

УДК 323 (075)+136.323.65

СУТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА АНАЛІЗ ЇЇ МОДЕЛЕЙ В СОЦІАЛЬНИХ ДЕРЖАВАХ

Лариса Четверикова

Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів 79000, Україна, kafilos@franko.lviv.ua

У статті розглянуто поняття соціальної політики, досліджено її основні напрями та суб'єкти. Проаналізовано моделі соціальної політики, притаманні соціальним державам.

Ключові слова: соціальна політика, соціальна держава, моделі соціальної політики, громадянське суспільство, основні напрями соціальної політики, соціальне забезпечення.

Актуальність теми. Соціальна політика є однією з найважливіших функцій будь-якої держави. Незаперечним є той факт, що соціальну політику здійснюють як найрозвиненіші країни Заходу, які ще називають державами загального добробуту або соціальними державами, так і країни третього світу. Однак рівень соціального забезпечення в цих країнах діаметрально протилежний, що засвідчує існування певної різниці в моделях соціальної політики. Крім того, не є ідентичними моделі соціальної політики навіть у державах загального добробуту. Тому, на нашу думку, надзвичайно актуальним є з'ясування суті соціальної політики й дослідження її моделей, що згодом дасть змогу визначити умови їхнього використання в різних державах.

Мета статті – уточнити суть соціальної політики, проаналізувати моделі соціальної політики в соціальних державах.

Стан наукового опрацювання проблеми. Сьогодні питання визначення суті соціальної політики в українській науковій літературі вивчено недостатньо. На нашу думку, це пов'язано з тим, що комплекс заходів, який традиційно вважали соціальною політикою в Радянському Союзі, є набагато вужчим від того феномену, що існує сьогодні. Тому проблемі з'ясування суті соціальної політики присвячено праці багатьох сучасних науковців, які розпочали дослідження феномену соціальної політики. Це, зокрема, науковці Б. Ракитський, який визначає соціальну політику як відносини соціальних груп з приводу збереження і зміни соціального стану населення загалом і класів, що його становлять, прошарків, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп, соціальних спільностей (сім'ї, народи, населення міста, регіону і т. п.), та А. Сіленко, яка вважає, що, з одного боку, соціальна політика – це мистецтво поєднання людських інтересів, інтересів індивідів і держави, різного рівня людських спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – це система взаємодії державної влади, що постійно оновлюється, недержавних структур, самої особистості щодо життєзабезпечення та розвитку людини [1, с. 120]. Досліджують цю проблему і такі вчені, як Л. Ф. Лебедева, Е. М. Лібанова, Н. В. Мельникова, О. М. Палій, В. А. Скуратівський.

Новизна статті – в уточненні суті соціальної політики та визначенні її моделей у державах загального добробуту.

Спираючись на вищенаведені визначення, зробимо такі узагальнення:

1. Соціальна політика полісуб'єктна: не тільки держава є суб'єктом соціальної політики (як це було за радянських часів). Окрім держави, існує низка недержавних суб'єктів соціальної політики. У демократичному суспільстві соціальна політика становить сумісну функцію демократичної держави і недержавних суб'єктів громадянського суспільства. Суб'єктами соціальної політики є: державні установи; органи місцевого самоврядування; позабюджетні фонди – суспільні, релігійні, добродійні; недержавні об'єднання, комерційні структури та бізнес; профспілки, громадяни. Отже, можемо говорити про те, що суб'єктом соціальної політики є як держава, так і громадянське суспільство. Навіть більше, саме це дає нам один з аспектів соціальної держави: розвинене громадянське суспільство, яке бере активну участь у житті суспільства.

2. Соціальна політика є втручанням в економічну, соціальну сферу, вона має єдину мету – забезпечення добробуту суспільства, що передбачає як захист незаможних верств населення, так і підтримку й зростання рівня добробуту середніх верств населення. Характерним для соціальних держав є спрямування їхньої соціальної політики на проширення суспільства з низьким та середнім рівнем доходу.

3. Головним суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Саме держава гарантує можливість взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого і суспільно захищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Тобто держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Сумісність у державі функцій гаранта реальних можливостей для регулярного здійснення соціальної політики та функцій одного зі суб'єктів соціальної політики – тонке місце, яке рветься, якщо держава не функціонує в реально багатосуб'єктному (громадянському) суспільстві, а діє безконтрольно. Отже, у громадянських суспільствах, які традиційно є в країнах Заходу, державна соціальна політика здійснюється в багатосуб'єктному середовищі. Її цілі і зміст формуються як результат взаємодії держави з суб'єктами громадянського суспільства та їхніми представниками.

Головне завдання державної соціальної політики – забезпечити соціальну стабільність суспільства, його соціальну безпеку. Упродовж ХХ століття в країнах Заходу сформувався великий досвід підтримки соціальної безпеки шляхом компромісу інтересів країн і класів, налагодження механізмів соціальної спрямованості антагоністично суперечливих процесів. Власне, соціальна держава і виникла як механізм для досягнення цих цілей. Центральним пунктом є масштабний владний (державний) перерозподіл частини ефекту на користь бідних, що й компенсує їхнє потенційне масове незадоволення соціальною несправедливістю системи. Відомий теоретик і практик соціального ринкового господарства – у минулому канцлер ФРН В. Брандт – коментує це так: “суспільство може більш-менш повно задовольнити вимоги всіх громадян на гідне життя лише тоді, коли воно покладає обов'язок піклуватися про це на державу, краще сказати, на соціальну державу. ... Ми розглядаємо соціальну державу як інституційний гарант людської гідності і людської гідності простого чоловіка та простої жінки...” [2, с. 345]. Отже, соціальне ринкове господарство пом'якшує соціальну нерівність в обмін на соціальне партнерство різноманітних груп, прошарків, класів.

Важливість державної соціальної політики засвідчує вже сам перелік її напрямів. Наприклад, у нашій державі виокремлено такі основні напрями соціальної політики [3]:

– *політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту*: політика формування доходів населення; політика стимулювання найманої праці; політика формування доходів власників засобів виробництва і капіталу; політика оподаткування доходів і майна населення; політика прямого оподаткування

доходів; політика непрямого оподаткування доходів; політика оподаткування майна населення (нерухомості); політика індексації доходів населення; політика надання пільг (компенсацій і привілеїв); політика обмеження тіньових доходів;

– *демографічна політика*: політика охорони материнства і дитинства; політика стимулювання репродуктивного зростання населення; політика регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї; геронтологічна політика; міграційна політика;

– *політика зайнятості та охорони праці*: політика регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення; політика організації та нормування праці; політика забезпечення умов праці; політика страхування праці (у разі безробіття, хвороби або каліцтва); політика забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів;

– *політика соціального забезпечення і соціального страхування*: пенсійна політика та забезпечення страхування пенсійних внесків; політика медичного забезпечення і медичного страхування; субсидіарна політика (політика надання адресної соціальної допомоги); політика мінімальних соціальних гарантій, стандартів і ліквідації бідності; політика забезпечення соціальної безпеки;

– *політика гармонізації соціально-економічних інтересів і забезпечення соціального діалогу*: гендерна політика; молодіжна політика; житлова політика; політика розвитку соціальної сфери села; рекреаційна політика; політика захисту прав споживачів; гуманітарна політика.

Цей перелік напрямів соціальної політики свідчить про ґрунтовний аналіз потреб суспільства, відповідальне ставлення державних органів до своїх обов'язків.

У межах комплексу соціальної політики варто виокремити систему соціального захисту населення, який здійснюють держава і громадянське суспільство. Як правило, соціальний захист населення має дві форми: система грошової допомоги або комплекс певних соціальних послуг. Джерела фінансування соціального захисту – надходження зі страхових фондів, бюджету та надходження від різноманітних недержавних організацій (благодійних, релігійних).

Грошову допомогу можуть надавати в разі втрати працездатності з певних причин (хвороба, народження дитини, безробіття, старість) або в разі малозабезпеченості. До комплексу соціальних послуг можна зарахувати медичні послуги, послуги з навчання та працевлаштування.

Для визначення ефективності зусиль тієї чи іншої держави в галузі соціальної політики ООН використовує так званий "індекс людського розвитку", який фіксує рівень доходів, тривалість життя та рівень освіти громадян певної країни.

Для розкриття суті соціальної політики треба враховувати її зв'язок з особливостями суспільства, у якому її здійснюють. Так, різні стани суспільства вимагають різної соціальної політики. Враховуючи цей факт, можна виокремити такі типи соціальної політики [4, с. 27]:

– соціальна політика в соціально стійких суспільствах;

– соціальна політика в суспільствах, що перебувають у системних кризах (у революційних ситуаціях);

– соціальна політика в суспільствах, що перебувають у стані деформацій (перманентних кризах суспільної системи);

– соціальна політика в суспільствах, що виходять із системної кризи шляхом докорінних реформ, тобто соціальна політика перехідного періоду.

Оскільки метою нашого дослідження є аналіз моделей соціальної політики в соціально стійких суспільствах, то наведемо особливості соціальної політики цих держав [4, с. 28]:

– стабільний порядок відносин найважливіших соціальних груп і класів;

- збалансованість загальнокласових інтересів панівного класу і інтересів його окремих частин (підкорення інтересів частин загальнокласовим інтересам);
- налагодження й підтримання системи мирного соціального співіснування панівних і підкорених класів;
- послаблення почуття соціальної несправедливості, зниження рівня масового поширення цього почуття в суспільстві, зниження впливу протестних, реформістських і особливо революційних ідеологій, послаблення робітничих, соціальних рухів, одночасне розповсюдження ідеологій соціал-реформістського та соціал-партнерського змісту.

Загально визнано, що хоча держави загального добробуту об'єднують високий рівень життя населення, який забезпечує ефективна соціальна політика, однак різними соціальними державами притаманні різні моделі соціальної політики. Іншими словами, держави загального добробуту різняться між собою насамперед моделями соціальної політики. Тому, на нашу думку, можна класифікувати соціальні держави щодо пропорції участі держави та громадянського суспільства в системі соціальної політики.

Існує кілька класифікацій держав загального добробуту, які розробили українські та зарубіжні науковці. Ми впевнені, що ці класифікації, які вважають класифікаціями держав загального добробуту, можна трактувати і як класифікації соціальної політики цих держав.

Згідно з класифікацією Г. Віленського і Ч. Лебо, держави загального добробуту можна представити за допомогою двох моделей: "інституціональної" та "залишкової".

"Інституціональна" модель соціальної держави передбачає, що держава перерозподіляє матеріальні блага на державному рівні. За таким підходом, соціальна підтримка населення є природною функцією держави [5, с. 66], роль громадянського суспільства мінімізовано, з акцентуацією на ролі держави.

"Залишкова" модель передбачає надання державної допомоги тільки в тому разі, коли людина не може вирішити своїх проблем індивідуально або за допомогою інститутів громадянського суспільства: сім'ї, громади, добровільних фондів. Ця модель орієнтована на активну діяльність громадянського суспільства. Тобто державну допомогу надають лише якщо людина потрапила у важку ситуацію і припиняють, коли вона знову здатна піклуватися про себе самостійно. Водночас соціальна допомога накладає на її одержувачів певні зобов'язання: наприклад, у разі отримання допомоги в ситуації безробіття її одержувача можуть залучити до громадських робіт [5, с. 66].

На нашу думку, ця класифікація є найоптимальнішою серед наявних, оскільки обґрунтована історично. Хоча, треба зазначити, вона не враховує традицій, цінностей, релігійних особливостей, притаманних кожній державі.

Наступна класифікація належить Коста Еспін-Андерсену, який запропонував схему, що розрізняє держави загального добробуту на основі змін у системах стратифікації, ступеня розширення соціальних прав і суспільно-приватної організації соціального забезпечення [6, с. 32].

Відповідно до його схеми, США, Канада та Австралія є прикладом "ліберальної" держави загального добробуту, з помірним соціальним захистом, яка протиставляє одержувачів соціальної допомоги й решту громадян, а також частину своїх функцій передає громадянському суспільству як суб'єктові соціальної допомоги.

Франція, Німеччина й Італія належать до "консервативної корпоративної" моделі держави загального добробуту. У такій державі соціальні права є невід'ємною частиною визначених статусів. Для цієї моделі визначальним є принцип субсидіарності, згідно з яким на допомогу людині мають прийти насамперед інститути громадянського суспільства, і лише в разі їхньої

неефективності – держава. Великого значення за цієї моделі набуває система страхування.

Однак сьогодні майже половина французьких сімей користується державною допомогою. Користувачами є 5 млн. безробітних і осіб, що достроково вийшли на пенсію, 10 млн. пенсіонерів. Крім того, 3 млн. одержують соціальну допомогу різних видів [7, с. 55]. Видатки на соціальне забезпечення перевищують грошові надходження на ці цілі. Консерватори вказують на необхідність скорочувати соціальні витрати. Однак уряд намагається уникнути таких непопулярних заходів, здійснюючи реформи в економічній сфері, що дали б змогу поповнити бюджет (наприклад, введення 35-годинного робочого тижня, що сприятиме збільшенню кількості робочих місць). Отже, на нашу думку, сьогодні французька модель тяжіє до соціал-демократичної моделі соціальної держави.

Велику роль у забезпеченні добробуту відіграє соціальне страхування. При чому поряд із законодавчо закріпленим обов'язковим соціальним страхуванням у Німеччині є й добровільне соціальне страхування. Система соціального страхування надзвичайно розвинена: пенсійне страхування, на випадок хвороби, від нещасних випадків, страхування від безробіття, страхування в разі догляду за хворими та людьми похилого віку. Майже все населення Німеччини застраховано на випадок хвороби, обов'язково чи добровільно. Страхові внески розподіляють між найманими робітниками й роботодавцями. Однак попри те, що громадяни частково самостійно фінансують свої потреби, державні видатки на соціальні заходи невпинно зростають. Якщо 1997 р. вони становили 50,8 млрд. марок, то 2001 р. – 55,4 млрд. марок [8, с. 108].

Це призводить до того, що соціал-демократія суттєво переглядає свої позиції в бік соціального лібералізму. Тому сьогодні можна говорити про те, що сучасна соціал-демократія та соціальний лібералізм не містять принципової різниці у свої поглядах, а отже – перебувають на однакових світоглядних позиціях. Підтвердженням наших слів може слугувати концепція “третього шляху”, представлена в маніфесті Т. Блера та Г. Шредера “Європа: третій шлях, новий центр”. Цей документ, ухвалений 8 червня 1999 р., адресовано “всім європейським соціал-демократам” і він має на меті модернізацію нинішньої соціал-демократичної доктрини. У маніфесті запропоновано переорієнтувати “державу загального добробуту” на “державу соціальних інвестицій”. Сучасний лозунг – “добробут для праці” (welfare to work). Реалізація концепції “добробут для праці” покликана забезпечити, щоб максимально можлива кількість тих, хто може й повинен працювати, здобували загальноосвітню та професійну підготовку, яка дасть їм змогу повернутися або увійти в трудове життя і тим самим “увійти” в суспільство [9, с. 45].

Отже, шляхи виходу з кризи сучасні соціал-демократи вбачають у відході від принципів економічного форсування, натомість джерела добробуту громадян держави вони бачать насамперед у її здатності створювати “другий вимір” – культурно-етичні основи для здійснення соціальних реформ. Отже, “новий соціалізм” відрізнятиметься від старого соціалізму тим, що в його ціннісній системі цінність великих організацій (держави, партія) і цінність колективної солідарності поступляться перед роллю цінностей індивідуальної свободи й індивідуальної відповідальності, при чому свобода й відповідальність мають бути нерозривно пов'язані між собою.

І, нарешті, Швецію, Данію, Норвегію та Нідерланди К. Еспін-Андерсен зараховує до *соціально-демократичної* (скандинавської) моделі держави загального добробуту. Така модель передбачає розширення соціальних прав і прагне до ліквідації соціальної нерівності. Вона ґрунтується на забезпеченні добробуту для всіх представників суспільства. Тобто людина має повне право на

одержання соціальних благ незалежно від рівня її доходів – тільки тому, що вона є громадянином цієї країни.

Державний сектор охоплює витрати на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, науку, культуру, управління різними муніципальними органами. Крім того, сюди належать витрати на оборону й охорону суспільного порядку. Приблизно кожен третій швед зайнятий у суспільному секторі. 65% валового національного продукту витрачають як суспільні виплати, допомоги, пенсії, а також на фінансування системи освіти, охорони здоров'я та побутових послуг.

Важливим засобом для забезпечення соціальної рівності й загального добробуту є здійснення відповідної податкової політики. Відповідно до принципу прогресивного обкладання податками, з доходів може бути відраховано від 10 до 70%. У результаті такої політики в державному та комунальному бюджетах акумулюються засоби для фінансування майже всієї соціальної інфраструктури.

Досягнення повної зайнятості передбачає боротьбу з безробіттям, але, на відміну від інших країн, зроблено акцент не на виплату допомоги з безробіття, а на організацію суспільних робіт. Лише 10% витрат на регулювання ринку праці виділено на компенсацію в разі безробіття, а 90% – на різноманітні заходи зі стимулювання зайнятості. Регулювання ринку праці здійснюється шляхом організації й перекваліфікації робочої сили, фінансування переміщення підприємств, збільшення попиту за допомогою промислових замовлень. Різними формами навчання й перекваліфікації постійно охоплено до 35% дорослого населення країни. На здійснення активної політики на ринку праці з державного бюджету виділяють 7% коштів – стільки ж, скільки виділяють на потреби оборони.

На жаль, сьогодні ця модель втрачає свою ефективність. Державний бюджет надміру перевантажений видатками на соціальну сферу, це відбувається на тлі формування споживацького ставлення громадян до держави, що засвідчує необхідність суттєво модернізувати соціал-демократичну модель.

Класифікацію держав загального добробуту Коста Еспін-Андерсена доповнив Норман Гінзбург. Він пропонує ще одну модель – британську ліберально-колективістську державу загального добробуту, якій притаманні риси соціальних держав соціалістичного та ліберального типів [6, с. 32].

На нашу думку, на відміну від країн Америки, країни Європи перебували під впливом соціал-демократичного руху, і, відповідно, соціальні держави Європи тяжіють до соціал-демократичної моделі або є певним синтезом ліберальної та соціал-демократичної моделі.

Отже, можемо стверджувати, що загалом існує дві моделі соціальної держави, а отже – соціальної політики: ліберальна й соціально-демократична.

Для нашого дослідження актуальним є запитання: яка з цих моделей оптимальна?

Хоча на перший погляд привабливішою видається соціал-демократична модель, світова практика демонструє, що ефективнішою є ліберальна. Це виявляється, наприклад, у тому, що в США один з найнижчих рівнів безробіття серед соціальних держав, тоді як у Німеччині рівень безробіття становить близько 9 % [10, с. 94]. Крім того, виникла ще одна проблема, притаманна державам передусім соціал-демократичного типу. Річ у тім, що в післявоєнні роки відбувся сплеск народжуваності, який отримав назву “бебі-буму”. Через двадцять років це була одна з причин, що забезпечила соціальній державі фінансові джерела на її соціальні заходи. Але нині покоління “бебі-буму” досягло пенсійного віку. Водночас народжуваність перебуває на досить низькому рівні. Отже, постає проблема: видатки на пенсійне та медичне забезпечення невпинно зростають, а джерела наповнення бюджету за рахунок податків з громадян працездатного віку постійно скорочуються. Однак суспільство в жодному разі не виступає за ліквідацію соціальної держави, а лишень за її трансформацію.

Отже, актуальним стає реформування соціал-демократичної моделі соціальної держави, що пропонує нам соціал-демократичну модель соціальної політики, і створення такої концепції, що базуватиметься на поєднанні класичних ідей соціал-демократії, до яких можна зарахувати солідарність та соціальну справедливість, з новими підходами, що забезпечать вирішення тих проблем, з якими зіткнулася соціальна держава сьогодні.

Література:

1. *Сіленко А.* Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118 – 128.
2. *Брандт В.* Демократический социализм. Статьи и речи. – М.: “Республика”, 1992. – С. 345.
3. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. Доступний з: <www.zakon.rada.org.ua>
4. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н. А. Волгіна. – М.: “Экзамен”, 2003. – С. 27.
5. *Сіленко А.* Генезис і сутність американської держави загального добробуту // Людина і політика. – 2000. – № 2. – С. 65 – 72.
6. *Сіленко А.* Чи є альтернатива державі загального добробуту? // Нова політика. – 2000. – № 1. – С. 32 – 35.
7. *Новоженова И.* Франция: общество благосостояния в 90-е годы / Социальное государство в Западной Европе: Проблемы и перспективы: Пробл.-тем. сб. / РАН ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем. Отд. Западной Европы и Америки. Отв. ред. и сост. вып. Мацонашвили Т. Н. – М., 1999. – С. 55.
8. *Мацонашвили Т.* Проблемы социального государства в ФРГ к исходу XX века / Социальное государство в Западной Европе: Проблемы и перспективы: Пробл.-тем. сб. / РАН ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобальных и региональных проблем. Отд. Западной Европы и Америки. Отв. ред. и сост. вып. Мацонашвили Т. Н. – М., 1999. – С. 108.
9. *Перегудов С.* Западная социал-демократия на рубеже веков // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 6. – С. 40 – 46.
10. *Гутник В.* Германия: дорога к подъему // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – №8. – С. 93 – 97.

THE ESSENCE OF SOCIAL POLICY AND ANALYSIS OF ITS MODELS IN SOCIAL STATES

Larysa Chetverykova

L'viv Ivan Franko National University,
Universytets'ka Str., 1, 79000 L'viv, Ukraine, kafilos@franko.lviv.ua

The author analyses the concept of social policy and studies its main directions and subjects. The patterns of social policy characteristic to social states are analysed.

Key words: social policy, social state, models of social policy, civic society, main directions of social policy, social back-up.