



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

А. Л. Баланда*

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Соціальні відносини в системі суспільно-політичних і економічних пріоритетів України набувають ваги одного з домінуючих факторів забезпечення національних інтересів. Від ефективності соціальної політики залежить ставлення громадян до впроваджуваних реформ, державних інституцій, політичних партій та окремих політиків, зрештою — до державності і незалежності України. Від якості та динаміки вирішення цих проблем значною мірою залежатиме також імідж нашої країни в очах європейської і світової демократичної спільноти.

Майже всі процеси відтворення, а також зміни соціальних зв'язків між людьми, умов і способів їх життєдіяльності відбуваються у межах простору, який прийнято називати соціальною сферою. Соціальна сфера охоплює весь простір життя людини — від умов праці й побуту, здоров'я та відпочинку до соціальних класових і національних відносин. Змістом соціальної сфери є соціальні відносини між соціальними групами, індивідами з приводу їх положення, місця й ролі у суспільстві, способу та укладу життя.

Ситуація в соціальній сфері, механізм її функціонування та фінансування значною мірою визначаються вибраною моделлю розвитку держави. Соціально-орієнтована економічна система з домінуванням складових соціал-демократичної моделі державного устрою передбачає високий рівень перерозподілу ВВП через бюджет (а отже і високі податки з доходів за прогресивною шкалою), високу частку державної власності в економіці країни, високий ступінь контролю держави за соціально-економічними процесами та поширення практики надання соціальних послуг через суспільні фонди споживання¹.

Соціальна політика як окремий напрямок пізнання суспільного розвитку знайшла відображення в працях: А. Сміта, В. Зомбарта, М. Вебера, А. Маршала, Р. Оуена, Й. Шумпетера, П. Струве.

Кардинальні трансформації незалежного розвитку українського суспільства зумовили вироблення принципово нових підходів до наукового забезпечення

© Баланда А. Л., 2008

* перший заступник директора НКЦ "Інститут оперативної діяльності та державної безпеки" (м. Київ), кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

¹ Лібанова Е. М. Перспективи трансформації соціальної сфери України // Демографія та соціальна економіка. — 2004. — № 1-2. — С. 49.



реалізації соціальної політики. Вагомий внесок у розробку різних аспектів вказаної проблеми внесено дослідженнями: А. Базилюк, С. Бандура, Д. Богині, І. Бондар, Б. Данилишина, І. Гнибіденка, В. Данюка, Т. Заяць, А. Колота, Г. Купалової, В. Куценко, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Мандибури, І. Новак, В. Новікова, В. Онікієнка, І. Петрової, О. Позняка, С. Поляченко, С. Пирожкова, Л. Чернюк, О. Яременка.

Соціальна політика у більшості робіт подається в якості регуляторної функції, направленої на посилення соціальної спрямованості економічного розвитку, тобто, мова йде про її вплив на соціальні результати функціонування та розвитку тих чи інших економічних систем і конкретно — на людину. Разом з цим різні аспекти впливу соціальної політики на безпечний національний розвиток у сучасній соціально-економічній науковій літературі залишаються малодослідженими.

Грунтовні дослідження соціальної політики, як інструмента підтримання порядку і попередження соціального конфлікту проводилися Х. Лампертом. Під поняттям соціальної політики ним пропонується вважати, з одного боку, соціальний порядок, реалізацію конституційних соціальних норм, підтримання на належному рівні соціальних прав та обов'язків всіх учасників відносин у суспільстві, з іншого — соціальні конфлікти і злагоду, необхідні рішення та заходи на державному рівні, на рівні громадських організацій чи приватних осіб з питань соціального забезпечення для створення системи необхідного соціального захисту. Соціальна політика за допомогою соціальних послуг, трансфертів, заборон, традицій з опорою на соціальне право регулює, стабілізує, а також встановлює і зберігає компроміс між організованими інтересами, особливо між інтересами праці та капіталу².

Метою статті є виявлення закономірностей взаємного впливу соціальної політики та політики забезпечення національної безпеки України в умовах суспільних трансформацій.

Традиційно соціальна політика завжди була об'єктом тих державних та недержавних видів діяльності в масштабах країни, котрі спрямовувалися на втручання в діяльність вільного ринку у зв'язку з потребами соціального захисту й суспільного добробуту. Центральне місце в соціальній політиці посідали механізми перерозподілу доходу, через які працюючі особи утримували людей, нездатних працювати за віком, за інвалідністю, через родинні обставини і неспроможності ринку³.

Соціальна політика формує відносини у суспільстві з приводу соціального становища індивідів. Внутрішня структура соціального становища складається з трьох елементів: потреб індивіда, умов життя та доходів, які виступають сполучною ланкою між потребами і умовами життя. Вказані елементи складають основу соціальної структури суспільства.

Соціальна політика є функцією державної відповідальності:

- за використання громадських ресурсів;
- за регулювання приватної діяльності;
- за підтримку приватно-індивідуальної та колективної поведінки з метою максималізації соціальної вигоди та умов життя населення⁴.

Згідно з теорією В. Бертона, основою для аналізу людських взаємовідносин служать універсальні потреби. Індивіди, соціальні групи та спільноти виступають

² Manfred G. Schmidt. Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Leske + Budrich, Opladen 1988. — S. 11.

³ Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна соціальна політика. — К.: Основи, 1999. — С. 16.

⁴ Теренс М. Гаслі. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. — К.: Основи, 1996. — С. 13.



активними суб'єктами, які контролюють соціальне середовище у зв'язку з необхідністю задоволення потреб. Теорія людських потреб дозволяє виділити більш глибокі корені конфліктних ситуацій — незадоволені базові потреби. Соціальний конфлікт є наслідком неадекватного задоволення тієї сукупності людських потреб (або їх частини), які й мотивують дії індивідів чи їх груп та їх спільнот як активних суб'єктів соціальних процесів. У контексті проблеми вирішення конфліктів визначається ряд базових потреб — безпека, ідентичність, визнання, свобода, які властиві як окремому індивіду, так і соціальним групам, суспільствам, державам. Загальна теорія конфліктів орієнтує дослідження на аналіз базових потреб різних соціальних груп і ступеня їх задоволення за допомогою функціонуючих соціальних норм і інститутів. Поділ суспільства наступає у випадку нелегітимної диференціації, яка базується на дисфункціях розподільчих та політичних інститутів. У даному випадку соціальні інтереси стають антагоністичними, взаємовиключними. Подібні колізії, які спричинюються глибинними конфліктами інтересів, знаходять свій вираз у соціальних революціях, радикальних суспільних перетвореннях. Діяльність соціальних груп стає різновекторною, насамперед, у відношенні базових економічних інститутів — власності, систем розподілу, способів використання політичної влади. Перетворення економічних, політичних, культурних інститутів внаслідок зміни відповідних потреб означає трансформацію структурування суспільства, формування нових соціальних груп. Вони виникають у попередньому соціальному просторі, тобто каркас суспільства залишається незмінним, змінюються лише взаємовідносини груп.

Соціальна політика, безпосередньо впливаючи на рівень життя людей, дозволяє державі створювати безпекову систему безпеки через покращення соціального стану чи положення індивіду. Вона закріплює позитивне відношення громадян до держави, соціальна направленість соціальної політики перетворює її в унікальний державний інструмент забезпечення національної безпеки. Так, Закон України “Про основи національної безпеки України”⁵ в якості об'єктів національної безпеки України визначає, насамперед, людину і громадянина, суспільство, а потім — державу. Крім того, в якості основних загроз національним інтересам і національній безпеці у соціальній та гуманітарній сферах Закон:

- невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення;
- поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загрошення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;
- прояви моральної та духовної деградації суспільства;
- зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва.

Вплив тих чи інших загроз на об'єкти національної безпеки в кінцевому результаті опосередковано впливає на функціонування системи відносин у суспільстві та державі, тобто співвідношення об'єкта безпеки і об'єкта його забезпечення реалізується як співвідношення мети функціонування (порушення системи суспільних відносин) і конкретних дій (вплив на визначений об'єкт).

⁵ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351.



Якщо національну безпеку розглядати як такий стан функціонування суспільства, при якому у повному обсязі забезпечуються територіальна цілісність, конституційний лад, суверенітет та прогресивний розвиток, реалізуються права і свободи громадян, то реальна загроза одній із складових безпеки в період соціальної напруги характеризує цю стадію розвитку як суспільно небезпечну. Звідси будь-яка з форм соціального протесту (страйк, економічна блокада, маніфестація з елементами відкритої непокори і протидії правоохоронним органам), нехтування правилами її проведення набуває характеру суспільно небезпечного стану розвитку в залежності від:

- масовості явища, його тривалості та території;
- характеру висунутих вимог і методів їх досягнення;
- безпосереднього впливу на будь-яку складову національної безпеки.

Наведені елементи-ознаки виходу стану соціальної напруги на суспільно-небезпечний рівень розвитку, як правило, проявляються у їх взаємопроникненні. Вони визначають також гостроту соціального конфлікту незалежно від форм його прояву.

Говорячи про основну мету соціальної політики, необхідно зазначити, що вона якраз і націлена на мінімізацію визначених законодавством загроз національній безпеці в соціальній та гуманітарній сферах, а тому виступає в якості складової політики забезпечення національної безпеки. З одного боку, її функцією є забезпечення необхідного рівня добробуту населення, а з іншого — попередження соціальних конфліктів через розвиток системи соціального захисту.

У межах соціальної політики визначається об'єм фінансування, зберігається необхідний об'єм приватної власності, визначається дохід, чим закріплюється соціальне становище індивідів, на яких не розповсюджується система соціального захисту, а також вибудовується система соціальної ієрархії та соціальної диференціації.

Таким чином, соціальна політика виступає одним з основних факторів базової захищеності людини та суспільства. Щодо останньої, то, виходячи з результатів обстеження, що проводилося Держкомстатом України у 2006 році, ситуація є досить тривожною: майже половина респондентів (45,0 %) відповіли, що вважають себе мало захищеними, 18,9 % — зовсім незахищеними, 22,5 % — частково захищеними, 11,8 % — не змогли визначитися, і лише 1,8 % респондентів почувають себе повністю соціально захищеними⁶. Таке положення не може вважатися нормальним, оскільки призводить до соціальної нестабільності, недовіри до влади, а також розчарування населення в демократії та політичних перетвореннях в країні.

Найявний розподіл суспільних благ, а відповідно — і соціальне становище далеко не завжди влаштовує всіх індивідуумів, виходячи з їх різних потреб, рівнів виробничих здібностей та самооцінки. Невдоволеність своїм положенням стає причиною незадоволення умовами життя — праці, відпочинку, виробництва та споживання. Вона, у подальшому, може виступати суб'єктивною основою для формування загального інтересу і об'єднання окремих соціальних груп. Відповідно, організований інтерес породжує конфлікт індивіда з державою, оскільки саме вона є відповідальною за рівень розподілу матеріальних та духовних ресурсів суспільства (таблиця 1):

⁶ Матеріали вибіркового обстеження "Соціально-економічна захищеність населення України (2002-2006 рр.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.kmu.gov.ua/statistics2006.htm>.



Таблиця 1.

**Оцінка пріоритетів в акціях протесту стосовно органів влади
та місцевого самоврядування з приводу погіршення умов життєдіяльності
та життєзабезпечення, (у %) ⁷**

| Акції протесту | | Подорожання продовольчих чи інших товарів | Підвищення вартості проїзду в громадському транспорті | Зростання злочинності | Регулярні відключення електро-, водо-, теплопостачання |
|------------------------------------|------|---|---|-----------------------|--|
| Звернення до суду | 2002 | 6,0 | 4,3 | 12,8 | 16,9 |
| | 2003 | 6,3 | 5,5 | 14,3 | 18,0 |
| | 2004 | 6,0 | 5,1 | 13,9 | 17,5 |
| | 2006 | 5,6 | 4,5 | 14,0 | 19,6 |
| Звернення до урядових структур | 2002 | 21,3 | 25,5 | 32,7 | 35,8 |
| | 2003 | 20,7 | 25,3 | 31,3 | 34,7 |
| | 2004 | 23,3 | 28,4 | 30,9 | 37,9 |
| | 2006 | 19,1 | 23,7 | 30,1 | 34,6 |
| Звернення до профспілкового органу | 2002 | 2,6 | 3,0 | 1,4 | 1,7 |
| | 2003 | 2,6 | 2,5 | 1,5 | 1,9 |
| | 2004 | 2,4 | 2,4 | 1,1 | 1,6 |
| | 2006 | 2,1 | 2,3 | 1,6 | 1,7 |
| Участь у мітингах | 2002 | 14,2 | 12,5 | 5,7 | 8,3 |
| | 2003 | 15,7 | 13,6 | 5,5 | 7,7 |
| | 2004 | 12,9 | 12,7 | 4,6 | 6,0 |
| | 2006 | 19,2 | 18,0 | 6,9 | 9,9 |
| Участь у страйку | 2002 | 6,5 | 6,2 | 2,1 | 3,9 |
| | 2003 | 7,0 | 6,9 | 2,1 | 4,8 |
| | 2004 | 5,8 | 5,7 | 1,6 | 2,8 |
| | 2006 | 5,8 | 6,9 | 1,7 | 3,2 |
| Нічого не робити | 2002 | 11,9 | 12,4 | 6,7 | 5,1 |
| | 2003 | 12,3 | 13,1 | 8,7 | 5,9 |
| | 2004 | 12,6 | 12,1 | 7,0 | 5,1 |
| | 2006 | 11,0 | 10,9 | 6,0 | 3,5 |
| Інше | 2002 | 5,1 | 5,2 | 6,3 | 4,8 |
| | 2003 | 4,0 | 3,8 | 4,6 | 3,8 |
| | 2004 | 4,1 | 3,9 | 5,3 | 4,0 |
| | 2006 | 4,2 | 3,8 | 4,6 | 3,5 |
| Не знаю | 2002 | 32,4 | 30,9 | 32,3 | 23,5 |
| | 2003 | 31,4 | 29,3 | 32,0 | 23,2 |
| | 2004 | 32,9 | 29,7 | 35,6 | 25,1 |
| | 2006 | 33,0 | 29,9 | 35,1 | 24,0 |

Під впливом соціальної політики поліпшується соціальний стан людини, в ідеалі — виховується неконфронтаційна особистість, всі зусилля якої направляються на закріплення онов існуючого ладу. Тим самим вона може виступати одним з факторів не лише соціальної, але й політичної стабільності.

Від того, наскільки уважно реагує держава через соціальну політику на потреби основної маси населення, залежить соціально-економічна та політична стабільність в Україні. Внаслідок неефективного державного менеджменту у

⁷ За даними: Матеріали вибіркового обстеження "Соціально-економічна захищеність населення України (2002-2006 рр.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.kmu.gov.ua/statistics2006.htm>.



суспільстві можуть зароджуватися серйозні протиріччя та значно послаблюватися внутрішнє єднання громадян. У такій ситуації будь-які об'єднуючі ідеї вже не зможуть згуртувати населення, що може призвести до зростання сепаратистських настроїв та розколу країни.

Держава формує соціальну політику через регулювання та управління, для чого вона наділяється соціально-політичною функцією, яка направлена, з одного боку, на створення правових, фінансових організаційних основ системи соціального захисту, з іншого — на регулювання системи соціальної диференціації, з третього — на створення несуперечливих форм взаємодії між елементами національної безпеки — системою соціального захисту і соціальним становищем. Соціальна політика, як інструмент формування факторів безпеки, може розглядатися як у широкому, так і вузькому значенні. В широкому значенні соціальна політика охоплює всю сукупність впливу держави на пануючі відносини з метою досягнення такої системи безпеки, яка сприяє стабільному економічному, соціальному і політичному розвитку та ствердженню базових цінностей. У вузькому значенні соціальна політика — це сукупність заходів, направлених на узгодження приватних та суспільних інтересів, на узгодження системи соціального захисту; вона не створює умов, а здійснює управління існуючою системою соціального захисту і, при необхідності, розширює його.

Ефективна соціальна політика виступає однією з головних умов стабільного розвитку суспільства. Виходячи з принципів безпечного національного розвитку, основними напрямками соціальної політики повинні стати наступні:

- пряма підтримка доходів через систему соціального забезпечення (захисна функція; об'єкт впливу — найбільш нужденні верстви населення);
- створення умов для трудової активності, регулювання зайнятості і заробітної плати (активна функція; об'єкт впливу — економічно активне населення);
- розвиток особистості, підтримання її здоров'я, підвищення культурного рівня, надання послуг через систему соціальної інфраструктури (конструктивна функція; об'єкт впливу — всі верстви населення);
- попередження та вирішення соціальних конфліктів через створення системи ефективного соціального захисту і неконфронтаційного стану індивіда (попереджувальна функція; об'єкт впливу — всі верстви населення).

