

Модуль I. Інституалізація соціальної політики як галузі державної політики

1.1. Погляди на суспільну допомогу Давнього світу, Раннього Християнства та Середньовіччя

Суспільству на будь-якому етапі його розвитку були притаманні функції допомоги і підтримки, хоча спосіб їх реалізації суттєво відрізнявся у процесі соціогенезу. Роль держави у забезпеченні добробуту її громадян неоднаково визначалася в різні періоди історії, адже кожне суспільство організовувалося відповідно до свого способу життя, своєї релігії, етики, моральних цінностей, демографічних, економічних та політичних реалій.

Епоху від найдавніших часів, коли виникли опіка і взаємопідтримка, до утворення перших класових держав, де суспільна допомога набула організованих форм, можна визначити як архаїчну. У ній виділяють такі основні види допомоги:

- 1) взаємодопомога між племенами;
- 2) філантропічна допомога зі сторони вождів і старійшин роду співплеменникам;
- 3) міжособистісна допомога.

На стадії родового суспільства уявлення про допомогу і взаємодопомогу пов'язані з механізмами реципрокації (взаємний обмін дарами, послугами, допомога у побутовій та господарській сфері) та редистрибуції (передавання частини виробленого громадою надлишкового продукту у розпорядження вождів на різні громадські потреби). Уже на цій стадії відбувається оформлення суб'єктів допомоги, ідеології та принципів, що регулюють зв'язки обміну і підтримки між суб'єктами родового простору.

Найважливішою особливістю архаїчного періоду в історії суспільної допомоги (від найдавніших часів до кінця III-II тис. до н.е.) є відсутність будь-яких письмових джерел, які б давали підстави для аналізу реального

стану взаємної допомоги і благодійності .

На основі антропологічних досліджень фахівці виявляють прояви суспільної допомоги в Вавилоні, Давньому Єгипті, Давньому Китаї, Греції та Римі.

Найдавніші відомості про суспільну допомогу знайдено у **Давньому Єгипті** (2700-2200 рр. до н. е.), де турбота про членів суспільства була насамперед спрямована на збереження трудових ресурсів. Вона належала до прерогатив держави, зацікавленої в підтримці життєвого рівня людей, зайнятих на суспільних роботах — будівництві каналів, пірамід, гробниць і храмів. Серед функцій такої допомоги відзначають, зокрема, прагнення запобігти виникненню голодних бунтів, які загрожували стабільності держави. Для реалізації цих завдань держава Давнього Єгипту застосовувала методи централізованого планування виробництва і розподілу продуктів харчування серед різних регіонів, а також певну міграційну політику.

Про організацію соціальної допомоги серед населення **Вавилону** свідчили закони царя Хаммурапі (створені приблизно 1750 р. до н. е.). Відповідно до статті 113 законодавець без згоди господаря і без дозволу суду не міг присвоїти майно боржника з метою погашення позики. Закон вимагав судового розгляду. Стаття 110 захищала життя і здоров'я членів сім'ї боржника. Тривалість роботи боржника у кредитора обмежувалась трьома роками. У Законах Хаммурапі були відображені й своєрідні уявлення про соціальну справедливість. Наприклад, розмір платні за послуги лікаря прямо залежав від соціального стану пацієнта.

Серед правових документів **Стародавньої Індії**, що регулювали механізми успадкування і забезпечували певні соціальні гарантії, слід відзначити «Закони Ману»(або «Повчання Ману у дхармі»), датовані II ст. до н. е. – II ст. н. е. ., У цьому збірнику містяться настанови щодо виконання громадського, релігійного і морального обов'язків, правила поведінки індійця у приватному та суспільному житті відповідно до релігійних догм брахманізму. Особливістю давньоіндійської держави було розмежування населення не на рабів та рабовласників, а на станові групи (варни): брахманів

(священнослужителів), кшатріїв (воїнів та правителів), вайшіїв (землеробів та ремісників) і шудр (слуг, рабів). У «Законах Ману» регулювались правила успадкування рухомого і нерухомого майна, видавання дівчини заміж тощо. Давньоіндійський документ визначав суспільні норми та цінності, зокрема, щодо охорони здоров'я, урегульовував лікувальну практику, визначав обов'язки правителя у такому регулюванні.

В історії **Давнього Китаю** певне значення в розвитку ідей соціальної допомоги відіграло вчення Конфуція, який вважав засобом підтримки справедливого порядку не закон, а дотримання традицій і моральних основ, що закріплюють образ ідеальної поведінки. Конфуцій повчав «любити батьків і родичів більше інших, виявляти пошану перестарілим, проявляти співчуття до калік і милосердя до дітей». Конфуцій розглядав сім'ю як модель держави, в якій піддані – це діти, а правитель наділявся якостями батька, зобов'язаного піклуватися про їх добробут, наставляти їх.

Ще в I ст. до н. е. у Давньому Китаї уряд визначив, що в умовах надзвичайних ситуацій потрібно вдаватися до таких заходів, як: безплатний (або за мінімальну плату) розподіл зерна; використання всіх порожніх земельних ділянок для засіву безплатним зерном; переселення голодуючих у благополучні регіони країни.

Перші уявлення про процес допомоги, взаємну підтримку та виховання як суспільне явище, що сприяє соціалізації особистості, виникли у первісному суспільстві. Проте виділення суспільної, соціальної допомоги з інших сфер людського буття, зародження систем виховання, що справили вплив на подальший розвиток людства відбулися у Давній Греції.

Саме в державах **Стародавньої Греції** і перш за все в Аттиці (Афіни) були закладені основи державного регулювання благодійності й опіки. У перекладі з грецької «філантропія» означає любов до людей; у IV ст. до н. е. з цим поняттям пов'язане будь-яке доброзичливе ставлення одного індивіда до іншого. У давніх Афінах склалася своєрідна система соціальної допомоги, коли частину благочинних функцій брала на себе держава: 1) покриття

витрат на організацію всенародних свят: видача народу грошей на їх відвідування та пригощання; 2) надання соціальних допомог; 3) виховання за державний рахунок синів тих воїнів, що загинули на війні. Іноді в неврожайні роки голодуючим надавалась допомога у вигляді роздач хліба або його дешевого продажу. Також практикувалось відрядження громадян у подорожі (з метою навчитись корисного у заморських країнах).

Видатні давньогрецькі мислителі **Платон** та **Аристотель** творили в період занепаду і гострої кризи афінської держави. Усі суперечності, притаманні рабовласницькому суспільству, в Афінах проявилися вже в середині V ст. напередодні Пелопоннеської війни, яка завершилася поразкою. Виробництво і торгівля занепали, що спричинило зубожіння значної частини населення і накопичення багатства в руках невеликої групи людей. І Платон, і Аристотель відзначали, що місто розділилося на два ворожих табори – багатих і бідних. Багатії охочіше б викинули своє багатство в море, ніж віддали бідним; бідні, навпаки, нічого б так не бажали, як пограбувати багатих.

Аристотель вважав, що необхідно уникати різкого розриву між заможними і злидарями. Проте благодійницьку діяльність держави він не сприймав як позитивну. Не заперечуючи проти проведення періодичних роздач хлібу на користь бідноти, радив організовувати допомогу таким чином, щоб кожен міг наскладати засоби, необхідні для придбання невеликої ділянки землі або хоч би для заняття торгівлею та землеробством. Якщо ж заходи, як-от роздачі хлібу, не ведуть до зміцнення майнового достатку бідноти і до пом'якшення соціальних протиріч, то вони уподібнюються бочці з дірками, і Аристотель схильний заперечувати їх доцільність.

Аристотель, розглядаючи основи організації та діяльності держави і політичної влади, визначав, що мета політики – забезпечення «найбільшого добробуту» громадян поліса.

У **Давньому Римі**, як і в Греції, повною мірою запроваджувався принцип влаштування за державний рахунок свят і пригощань для бідняків. Окрім того відомі й спроби забезпечити порядок у державі філантропічним

шляхом. Так, імператор Август (30 р. до н.е. - 14 р. н. е.) запровадив спеціальні посади чиновників, які відповідали за організацію суспільних робіт та за розподіл хліба серед народу; при Клавдії з'явилися чиновники, які відповідали за опіку сиріт. Підтримка осиротілих і покинутих дітей та дітей бідних родичів у Римі здійснювалась на державному рівні. На виховання таких дітей використовувались, зокрема, кошти, отримані від здачі в оренду попередньо скуплених маєтків. Одночасно з державною благодійністю існували муніципальна та приватна, створювались благодійні заклади. Імператор Пліній Молодший на річні доходи з маєтку створив у 97 році особливий благодійний фонд для бідних дітей. При імператорі Августі було засновано найпершу благодійну установу.

У суспільній свідомості поступово формувались ідеї необхідності організації системи державної допомоги нужденним. Так, наприклад, римський письменник і вчений Пліній Старший вважав за необхідне підтримувати нужденних. Політичний діяч і письменник Цицерон вбачав смисл служіння державі в збагаченні бідних та у викупі полонених співвітчизників.

В окремих випадках, особливо у виборчий період, допомога у Давньому Римі використовувалась як засіб заручитися підтримкою клієнтури. Римські консули, а пізніше й імператори ухвалювали певні акти соціальної політики щодо ліквідації боргів, розподілу землі або забезпечення хліба і розваг, яких вимагав народ.

Водночас давноримська держава взялась за організацію лікарень, зокрема, для військових (валетудінарії), імперських чиновників та членів їхніх сімей; призначення народних лікарів, відповідальних за надання медичної допомоги небагатому населенню та навчання учнів. Як приклад, дослідники історії організації охорони здоров'я наводять епідемію чуми (166–180 рр.), коли Марк Аврелій наказав міським радам утримувати за рахунок скарбниці народних лікарів, зобов'язаних надавати медичну допомогу бідним. При цьому посади народних лікарів зберегли і після

подолання епідемії. Наприкінці I ст. н. е. почали функціонувати лікарні для бідних, які фінансувались органами міського управління. В деяких містах приватні лікарні отримували субсидії від уряду і поступово перетворились на суспільні заклади.

У цілому ж політика «хліба і видовищ» не принесла Риму тих переваг, які були в Давній Греції, – внутрішньої гармонії і соціального миру. На тлі загальної духовної кризи, що вразила античний світ на межі двох ер, популярності набуло християнство і діяльність перших християнських діячів.

Таким чином, в основі правових документів найдавніших держав лежали традиції і звичаї, а норми повсякденної моралі базувалися на ідеях поваги і шанобливого ставлення до людей похилого віку і батьків, на милосерді до дітей і інвалідів. Політика давніх держав (Єгипту, Вавилону, Китаю) свідчить про певну відповідальність урядів за своїх людей, хоча і здійснювалась вона лише в періоди надзвичайних ситуацій. Тоді як у грецькому, а потім у римському античному суспільствах допомога бідним виступала скоріше засобом урегулювання проблем політичного характеру, часто використовувалась у передвиборчий період і носила прагматичний характер. Перерозподіл благ служив елементом виживання суспільства і його солідарності, отже, суспільна допомога була відображенням потреби суспільства у забезпеченні його трудовими ресурсами, пом'якшенні наслідків соціальних заворушень, які приносять суспільству розруху і людські жертви та заважають стабільному розвитку економіки, а також потреби в об'єднанні суспільства навколо держави і уряду для її зміцнення і для захисту національних інтересів.

Становлення суспільної допомоги часто пов'язують із іудейськими та християнськими релігійними традиціями, які ґрунтуються на переконанні, що світ тримається на добрих справах. У **Давньому Єрусалимі** діяла система підтримки, заснована на альтруїзмі, любові до ближнього, ідеї взаємодопомоги («Всі євреї відповідальні один за одного»). Послідовники іудаїзму створювали спеціальні благодійні каси, джерелами поповнення яких

служили: податки на членів общин, пожертвування, спадщини, заповіти на благодійність, штрафи, орендна плата за користування майном общини. В іудейській культурі також був обов'язок кожної людини трудитися, щоб не бути ні для кого тягарем. Ці цінності відрізнялися від настанов давніх греків і давніх римлян. Крім цього, в Давньому Єрусалимі законодавчо встановлені податки не дозволяли людям зосередити значне багатство у своїх руках і передбачали перерозподіл прибутків серед нужденних.

Ідеологія **перших християнських общин** на зміну вимогам закону і громадянських традицій приносить духовність. Перші християни вкладали в поняття «милосердя» зміст прощення і діяльної любові. Кожна община виступала як окремий орган піклування, який через своїх членів організовував відвідування і допомогу вдома для убогих і хворих. Перші християни роздавали хліб нужденним, приймали вигнанців, які рятувалися втечею, не запитуючи, звідки вони з'явилися, не цікавлячись їх національністю, соціальним станом і поведінкою. Переслідувані римською владою, перші християнські общини збирали гроші на допомогу хворим і ув'язненим. Служіння людині сприймалось як служіння Богу.

З часом кількість прихильників християнства, зокрема серед імущих прошарків населення, зростала. Змінювалось і ставлення з боку правителів Римської імперії, в межах якої християнство переважно розвивалося у перші чотири століття свого існування. Общини об'єдналися у єдину організацію – церкву, яка управлялася єпископами, котрі на своїх зібраннях вирішували не тільки внутрішньоцерковні справи, а й питання допомоги потребуючим. Так, вселенський собор 437 р. зобов'язав єпископів приділяти увагу вдовам і сиротам. У 1100 р. Римська церква видала Декретум – збір канонічних законів з теорії і практики благодійництва. Його вважають однією з перших теоретичних настанов у галузі суспільної допомоги.

Загалом, уявлення про милосердя, допомогу нужденним і любов до ближнього знайшли своє втілення у найдавніших релігійних книгах. Вони висвітлюють образ ідеальної людини, яка дотримується низки правил, що

витікають із основного принципу служіння ближньому. У давніх релігійних текстах знайшов втілення ідеал людини, що прагне до досконалості. Серед рис такого ідеалу – благодійність, яка полягала в роздачі милостині, харчуванні убогих, допомозі сиротам, вдовам.

У 476 році, ослаблена внутрішніми суперечностями рабовласницького ладу, перестала існувати Римська імперія, яка занепала під тиском варварських племен. В історії Європи почався новий етап історичного розвитку, який умовно називається Середньовіччям. На зміну рабовласницькому ладу прийшло феодальне суспільство, в якому політична влада належала, світським і духовним феодалам. Ідеологічною твердинею феодалізму стали релігія і церква, які монополізували науку, мистецтво та освіту. До церкви у середні віки перейшла важлива функція – підтримувати соціальний спокій і пом'якшувати соціальні суперечності.

Природно, що церква не поділяла відкритої агресивності у ставленні до обездолених, що її подекуди демонструвала світська влада. Ворожість була б несумісна з проповіддю смирення, любові до ближнього і рівності всіх перед Богом. Однак програма церкви у стосунках із бідними фактично зводилась до вимоги милостині; при цьому не порушувалось питання стосовно викорінення соціальної нерівності. Середньовічна концепція бідності сповнена протиріч. З одного боку, пропагується потреба відмови від багатства. Це пов'язане з тим, що християнство довгий час було релігією переслідуваної меншості, релігією бідних. Злидарі та інші знедолені у середньовіччі мали статус “святенності”, бо давали змогу багатіям заробити собі порятунок завдяки благодійності, здійснюваної щодо цієї групи населення. З іншого боку, церква у середні віки наголошувала на необхідності подавати милостиню. Так, відомі постанови Ельвірського собору 306 р. і Антіохійського собору 341 р., де єпископату було надано право розпоряджатися на власний розсуд майном церкви на потреби благодійності.

Церква здійснювала поряд із соціальною підтримкою функцію

формування теоретичних підходів до проблем допомоги і опіки через осмислення найважливіших християнських догматів про милосердя. Особливого поширення набули праці Григорія Богослова, Іоанна Златоуста, Федора Студита, Афанасія Александрійського і багатьох інших представників «морально-повчальної літератури». Роботи деяких мислителів церкви справили значний вплив на становлення суспільної свідомості у питаннях допомоги, підтримки і опіки. Інтерпретація і коментування християнських текстів висвічували проблеми соціальної справедливості, співчуття, милосердя та любові до ближнього.

Василій Великий суть милосердя вбачав у співчутті пригнобленим, які зазнали бід більших ніж ті, що мали б випасти на їх долю за вчинену ними провину. Він вважав, що треба турбуватися про людей, які з великого багатства впали у крайню бідність, а також про тих, хто маючи міцне здоров'я, став хворим.

Григорій Богослов конкретизував ідеї своєї школи, надав їй характеру практичного служіння: «Будь для нещасного Богом». Однак милосердя, благодійність у ставленні до ближнього передбачають певні завдання для того, хто творить милостиню. Григорій Богослов розрізняв благодійність вищу і нижчу. До вищих благодіянь, що приносить користь душі, відносив закони пророків, учителів, пастирів тощо. До нижчих благодіянь – принести їжу, ліки, перев'язати рани, поговорити про своє становище і терпіння.

На думку проповідника Іоанна Златоуста, людина найбільше повинна навчатись милосердю, адже воно і робить її людиною. Дещо своєрідно Іоанн Златоуст трактує проблему соціальної справедливості. Він виходить із принципу суспільної корисності: «Ми всі маємо потребу один в одному: бідний в багатому, багатий у злидареві, той, хто нічого не має, у тому, хто подає милостиню...». У своїх підходах Іоанн Златоуст виділяв два рівні допомоги: милості духовні і тілесні. До милостей тілесних він відносив: напоїти спраглого, одягти голого, відвідати ув'язненого, прийняти в дім мандрівника. Духовні милості – навчити істини і добру, молитися Богу за

ближнього тощо.

Таким чином, християнські теологи IV ст. розглядаючи вищі або духові милості, передбачали необхідність виховання людини. На їх думку, допомога ближньому не повинна зводитись до милостині: шматка хліба, одежі, ліків. Підтримка вищого порядку зводиться, безперечно, до прищеплення моральних якостей, прагнення служити Богу.

В стародавній Україні архаїчна форма допомоги у слов'ян формувалась як відчуття «належності до цілого» – людської спільноти, природи, космосу. Побудована на цих принципах допомога і взаємодопомога мала культові, общинно-родові та господарські форми. Люди звертались до жерців або віщунів задля вирішення конкретних життєвих проблем. З оформленням інституту релігійних свят виникають братчини (мирщини, зсипки), під час яких жителі одного чи кількох поселень виділяли певну частину продуктів на суспільні потреби. Общинно-родова підтримка виявлялась у виділенні землі, приймацтві, призначенні «громадських родичів», піклуванні про вихованців, «годованців» удів тощо. Господарські форми допомоги (толоки, складчини, супряга) надавались в екстремальних ситуаціях – при пожежах, повенях, втраті худоби тощо.

Прийняття на Русі християнства змінило відносини у царині суспільної допомоги, оскільки давньоруські князі підтримували інститут церкви. Так, Статут князя Володимира Великого (996 р.) поклав на церкву обов'язок піклуватися про вдів, сиріт, старих, хворих, а також передав до її підпорядкування лазні, лікарні та лікарів (які, відповідно до церковного статуту того часу, вважались вільними людьми, на котрих не поширювались юрисдикція світської влади).

Згідно із «Руською правдою» Ярослава Мудрого (1096 р.) церквам доручалось будівництво лазень та лікарень, безоплатне надання медичної допомоги, а також функції громадського піклування. Фінансове забезпечення цієї діяльності здійснювалось шляхом впровадження спеціального податку – десятини на користь бідних, сиріт і хворих.

У багатьох **європейських країнах** у феодальну епоху держава набула функцію, спрямовану на піклування про найбіднішу частину населення. Еволюція такого піклування мала кілька етапів. До кінця XI ст. маргінали були рівноправними членами суспільства. Середньовічна етика не лише допускала жебрацтво, вона навіть піднесла його до ідеалу в деяких чернечих орденах. В наступні три століття жебраки розглядалися як “некорисливі члени суспільства”. Проте вже в едикті Людовіка XIV, виданому 4 травня 1656р., було запропоновано вважати волоцюг і бідних „не безкорисними членами держави, а живими членами Тіла Христового”. Цей документ свідчить про намагання залучити асоціальні елементи в державний організм. Почали функціонувати державні установи для надання притулку та забезпечення працею злидених. Посередництвом такого піклування держава намагалася контролювати маргінальні групи населення. Цей історичний період дослідники інколи вважають етапом передісторії у формуванні концепції «соціальної держави».

Період XIII-XVII ст. в історії країн Західної і Центральної Європи пов’язаний із розпадом феодальної системи і зародженням капіталістичних відносин, розвитком науки і техніки, переходом до культури нового часу. З епохою Відродження в Європі розпочалось широке розповсюдження ідей гуманізму, в питаннях суспільної допомоги все виразніше проглядають не тільки релігійні, а й світські мотиви. Людину починають розглядати як вищу цінність. А звідси – повага до її гідності, розуму, права на земне щастя і розвиток здібностей. На формування суспільної допомоги впливало і Просвітництво, яке суспільний прогрес вбачало у розповсюдженні освіти, пропаганді наукових знань, ідей добра та справедливості.

Зрозуміло, що в розрізі окремих століть, а тим більше окремих країн, соціальну допомогу не можна розглядати як однозначне, прогресуюче у висхідному напрямі явище. В історичному аспекті це був складний, насичений важливими подіями етап її загального генезису, в якому можна визначити низку загальних тенденцій, що визначали ідеологію і практику

надання допомоги.

У цілому концепція соціальної допомоги почала залежати від рівня економічного розвитку, а також релігійних і соціальних факторів. Общинні традиції плавно переросли в досить ефективні муніципальні зв'язки, виникла нова організаційна форма допомоги нужденним – гільдії. Ці економічні, політичні та релігійні об'єднання населення в період раннього феодалізму в Західній Європі відігравали значну роль у суспільному житті. Як одна із форм нової системи допомоги, вони надавали благодійну підтримку своїм членам, утримували лікарні, під час голоду розподіляли зерно і харчі, надавали притулок знедоленим. Іншою формою стали приватні фонди, створювані на пожертви філантропів, які організовували притулки, лікарні, видавали допомогу на поховання.

У цей період мова не йде про планомірну програму соціальних реформ, допомога передусім була індивідуальною. Однак діяли не лише церковні, а й світські соціальні заклади, а милостиня практикувалася за більш-менш відрегульованою системою розподілу, яка давала убогим відносну свободу вибору тієї чи іншої форми, зберігаючи їхню гідність.

Кризи, війни, епідемії, природні катаклізми спричинили масове зубожіння населення. Незадоволення бідних часто переростало у бунти, повстання, які періодично сплахували в різних країнах. Борги змушували селян втікати зі своїх місць, провокували бродяжництво і правопорушення. Ці обставини спонукали до пошуку виходу із ситуації шляхом впровадження фіскальних (казенних) заходів та адміністративного втручання. У країнах Західної Європи подібні спроби чинилися вже з другої половини XIII ст. Ідеалізований образ бідності розмивався жорстокістю бунтів, жебрацтвом здорових людей та іншими соціальними девіаціями (відхиленнями у поведінці). Відтак прояви милосердя здебільшого адресувалися тим, хто справді не міг жити своєю працею. Згодом протестантизм, який постав у Європі в XVI ст. під час Реформації, остаточно змінив ставлення до праці й бідності. Його основною ідеєю і ціннісним критерієм стала праця, яка

оголошувалась божественним покликанням, а лінощі й неробство розглядались як соціальне зло.

З XVI ст. в соціальну сферу поступово почали втручатися уряди європейських держав. Це пов'язано з тим, що внаслідок війн, голоду та епідемій кількість бідних і безпритульних невпинно зростала, і вони становили певну загрозу стабільності суспільства, породжували страх і незадоволення.

Наприклад, в Англії у 1531 році здійснено ліцензування убогих, жебракування дозволялось лише старим і калікам. У Німеччині Генріхові закони про бідність 1536 року класифікували убогих, внаслідок чого „незаконні” старці й волоцюги постали перед судами. Допомога надавалась лише зареєстрованим убогим та інвалідам. Здорових примушували працювати, а дітей – навчатися. Для здійснення цих репресивних функцій застосовувались адміністративні методи.

Практика допомоги і захисту цього періоду здійснювалась також у церковних парафіях, нижчих церковно-адміністративних організаціях на чолі з церковною радою, яка об'єднувала віруючих, що обслуговувались церковнослужителями одного храму. На відміну від монастирської допомоги, парафіяльна була більш відкритою. У ній зосереджувалось все общинне, громадське і церковне життя. Діяльність парафій не обмежувалась наданням допомоги калікам, злидарям, вони здійснювали найрізноманітнішу підтримку – від матеріальної допомоги до виховання та перевиховання. Таким чином, парафіяльна благодійність була не тільки церковною, а й громадською, тобто переслідувала не лише релігійні цілі, як-от порятунок душі парафіян, а й спрямовувалась на соціальну підтримку потребуючих. Аналізуючи цю форму допомоги, дослідники схильні розглядати її як перехідну ланку між монастирською і громадською системами допомоги.

З XVI ст. осередками організованої благодійницької діяльності стали братства. Вони завоювали повагу й широку популярність, опікуючись вдовами й сиротами своїх померлих членів, підтримуючи шпиталі й

надаючи своїм членам безвідсоткові позики. Іншим напрямом соціально-благодійницької діяльності братств була освітня справа і, зокрема, відкриття шкіл та організація в них безплатного навчання, якому був притаманний досить демократичний шкільний устрій (школи були відкриті для всіх верств населення).

Дослідники української історії вказують, що у XVI - у першій половині XVII ст. духовна культура України була достатньо високою. У цей період ідеї рівності всіх людей та їхніх прав на гідне життя розробляються в працях таких учених та релігійних діячів, як Г. та М. Смотрицькі, І. Вишенський, С. Зизаній, Я. Ковельський та ін. І хоча загальна спрямованість їх творчості мала релігійний характер, вона відображала гострі соціальні проблеми – експлуатацію, насильство, здирництво, пов'язані з життям значної частини українців.

Отже, система суспільної допомоги поступово інституціоналізувалась як через релігійні та моральні приписи, які роблять обов'язковою соціальну допомогу, так і соціальне законодавство.

1.2. Визначення змісту державної й суспільної благодійності у науковій думці XVII - XVIII століть

Кінець XVII - початок XVIII століття був відзначений виникненням ліберально-демократичного напрямку політичної думки. Ідея свободи індивіда, що є наріжним каменем системи цінностей лібералізму, вперше з'явилася у працях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є. Англійський філософ **Т. Гоббс**, засновник теорії суспільного договору, порушив питання державної благочинності як умови справедливого державного управління. А основні ідеї **Дж. Локка** полягали в тому, що мета держави – захищати та зберігати власність членів суспільства, їхню безпеку, захищати основні права людини, її особисті інтереси та індивідуальні свободи.

Розпочата в XVII–XVIII століттях секуляризація призвела до участі світської науки в осмисленні питань суспільної допомоги. Державні

інститути суспільної опіки почали розглядатися з позицій соціальної норми та патології, паралельно розвивалися громадська та приватна благодійність. Із розвитком держави і поширенням світських тенденцій ідеї допомоги розкривалися й пропагувалися не в працях діячів церкви, а в державних указах, постановах, збірниках. У розвитку суспільної допомоги значну роль зіграла розпочата ще з другої половини XVII століття певна переорієнтація науки на дослідження соціальної проблематики, а також Реформація, яка, зокрема, трансформувала релігійну мораль й погляди на суспільну допомогу. Так, у протестантських і католицьких країнах Європи широко пропагувалася необхідність праці.

У XVII ст., коли спроби контролю за зuboжілими групами населення не дали очікуваних наслідків, у більшості країн Європи виникли і розповсюдилися соціальні установи закритого типу – загальні госпіталі, робітні та арештантські будинки, в яких клієнти утримуються поза їх бажанням. Вживалися й такі заходи, як депортація на інші континенти, чому сприяє колонізація територій інших держав. Переважало песимістичне бачення людини (вроджена гріховність), віра в її сили й добро була відсутня. Звідси і впливала ідея щодо обов'язку суспільства займатись вихованням і коригуванням природних негативних задатків людини. У XVIII ст. заклади закритого типу стали предметом розслідування деяких урядів, зазнавали критики з боку гуманістів, котрі відвідували їх та інформвали суспільство стосовно жахливих умов утримання в цих закладах, вимагали залучення різних спеціалістів до вирішення долі утриманців і диференціації подібних установ. Поступово закриті соціальні установи перетворилися на сучасні лікарні, притулки, в'язниці.

Водночас здійснювалися спроби законодавчо регламентувати таке соціальне явище як професійне жебрацтво. І хоча законодавчі акти проти професійного жебракування були ухвалені майже одночасно такими державами, як Франція, Німеччина, Англія, вони не розв'язали цієї проблеми через непослідовність та брак інших заходів її регулювання.

Таким чином, у XVII столітті було закладено важливі теоретичні, світоглядні підвалини важливості суспільної благодійності та організованої допомоги найбільш вразливим групам суспільства, створення умов для розвитку людини.

У XVIII столітті дедалі поширювались ідеї *лібералізму*, згідно з якими політика має створювати певні початкові умови, наприклад, умови доступу до закладів охорони здоров'я, освітніх закладів тощо. Ключова ідея лібералізму полягає в тому, що потрібно турбуватися не про те, в якому стані врешті-решт опиняються люди, а про те, з чого вони починають. А те, яким чином вони використовують свої стартові можливості, яким є їхнє бачення «доброго життя» й який вибір у своєму житті вони роблять – це справа самих людей. Завдання держави, з цього погляду, полягають у тому, щоб забезпечити громадянам належні стартові умови. Ця філософська доктрина походить від ідей німецького філософа **І. Канта**, який вважав, що кожна людина спроможна приймати моральні рішення, що ґрунтуються на раціональному мисленні, врахуванні наслідків та відповідальності людини. З огляду на те, що люди здатні мислити та діяти морально, реалізовувати власні життєві плани, Кант доводив необхідність демонструвати повагу до такої здатності, і тому суспільство має дати змогу кожному індивіду виробити й розвинути власний план. Також, І. Кант запропонував ідеали правової держави. З точки зору ліберальної філософії, важливим є визначення того, які саме права, зокрема й соціальні, й у якому обсязі має гарантувати держава.

Теоретичне обґрунтування змісту державної соціальної допомоги міститься також у працях британського філософа кінця XVIII- початку XIX століття **Є. Бентама**. Він стверджував, що найважливішими в політичному рішенні є його результати (наслідки). При цьому результати мають оцінюватися через вплив на добробут людей. Бентам називав це рівнем вигоди (*utility*) і тому його філософська доктрина отримала назву «*утилітаризм*».

Утилітаризм виходить із переконання необхідності максимізувати сумарний обсяг індивідуального добробуту. Така максимізація вимагає, аби суспільна допомога надавалась таким чином, щоб вона сприяла якнайбільшого загальному поліпшенню ситуації. Приміром, з погляду цієї теорії можливості всіх для того, щоб бути здоровим, рівні, відтак, максимізація здоров'я населення спрямовується на досягнення кожним найвищого можливого рівня здоров'я. Підхід максимізації ґрунтується на ідеї, що немає відмінності у рівнях допомоги для бідних і багатих, і що ця допомога має однаковий вплив на загальний стан населення. Утилітаризм часто критикують за неможливість дати відповідь щодо того, яким чином досягти справедливості. Ця проблема стає ще виразнішою, коли, наприклад, наслідки погіршення здоров'я вимірюють у втратах прибутку через хворобу чи інвалідність, адже в такий спосіб здоров'я багатшої людини є вагомішим, аніж здоров'я бідної.

Поштовхом для суспільних процесів стали американська Декларація незалежності Т. Джефферсона (1776 рік), яка нормативно окреслила коло соціальних прав людини і громадянина, а також французька Декларація прав людини і громадянина (1789 рік). Ці документи вплинули як на теоретичний дискурс, так і на соціальну практику Європи та Нового Світу.

Авторитетний американський мислитель **Т. Джефферсон**, а пізніше автори первинного проекту конституції Конвенту у Філадельфії «Федераліст» (А. Гамільтон, Д. Медісон, Дж. Джей) акцентують увагу не тільки на класичних чеснотах людини – мужності, зваженості, життєвій мудрості, а й на справедливості держави, яка має піклуватись про найслабкіші та найзлиденніші прошарки населення. Ідеї цього документа утворили основи юридичної рівності кожного з національної політичної спільноти. Як зазначає сучасний американський дослідник Б. Сінгер, «аж ніяк не проголошуючи природного егалітаризму, “Федераліст”, як і Декларація прав, одразу ж вписали рівність у плетиво людських політичних і природних інституцій і вплинули певною мірою на розвиток антиномічних

векторів англосаксонської традиції: суспільної свободи та соціальної справедливості».

Важливою передумовою формування держави загального добробуту став розвиток політекономічних досліджень (А. Сміт, Д. Рікардо та ін.), що обстоювали ідею економічної свободи, вільного підприємництва, що діє без втручання держави.

В українській науковій думці того часу можна відзначити доробки низки вчених, які розглядали питання соціальної справедливості, блага для людини, функцій держави, розвитку суспільної допомоги.

Розвиток наукового знання у напрямі його незалежності від теології і теософії та наближення до наукової раціональності простежується у творчості **Ф. Прокоповича**, який вважається основоположником просвітництва в Україні і Росії. Видатний вчений, релігійний і політичний діяч розробив складну концепцію, в якій намагався поєднати принцип божественного походження влади з принципами суспільного договору. Про гуманістичні і просвітницькі тенденції в його діяльності свідчить надання пріоритету громадським обов'язкам над релігійними та визнання першочергового значення державних інтересів. Він займався також дослідженнями людини і розумів її як носія божественного і природного, намагався розкрити сенс людської діяльності.

Г. Кониський, ректор Києво-Могилянської академії, у праці «Моральна філософія, або етика» уперше у вітчизняній науковій літературі дав глибокий аналіз механізмів людської діяльності, який досить близький до сучасного розуміння цієї проблеми. Для Кониського людське благо передбачає наявність здоров'я, задоволення потреб у живленні, відчуття благополуччя, заняття розумовою діяльністю тощо.

Хвилювання за долю свого народу притаманні творчості **Г. Сковороди**. Він викривав вади існуючого ладу, закликав до створення справедливого суспільства, центральною проблемою своєї філософії зробив людину. Його глибокий гуманізм проявлявся у твердому переконанні, що в

кожній людині наявний потенціал духовного розвитку, а отже, вона має можливість стати морально чистою та долати життєві труднощі. З цим пов'язані і його бачення процесу самопізнання і пізнання зовнішнього світу як єдиного процесу. Він висунув просвітительську ідею стосовно перетворення праці із засобу існування у найпершу життєву потребу і найвищу насолоду. Висвітленню цієї проблеми служить його відома концепція «сродної праці».

Таким чином, впродовж XVII – XVIII століть розвивався суспільно-благодійний підхід до надання соціальної допомоги і формувалися такі політико-філософські вчення, як лібералізм, утилітаризм, що згодом становили теоретичне та ідеологічне підґрунтя для формування соціальної політики у деяких індустріальних країнах. Заслуга лібералізму в творенні концепції та практичному становленні соціальної політики була подвійною: по-перше, принципи свободи, рівності та справедливості як системовизначальні цінності лібералізму надалі будуть закладені в основу концепції соціальної держави. По-друге, заслугою лібералізму було формування громадянського суспільства і правової держави, як неодмінних умов становлення соціальної держави із ефективною соціальною політикою.

Український науковець О. Скрипнюк зазначає, що майже всі теорії, створені у XVII–XVIII ст., ґрунтуються на розумінні держави як універсальної структури людських спільнот, що повинна забезпечувати можливості матеріального і духовного розвитку своїх громадян. У цих ученнях держава виступає насамперед як захисник всієї спільноти і кожної окремої людини від зовнішніх сил, внутрішніх конфліктів між соціальними групами чи окремими особами, як гарант додержання законів. Такі філософські ідеї і політична практика, що спиралися на них, зумовили формування прототипів сучасних моделей соціальної держави, які поєднали свободу індивіда у вирішенні соціальних проблем зі втручанням держави у соціальну сферу.

1.3. Розвиток політико-правових і соціально-адміністративних підходів до державного соціального забезпечення у XIX-XX століттях

У XIX столітті теологічний й суспільно-благодійний підходи в наданні соціальної допомоги заступає правовий підхід. Ухвалюються закони, що кладуть початок розвитку державної системи соціального забезпечення, виникає державно-муніципальне навчання тощо. Одночасно розвиваються профспілки й каси взаємодопомоги, на яких спирається система соціального страхування. Набували поширення соціально-радикальні ідеї марксизму та фемінізму. Саме до цього часу більшість дослідників відносить і професіоналізацію соціальної роботи. Таким чином, на зміну благодійності з її класовими поглядами на проблеми бідності прийшла ідея створення державної системи соціального забезпечення як інструмента реалізації соціальної політики, орієнтованої на визнання загальних прав людини.

Перші теоретичні концепції соціальної політики виникли на межі XIX-XX століть, коли було створено Союз соціальної політики (м. Ейзенах), члени якого виступали за соціальні реформи, проголошуючи основними цілями соціальної політики поліпшення умов життя людей і запобігання революційним потрясінням. Сучасний канадський науковець Т. Ганслі вважає, що виникнення соціальної політики спричинене необхідністю долати соціальні наслідки проблем, які супроводжували пізню стадію промислової революції та розвиток економіки: тривалі економічні спади, голод, популяційні переміщення, етнічні та національні конфлікти, трудову експлуатацію дітей, неконтрольовані спалахи інфекційних хвороб, а також війни, що «постачали» жертви, які потребували організованого догляду і компенсації за втрачене здоров'я, та вдів, яким була необхідна економічна підтримка.

Як наголошує український політолог А. Сіленко, котра досліджувала генезис соціальної держави, поняття «*соціальна політика*» було введене в науковий обіг **Ш. Фур'є**, видатним французьким теоретиком утопічного

соціалізму. Саме завдяки йому на порядок денний було винесене питання про обов'язок держави надавати своїм громадянам соціальні гарантії задля чого потрібно монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків.

Основи для впровадження повноцінної державної соціальної політики були закладені, з одного боку, філософсько-політичними вченнями, а, з іншого, практичною діяльністю урядів.

У розвитку ідей соціальної держави вагому роль відіграли погляди німецького філософа кінця XVIII - початку XIX століття **Г. Гегеля**. Як зазначає український науковець Я. Пасько, в історичному вимірі соціальна держава є синтезом гегелівської тріади – творчим поєднанням меркантилізму та фрітрейдерства. Важливим є усвідомлення того, що соціальна держава, яка опікується широкими суспільними верствами, стає можливою тільки з розвитком в Новому Світі та Європі моделі вільних асоціацій та пов'язаного з нею солідариського виміру громадянського суспільства. Саме в XIX ст. разом з поширенням в Європі інституту громадянського суспільства серед вільних членів громади асоціацій утверджується громадянський феномен солідарності як певної форми цивілізаційного поєднання модерну та традиції, індивідуалізму та колективізму.

1850 року німецький вчений **Л. фон Штайн** вперше запровадив поняття «*соціальна держава*» (німецькою мовою – Sozialstaat). В своїй праці «Теперішнє і майбутнє правової науково-державної Німеччини» він писав, що соціальна держава «зобов'язана підтримувати абсолютну рівність в правах для всіх суспільних класів, ... сприяти економічному і суспільному прогресу всіх своїх громадян, оскільки в кінцевому результаті розвиток одного є умовою розвитку іншого, і саме в цьому сенсі говориться про соціальну державу».

Очевидно, що в європейських суспільствах роль держави традиційно була набагато сильнішою, ніж в Новому Світі. В Німеччині традиції соціального патерналізму зберігалися з доби середньовіччя. В соціально практичному контексті ідея держави добробуту була втілена правлячою

верхівкою Німеччини в 80-ті роки XIX ст. Зокрема, Вільгельм I у своєму зверненні до парламенту від 17 лютого 1881 р. акцентував увагу на німецьких традиціях милосердя та гідних стандартах життя, які добре узгоджуються з вимірами європейської гуманності та поваги до людини поза залежністю від соціального статусу та матеріальних статків. Схожій позиції дотримувався німецький канцлер О. фон Бісмарк, який звертав увагу на необхідність імплементації тих соціальних вимог, які є обґрунтованими і можуть бути втіленими в межах існуючого державного і суспільного ладу. Згодом ідеї соціальної держави набули популярності й були реалізовані у багатьох європейських країнах, зокрема Великої Британії, Швеції, Італії тощо.

Слід відзначити, що у XIX ст. у Європі почала формуватися система соціального страхування. Пов'язано це було насамперед із тим, що у європейських країнах діяла система муніципальних, приватних та благодійних лікарень, що надавали стаціонарну допомогу на платній основі. Позалікарняна допомога надавалась переважно лікарями, що практикували приватно. У першій половині XIX ст. на новій соціальній основі поновлюється благодійна діяльність церкви і паралельно з цим з'являється значна кількість благодійних установ та фондів, котрі надавали медичну допомогу знедоленим. Безкоштовну медичну допомогу надавали й окремі лікарі органів місцевого самоврядування, але тільки особам, які мали офіційне посвідчення про бідність.

Як зауважує О. Баєва, у цей період зросла кількість людей, котрі могли звернутися по медичну допомогу до кваліфікованих лікарів, що практикували приватно, однак надання медичної допомоги населенню з низьким рівнем доходу залишалось відкритим. Це зумовило розвиток кас взаємодопомоги, які стали прототипом інституцій медичного страхування, оскільки формувались за рахунок коштів, отриманих із систематичних внесків, і призначались для забезпечення медичної допомоги робітникам та службовцям, котрі не могли звернутися до лікаря. Каси взаємодопомоги набули значного поширення у Франції як «товариства взаємодопомоги», в

Англиї – як «дружні товариства» та «робочі клуби», у Німеччині – як «вільні допоміжні каси». Перетворення цих інституцій взаємодопомоги на регульований державою інститут соціального страхування і запобігання соціальним ризикам розпочався з ухвалення у 1849 р. у Німеччині закону, згідно з яким органи міського самоврядування діставали право обкладати підприємців внесками у «вільні допоміжні каси».

Виникнення кас взаємодопомоги стимулювало розвиток наприкінці XIX – на початку XX ст. інститутів перерозподілу суспільних благ (обов'язкове державне страхування, державне соціальне бюджетування), соціальної сфери загалом, що відбувалось на тлі формування моделі соціальної держави, динамічного розширення політичних і соціальних прав.

Важливим історичним фактом, що мав значний вплив на розвиток соціальної політики, є те, що XIX століття відзначилося оформленням комунізму в виразну політико-ідеологічну концепцію. Основоположники комуністичної теорії (**К. Маркс, Ф. Енгельс**) наголошували на тому, що економічні відносини як базисні в суспільстві визначають усі інші. Тому необхідними є суспільна власність на засоби виробництва; централізоване планування й адміністративно-командне управління в економіці, регламентація з боку держави розподілу продуктів і послуг у суспільстві відповідно до потреб його членів; рівність умов, що має забезпечити громадянам всебічний соціальний розвиток і необхідне отримання матеріальних та культурних благ тощо.

Зауважимо, що, **І. Франко**, приділяючи основну увагу питанням історичного розвитку суспільства та будучи добре обізнаним із сучасною йому науковою думкою Заходу, розвивав власне бачення актуальних на той час в Україні соціальних проблем. Він застерігав щодо можливостей і доцільності всеохоплюючої державної влади, зокрема у справах соціальної допомоги. Відзначивши привабливість таких ідей, як можливість отримання роботи, заробітної плати, «забезпечення старості» тощо, І. Франко не схвалював державну опіку «від колиски до гробової дошки», відкидав віру в

необмежену силу держави.

Розвиток соціальної політики пов'язують із переходом від окремих актів державної та громадської благодійності нижчим прошаркам населення до вироблення загальнодержавних і місцевих систем соціальної допомоги.

Система державної соціальної допомоги у ХІХ ст. в країнах Європи (в т. ч. і в Російській імперії, у складі якої в цей період перебувала нинішня Україна), включала два головних елементи: 1) більш-менш розвинене законодавство, яке регулювало відносини у соціальній сфері; 2) відповідні органи і заклади, завдання яких полягало у впровадженні політики держави. Що стосується безпосередньої роботи з різними категоріями користувачів соціальних послуг, то вона здійснювалась переважно членами благодійних організацій, які мали багато ентузіазму, але досить часто їм не вистачало елементарних знань, необхідних для більш ефективної діяльності, не кажучи вже про матеріальний стимул до праці. Створюючи соціальне законодавство і формуючи відповідні органи і установи, держави тим самим визнавали сферу суспільної допомоги своїм обов'язком. Так, 1834 року у Великобританії ухвалили Закон про бідність, який надавав підтримку тільки найбіднішим, зробивши роль клієнта настільки неприємною, наскільки це можливо. Такий же підхід згодом був застосований в США та Австралії.

Власне, самі традиції соціальної допомоги в Європі мають тривалу історію і пов'язані з общинними відносинами. У міру послаблення міжобщинних зв'язків функції допомоги перебирали релігійні, світські благодійні, а також приватні організації, а згодом держава. Одержавлення форм суспільної допомоги пов'язують із розвитком капіталізму і загостренням соціальних проблем. Держава брала на себе визначення напрямів соціальної політики, її планування, фінансування і реалізацію.

Першою програмою, що містила ідеї держави загального добробуту, вважають систему соціального страхування, введену у 1880-х рр. в Німеччині рейхсканцлером **О. фон Бісмарком**. Розроблена з його безпосередньою участю серія законів про страхування (на випадок хвороби, від нещасних

випадків, у зв'язку зі старістю та інвалідністю) була найбільш прогресивною, хоча поширювалась лише на окремі категорії робітників, які несли частину витрат на страхування. В 1911 році в Німеччині запровадили пенсійне забезпечення вдів та сиріт у випадку втрати годувальника та поширили пенсійне страхування на всіх службовців. В 1923 році для гірників ввели окремий вид страхування - пенсійне страхування за вислугу років. Система соціального страхування Німеччини стала повною у 1927 році –після того, як до неї додалося страхування на випадок безробіття.

Схожі процеси відбувались й у Великобританії, де у 1911 р. прем'єр-міністр Л. Джордж запровадив національне страхування від хвороб і безробіття.

У першій половині ХХ ст. у політичній науці поширилась *теорія солідаризму*. Ця теорія була розроблена **Л. Дюгі**, який, критикуючи марксизм і спираючись на ідеї французьких соціологів О. Конта, Л. Буржуа, Е. Дюркгейма, розвинув концепцію соціальної солідарності. Державу він уважав засобом забезпечення соціальної солідарності класів, організованою силою суспільства, яка встановлює взаємозалежність і спільність інтересів різних соціальних груп і класів. Дюгі відкидав класові протиріччя, політичну боротьбу і соціалістичну революцію.

У 1920-х роках в самостійний політичний напрямок оформилася *соціал-демократія*, яка прагнула поєднати соціальну справедливість зі свободою ліберальних демократій, знайти рівновагу між вільним ринком та спробами його регулювання, між ефективним виробництвом та справедливим розподілом, між розвитком підприємництва, економічними стимулами до праці та достатнім рівнем оподаткування для забезпечення соціальних програм і втілення проголошених переваг соціалізму. Становлення соціал-демократичних ідей спиралось на три основні принципи: свобода, соціальна справедливість та солідарність.

Кардинальними подіями в історії соціальної політики стали велика депресія 1930-х років та Друга світова війна. Депресія виявила

недосконалість обмежених програм страхування від безробіття, які існували на той час. Місцеві програми соціальної допомоги також виявилися не здатними підтримати гарантії прибутків. Тому до кінця 1930-х років країни, що не мали програм страхування від безробіття, розглянули можливість його запровадження.

Поширювалися погляди щодо посилення ролі уряду в забезпеченні соціального захисту. Набула популярності така концепція соціального захисту, що включала всі програми гарантії прибутків, так само, як і страхування здоров'я. Одними з ранніх прикладів його застосування були Акт про соціальний захист 1935 р. у США, а також новозеландське законодавство про соціальний захист 1938 р.

1940-і роки відзначилися формування теорії і практики *держави загального добробуту* (Welfare State). В основі цієї теорії лежали ідеї англійського економіста **Дж. Кейнса**, висловлені у праці «Загальна теорія зайнятості, проценту і грошей». Головний зміст теорії зводиться до такого: сучасна демократична держава втратила класовий характер і діє в інтересах усіх членів суспільства, використовуючи такі економічні важелі, як політика цін, податки, інвестиції, державне замовлення, кредити, регулювання експорту та імпорту і в такий спосіб впливає на приватний сектор, пристосовує його для блага всіх. Держава через свою соціальну політику (матеріальна допомога, поліпшення умов праці, підвищення заробітної плати і пенсій, покращення житлових умов, охорони здоров'я, освіти), забезпечує вищий рівень життя населення всієї країни. Кейнс доводив, що розвиток змішаної економіки, активізація функції соціальних послуг, відмирання репресивно-каральної функції держави перетворює її з класово-антагоністичної на державу загального добробуту.

Значний внесок у становлення та розвиток державної соціальної політики вніс **У. Беверідж**. У 1942 р. він, як голова Комітету соціального страхування та союзних служб, запропонував тодішньому консервативному уряду ввести у Великобританії систему соціального захисту, яка передбачала

б страхування від безробіття, непрацездатності, надання пенсій після виходу у відставку, медичну допомогу, видатків на поховання, грошову допомогу матерям, удовам і розлученим, а також дітям. Було передбачено, що внески на соціальне страхування повинні сплачувати працівники, роботодавці, самозайняті особи та безробітні. А допомоги на дітей мають виплачувати із загальних річних доходів, що означатиме визнання суспільної відповідальності за їхній добробут. Рекомендації також охоплювали національну службу здоров'я і програми реабілітації. Упродовж трьох повоєнних років усі пропозиції були закріплені в законодавстві, разом із тим рівень виплат не досягав рекомендованої суми, визначеної як прожитковий мінімум.

Саме пропозиції Беверіджа становили основу для практичної реалізації провідної концепції «держави загального добробуту», згідно з якою людина повинна бути опікуваною від колиски до труни. Така держава – це свого роду ідеал, де отримання послуг є правом кожного громадянина. Ця концепція ґрунтувалась на принципі, що гарантував соціальний захист усіх громадян, а не лише найбільш вразливих. Така держава передбачає політичне і правове впорядкування життя суспільства на принципах гуманізму, створення умов для розвитку громадянського суспільства. І хоча політичні інструменти подолання соціальних проблем в різних країнах загального добробуту відрізняються, проте спільним для них є покладання на державні інститути відповідальності за життєвий шлях особистості з самого індивіда, сім'ї, громади, церкви, благодійних організацій.

Варто відзначити, що поняття «держава загального добробуту» зустрічається в англійських варіантах. У німецькомовних джерелах вживають переважно терміни «соціальна держава» («Sozialer Rechtsstaat») і «соціально-ринкова економіка». Власне, становлення соціальної ринкової держави як суспільно-політичного феномену відбулось саме у Німеччині. Окремі дослідники розглядають згадані поняття як самостійні, обґрунтовуючи такий підхід відмінностями історико-політичного розвитку і

соціокультурних традицій країн, в яких вони використовуються. Так, на думку А. Сіленко, якщо **перша** характеризується високим ступенем відповідальності уряду за соціальне забезпечення, то **друга** ґрунтується не тільки на відповідальності держави, а й на **власних** зусиллях, відповідальності громадян і неурядових організацій. З цим можна погодитися, оскільки концепція соціальної ринкової економіки спирається на економічне вчення про вплив інституцій і правил на поведінку економічних суб'єктів, насамперед представників так званої Фрайбурзької школи 30-х та 40-х років минулого століття. Мова йде про групу німецьких науковців Фрайбурзького університету, зокрема про економіста **В. Ойкена** та правника **Ф. Бема**. Ця школа має також назву *ордолібералізму*, який являє собою німецький варіант неолібералізму. Ойкен визнавав, що ринкова економіка, побудована за принципами індивідуалізму та конкурентності, хоч і сприяє економічному прогресу суспільства, суперечить принципу соціальної справедливості, який може забезпечити лише центрально-керована система, побудована на суспільній власності. Він уважав, що за реальних цих умов тогочасної Німеччини втручання держави не може бути мінімальним. Навпаки, воно має бути визначальним, адже необхідний економічний порядок може встановити лише сильна держава. Теорія «соціально-ринкового господарства» мала своїм вихідним пунктом протиставлення ринкового господарства центрально-керованому господарству, заснованому на суспільній власності, а також господарству, побудованому на базі приватної власності і централізовано керованому економічними угрупованнями.

Ідею свідомо створюваного соціально-ринкового порядку було апробовано у надзвичайно сприятливих для цього умовах післявоєнної Німеччини, країни зі зруйнованим господарством та відсутністю будь-якого економічного ладу. Соціальна політика будувалася за принципами фрайбурзької школи і була спрямована на підтримку економічного курсу держави. Вона виходила з ідеї, що соціальний добробут будується на міцній економіці, тому все, що перешкоджає розвитку економіки, навіть коли воно є

соціально справедливим, не може братися до уваги.

Розвиток соціальної політики в повоєнній Німеччині та інших країнах також супроводжувало становлення *вчення про корпоративістські системи*, згідно з яким у суспільстві діють певні групи, що представляють інтереси тих чи інших прошарків, соціально-економічних груп. На думку дослідників Г. Лебруха та Ф. Шмиттера, таке представлення інтересів не є хаотичним, воно до певної міри монополізоване і ієрархізоване. Про це свідчить практика соціального партнерства, що сформувалась у багатьох країнах, а також вплив вузьких груп тиску на зміст соціальних зобов'язань урядів.

Після закінчення війни західноєвропейські країни значно вдосконалили свої системи соціального страхування. Це зробили Бельгія, Франція, Ірландія, Італія, Норвегія, Швеція та ін. Пізніше — Канада та Австралія. Ці дії урядів пояснюють кількома чинниками — поширенням ідей егалітарного лібералізму, а також протистоянням між капіталістичним і соціалістичними світами.

Егалітарний лібералізм ґрунтується на ідеї поваги людей одне до одного як моральних осіб та на створенні передумов для того, щоб усі могли робити моральні вчинки. Егалітарні ліберали доводять, що для ефективного вибору плану свого життя люди повинні мати позитивні права, тобто економічні, соціальні та культурні права, сформульовані в позитивній формі; вони накладають на державу зобов'язання провадити певні позитивні дії стосовно індивіда, як-от гарантувати задоволення базових мінімальних життєвих потреб. Доктрина егалітарного лібералізму суттєво вплинула на сучасне західне політичне мислення. Саме вона стоїть за тим фактом, що у більшості індустріальних країн державою створено систему охорони здоров'я, яка повністю або частково фінансується державним коштом, а також універсальні системи безкоштовної середньої освіти.

Безумовно, що на розвиток соціальної політики в країнах ринкової економіки впливала та обставина, що в соціалістичних країнах, передовсім в Радянському Союзі, було проголошено право на державне соціальне

забезпечення, закріплене в Конституції СРСР від 1936 року, й здійснюване за солідарним принципом.

Після Жовтневої революції всі сфери суспільного життя потрапили під суворий державний контроль. Так, 1919 року Раднарком УРСР видав декрет про націоналізацію всіх добродійних установ, які до того моменту перебували у віданні приватних осіб або добродійних товариств. Відповідно до цього декрету Наркомсоцзабезу УРСР і його місцевим органам передавалися приватні і суспільні установи. До 1941 року в системі Наркомсоцзабезу УРСР нараховувалося 154 будинки-інтернати для літніх та інвалідів, 22 дитячих будинки-інтернати.

Починаючи з 30-х років основним завданням соціального забезпечення СРСР проголошувалась робота із працевлаштування і навчання інвалідів; забезпечення сімей червоноармійців, забезпечення пенсіями інвалідів війни, сімей, члени яких загинули на війні, непрацездатних; організація кас взаємодопомоги у колгоспах; надання допомоги сліпим і глухим; сприяння кооперативам інвалідів.

Найважливішою сферою діяльності соціального обслуговування населення було матеріальне забезпечення, яке здійснювалося у трьох основних напрямках: державне соціальне забезпечення, державне соціальне страхування, соціальне забезпечення колгоспників. Фінансування державного соціального забезпечення здійснювалося за рахунок союзного, республіканських та місцевих бюджетів (воно поширювалося на військовослужбовців, учнів та інші категорії громадян). Фінансування державного соціального страхування забезпечувалося за рахунок страхових внесків підприємств, організацій і дотацій держави (воно поширювалося на робітників і службовців). Соціальне забезпечення колгоспного селянства здійснювалося за рахунок коштів колгоспів і дотацій з Державного бюджету. На усіх громадян СРСР поширювалося безкоштовне медичне обслуговування, хоч воно було зовсім не однакової якості для усіх громадян, право на безкоштовну освіту та житло.

Про якісно новий рівень соціального забезпечення в післявоєнний час свідчить прийнятий у 1956 р. закон Верховної Ради СРСР про державні пенсії. Цим Законом було закладено початок загального пенсійного забезпечення трудящих. Він передбачав надання всім громадянам права на пенсію у випадку втрати ними працездатності, втрати годувальника, старості. Для надання допомоги сім'ям і працюючим матерям вводилася частково оплачувана відпустка по догляду за дитиною до року, збільшувались одноразові виплати з нагоди народження дитини, практикувалось безкоштовне забезпечення учнів підручниками та безплатне харчування для дітей-сиріт, дітей з багатодітних і малозабезпечених сімей.

Поряд із відзначеними досягненнями у здійсненні соціального забезпечення населення, дослідники звертають увагу, що згадана система була суперечливою і далекою від досконалості. Ця політика ґрунтувалась на ідеї, що соціалістичні відносини призведуть до повного подолання таких проблем, як злочинність, алкоголізм, психічні захворювання, бідність та злидні. Радянська система соціального забезпечення, фінансована із державного бюджету, була далекою від ідеальної. Вона була безадресною й ґрунтувалась на патерналістичній моделі. Тимчасом педагоги у школах, лікарі в медичних закладах займалися невласивими їм функціями, які в багатьох країнах традиційно відносять до компетенції соціальних працівників. Замість науково-теоретичного підґрунтя система соціального захисту послуговувалася урядовими постановами та партійними документами, котрі й визначали ті типи клієнтів, що потребують допомоги.

За висновками дослідників, за радянських часів система соціальної допомоги була віддана на відкуп чиновникам, і соціальні проблеми людей або не вирішувались, або ігнорувалися з ідеологічних міркувань, а державна система соціальної допомоги, створена за відсутності благодійних організацій, обмежувалася рамками соціального забезпечення, яка надавала мінімум соціальних гарантій. На думку сучасного британського фахівця У. Лоренца, комуністичні режими схильні «патологізувати» соціальні

проблеми, що, зокрема, виявлялося у відсутності нестационарних соціальних служб для багатьох груп населення (люди похилого віку та інваліди або опинялися в великому будинку-інтернаті, які мали переважно медичну орієнтацію, або доглядалися родичами, тривалий час перебуваючи в госпіталях або психіатричних лікарнях, людей із залежністю від психоактивних речовин відправляли на примусове лікування). При цьому дані щодо дитячої смертності, злочинності, наркоманії належали до державних таємниць.

Разом із тим держава, завдяки державному централізованому регулюванню зайнятості, заробітної платні, житлового забезпечення, освіти та охорони здоров'я, виявляла турботу про матеріальний добробут громадян.

Розвиток державної системи соціального захисту в соціалістичних країнах надихав політиків «лівого крила» в багатьох країнах і підштовхував до висунування відповідних ідеологічних гасел і програмних цілей. Деякі дослідники переконані, що формування соціальної політики у Східній Європі та колишньому Радянському Союзі слугувало пробним каменем для різних західних стратегій і фактично відбувалося змагання не тільки ідей, а самих стратегій соціального захисту.

Власне, сучасні системи соціального захисту економічно розвинутих країн сформувалися упродовж 1940-х років. Деякі дослідники відзначають, що «держава загального добробуту» – це свого роду консенсус між капіталістичним способом виробництва, який забезпечує ресурсами соціальні програми, і соціальною ідеєю, спрямованою на досягнення рівності та справедливості. Її також вважають синтезом ліберальних і консервативних ідей, в якому поєднуються індивідуальна ініціатива її громадян з державним втручанням у соціальне й економічне життя.

Після Другої світової війни сформувалось розуміння того, що міжнародне товариство не може залишатися байдужим, коли в будь-якій країні права людини загрожує небезпека. Широке визнання отримала необхідність оформлення норм міжнародної поведінки у формі права. Так,

1948 року ухвалено Загальну декларацію прав людини, яка об'єднала основні права та свободи всіх людей, включаючи громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні. У цьому документі узагальнено ідеї, що є спільними для багатьох політичних, культурних та релігійних традицій.

Наступним важливим етапом стало прийняття 1966 року Міжнародного пакту про соціальні та економічні права, який, щоправда, набув чинності через 10 років. Цим документом, зокрема, закріплено такі права, як: 1) право на працю; 2) право на соціальне забезпечення; 3) право на охорону сім'ї; 4) право на достатній життєвий рівень; 5) право на освіту; 6) право на охорону здоров'я; 7) право членства в профспілках, а згодом і відповідних європейських конвенцій і хартій.

Визначення меж соціальної політики й передовсім соціального забезпечення за допомогою міжнародних актів має важливе значення, оскільки на підставі міжнародно-правових норм можна досягнути єдиного змісту соціального забезпечення в усіх державах (медична допомога, матеріальне забезпечення у зв'язку із хворобою, з материнством, інвалідністю, старістю, при втраті годувальника, допомога на дітей, допомога в разі безробіття тощо), що надзвичайно важливо в сучасних умовах трудової міграції між державами.

Період розквіту соціальних держав Європи припав на 1960 – 1975 роки, коли активно формувалося внутрішньодержавне соціальне законодавство і було прийнято значну кількість міжнародно-правових документів, які регулюють відносини у соціальній сфері, визначаючи мінімальні соціальні стандарти.

Відбувався і розвиток теоретичного осмислення ролі держави в забезпеченні соціальної справедливості в суспільстві через здійснення адекватної соціальної політики і розвиток громадянського суспільства. Відомий сучасний американський філософ **Дж. Раулз**, прихильник лібералізму, який мав неабиякий вплив на розвиток цього підходу, у 1970-роках доводив, що єдина припустима в суспільстві нерівність – це та, що

працює на користь тих, хто перебуває у найгіршому становищі в суспільстві. Ідеї Раулза означають на практиці впровадження такого рівня перерозподілу прибутків, якого немає навіть у найбільш лівоорієнтованих суспільствах Західної Європи. У відповідь на це інший вчений – **Д. Парфіт** – доводив, що егалітарні теорії помилково вважають рівність як цінність сама по собі. На його думку, стурбованість викликає не несправедливість сама по собі, а те, що потреби тих, хто перебуває у невідповідному становищі, є надзвичайно гострими й вражаючими. З іншого боку, **Р. Белламі** вбачає в теорії справедливості багато недоліків саме через те, що не існує універсального об'єктивного погляду на свободу, а існують різні почасти суперечливі теорії, в рамках яких по-різному трактується саме поняття свободи, а відтак важко гарантувати забезпечення базових свобод, що його обстоює Раулз.

Такі суперечливі погляди на пріоритетність соціальних програм для найбільш нужденних і вразливих членів суспільства співпали у часі з тим, що наприкінці 70-х — на початку 80-х років ХХ ст. у багатьох західних країнах відбувся так званий неоконсервативний поворот, коли в соціальній державі стали вбачати джерело економічної кризи. Спостерігалось поширення ідеології “правого крила” (М. Тетчер, Р. Рейган), згідно з якою роль уряду у соціальній політиці повинна зменшуватися, оскільки постійна допомога людям спричиняє їхню залежність. Витоки цих поглядів – у *неоліберальних теоріях*, що сформувались у межах філософських і економічних вчень, починаючи з 1930-х років (щоправда, в деяких вітчизняних політологічних працях ідеологічні погляди М. Тетчер, Р. Рейгана пов'язують із консерватизмом).

Одним з основоположників і головних теоретиків неолібералізму вважають **Ф. фон Гайєка**, лауреата Нобелівської премії за праці з теорії грошей і кон'юнктурних коливань, а також взаємовпливу економічних, соціальних та інституціональних процесів. Його перші праці “Ціни й виробництво” (1929), “Грошова теорія і економічний цикл” (1933) зазнали нищівної критики, оскільки суперечили доктрині державного втручання.

Згодом у його працях проблеми економічного розвитку вирішуються з неокласичних та інституціоналістських позицій. Функція держави, за Гайєком, полягає в охороні природного соціального порядку — свободи конкуренції, свободи монополії, свободи вибору, свободи розвитку. Ця функція має здійснюватися через законотворчість, формування суспільних моральних норм, ідеологічне виховання, охорону усталених традицій. Гайєк заперечує будь-який примус, зовнішнє втручання з боку держави. Це стосується й перерозподілу доходів, оскільки нерівність у доходах є ефективною формою примусу до праці, а отже, до розвитку суспільного виробництва.

Соціальна справедливість, на думку Гайєка, є суто моральною категорією. Вона може існувати лише за умов примусової економіки, “адміністративного деспотизму”, що об’єктивно порушує природний соціальний порядок. З погляду ринкової економіки, забезпечення соціальної справедливості блокує економічну свободу, спотворює ринкові відносини. Держава не повинна займатись питаннями соціального страхування, освітою, охороною здоров’я, визначати вартість оплати за житло чи рівень цін, не повинна надавати соціальних гарантій (максимум, що можна допустити, — це пенсії по старості та допомогу по безробіттю). Людина сама мусить дбати про свій економічний та соціальний добробут.

Представник чиказької школи неолібералізму **М. Фрідмен**, прихильник монетарної доктрини, визначав, що діяльність держави обмежується, по-перше, створенням умов для вільного функціонування ринку, а не для його регламентації; по-друге, забезпеченням безпеки громадян; по-третє, законодавчою функцією та контролем за дотриманням законодавства. Соціальна сфера, за Фрідменом, не мусить бути пріоритетним напрямом діяльності держави. Індивідуалізм і свобода передбачають нерівність. Фрідмен захищає індивідуалізм і засуджує “соціальний компроміс”, “колективне планування” та інші форми “сповзання до соціалізму”. Таким чином, монетаризм, продовжуючи традиції класичного ринкового лібералізму, відкинув гасла соціальної справедливості, у тім числі й

підтримки повної зайнятості, як такі, що не можуть бути проблемою держави, оскільки їхня реалізація зв'язана з дестабілізацією економічних процесів. Натомість заходи щодо жорсткої грошової і стабільної фіскальної політики, підтримки бюджетної рівноваги та забезпечення законності і порядку монетаризм визнав важливими умовами функціонування вільної ринкової економіки.

У 1980-х соціальну державу критикували за те, що державне регулювання економіки є менш ефективним, ніж ринкові механізми регулювання, що вона виховує патерналізм, призводячи до появи певної категорії громадян, які не бажають працювати, а живуть за рахунок інших, що зростання соціальних витрат призвело до економічної стагнації, інфляції і збільшення безробіття. Як наслідок, програми соціального забезпечення в багатьох розвинених країнах були значно скорочені.

Таким чином, інституалізація соціальної політики як напряму наукового знання та практичної діяльності урядів мала неоднозначний характер, що зумовлено впливом різних політичних, філософських, економічних теорій, котрі пропонували відмінні погляди на обсяг державних зобов'язань у соціальній сфері – від цілковитої підтримки і державного патерналізму (комунізм, соціалізм, соціал-демократичні рухи) до повного відкидання ідей соціальної підтримки (неоліберальні течії).

1.4. Новітні концепції розуміння ролі держави у соціальній підтримці громадян

У 1990-ті роки набувають поширення дві відмінних у смисловому і ідеологічному наповненні концепції, які, однак, мають схожі імплікації для практичної політики у соціальній сфері, стимулюючи до переосмислення ролі держави у соціальному забезпеченні і соціальному розвитку суспільства.

Першою можна вважати *комунітаристську* (у науковій літературі також вживають термін “комунітарний”, від англ. слова “community”- громада) теорію американського вченого **Е. Етціоні**. Комунітаризм критикує

ліберальних демократів та лібералізм у цілому за зосередженість на індивідуальних правах і недооцінювання індивідуальних обов'язків. Етціоні прагнув до морального відновлення нації та збереження громадянського суспільства, його твори призначені для громадських і політичних діячів, а не для інтелектуалів. Прихильники цієї доктрини вірять, що суспільство повинно виховувати громадян, аби вони демонстрували свої найкращі якості. На їхню думку, люди не є ізольованими одне від одного. Тому права й очікування суспільства, громади, групи є важливішими за права і життєві плани конкретного індивіда.

Друга концепція – це *ідея «Третього шляху»*, висунута британськими лейбористами. Ключовими словами курсу стали «сучасність, моральність, місцевий підхід». «Сучасність» полягала в тому, що лейбористи пропонували зважати на реалії глобалізації, пост-фрейдизму, гнучкі трудові стосунки, фрагментованість ринку та його орієнтацію на послуги. Концепція «моральності» ґрунтувалася на сприянні розвитку активної участі громадян у колективній діяльності, переосмисленні громадянства як забезпеченості належною роботою, встановленні взаємозв'язку між соціальними правами людини та її зобов'язаннями. «Третій шлях» убачав у державі силу, яка захищатиме ефективні громади та волонтерські організації, заохочуючи їхнє зростання з тим, щоб вони самі розв'язували існуючі соціальні проблеми. Новий ідеологічний підхід, або нова «політична філософія», ґрунтувалася на ідеях відомого вченого **Е. Гідденса**, котрий є прихильником громадянського суспільства, заснованого на бажанні людей брати участь у спільній діяльності, та стверджує, що до функції держави належить, зокрема, підсилення сприйняття людиною її громадянських обов'язків. Ця концепція сприяла подальшому розвитку громад і переорієнтації програм з державних на муніципальні, децентралізацію і диверсифікацію соціального обслуговування.

У середині 1990-х французький політолог і філософ **П. Розанваллон** описав кризи, що їх пережила ідея держави загального добробуту. Зокрема,

він висловив критику ліберальних моделей соціальної політики, вважаючи, що між державою та індивідом має вибудуватися складна система взаємостосунків. На його думку, в масовій свідомості спостерігається нерозуміння феномену соціальної політики, адже уявлення стосовно соціальної політики має виходити за межі укладання соціального контракту і формуватися з урахуванням позицій громадян. І хоча політична кар'єра автора цих ідей не склалася, його вплив на політичну філософію стає вагомим.

Отже, другій половині ХХ століття властива швидка зміна поглядів на роль держави у наданні соціальної допомоги. На думку О. Іванової, цей перебіг можна окреслити через такі ключові етапи:

- поява концепції “держави загального добробуту”;
- зневіра у “державі загального добробуту”, поява неприбуткових та волонтерських організацій, які надавали соціальні послуги;
- поширення ідеології “правого крила” (М. Тетчер, Р. Рейган), згідно з якою роль уряду у соціальній політиці повинна постійно зменшуватися, оскільки постійна допомога людям спричиняє їхню залежність;
- набуття популярності „комунітарних ідей”, розроблених американським соціологом Е. Етціоні: люди повинні об'єднувати зусилля у відродженні громади;
- поширення так званого руху „антипрофесіоналізму”, прибічники якого вважали, що ніхто, крім самих людей, що зазнають певних соціальних проблем, не може розв'язати цих проблем, тому найкраще робити ставку на розвиток груп самопомоги.

Деякі відмінні погляди стосовно еволюції ролі держави у соціальному забезпеченні дотримуються американські дослідники, котрі наполягають на тому, що економічно розвинуті держави, в яких сформувалась „соціальна держава”, пройшли у своєму розвитку низку етапів, пов'язаних із індустріалізацією та економічним розвитком:

- 1) експериментування (1870 – 1920 рр.): цей період характеризувався

індустріалізацією, інноваційною політикою, робилися спроби примирення протилежних політичних поглядів, а також поступово впроваджувалися механізми соціального страхування;

2) консолідація (1930 – 1940 рр.): період депресії, за яким йшов досвід тотальної війни, що призвів до консенсусу щодо подальшої відбудови;

3) експансія (1950 – 1960 рр.): реконструкція, стале економічне зростання та повна зайнятість призвели до збільшення очікувань, а також до суперництва при розподілі зростаючих економічних ресурсів;

4) переформулювання (1970-ті рр. – до тепер): процеси рецесії та інфляції спричинили політичне розчарування, зниження темпів економічного зростання та посилення ролі правих течій у політичному спектрі.

1.5. Вплив процесів регіоналізації та глобалізації на соціальну політику. Сучасні наукові дебати

Починаючи із 1990-х років відчутну роль у формуванні загальноєвропейських стратегій соціальної політики починає відігравати **Європейський Союз (ЄС)**.

Як наголошує А. Ванавербек, розвиток європейського інтеграційного проекту, як посилився зі зникненням біполярного світу і пришвидшенням процесів глобалізації, які кинули виклик проблемі європейської ідентичності й регіональної безпеки. 1991 р. у Маастрихті лідери держав затвердили, а в 1992 р. підписали Договір про Європейський Союз і Заключний акт про валютно-фінансовий союз. Однією із основних засад політики Союзу стала ліквідація нерівностей у соціально-економічних показниках, як між країнами–членами ЄС, так і між окремими внутрішньодержавними регіонами.

Деякі положення Маастрихтської угоди було переглянуто в Амстердамському договорі (1997 р.), який набув чинності 1999 р. і передбачав спільне громадянство, спільну економічну політику, створення

Європейського валютного союзу та Європейського центрального банку. Фундаментальні принципи ЄС полягають не тільки у забезпеченні вільного руху людей, товарів, послуг і капіталів між країнами-членами, а й у дотриманні спільних демократичних цінностей, забезпеченні дотримання прав людини, принципу верховенства права, захисті прав міноритарних спільнот.

У соціогуманітарній сфері організація спирається на принцип субсидіарності, згідно з яким на європейському рівні приймають ті акти, що доповнюють рішення національних урядів, або стосовно нерозв'язаних на національному рівні питань. Нормативні акти Європарламенту спрямовані на розробку загальних соціально-економічних стандартів для європейського регіону, визначення показників для кожної держави, порівняння показників зі спеціально розробленими стандартами та створення програми заходів, спрямованих на подолання нерівності цих показників.

Рух європейського об'єднання європейських держав від суто економічного союзу до політичного наддержавного утворення супроводжувався посиленням уваги до питань соціогуманітарної політики в цілому й соціальних стандартів зокрема.

Формуванню спільних загальноєвропейських підходів сприяє й те, що країни, котрі увійшли або прагнуть увійти до Європейського Союзу, стати частиною спільного політичного європейського простору, намагаються наслідувати міжнародні стандарти, що вироблені як на рівні регіону, так і на глобальному рівні. Основою такої діяльності можна вважати усталене уявлення стосовно необхідності уникати будь-яких соціальних нерівностей, забезпечення прав навіть тих груп населення, які традиційно зазнавали суспільної дискримінації, тобто дотримання певних цінностей, що набули статусу загальноєвропейських.

Водночас інституціалізація соціальної політики відбувається у світі нерівномірно. Науковці (Б. Дікон та ін.) наголошують, що у деяких латиноамериканських, африканських, азійських та інших країнах соціальна

політика формується та реалізується не на основі ідей загального добробуту, а основі ідеології занепаду соціального добробуту, яка характеризується тим, що держава фактично усувається від соціального захисту, забезпечуючи такий захист лише представникам елітних груп, соціальні послуги надають лише некеровані недержавні організації.

У науковій літературі виокремлюється кілька тенденції розвитку соціальної політики:

1) поширення ідей неолібералізації, що призвело до формування державно-приватного партнерства у соціальній сфері. Так, частина зарубіжних (Г. Голденберг, Р. Гудзон, У. Епштейн, Е. Рігер, С. Лейбфрід, Е. Уїльямс) та вітчизняних (С. Остюченко, А. Сіленко) наголошують на конвергенції, з'єднанні усіх моделей соціальної політики у неоліберальну під впливом глобалізації. Автор відзначають мінімізацію державних витрат на соціальну сферу, плюралізм у наданні соціальних послуг, тобто розвиток приватного сектору в соціальній сфері;

2) інтернаціоналізація (транснаціоналізація) політичної сфери. Частина дослідників (Б. Дікон та ін.) доводить, що на сучасному етапі світового економічного розвитку «будь-яка соціальна політика, що традиційно аналізувалася й реалізовувалась в межах однієї країни, набуває наднаціонального та транснаціонального характеру». Транснаціоналізація зумовлює посилення політичному дискурсі ідеї прав людини та їх захисту. Як відзначає Ю. Ткачук, відбувається уніфікація основних принципів ринкових відносин і їхнього державного регулювання. Відтак виникають загальносвітові вимоги і стандарти, розходження між національними моделями зменшуються, і можна вести мову про загальну модель соціального господарювання, в межах якої застосовуються різні механізми забезпечення соціального добробуту в цілому. Нові глобалізовані підходи орієнтовані передовсім на демократичні цінності та повагу до прав людини, і саме до цих підходів численні наддержавні структури спрямовують держави-члени таких структур;

3) вирівнювання обсягів витрат на соціальну політику (З. Міщук та ін.). З одного боку, економічно розвинуті країни переживають схожі процеси перетворення своєї соціальної політики, зумовлені, зокрема, уявленнями про те, який рівень витрат на соціальну сферу дозволити собі держава. З іншого боку, відбувається формування загальноєвропейських стандартів та підходів, що ґрунтуються переважно на соціально-страхових підходах та ідеях сприяючої держави.

Слід також визначити, що розвиток уявлень про роль держави у соціальній підтримці громадян пов'язують із утвердженням комплексу наукових ідей, об'єднаних умовним поняттям *«теорія модернізації»*. У цьому процесі **В. Горбатенко** виділяє кілька етапів розвитку, зокрема: 1) 50-60-ті роки ХХ ст.: зародження теорії модернізації, вироблення на їх основі конкретних моделей соціально-політичного розвитку в межах західного лібералізму; 2) 70-80-ті роки: переосмислення ідейно-теоретичного доробку і моделей економічного зростання; 3) кінець 80-х – початок 90х років: розуміння необхідності врахування поряд із економічними чинниками розвитку позаекономічних – соціальних, психологічних тощо, визнанні соціокультурних концепцій розвитку; 4) „постмодернізація”: переорієнтація структури індустріального суспільства, зокрема, на розширення індивідуальної свободи людини і створення для неї можливостей вибору тощо. На думку С. Бульбенюк, саме діяльність “держави загального добробуту” з її орієнтацією на досягнення соціального компромісу в суспільстві забезпечила створення умов для становлення і розвитку цінностей та ідеалів постмодерну у розвинутих країнах світу. Загалом же, модернізаційні процеси властиві на нинішньому етапі розвитку багатьом країнам, про що свідчать численні дослідження.

Фактично нині поняття «держава загального добробуту» і «соціальна держава» вживають як взаємозамінні, оскільки обидва вони ґрунтуються на уявленнях про пріоритет соціальних цінностей, насамперед права людини на гідне життя, і соціальну справедливість. Український учений **С. Рябов**

вважає, що соціальна держава – це «принцип функціонування держави, відповідно до якого вона бере на себе захист соціальне уполісіджених і піклування про соціальну справедливість». На соціальній справедливості наголошує й інших український науковець **В. Бабкін**: «Демократична соціальна правова держава покликана послідовно забезпечити в суспільстві реалізацію принципу соціальної справедливості - одного з найбільш загальних і визначальних критеріїв гуманістичної сутності суспільно-політичного устрою».

Разом із тим, деякі дослідники висловлюють сумнів щодо смислової цінності поняття «соціальна держава» для економічно розвинутих країн на нинішньому етапі з огляду на те, що сьогодні майже всі держави забезпечують певний мінімум підтримки хоча б частині населення. На противагу такій позиції висловлюється думка, що постмодерна «держава загального добробуту» перетворюється на «державу соціальних інвестицій», метою діяльності якої є сприяння всебічному розвитку особи, створення умов для її професійно-освітнього та загальнокультурного зростання. Провідним завданням такої держави є подолання “відчуження” людини від політики, економіки, соціальних і культурних відносин.

Узагальнення. Наукове осмислення ролі держави в забезпеченні добробуту громадян, відбувалося за рахунок інтеграції різних підходів, обгрунтованих у філософських та політичних теоріях. Серед основних підходів можна виділити: теологічний, суспільної благодійності, правовий, соціально-адміністративний. Для схвалення дій в інтересах вразливих груп населення і суспільства необхідне їх пояснення, обгрунтування, узаконення (легітимізація). Завдяки цьому суспільна допомога набуває основних інституційних ознак (стає структурним елементом суспільства). Йдеться про те, що вона інтегрується в соціально-політичну, ідеологічну й ціннісну структуру суспільства й держави, відбувається впорядкування, організація і регуляція її через систему принципів, норм і законів, конституювання у закладах і установах, забезпечення матеріальними, фінансовими, кадровими

та інформаційними ресурсами.

У сучасній політичній думці сформувалась низка підходів до розуміння місця соціальної політики у загальній державній політиці. В цілому можна виділити дві ключові політичні течії, що обумовлюють цінності і засоби реалізації соціальних програм: лібералізм і комуналізм, що співіснували на всіх етапах становлення соціальної політики як сфери державної політики і міждисциплінарного наукового знання, співіснували, являючи ідеологічне підґрунтя для різних стратегій соціального захисту населення. *Комуналізм* – ідеологія, що доводить пріоритет суспільства над людиною. Він проявився в період ранньої індустріалізації та виникнення трудових спорів. Комуналізм знайшов вияв у соціалістичних та феміністських рухах, марксизмі і комуністичних ідеях, комунітаризмі. Соціальний захист, з погляду цього підходу, спирається на ідеї солідарності і універсальності. *Лібералізм*, поцінуючи індивідуалізм і свободу, виходить із прагнення обмежити функції держави, звести їх до гарантій дотримуватися прав громадян. Ці два протилежні підходи, утворюючи дихотомію в теоретичному плані, в практичній реалізації соціальної політики часто поєднуються, слугують основою для компромісних соціальних програм.

Питання для самоперевірки

1. Хто ввів в обіг поняття «соціальна політика»?
2. Які етапи у розвитку соціальної політики можна визначити?
3. У чому полягала суспільна взаємопідтримка у прадавніх суспільствах?
4. Які приклади одержавлення соціальної підтримки ви можете навести?
5. Яку роль, на Вашу думку, відіграло християнство у розвитку соціальної політики?
6. Які ідеї, що сформувались у ХУІІ-ХУІІІ століттях, вплинули соціальну політику та роль держави у регулюванні соціальних програм?
7. Хто є автором ідеї «соціальної держави»?
8. Коли виникла концепція «держави загального добробуту»?
9. У чому полягає суть ідеї «Третього шляху»?
10. Як тенденції притаманні розвитку соціальної політики на сучасному етапі?