

**Мелкоян А.Г.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ІСТОРИЧНІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ

*У статті розкриваються й аналізуються історичні та організаційно-правові основи формування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом.*

*Запропонована авторська хронологія становлення вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом, яка складається з п'яти етапів, які охоплюють понад тисячу років. Відповідно розкрито, що публічне управління у сфері соціального захисту в Україні має досить тривалу історію від церковного доброчинства за часів середньовіччя та модерну до виникнення державних інститутів і формування повноцінної законодавчої бази у незалежній країні.*

*Виявлено, що фундаментом розвитку національного соціального законодавства у сфері публічного управління соціальним захистом є різні міжнародні соціальні акти, які мають як регіональний, так і світовий рівні. Доведено, що вітчизняна нормативно-правова база здійснення публічного управління у досліджуваній сфері досить розгалужена, проте з огляду на євроінтеграційну стратегію нашої держави вона передбачає приведення її у відповідність до міжнародно-правових, у т. ч. європейських, стандартів.*

*З урахуванням конституційних засад права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, що відбулися у країні останніми роками, які кардинально змінили правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, надзвичайно актуальною є подальша розробка проблем щодо права соціального захисту як галузі державного управління, предмету, методу, системи, джерел, принципів, правовідносин у цій сфері, а також правового статусу суб'єктів, систему соціальних стандартів і державних гарантій і їх відповідності міжнародним соціальним стандартам.*

*Обґрунтовано, що цілісна система органів публічного управління соціальним захистом в Україні не виключає необхідність удосконалення системи органів влади, організаційно-правових основ її функціонування.*

**Ключові слова:** соціальний захист, публічне управління, організаційно-правові засади, публічне управління соціальним захистом, вітчизняна система публічного управління соціальним захистом, соціальна політика, історія формування української соціальної політики.

**Постановка проблеми** Формування нової концепції публічної політики у сфері соціального захисту населення, особливо за умов євроінтеграційного вектору України, вимагає наукового обґрунтування й удосконалення механізмів державного управління перебудовою сфери соціального захисту населення відповідно до суспільних потреб, міжнародних норм і стандартів. Механізми державного адміністрування є визначальними детермінантами діяльності системи соціального захисту населення, тобто вони відображають окремі рівні, функції та структури системи та є об'єктом змін, спрямованих на покращення соціального захисту населення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто відзначити, що в науковій літературі з публічного управління є доволі широке коло студій, присвячених формуванню, розвитку і сучас-

ному стану державного управління соціальним захистом, проте, опрацювавши фундаментальні дослідження А. Гончарука О. Іляша, О. Юрченка та інших науковців, можемо констатувати досить побіжний огляд історичних і правових основ формування системи публічного управління соціальним захистом на теренах України.

**Постановка завдання. Метою статті** є встановлення й аналіз історичних та організаційно-правових засад формування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За довгу історію функціонування інституту соціального захисту в Україні він багато разів трансформувався, змінювалися його функції та методи здійснення, проте ключове завдання його завжди було одне, а саме покращення рівня добробуту населення тієї чи іншої країни. Наприклад, у

прадавні часи саме за допомогою загальнолюдських звичаїв і традицій неодмінно надавалася допомога немічним і похилого віку людям. Пізніше можна говорити вже про виникнення такого феномену, як приватна благодійність. Впродовж багатьох віків ключовими центрами соціальної підтримки і захисту на наших теренах були монастирі, церкви та лікарні, в яких найбільш уразливі прошарки суспільства могли отримувати необхідну їм допомогу.

Зародження державної, а заодно і публічної системи соціального захисту населення розпочалося у XVIII ст., унаслідок чого піклування поступово стало частиною державної внутрішньої політики. На ґрунті виявлення неефективності боротьби з бідністю та різними формами нестатку виключно за рахунок казенних установ виникла думка про необхідність більшої участі у справах громадського піклування про бідних із боку суспільства, зокрема шляхом заснування товариств взаємної допомоги чи самопомоги. Внаслідок поєднання приватної добродійності та суспільного піклування як галузі державного управління з'явилася ідея організованого суспільного піклування про малозабезпечених. Окрім того, на рубежі XIX–XX ст. сформувалися тенденції переходу від добровільної допомоги до професійної. Держава мала лише спрямовувати такі громадські організації, надавати допомогу у разі нестачі власних засобів [1; 4].

Як суспільне явище, на наш погляд, соціальний захист в Україні пройшов п'ять етапів історичного розвитку:

- благодійність як індивідуальне милосердя, де провідна роль у допомозі малозабезпеченим верствам населення належала окремим особам і релігійним організаціям (кінець IX–XVI ст.);
- суспільне піклування з інституціалізованою благодійністю (XVI–XVII ст.);
- державне опікування завдяки створенню окремих державних інституцій (XVIII ст. – 1917 р.);
- радянський етап, соціальне забезпечення з повною відповідальністю держави (1917–1991 рр.);
- зародження і функціонування в незалежній Україні вітчизняної системи соціального захисту (з 1991 р.).

Варто відзначити, що у Радянській Україні, у складі колишнього СРСР, влада намагалася гарантувати всім членам суспільства мінімальний життєвий рівень. Для оцінки рівня життя як опосередкованої характеристики соціального захисту застосовували два показники – тривалість життя і дитячу смертність. Система соціального захисту

наприкінці її функціонування охоплювала: систему освіти й охорони здоров'я, що фінансувалися із державних джерел; пенсії зі старості, для інвалідів, сиріт і вдів; допомогу багатодітним; стипендії студентам; дотації на основні харчові продукти й послуги. Виділені на це кошти у 1989–1990 рр. становили 25% від ВВП, зокрема на соціальні послуги, пенсії, дотації на продукти харчування – 8%, допомогу багатодітним – 1% [4, с. 29].

Здобувши незалежність, Українська держава пройшла такі ключові періоди становлення системи публічного управління соціальним захистом:

1. Зародження української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1990–1993 рр.). У цей період відбувалося зародження системи соціального захисту і соціального забезпечення незалежної України. Здебільшого прийняті в цей період акти законодавства мали на меті встановлення державних соціальних гарантій щодо наявних тоді пільгових, а також найбільш соціально незахищених категорій населення (ветеранів війни та праці, інвалідів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ін.).

2. Становлення української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1996–2000 рр.) Цей період розпочався з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. і закінчився прийняттям Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам із дитинства та дітям-інвалідам» 16 листопада 2000 р. Найбільш важливою подією цього періоду стало прийняття 2000 р. Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», який став першим кроком у систематизації всієї діяльності держави у сфері соціального захисту та соціального забезпечення населення.

3. Модернізація чинної системи соціального захисту та соціального забезпечення (2000–2003 рр.). Точкою відліку для цього періоду є прийняття 2000 р. вже згаданого Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії», котрий створив основу для послідовного вдосконалення чинної системи соціального захисту та соціального забезпечення згідно з європейською моделлю, проте навіть після прийняття цього Закону в межах третього періоду в Україні було реалізовано низку законодавчих ініціатив, частина яких ґрунтувалася на попередніх підходах до розвитку системи соціального захисту і соціального забезпечення, більше притаманних першому та другому періодам.

4. Початок становлення нової системи соціального захисту та соціального забезпечення (2004–2008 рр.) Цей період характеризується прийняттям низки актів законодавства з використанням як нових підходів до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення, спрямованих на подальше розширення застосування соціальних послуг, так і застарілих радянських підходів, для яких традиційними формами соціального захисту є пільги та соціальні виплати [3, с. 22–23].

Загалом же варто відзначити, що фундаментом розвитку національного соціального законодавства у сфері публічного управління соціальним захистом є різні міжнародні соціальні акти, які мають як регіональний, так і світовий рівні. До останнього, на наш погляд, слід віднести такі документи, як:

- Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.);
- Декларація прав дитини (ООН, 1959 р.);
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ООН, 1966 р.);
- Конвенція про права дитини (ООН, 1989 р.);
- Всесвітня декларація ООН про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (1990 р.);
- Резолюція ООН «Принципи медичної етики» (1992 р.);
- Стандартні правила щодо урівняння можливостей інвалідів (1994 р.);
- Копенгагенська декларація про соціальний розвиток (1995 р.).

Що стосується регіонального рівня, то, оскільки Україна обрала євроінтеграційний вектор, важливими є документи саме європейської частини світу, а саме (хронологічно):

- Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (Рада Європи, 1953 р.)
- Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Турін, 1961 р., переглянута у 1996 р.);
- Європейський кодекс соціального забезпечення (ЄС, 1964 р., переглянутий у 1990 р.);
- Хартія основних соціальних прав трудящих (ЄС, 1989 р.) та ін.

Водночас базовим державним законом вітчизняної системи формування та реалізації державної соціальної політики щодо соціального захисту населення є Конституція України. Основний закон установлює перелік невід’ємних соціальних прав і свобод людини та громадянина, які базуються на вищезазначених міжнародних нормах. До них

належать: право громадян на працю, заробітну плату (ст. 43); право на відпочинок (ст. 45); право на страйк для захисту своїх соціальних і економічних інтересів (ст. 44); право на належний соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї (ст. 48); право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на безпечне для життя і здоров’я довкілля (ст. 50); право на державний захист сім’ї (ст. 53); право на освіту (ст. 53)

Правовою основою публічної політики у зазначеній сфері є також Закони України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р., «Про охорону праці» [3] від 14 жовтня 1992 р., «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» [4] від 9 липня 2003 р., «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [5] від 21 березня 1991 р., «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6] від 22 жовтня 1993 р., «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р., «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 6 жовтня 2005 р., «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 р., «Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 р. та ін.

Як бачимо, правові основи для функціонування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом закладені низкою законодавчих актів, яких налічується близько 60, а також запроваджено більше ніж 120 підзаконних нормативно-правових актів. Національна система соціального захисту України охоплює різноманітні напрями: забезпечення прожиткового мінімуму населення; забезпечення громадянам заробітку для задоволення власних матеріальних і моральних потреб у межах відповідного закону; захист найманих робітників від негативних наслідків індустріального виробництва; захист цивільних і політичних прав і свобод тощо [2, с. 134].

Із 24 комітетів Верховної Ради України як найвищого законодавчого органу нашої держави (у т. ч. спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації та народні депутати, які не входять до складу жодного комітету) сім є профільними суто з питань соціальної політики. Це:

- Комітет із питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;
- Комітет із питань молоді та спорту;
- Комітет із питань екологічної політики та природокористування;
- Комітет із питань освіти, науки та інновацій;
- Комітет із питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування;
- Комітет із питань інтеграції України з Європейським Союзом.

Ще один центральний орган виконавчої влади, що займається питаннями соціального захисту, статус якого прирівнюється до Державного комітету України, – Пенсійний фонд України. Він керується Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства соціальної політики України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України.

Підсумовуючи все вищесказане, можна стверджувати, що в Україні розбудована достатня правова основа для функціонування системи соціального захисту, однак у законодавчих актах існують певні прогалини, які потребують більш детального розгляду. Враховуючи конституційні засади права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, що відбулися в країні останніми роками, які кардинально змінили правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, надзвичайно актуальною є подальша розробка проблем щодо права соціального захисту як галузі державного управління, предмета, методу, системи, джерел, принципів, правовідносин у цій сфері, а також правового статусу суб'єктів, системи соціальних стандартів і державних гарантій і їх відповідності міжнародним соціальним стандартам. Особливо важливою проблемою є правові аспекти державної соціальної допомоги як однієї з організаційно-правових форм соціального захисту.

Водночас необхідно підкреслити, що провідним органом виконавчої влади соціального захисту населення є Міністерство соціальної політики України, створене 9 грудня 2010 р. унаслідок реорганізації Міністерства праці та соціальної політики України у зв'язку з адміністративною реформою. У діяльності Міністерство керується Конституцією та законами України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також Положенням про нього. У Поло-

женні зазначено основні завдання, права, повноваження, чисельність і структура Міністерства соціальної політики, обов'язки Міністра соціальної політики та ін.

Основні завдання Міністерства:

1) Реалізація державної політики стосовно регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних і організаційних засад зайнятості населення, його захисту від безробіття;

2) здійснення державної політики із забезпечення державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм із питань соціальної та демографічної політики;

3) визначення і реалізація державної політики, спрямованої на установлення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплату праці, нормування та стимулювання праці, фахової кваліфікації робіт і професій, умов праці;

4) творення основних напрямів державної політики та проведення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціального діалогу з питань реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудова відносин;

5) утілення в життя державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян;

6) формування державної політики стосовно надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у т. ч. малозабезпеченим і багатодітним сім'ям;

7) проведення державної політики у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;

8) здійснення державної політики у сфері надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення;

9) реалізація державної політики, спрямованої на соціальну й фахову адаптацію військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, і тих, котрі підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань;

10) виконання державної політики з питань сім'ї та дітей [5, с. 154].

**Висновки.** Отже, підсумовуючи аналіз передумов та організаційно-правових основ формування системи публічного управління у сфері соціального захисту в Україні, можемо зробити такі висновки:

1. Публічне управління у сфері соціального захисту в Україні має досить тривалу історію від церковного доброчинства за часів середньовіччя та модерну до виникнення державних інститутів і формування повноцінної законодавчої бази у незалежній країні.

2. Вітчизняна нормативно-правова база здійснення публічного управління у досліджуваній сфері досить розгалужена, проте з огляду на євроінтеграційну стратегію нашої держави вона передбачає приведення її у відповідність до міжнародно-правових, у т. ч. європейських, стандартів.

3. Цілісна система органів публічного управління соціальним захистом в Україні не виключає необхідності удосконалення системи органів влади, організаційно-правових основ її функціонування.

#### Список літератури:

1. Гончаров А.В. Теоретико-правові засади соціального захисту в Україні : автореферат дис. : 12.00.01. Луганськ : Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка 2011. 18 с.
2. Іляш О.І. Економіка праці та соціально-трудові відносини : навчальний посібник. Київ : Знання, 2010. 476 с.
3. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. Київ : Центр громадської експертизи, 2009. 104 с.
4. Україна. Соціальна сфера у перехідний період. Аналіз світового банку / за ред. О. Коваленко. Київ : Основи, 1994. 247 с.
5. Юрченко Ю.Д. Державне управління в сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : рук. дис. : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2006. 220 с.

#### **Melkonian A.H. HISTORICAL AND ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF FORMATION OF THE UKRAINIAN SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL PROTECTION**

*The article reveals and analyzes the historical and organizational and legal bases of the formation of the Ukrainian system of public management of social protection.*

*The author's chronology of formation of the Ukrainian system of public management of social protection which consists of five stages covering more than one thousand years is offered. Accordingly, it is revealed that public administration in the field of social protection in Ukraine has a long history from church charity in the Middle Ages and modern times to the emergence of state institutions and the formation of a full-fledged legal framework in an independent country.*

*It is revealed that the foundation of the development of national social legislation in the field of public management of social protection is various international social acts that have both regional and global levels. Accordingly, it is proved that the Ukrainian legal framework for public administration in the study area is quite extensive, but based on the European integration strategy of our country, it provides for bringing it in line with international law, including European standards.*

*It is proved that given the constitutional principles of the human right to social protection in Ukraine, as well as significant changes in recent years that have radically changed the legal regulation of relations in the field of social protection, it is extremely important to further develop problems of social protection management, on the subject, method, system, sources, principles, legal relations in this area, as well as on the legal status of subjects, the system of social standards and state guarantees and their compliance with international social standards.*

*It is substantiated that despite the existing integrated system of public administration of social protection in Ukraine, but this does not exclude the need to improve the system of government, organizational and legal framework for its operation.*

**Key words:** social protection, public administration, organizational and legal bases, public management of social protection, Ukrainian system of public management of social protection.