

СУПЕРЕЧЛИВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті, з одного боку, аналізується необхідність інституційного врегулювання соціальної сфери життєдіяльності суспільства та, з іншого, підкреслюється бюрократизація цього процесу. Автором пропонується обґрунтування єдиної ідейної концепції національного розвитку держави, у контексті якої соціальний захист населення буде здійснюватися переважно в активних формах соціальної політики.

Ключові слова: соціальний захист, інституціоналізація, бюрократизація, концептуальне осмислення.

В статье, с одной стороны, анализируется необходимость институционального регулирования социальной сферы жизнедеятельности общества и, с другой, подчеркиваются тенденции бюрократизации этого процесса. Автор предлагает обоснование единой идейной концепции национального развития государства, в рамках которой приоритет будет отдан активным формам социальной политики.

Ключевые слова: социальная защита, институционализация, бюрократизация, концептуальное осмысление.

In this paper, on the one hand, analyzes the need for institutional settlement of the social sphere of society and, on the other hand, highlights the trend of bureaucratization of the process. The author proposes a unified ideological justification of the concept of national development of the state in which priority will be given to active forms of social policy.

Key words: social protection of the population, institutionalization, bureaucratization, conceptual understanding.

На сьогодні соціальний захист населення є невід'ємною складовою соціальної політики будь-якої держави. Він виступає організаційно-правовим інститутом, спрямованим на встановлення соціальних стандартів життя, закріплення їх на рівні державних гарантій та переведення в реальні показники соціального добробуту громадян держави. Вивчення суперечливої природи інституту соціального захисту актуальне тому, що робота державного апарату з урегулювання питань соціально-економічних процесів, з одного боку, та суспільні реалії у вигляді показників зростаючої бідності, значної диспропорції між споживчим коштом та рівнем прожиткового мінімуму (що в ідеалі виступає його вартісним відображенням), з іншого, вказують на невідповідність один одному. Тому можна говорити про можливі помилки у визначенні пріоритетів в організаційних аспектах соціальної політики, адже робота в управліннях загальнодержавного/регіонального/місцевого рівня постійно вдосконалюється, а її результати є поодинокими та нетривалими за ефективністю. Саме через це ми звертаємося до суперечливих аспектів питання інституціоналізації соціального захисту населення.

Усебічним дослідженням сутності соціального захисту займається низка сучасних науковців. Так, питанням співвідношення понять «соціального захисту» та «соціального забезпечення» у контексті окреслення чітких меж предмета права соціального забезпечення присвячені праці С. О. Устинова [1], С. М. Прилипко [2], Н. Б. Болотіної [3], Н. В. Шульги [4], І. С. Бондарчук [5], К. Б. Пивоварської [6] та інших; питанням історичного становлення інституту соціального захисту населення – праці А. Фурман та М. Підгурської [7], Д. Севрюкова [8], Л. М. Товстопят [9] тощо. Проте багатовимірність досліджуваного феномену обумовлює потребу детального його вивчення.

Метою цієї статті є висвітлення суперечливих аспектів інституціоналізації соціального захисту населення, досягненню якої сприятимуть поставлені завдання:

- 1) з'ясувати причини необхідності інституційно-правового врегулювання соціальної сфери життєдіяльності суспільства;
- 2) виявити негативні наслідки надмірної інституціоналізації цього процесу;
- 3) обґрунтувати альтернативний шлях вирішення суперечливих моментів політики

соціального захисту населення.

Про соціальну природу людини говорив ще Аристотель. І підтвердження цьому знаходимо ще на ранніх етапах зародження людства, коли життєвоважливі потреби можна було забезпечити виключно за допомогою роду/племені/громади тощо. Остання набувала форми закритої цілісної системи, що свідчило про її структуровану, ієрархізовану будову, вийти за межі якої загрожувало втратою безпеки в будь-якому розумінні. Історичним прикладом такої соціальної системи можна вважати стародавні держави Сходу, полісну систему в Греції, середньовічні торгівельні міста. Цілісність таких «організмів» забезпечувалася ієрархізованою системою управління всередині, що передбачало функціональне, а відповідно, і соціально-майнове, розшарування суспільства.

Сучасні дослідники погоджуються, що переведення владних відносин на інституційний рівень у вигляді держави було обумовлене низкою причин: розвитком відтворювального господарства, майновим розшаруванням суспільства, потребою захисту території проживання, ускладненням соціальних відносин тощо. Разом із тим, примітно постає думка російського консерватора О. Дугіна, що владні відносини є невід'ємною рисою будь-якого суспільства. Він пише: «Потрапляючи в соціум, людська істота з перших днів свого життя стає учасником гри владного начала, поступово засвоюючи знання з діалектики примусу і підкорення, залежності і свободи» [10]. Автор говорить про базисні уявлення про ієрархію власне у структурі мови, де спостерігається взаємозалежність між граматично правильною побудовою мови з моделями ієрархізованих владних відносин. Тому, говорячи про причини необхідності інституційно-правового врегулювання соціальних взаємовідносин, варто підкреслити його іманентний характер щодо соціальної організації як такої.

Становлення інституту влади поставало необхідним, природним механізмом урегулювання суспільних зв'язків, що було уособленням закону, норм права, моралі. Цікаво, що мислителі стародавності часто розмірковували над природою закону, надаючи йому надлюдського характеру і вважаючи це єдиною умовою існування соціальної справедливості. Так, Цицерон писав: «Якщо справедливість не виходить із природи, то її взагалі не існує, а встановлена заради чистішої користі буде знищена в інтересах користі інших» [11, с. 147].

Важливо підкреслити, що, незважаючи на природно властивий соціальній організації аспект владних відносин, останні не є самоціллю. Інститут влади постає механізмом упорядкування, інструментом досягнення загальнолюдського блага. І примітно те, що відбулося зміщення акцентів: із «загальнолюдського блага» на «механізм досягнення», тобто формалізація управлінського процесу. Це можна охарактеризувати забуттям

змістовності мети у процесі наближення до неї.

Така тенденція сьогодні отримала назву бюрократизації управлінського апарату, що спостерігається у всіх сферах державного регулювання. І соціальний захист населення не є винятком. Суспільне призначення інституту соціального захисту населення полягає в попередженні ризикових ситуацій у будь-якій сфері суспільної життєдіяльності, а в разі їх настання – надання компетентної допомоги.

У науковій літературі склалося два підходи до визначення природи соціального захисту. Широкий підхід розглядає його як зобов'язання суспільства щодо нормального рівня задоволення основних потреб. Це можна розглядати як гарантії забезпечення людини правами та рівними можливостями для гармонійного існування в суспільстві. Вузький підхід передбачає підтримку життєдіяльності людини на рівні, не нижчому від необхідного для виживання в суспільстві. Фактично він прирівнюється до надання допомоги при настанні ситуацій соціального ризику. Обидва підходи мають як переваги, так і недоліки. Прихильники ширшого підходу налаштовані на створення сприятливого соціального середовища, у якому економічно активна людина спроможна захистити себе самостійно, власною працею та особистими зусиллями. Оскільки до такої категорії громадян належить далеко не все населення, виникає потреба впровадження спеціальних заходів захисту особливо нужденних (вузький підхід), які не здатні власними зусиллями вийти на рівень мінімального забезпечення фізичних, соціальних та інших потреб, необхідних для виживання.

Відтак, постає проблема суперечливості обох підходів. Це обумовлено варіативністю: 1) категорій населення, які потребують захисту; 2) їх потреб; 3) формою надання соціального захисту тощо. Але ця суперечливість означає лише необхідність їх поєднання для надання грамотної підтримки населенню.

Підтвердження цьому знаходимо у факті інституціоналізації соціального захисту, що дозволяє розглядати його нам як систему комплексних заходів, спрямованих на забезпечення життя, здоров'я та добробуту громадян за конкретних економічних умов. Так, системоутворюючими складовими інституту соціального захисту виступають соціальні гарантії та соціальне страхування універсального характеру, соціальне забезпечення та обслуговування, соціальна допомога та підтримка категоріального характеру. Відповідно, базисними принципами функціонування цієї системи виступає поєднання всезагальності з диференційованим підходом, категоріальністю та адресністю. Така системність дає можливість охопити всі категорії населення адекватними механізмами надання їм соціальної захищеності.

Разом із тим, механізми інституційного врегулювання питань соціальної безпеки зазнають серйозних проблем, про що свідчить зростання кількість законодавчої бази та об'єктивні

показники її недовісти. Сучасні дослідники акцентують увагу на серйозних проблемах системи соціального захисту населення в Україні. Серед них – проблема відставання рівня прожиткового мінімуму від показника межі малозабезпеченості та необхідності його визначення. У рамках цієї проблеми бідність в Україні набула застійного характеру і супроводжується посиленням соціальної напруги й нестабільності у суспільстві, зниженням народжуваності, збільшенням еміграції (у т. ч. нелегальної), погіршенням стану здоров'я нації, зростанням смертності, посиленням процесів депопуляції. Так, за результатами громадського моніторингу 2012 року, бідні домогосподарства становлять 79 %, у яких проживає хоча б одна працююча особа. Більшість представників низки професійних груп (лікарів, освітян, науковців, інженерів, державних службовців), які становили середній клас (за вітчизняними стандартами) і відігравали стабілізуючу роль у суспільстві, сьогодні опинилися серед бідних [12, с. 14].

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2012 році» найважливішими проблемами соціальної сфери визначено: 1) низький рівень оплати праці; 2) неефективну політику зайнятості; 3) незавершеність пенсійної реформи (через дефіцит бюджету Пенсійного фонду України); 4) неефективність реформ системи охорони здоров'я; 5) неефективну житлову політику [12, с. 26]. Цікаво, що причину зазначених проблем вище керівництво вбачає в невизначеності стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту населення та безсистемності здійснюваних заходів.

Одним із перших заходів, що потенційно здатен врегулювати ситуацію, яка склалася, на думку державотворців, є систематизація законодавства, адже дослідники неодноразово наголошували на відсутності єдиної впорядкованої нормативно-правової бази соціального захисту населення, окремі елементи якої часто можуть суперечити одна одній. Систематизацією законодавства називають діяльність, спрямовану на впорядкування й удосконалення нормативно-правових актів [13, с. 204] із метою виявлення причин протиріч, прогалин, невідповідностей у нормативному регулюванні та їх усуненні, а також застосуванні й реалізації нормативно-правових актів [14, с. 65]. І тут виникає проблема відсутності єдиної концепції реформування нормативної бази регулювання соціальної сфери.

Відсутність концептуального осмислення соціального захисту населення в державі, на наш погляд, є принциповим упущенням. Адже визначена мета зазвичай задає напрямок руху, тоді як її відсутність допускає певні відхилення в процесі роботи. Таку «варіативність» в управлінні можна охарактеризувати ознаками, що притаманні бюрократизму: адміністративним волюнтаризмом та суб'єктивізмом, формалізмом та байдужістю до людської долі, консерватизмом та недовірою до

громадської ініціативи.

І відбувається це через забуття того, що інститути права і держави виступають лише механізмами впровадження ідей соціальної держави і не є самообумовлюючими чинниками прогресивного розвитку суспільства (державна – для народу, а не навпаки). Тому важливим постає зміщення акцентів у рамках «цілі-потреби-можливості» індивіда зокрема та суспільства в цілому, де інтереси загального добробуту визначають політику соціальної справедливості держави в інтересах кожного.

Відповідно, пріоритетним постає визначення ідейно-стратегічного напрямку української соціальної держави. Ми пропонуємо легалізувати на рівні суспільного світогляду соціальне розшарування суспільства. Оскільки унікальність кожного індивіда (його психофізична природа, характер і вміння, цільова спрямованість) цілком вкладається в рамки гуманістичних засад розбудови соціальної держави та не суперечить умовам її встановлення. Концептуальне підтвердження цієї ідеї ми знаходимо в історичній спадщині людства: у стародавніх концепціях суспільного устрою Сходу («варнашрама-дхарма» в Індії, патріархальне суспільство ідеального правління в Конфуція), у розумінні справедливості античними мислителями (у Платона справедливим вважається те суспільство, яке стримує пристрасті потяги людської душі; Аристотель розглядає два види справедливості – зрівняльну (рівність можливостей) та пропорційну (відповідно до заслуг)), у вченні українського філософа Григорія Сковороди (про «принцип нерівної рівності», «сродну працю» та «наповненість» людської душі), у філософів-традиціоналістів (Р. Генона, Ю. Еволи, М. Еліаде) та представників консервативних поглядів (О. Дугін, Г. Рормозер, А. Френкін).

Суспільство як структурований організм, безперечно, повинен мати функціонально розподілений соціум, де його управлінням займається адміністративний прошарок, а концептуальним осмисленням суспільних реалій – інтелектуальна еліта. Так, Рене Генон пише: «Якщо значущість інтелектуальної еліти буде визнана всіма іншим, цього буде достатньо для встановлення порядку в усіх сферах суспільної діяльності, оскільки істинна духовна міць ґрунтується не на кількісній перевазі, що має значення лише для матеріальної сфери» [15, с. 43]. Кожен повинен займатися своєю справою, не йдучи всупереч своїй природі; але з боку держави це потребує підтримки, як ідейної, так і фінансової. Крім того, абсолютну рівність можна прирівняти до «однаковості», що суперечить індивідуальності людської природи.

Визнання спільної мети, заради якої згуртовується все суспільство, забезпечує рівність усіх індивідів у контексті соціального значення, що, у свою чергу, виступає базисним принципом соціальної системи, що ефективно функціонує. Останню можна порівняти зі Всесвітом як впорядкованою системою, розбудованою за певними законами.

Для її ефективно-гармонійного функціонування існує певний порядок, порушення якого призводить до дисбалансу всієї системи. Іншими словами, цей порядок можна назвати обов'язком, невиконання якого так само призводить до дисгармонії. Звідси впливає ієрархічна першість обов'язків по відношенню до прав, тому можна говорити про існування закону як про об'єктивний закон функціонування Всесвіту в цілому та людства зокрема. Тому, виконання своїх обов'язків заради всезагального блага для людини стає своєрідним захистом у суспільстві.

Саме тому, паралельно із заходами забезпечення найбільш нужденних категорій громадян, необхідно проводити активні форми соціальної політики. Ними виступають програми підвищення самосвідомості громадян, формування активної

громадської позиції, яка буде суспільно значущою і тотальною самореалізацією індивіда за її внутрішньою природою, акції милосердя і багато інших, спрямованих на визначення пріоритетних цінностей, які допомагають переносити життєві негаразди та надихають людей на активне самостійне життя. Такі заходи впливу на свідомість громадян є фінансово менш затратними, аніж систематичне надання матеріальних допомог та соціальних послуг. Вони мотивують економічно активних громадян та створюють сприятливе психологічне середовище праці, що за психологією управління є невід'ємною складовою успішної організації будь-якої діяльності.

Отже, суперечливість природи соціального захисту вирішується, і кожна категорія суспільства охоплена турботою з боку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Устинов С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / С. О. Устинов // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 90–94.
2. Прилипка С. М. Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. М. Прилипка. – Х., 2007. – 47 с.
3. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні : проблема термінів і понять / Н. Б. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 37–39.
4. Шульга Н. В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» / Н. В. Шульга // Митна справа. – 2011. – № 4(76). – С. 24–27.
5. Бондарчук І. С. Соціальне забезпечення в системі соціального захисту / І. С. Бондарчук // Економічні науки. – Серія «Облік і фінанси». – Випуск 8(29). – Ч. 2. – 2011. – С. 22–26.
6. Пивоварська К. Б. До визначення предмету права соціального забезпечення / К. Б. Пивоварська // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 296–299.
7. Фурман А. Формування системи державного соціального забезпечення в Радянському Союзі. Історія соціальної роботи / А. Фурман, М. Підгурська // Психологія і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 182–197.
8. Севрюков Д. Особливості становлення соціального забезпечення в СРСР / Д. Севрюков // Публічне Право. – 2012. – № 1. – С. 176–182.
9. Товстопят Л. М. Історія становлення системи державного соціального страхування в Україні і світі / Л. М. Товстопят // Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. – 2010. – № 2. – С. 192–202.
10. Дугин А. Обществоведение. Для граждан новой России / А. Дугин – М. : Евразийское Движение, 2007. – 784 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://konservatizm.org/konservatizm/books/130909075105.xhtml>.
11. Цицерон М. Т. Про державу. Про закони. Про природу богів / Марк Тулій Цицерон / [пер. з латин. В. Литвинов]. – К. : Основи, 1998. – 476 с.
12. Реформа соціального захисту : результати громадського моніторингу. – К. : СПД Савченко М. Б., 2012. – 116 с.
13. Теорія держави і права / С. Л. Лисенков [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
14. Коссіньяк Жерар. Ясне законодавство / Нариси з нормотворення / Ж. Коссіньяк. – Кн. 1. – К. : Основи, 2000. – 357 с.
15. Генон Р. Кризис современного мир / Рене Генон. – М. : Эксмо, 2008. – 784 с.

Рецензенти: Гавеля В. Л., д.філос.н., професор;
Ляпіна Л. А., к.політ.н., доцент.

© Ташкова Ю. К., 2013

Дата надходження статті до редколегії 08.04.2013 р.

ТАШКОВА Юліана Костянтинівна – старший викладач кафедри соціальної роботи, психології та педагогіки Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: соціальний захист населення, традиційне суспільство.