

Дубич К.В.,

кандидат педагогічних наук, доцент,

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Державне управління соціальними послугами: термінологічний аналіз

У статті на базі аналізу наукових джерел досліджено термінологічний апарат державного управління соціальними послугами. Класифіковано та стисло охарактеризовано терміни, які використовуються в розкритті механізмів державного управління соціальними послугами, серед яких: соціальні послуги та основні форми їх надання, охарактеризовано соціальну роботу як практичну професійну діяльність із надання послуг; визначено функції держави та основні напрями діяльності, що відображені в цілях та характеризують її зміст і соціальне призначення в суспільстві; охарактеризовано сутність поняття “державне управління” як використання управлінських, правових та політичних теорій і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих та судових повноважень з метою забезпечення функцій регулювання і надання послуг суспільству.

Ключові слова: державне управління, соціальна політика, соціальні послуги, соціальне обслуговування, соціальний захист, соціальна робота.

Дубич К.В. Государственное управление социальными услугами: терминологический анализ

На основании анализа научных источников исследован терминологический аппарат государственного управления социальными услугами. Классифицирована и дана характеристика терминам, которые используются в раскрытии механизмов государственного управления социальными услугами, среди которых: социальные услуги и основные формы их предоставления, раскрыта социальная работа как практическая профессиональная деятельность по предоставлению социальных услуг; определены функции государства и основные направления его деятельности, которые отображены в целях и характеризуют его сущность, социальное предназначение в обществе. Раскрыто понятие “государственное управление” как использование управленческих, правовых, политических теорий и процессов для реализации законодательных, исполнительных, судебных полномочий с целью обеспечения функций регулирования и предоставления услуг обществу.

Ключевые слова: государственное управление, социальная политика, социальные услуги, социальная защита, социальное обеспечение, социальная работа.

Dubych K.V. The public administration Social services: terminological analysis

The article is based on the analysis of scientific sources disclosed terminology governance of social services. Author classified and briefly described the terms used in revealing the mechanisms of state control of social services, including: social services and basic forms of supply, described social work as a practical professional activities to provide services; the functions of the state as a mainstream activity that are reflected in the objectives and describing its essence and social purpose in society; characterized the essence of the concept of “governance”: the use of administrative, legal and political theories and processes for the implementation of the legislative, executive and judicial powers to ensure that regulatory functions and provide services to the public.

Key words: public administration, social policy, social services, social services, social protection, social work.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Становлення галузі знань державного управління в системі соціальних послуг передбачає акцент на існуючих і розробленні її основних понять та термінів, а одним із найважливіших компонентів системи логічного впорядкування знань є термінологічний апарат.

Термінологічний апарат державного управління системи соціальних послуг – це сукупність понять, категорій і термінів, які дають змогу в узагальненій формі

відображати явища, що досліджуються, а також зв'язки між ними шляхом фіксації історичних, соціально-економічних та інших ознак і закономірностей.

Сьогодні спостерігається велика неузгодженість у питаннях визначення ключових термінів в “державному управлінні системою соціальних послуг” із-за розбіжності в їх трактуваннях, і особливо це спостерігається в нормативно-законодавчих актах, що ускладнює навчально-професійну та наукову роботу в цьому напрямі.

Шлях визначення термінів для всіх галузей знань, у тому числі і для державного управління системою соціальних послуг, є досить непростим та довготривалим і складається з досліджень, протиріч, дискусій з метою з'ясування термінів і понять, які є дійсно визначальними для нього.

У контексті викладеного вище і актуалізується проведення наукових досліджень основних термінів державного управління соціальними послугами в Україні, результати якого мають практичне та теоретичне значення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Написанню статті передувало здійснення ретельного аналізу джерельної бази – низки енциклопедичної літератури, наукових праць та публікацій як вітчизняних, так і зарубіжних учених, дослідників, які через призму державного управління та інших галузей науки досліджували різні аспекти державного управління та систему соціальних послуг.

Базою термінологічного аналізу стали результати теоретичних досліджень, концептуальні досягнення в державно-управлінській галузі науки, які вивчалися нами в енциклопедичних виданнях з державного управління, авторами яких є українські вчені В.Бакуменко, М.Білинська, І.Грицяк, В.Загорський, Ю.Ковбасюк, В.Князев, А.Михненко, П.Надолішній, І.Розпутенко, В.Сороко, Ю.Сурмін, С.Телешун, В.Трощинський та ін.

Осмисленню вітчизняної системи соціального захисту населення та її складової – системи соціальних послуг сприяли наукові роботи та публікації таких учених і дослідників, як С.Бандур, К.Батигін, Н.Болотін, Н.Борецька, К.Ващенко, Н.Власенко, О.Власюк, І.Гнибіденко, С.Горбунова-Рубан, В.Гошовська, А.Гриненко, В.Скуратівський, В.Трощинський, М.Кравченко, А.Колот, І.Курило, Е.Лібанова, О.Макарова, М.Мокляк, О.Новікова, О.Палій, О.Петрос, О.Піщуліна, О.Савченко, Ю.Саєнко, Т.Семигіна, Б.Сташків, П.Ситнік, Н.Ярош, І.Ярошенко та ін.

Краще розуміти процес надання соціальних послуг дали змогу висновки та результати наукових досліджень, які викладено в працях В.Бабаєва, Я.Белєвцевої, С.Горбунової-Рубан, В.Дзюндзюка, Д.Карамішева, Л.Качан, О.Коротич, В.Мамонової, Н.Мельтюхова, Г.Одінцової, Л.Сідельнік, О.Безпалько, С.Харченко, Т.Семигіної, О.Савчук, І.Миговича та ін. Увагу автора привернули наукові джерела, в яких вивчаються різні аспекти соціальної сфери та надання соціальних послуг, таких міжнародних експертів і зарубіжних дослідників, як С.Бекман, Н.Булейн, М.Дімітрова, Р.Лоуренс, К.Новикова, К.Ньюмен, Б.Медисон, Т.Мартін, Л.Панов, Н.Путило, Р.Тофтисова-Матерон, М.Трейсі, Г.Холліс, І.Фултц, В.Чиркін та ін.

Незважаючи на існування низки наукових праць і публікацій, в яких розкриваються різні аспекти державного управління та сфери соціальних послуг, питання термінологічного аналізу державного управління соціальними послугами залишаються на узбіччі проведення наукових досліджень у державно-управлінській

галузі знань в Україні. Викладене вище і зумовило вибір автором теми статті та потребу проведення відповідного дослідження.

Мета дослідження полягає в термінологічному аналізі понять відносно “державного управління соціальними послугами”.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Дослідження розпочато зі здійснення аналізу етимології словосполучення “соціальні послуги”, яке є одним із ключових понять системи соціальних послуг, для цього проаналізовано термін “соціальний” з метою чіткого його розуміння. У великому тлумачному словнику сучасної української мови [5, с. 1360] слово “соціальний” визначається як “пов’язаний із життям та стосунками людей у суспільстві” або “породжений умовами суспільного життя, певного середовища, ладу”.

Під поняттям “соціальна сфера” розуміють систему життєдіяльності суспільства, яка включає такі складові (підсистеми): систему відтворення, функціонування та задоволення соціальних інтересів людей, соціальних груп, їх соціальних цінностей (передусім соціальної справедливості), забезпечення їх соціальної безпеки (зокрема через соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо); установи, заклади і підприємства соціальної інфраструктури, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг; соціальну структуру суспільства і соціальні відносини.

Варто відмітити, що в Україні впродовж тривалого часу, ще з радянського періоду спільного історичного розвитку, процес виробництва в соціальній сфері надання соціальних послуг розглядався похідним від його базової компоненти – економіки, яка ґрунтується на процесі матеріального виробництва. Економісти розглядають соціальну сферу переважно як частину економіки, пов’язаної з потребами людини, сім’ї, соціальної групи, суспільства в цілому, задоволенням соціальних потреб, споживанням благ та послуг тощо. Вони вважають, що соціальна сфера є похідною від економічної і розглядають її у взаємозв’язку із соціальними витратами та оцінюють її економічними показниками. Утім, сучасні вчені-економісти пов’язують процес економічного розвитку в епоху постіндустріального суспільства або “економіки знань” (the knowledge-based economy) із соціальним чинником і вважають, що ключовим елементом у структурі соціальної сфери є потреби індивіда та групи. А відтак ступінь задоволення потреб людини в необхідних для неї благах, до яких відносять і соціальні послуги, вказує на рівень розвитку соціальної сфери. Функціонування соціальної сфери та надання соціальних послуг здійснюється через діяльність відповідних установ соціальної інфраструктури. Інакше кажучи, соціальна інфраструктура – це стійка сукупність галузей і видів діяльності, що створюють умови для задоволення потреб людини, однією з яких є соціальні послуги. Установи та підприємства соціальної інфраструктури (соціальні, медичні, побутові тощо) забезпечують взаємодію матеріального середовища і соціальних суб’єктів для раціональної організації життєдіяльності людей [9, с. 562–563]. У цьому контексті соціальну сферу розглядають як сферу життєдіяльності суспільства, спрямовану на соціальний захист людини, невід’ємною складовою якої є соціальні послуги.

Резюмуючи викладене вище, можна сформулювати такі тези стосовно терміна “соціальний”, який: пов’язаний із наявністю та задоволенням соціальних інтересів і потреб особи, соціально уразливих груп населення, реалізацією принципу соціальної справедливості; пов’язаний із діяльністю у сфері таких послуг; вказує на суб’єктів, які отримують і надають такі послуги; визначає ступінь задоволення потреб людини в таких послугах, рівень розвитку соціальної сфери.

Слово “*послуга*” трактується як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому або діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб [4]. В економічному енциклопедичному словникові [9, с. 138–139, 405] термін “*послуга*” витлумачується як особлива споживна вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу і суспільства. Послуги – це певні блага, які представляються у формі діяльності та спрямовані на задоволення потреб населення. З економічної точки зору особливістю послуги є те, що вона корисна не як річ, а як діяльність. Тобто отримання послуги пов’язане з процесом її створення. Така діяльність не пов’язана зі зміною і перетворенням форм матерії, сил природи та має нематеріально-речовий характер. Особливістю послуги є неможливість її нагромадження, зберігання і транспортування більшості з них. Тобто послуга є предметом споживання з боку окремої людини, соціальних верств населення, але її неможливо виміряти або накопичити, на відміну від товару, фінансового та інших видів капіталу.

У політекономічному контексті *послуга* означає економічні відносини, що виникають у процесі її надання (відчуження) виробниками (постачальниками) та їх одночасного привласнення споживачами за певну плату, а також між власниками відповідних організацій (які надають послугу) та зайнятими на них найманими працівниками. Розрізняють особисті послуги, що задовольняють потреби окремої особи (в культурно-побутовому обслуговуванні, отриманні освіти, охороні здоров’я тощо) та колективні послуги, що задовольняють колективні та суспільні потреби (охорона суспільного порядку, управління суспільством тощо). З фінансової точки зору виділяють послуги матеріальні та нематеріальні. Виокремлюють також *послуги неринкові* – послуги, що надаються державою та некомерційними організаціями з метою безоплатного або пільгового задоволення індивідуальних і колективних потреб населення. До таких послуг, зокрема, належать і соціальні послуги.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги” [17] визначено поняття “*соціальні послуги*”, які є комплексом заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв’язання їхніх життєвих проблем. Під “*складними життєвими обставинами*” розуміють обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров’я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, унаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті. Ст. 5 Закону [17] визначено такі дві *основні форми надання соціальних послуг*:

1) *матеріальна допомога*, яка надається особам, що перебувають у складній життєвій ситуації, у вигляді грошової або натуральної допомоги (продуктів харчування, засобів санітарії і особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття та інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації);

2) *соціальне обслуговування* – система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом’якшення життєвих труднощів, підтримка їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності.

Соціальне обслуговування здійснюється: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та

зкладах; в установах та закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Надання соціальних послуг відносять до комплексних соціальних заходів, які передбачають забезпечення окремих соціальних груп населення (отримувачів), власне, такими послугами з метою розв'язання їхніх життєвих проблем, які вони не можуть самотійно подолати. Соціальне обслуговування включає в себе послуги, що надають соціальні служби окремим особам або групам населення для пом'якшення їх життєвих труднощів. А відтак, надання соціальних послуг є складовою соціального обслуговування або системою останньої.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12 [16] передбачається, що соціальні послуги можуть надаватися на платній основі. Цією постановою затверджено порядок надання платних соціальних послуг та їх перелік. Перелік і порядок надання соціальних послуг за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Правник Б.Сташків у своїх публікаціях досліджує право соціального забезпечення, розглядає соціальні послуги як діяльність соціальних служб, яку спрямовано на задоволення потреб особи щодо її пристосування до існуючого середовища, реабілітації та можливості проживати повноцінним життям [19, с. 76–79]. З огляду на проаналізоване вище, такий підхід до визначення терміна “соціальні послуги” має такі основні недоліки:

- 1) нечітко встановлено адресатів, отримувачів соціальних послуг;
- 2) досить широке коло соціальних питань (“задоволення потреб особи щодо її пристосування до існуючого середовища, реабілітації та можливості проживати повноцінним життям”), які відповідно до поданого автором визначення соціальні служби мають перебрати на себе та забезпечувати їх вирішення.

Надання соціальних послуг тісно пов'язане з терміном “соціальна робота” (від англ. – *social work*), під яким у цьому дослідженні розуміється [6, с. 392]: 1) специфічний вид професійної діяльності, державне і недержавне сприяння людині з метою забезпечення соціального і матеріального рівнів її життя, надання індивідуальної допомоги окремій особі, соціальній групі або групам; 2) практична професійна діяльність з надання допомоги та підтримки особам, що опинилися в скрутній життєвій ситуації та не можуть самотійно її подолати. *Об'єктом соціальної роботи* є особи, які потребують соціальної допомоги, підтримки. *Суб'єкти соціальної роботи* – соціальні працівники, фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності та господарювання, які відповідають певним установленим критеріям такої роботи, пов'язаної з наданням соціальної допомоги.

Отже, поняття “соціальна робота” та “надання соціальних послуг” співвідносяться між собою, як ціле та його частина. Інакше кажучи, термін “соціальна робота” є ширшим за поняття “надання соціальних послуг”.

У контексті досліджуваної тематики цієї статті актуалізується потреба в здійсненні аналізу зарубіжних підходів до тлумачення терміна “соціальні послуги”, які можна виявити в науковій енциклопедичній літературі. В енциклопедії “Британіка” [26] термін “соціальна послуга” (*social service*) ототожнюється із соціальним обслуговуванням, соціальною роботою та трактується як будь-які

послуги, що надаються як державними установами, так і приватними підприємцями з метою допомоги зубожілим, постраждалим або уразливим особам чи групам.

В іншому енциклопедичному словнику, виданому на Заході, окремого визначення поняття “соціальні послуги” немає, водночас соціальні послуги разом з наданням матеріальної допомоги є складовою системи соціального захисту (“держави загального добробуту”) [24, с. 1019].

У ХХ ст. соціальні послуги набули свого поширення та розвитку завдяки концепції соціального обов’язку. Термін “соціальна послуга” асоціюється із професійною діяльністю, пов’язаною з наданням таких послуг.

Соціальні послуги взаємопов’язані певною мірою з послугами державними та управлінськими (адміністративними), що надаються державою. *Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державного управління суспільству та окремим його членам для задоволення їх потреб, гарантованих громадянам демократичної, соціальної і правової країни її конституцією. До суб’єктної складової, яка надає державні послуги, належать органи державної влади (передусім виконавчої), державні організації, підприємства, виконавчі органи місцевого самоврядування, а також різноманітні установи, підприємства, організації, яким держава делегує свої повноваження щодо надання послуг згідно з відповідними нормативно-правовими актами і стандартами [11, с. 446].

Важливою складовою послуг, які надаються державою, є *адміністративні послуги*, перелік яких визначений і включає: процес видачі ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного спрямування, сертифікатів, свідоцтв тощо; реєстрацію (фактів, суб’єктів, прав, об’єктів, зокрема легалізація суб’єктів і актів (документів); інші види діяльності.

Інакше кажучи, адміністративні послуги, як і соціальні, є результатом реалізації суб’єктом владних повноважень, який уповноважений відповідно до законодавчого акта забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Адміністративні послуги можуть надаватися згідно із стандартами також іншими державними установами або організаціями шляхом делегування і відповідного нормативно-правового закріплення ним повноважень від органу державної влади, а процес їх надання регулюється прийняттям відповідного адміністративного рішення.

Таким чином, категорії “соціальні послуги”, “державні послуги”, “адміністративні послуги” мають спільні риси, а саме:

- всі види послуг надаються з метою задоволення потреб окремих категорій суспільства, забезпечення реалізації взятих на себе державою соціальних зобов’язань і гарантій, які визначені конституцією, законодавчими та нормативно-правовими актами;

- перелік і порядок надання вказаних послуг регламентуються відповідними нормативно-правовими актами;

- послуги надаються органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які отримали від держави відповідні повноваження та взяли на себе відповідальність за ефективність, якість та вчасність їх надання;

- повноваження щодо надання вказаних послуг відповідно до встановлених державних стандартів можуть бути певною мірою делеговані від органів державної влади, державних до недержавних організацій (суб’єктам підприємницької діяльності,

громадським та благодійним організаціям та ін.) у порядку, визначеному нормативно-правими актами.

Ключовим поняттям дослідження статті є термін “державне управління”. На початку дослідження необхідно здійснити термінологічний аналіз поняття “держава”. В енциклопедичному словнику з державного управління [12, с. 141–142] під терміном “держава” пропонується розуміти інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в соціально неоднорідному суспільстві з метою його організації і впорядкування. Заслуговує на увагу та є корисним для даного дослідження визначення поняття “*держава*” як соціально-політичного механізму, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки [14, с. 150].

Інакше кажучи, держава є формою суспільства, за допомогою якої відносини в ньому стають впорядкованими, сталими, внаслідок чого суспільство розвивається. Держава має обслуговувати всі соціальні прошарки населення. Сутність держави розкривається в тому, що вона за допомогою різних державних механізмів надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Держава повинна керуватися правовими нормами та забезпечувати реалізацію принципу соціальної справедливості. Держава за напрямками своєї діяльності надає державні послуги всьому суспільству [7, с. 25].

З огляду на викладене вище доречно проаналізувати термін “*соціальна справедливість*”*, під яким розуміють одну з фундаментальних цінностей суспільного життя, що ґрунтується на засадах єдності інтересів суспільства і особи, врівноваженості в соціальних відносинах прав і обов’язків людей. Соціальна справедливість є однією з ключових умов соціального прогресу та утвердження рівності соціальних прав кожної особистості, гарантування соціальних прав і свобод громадян, соціального захисту непрацевдатних, малозабезпечених категорій населення. Гаслами принципу соціальної справедливості є “кожному за працею”, “всім порівну”, “кожному по заслuzі”; “кожному за потребами”, “кожному за рангом”; “кожному те, що передбачає закон” тощо. Відповідно до цих гасел та їх комбінацій розрізняють такі концепції соціальної справедливості, як ліберальна, неоліберальна, консервативна, неоконсервативна, соціалістична, комуністична та ін. [9, с. 554–555].

У контексті даного дослідження, на думку автора, прийнятним видається визначення *соціальної справедливості*, таке [8, с. 369]:

- наявність рівних можливостей з реалізації здібностей і задоволення соціально-економічних потреб для окремих індивідів, соціальних верств і груп;
- важлива цінність життя суспільства, що передбачає врівноваженість прав і обов’язків громадян, а також інтересів суспільства, колективу і окремої особи.

У будь-якому суспільстві на державу покладається виконання певних визначених функцій та завдань. Тобто *функції держави* – це основні напрями та види діяльності держави, які відображені в завданнях і цілях, що характеризують її сутність та соціальне призначення в суспільстві. У різних умовах суспільного поступу та на певних етапах історичного розвитку держави набувають пріоритетного значення ті чи інші завдання й цілі. А відтак змінюються і функції держави, які вона виконує в

* **Соціальна справедливість** від англ. – Social Justice, лат. Justitia – зв’язок із законом.

певних сферах суспільних відносин (економіка, соціальний захист населення тощо) [12, с. 744].

Функції держави виокремлюють у: *внутрішні* – задоволення потреб і інтересів соціальних груп та ін.; *зовнішні* – захист недоторканності кордонів, цілісності території, суверенітету та ін. Функції держави поділяють на політичні, економічні, соціальні та ін. *Соціальні функції* відносять до *основних* функцій держави, найбільш важливих напрямів діяльності, через які виявляються та конкретизуються їх сутність і соціальне призначення. В.Скуратівський, А.Михненко та Е.Макаренко визначають такі основні соціальні функції держави [12, с. 657]: *регулятивну* – стимулювання державою активної діяльності особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, моральних важелів, внаслідок чого люди стають здатними до самоорганізації та самозахисту; *соціально-захисну* – соціальні гарантії держави, забезпечення соціальних прав громадян у разі зниження матеріального рівня життя, втрати роботи, працездатності, старіння, інших ситуацій, які супроводжують людину від народження до смерті; *стабілізаційно-адаптивну* – дотримання державою принципу соціальної справедливості, урахування в державній політиці реакції населення, громадської думки, підтримка авторитету держави серед населення, вплив на формування ціннісної свідомості суспільства, узгодження інтересів, урегулювання правовими засобами конфліктів у суспільстві, забезпечення його сталого розвитку.

Під *соціальною функцією держави* вітчизняний правник-науковець І.Арістова пропонує розуміти один із напрямів діяльності держави, який полягає у створенні державою необхідних умов, що забезпечують гідне життя людини незалежно від її соціального становища, участі у виробництві сукупного національного доходу, а також належного правового механізму її соціальної захищеності відповідно до міжнародних стандартів. Соціальна функція держави реалізується в різних сферах суспільного життя, є досить розгалуженою, широкомасштабною за обсягами діяльності держави та багатогранною за змістом. Так, до напрямів діяльності виконання державою соціальних функцій віднесено: охорону праці та здоров'я людей; забезпечення гарантованого мінімального розміру оплати праці; державну підтримку сім'ї, материнства, батьківства та дитинства, інвалідів і людей похилого віку, розвиток системи соціальних служб, установа державних пенсій, допомоги та інших гарантій соціального захисту [2, с. 18]. На думку професора В.Бабаєва, основним призначенням соціальної функції держави є забезпечення суспільного добробуту, гідного життя і розвитку кожної людини, створення рівних можливостей для всіх громадян в досягненні добробуту [20, с. 77]. Тобто соціальна функція держави пов'язана із забезпеченням дотримання та реалізацією нею в суспільстві принципу соціальної справедливості.

В Україні соціальні функції держави закріплено в ст. 6 Конституції України [13], відповідно до якої Україна є соціальною державою. Сутність соціальної функції держави відображено в ст. 3 Основного Закону: людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Соціальну функцію держави виконують створені нею на рівні держави інститути – державні органи, які зорганізовані в певні структури, такі як Мінсоцполітики, Міністерство охорони здоров'я та ін. Такі державні органи здійснюють функціональне управління в соціальній сфері суспільного життя.

У контексті аналізу поняття “державне управління” дослідимо термін “управління”, під яким у межах статті слід розуміти: діяння, що призводять до зміни стану певного об’єкта; вплив на об’єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до визначеної мети [9, с. 675].

Варто відмітити, що в зарубіжних і вітчизняних наукових працях немає спільного, загально визнаного методологічного підходу до трактування та чіткого розуміння сутності поняття “державне управління”. Природа цього суспільного феномену розглядається та обґрунтовується в управлінських теоріях, концепціях по-різному, а інколи і суперечливо. Найбільш прийнятними в контексті дослідження видаються такі визначення поняття “*державне управління*”, як :

– сукупність видів діяльності держави (форм реалізації державної влади); організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси [7, с. 13];

– цілеспрямований організуючий і регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи, громадянина з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави, які визначено в Конституції та законодавчих актах, через впровадження державної політики, яку розроблено політичною системою і законодавчо закріплено через діяльність органів державної влади, яких наділено відповідними повноваженнями та компетенцією [7, с. 32];

– використання управлінських, правових та політичних теорій і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих та судових повноважень з метою забезпечення функцій регулювання і надання послуг суспільству [25, с. 4–7];

– вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціальним та адміністративно-політичним будівництвом [1, с. 8];

– практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [3, с. 63];

– діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [12, с. 150].

Державне управління є складною соціальною системою суспільства, що відіграє важливу роль в його існуванні та розвитку [12, с. 10–11].

Одним із напрямів діяльності державного управління є розроблення і виконання соціальної політики. *Соціальна політика* – це комплекс заходів, який охоплює різноманітні напрями соціальної сфери суспільства і здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту і надання соціального захисту різним верствам населення [12, с. 657]. Між поняттями “державне управління” та “соціальна політика” існує взаємозв’язок: структура і функції державного управління покликані сприяти реалізації цілей соціальної політики. Інакше кажучи, соціальна політика здійснюється через систему державного управління шляхом вжиття відповідних комплексних заходів.

Соціальна політика значною мірою визначає процес надання соціальних послуг. Соціальні послуги є складовою соціальної політики, а метою їх надання є розв'язання певною мірою соціальних проблем, що виникають у суспільстві. Держава з метою розв'язання проблем, що виникають в окремих осіб, соціальних групах, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, розробляє та здійснює соціальну політику – відповідний комплекс заходів з надання їм допомоги. Іншими словами, держава бере на себе зобов'язання щодо соціальних послуг шляхом фінансування їх надання, ресурсного забезпечення, гарантування вільного доступу до цих ресурсів та застосування інших державно-управлінських механізмів.

Соціальна політика – це система управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів і форм діяльності суб'єктів, сукупність принципів, рішень, дій, що втілюються в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб, збалансування соціальних інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, вирішення соціальних завдань, формування соціальних цінностей. У широкому розумінні соціальна політика – це система інституційних і надінституційних, державних та громадських, суспільних і особистих, індивідуальних способів та форм діяльності, спрямованих на створення умов для всебічної самореалізації соціального потенціалу людини, її сутнісних сил [12, с. 657].

Визначення соціальної політики, які подаються в словнику-довіднику О.Оболенського [8, с. 271] та в роботі авторського колективу під керівництвом Т.Семигіної [21, с. 8–9], автор розглядає як такі, що не повністю відображають сутності цього терміна. Зокрема, важливо підкреслити, що заходи соціальної політики можуть реалізовуватися не тільки державними, а й недержавними (приватними особами, благодійними організаціями та ін.) соціальними службами, а їх фінансування може здійснюватися не лише за рахунок державного бюджету, а й з інших джерел.

До напрямку соціальної політики слід віднести соціальний захист і соціальне обслуговування населення, де здійснюється діяльність державних і недержавних соціальних служб, які взаємодіють між собою з метою надання *соціальних послуг*.

У контексті дослідження статті цілком доречною та обґрунтованою є необхідність у витлумаченні терміна “*соціальне забезпечення*” (англ. – social provision). Варто відмітити, що в чинному законодавстві України не має нормативно-правового визначення термінів “соціальний захист” і “соціальне забезпечення”, як і немає єдиного закону, в якому б урегулювалися всі аспекти цих категорій [15, с. 8]. Під *соціальним забезпеченням* розуміють державну систему допомоги громадянам, які через соціально значимі причини не мають самостійних засобів існування, у вигляді винагороди за працю або отримують їх в обсязі, недостатньому для задоволення життєвих потреб. Категорії громадян, які підпадають під соціальне забезпечення, визначаються чинним законодавством. До них відносять: осіб, які перебувають за межами юридично встановленого працездатного віку (діти і підлітки до 14–16 років, люди пенсійного віку); осіб, які не можуть бути повноцінними учасниками суспільного виробництва за станом здоров'я (мають вади фізичного або психічного розвитку, тимчасово непрацездатні); жінок у період вагітності і догляду за дитиною; осіб, які виконують у сім'ї функції, що не можуть поєднуватися з роботою (догляд за малолітніми дітьми, інвалідами, людьми похилого віку). Через систему

соціального забезпечення громадяни можуть реалізовувати своє конституційне право та матеріальне забезпечення в старості, у випадку захворювання, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника. Така система охоплює пенсії, допомоги працюючим (за тимчасової непрацездатності, вагітності і пологів), самотнім матерям, багатодітним і малозабезпеченим сім'ям та ін. [6, с. 398].

Соціальне забезпечення розглядають переважно в двох аспектах: економічному та правовому. Економісти вбачають у цьому терміні спосіб перерозподілу суспільних благ (від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх, тобто на користь осіб, які тимчасово чи постійно потребують з боку суспільства особливої підтримки), а також усі види допомоги членам суспільства за рахунок суспільних фондів споживання. Правовий підхід до розуміння цього поняття базується на вибіркового наданні матеріальних благ (безоплатно або через пільги) окремим членам суспільства, категоріям громадян, які потребують захисту з боку держави [18, с. 14–15]. Соціальне забезпечення передбачає надання громадянам, які втратили джерела до існування чи несуть непосильні витрати, матеріальних благ (соціальне житло, житлові субсидії, освіта, пенсії, допомоги, пільги, соціальні послуги, медична допомога і лікування тощо), які вони отримують від суспільства безплатно або на пільгових умовах. Найбільш прийнятним для даного дослідження є трактування *соціального забезпечення* як діяльності держави щодо матеріального забезпечення осіб, які мають обмежені можливості на ринку праці, а також осіб, що зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я і (або) засоби для існування та не можуть матеріально забезпечити себе і своїх утриманців [23, с. 230].

Отже, соціальне забезпечення має зв'язок із соціальними послугами, оскільки, по-перше, здебільшого зорієнтоване на надання матеріальної, грошової допомоги певним категоріям населення, а, по-друге, навпаки, – на нематеріальну і негрошову форми допомоги, здебільшого шляхом надання послуг. Проаналізуємо і порівняємо поняття “соціальне забезпечення” та “соціальний захист”, актуальність яких певною мірою описана вище. На думку автора, слушним є підхід до співвідношення цих понять, запропонований Н.Шульгою [22, с. 27], який вважає, що *термін “соціальний захист” за своїм змістом має значно ширше поняття і включає в себе термін “соціальне забезпечення”*. Сутність останнього полягає в тому, що це спосіб перерозподілу національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків. Соціальне забезпечення – це система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативному впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування.

Варто також відмітити, що “соціальне забезпечення” (соцзабез) здебільшого асоціюється із СРСР, оскільки цей термін є втіленням радянської моделі соціального захисту населення. В Україні з отриманням державної незалежності термін “соціальне забезпечення” еволюціонував у поняття “соціальний захист”, яке офіційно було визнано в 1995 р. відповідно до міжнародних правових актів і практики. Право громадян на соціальний захист, яке включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, визначено ст. 46 Конституції України [13].

Результати здійсненого у статті термінологічного аналізу державного управління соціальними послугами дають змогу сформулювати такі *висновки*.

Аналізом виявлено, що термін “соціальний” означає наявність і задоволення соціальних потреб, інтересів уразливих груп населення, реалізацію принципу соціальної справедливості, діяльність у такій сфері; “послуга” має нематеріально-речовий характер, її неможливо накопичувати і зберігати, є корисною діяльністю, що задовольняє потреби окремої особи, певних соціальних груп населення, які її отримують. Термін “соціальні послуги” має визначення у вітчизняному законодавстві та означає надання допомоги та інші заходи, які вживаються з метою розв’язання життєвих проблем особи, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Соціальні послуги є об’єктом соціальної політики, важливою сферою життєдіяльності суспільства та діяльності відповідних уповноважених державою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на обслуговування певних осіб, задоволення потреб певних соціальних груп у сфері таких послуг.

Однією з основних функцій, яку виконує держава в суспільстві, є соціальна функція, яка, зокрема, полягає в обслуговуванні певних соціальних прошарків населення, забезпеченні реалізації ними рівних прав, свобод і можливостей, соціального захисту – дотримання принципу соціальної справедливості як фундаментальної цінності суспільного життя. А відтак, надання соціальних послуг є складовою соціальних функцій держави.

Виявлено взаємозв’язок між термінами “державні послуги”, “адміністративні послуги” та “соціальні послуги”, який проявляється в реалізації громадянами інтересів, потреб, гарантованих державою прав і свобод, у результатах діяльності в певних сферах суб’єктів, наділених державою відповідними владними повноваженнями, ресурсами, відповідальністю та які закріплені у відповідних правових актах.

З’ясовано, що надання соціальних послуг є складовою системи соціального обслуговування, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом’якшення життєвих труднощів. Соціальне забезпечення, яке пов’язане з наданням матеріально-грошової допомоги у формі пенсій, різних видів пільг, допомоги, виплати тощо певним соціальним категоріям населення, має слабкий зв’язок із соціальними послугами, оскільки останні зорієнтовані здебільшого на надання таких послуг. Терміни “соціальне забезпечення” і “соціальний захист” співвідносяться між собою як частина цілого та ціле. Тобто термін “соціальний захист”, сутність якого полягає в перерозподілі національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя для кожної людини в умовах соціальних ризиків, за своїм змістом є ширшим за поняття “соціальне забезпечення”. Водночас термін “соцзабез” часто ідентифікується як радянська модель соціального захисту населення, що в Україні в середині 90-х років минулого століття еволюціонувала в термін “соціальний захист” відповідно до міжнародних правових актів і практики. У цьому контексті видається за доцільне виокремити питання генезису та особливості становлення радянської моделі соцзабезу як передумови розвитку системи соціальних послуг в Україні у радянський період її історії.

Державне управління – це організуюча та регулююча діяльність держави, яка спрямована, зокрема, на виконання її соціальної функції та соціальної політики. Державне управління соціальними послугами є одним із завдань соціальної функції

держави, що здійснюється уповноваженими органами державної влади, наділених необхідними державно-владними повноваженнями.

Перспективними напрямками проведення подальших досліджень є: визначення та наукове обґрунтування механізмів державного управління соціальними послугами; аналіз відповідного зарубіжного досвіду та можливостей впровадження окремих термінів і понять у вітчизняну державно-управлінську теорію та практику з надання соціальних послуг населенню.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. *Арістова І. В.* Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України / І. В. Арістова // Форум права : електрон. наук.-фах. вид. – 2006. – № 2. – С. 18–21.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12 / Програмне забезпечення (носіє – CD / DVD). – К. : ТОВ “АБІ Україна”, 2006.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 5-те вид. / голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи : В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв та ін. – К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
6. *Головатий М. Ф.* Соціальна політика і соціальна робота : термінол.-понят. слов. / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасик. – К. : МАУП, 2005. – 506 с.
7. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
9. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 2 / за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. – Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
13. Конституція України : [прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесен. Законом України від 8 груд. 2004 р. : за станом на 1 січня 2006 р.]. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.
14. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-ге, допов. та переробл. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
15. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. – К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2012. – 54 с.
16. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2004 р. № 12 (із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Постановою в 2007 р.) // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 2. – 30 січ. – Ст. 42.
17. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004–2012 рр.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
18. *Семигіна Т. В.* Моделі соціальної політики економічно розвинутих країн: історія та сучасний розвиток : автореф. дис. ... канд. політ. наук : [спец.] 23.00.01 / Семигіна Т. В. – К., 2007. – 20 с.

19. *Сташків Б. І.* Соціальне обслуговування в системі соціального забезпечення: правові питання / Б. І. Сташків. – Право України : юрид. журн. – 2005. – № 1. – С. 76–79.
20. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 592 с.
21. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / [Т. В. Семигіна, К. С. Міщенко, Т. Г. Кіча та ін.]. – К. : Вид-во ВК “Зірка”, Проект Тасіс “Посилення регіональних соціальних служб”, 2007. – 52 с.
22. *Шульга Н. В.* Співвідношення понять “соціальне забезпечення” та “соціальний захист” / Н. В. Шульга // Митна справа : наук.-аналіт. журн. – 2011. – Ч. 2. – № 4 (76). – С. 24–28.
23. *Ярошенко І. С.* Право соціального забезпечення : навч. посіб. / І. С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
24. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
25. *Rosenbloom D. H.* Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law / D. H. Rosenbloom, D. D. Goldman // The Public Sector. – [2nd ed.]. – US : New York, 1997. – 600 p.
26. Social service : [Electronic resource] // Britannica Online Encyclopedia : website. – 2012. – Access mode : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551426/social-service>