life.*

*Attention is drawn to the correlation of the concepts of social policy and social protection. The latter is associated with the system of measures to protect the population from the adverse effects of social risks.*

*As the goals of social policy should be considered the achievement of the well-being and development of the population, as well as the encouragement of its desire for social progress. Improvement of living standards is the main goal during the planning of the economic development. The aim of the policy is also to eliminate any discrimination among workers on the grounds defined by the ILO Convention 117 on the Basic Norms and Objectives of Social Policy of 1962.*

*Legal support of social policy is provided by the norms of the Constitution of Ukraine, international acts ratified by Ukraine (UN, ILO, Council of Europe acts etc.), numerous laws and bylaws, acts of social dialogue, local normative-legal acts.*

*Proposals are made to improve the legal support of the social policy. In particular, it is proposed to adopt the draft Law of Ukraine on Social Policy, the norms of which should enshrine the definition, goals, functions, areas, subjects and objects of social policy, the mechanism of its implementation.*

**Key words:** social policy, definition of social policy, goals of social policy, legal support of social policy, international legal acts, legislation of Ukraine.