

Н. М. ХОМА. АМЕРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Аналізуються особливості моделі соціальної держави США, історія її формування; вказується на кризові явища, які їй притаманні сьогодні. Зроблено акцент на причинах та наслідках кризи, впливі демографічних, економічних та інших факторів.

Ключові слова: соціальна держава, англо-американська модель, соціальна політика, соціальна підтримка.

Анализируются особенности модели социального государства США, история ее формирования; указывается на кризисные явления, которые ей присущи сегодня. Сделан акцент на причинах и последствиях кризиса, влиянии демографических, экономических и других факторов.

Ключевые слова: социальное государство, англо-американская модель, социальная политика, социальная поддержка.

Analyzed features of the model social state, the USA, the history of its formation, highlights the crisis that her typical day. Focuses on the causes and consequences of the crisis, the impact of demographic, economic and other factors.

Key words: welfare state, the Anglo-American model, social policy, social support.

Концепція соціальної держави, до розбудови якої прагне Україна, за невеликий проміжок існування представлена багатьма моделями, однією з яких є англо-американська. Як й інші моделі в сучасних кризових умовах, демографічних видозмінах, вона модернізується. Урахування досвіду держав, які створили, втілювали, а сьогодні трансформують свої взірці соціальної державності необхідне Україні для запобігання повторення помилок і використання найперевірніших на ефективність заходів.

Досвід побудови соціальної держави у США аналізується в дослідженнях Г. Войтенкової, А. Козловського, В. Кулакової, І. Ламбаєвої, О. Лебедевої, О. Палій, Т. Семігіної, В. Скуратівського та ін. Дослідження названих авторів в основному присвячувалися або окремим напрямкам соціальної політики США, або виокремленому хронологічному періоду, а комплексний аналіз типу соціальної держави у США не проводився.

«Соціальна політика США відноситься до неоліберальної (англо-американської, англо-саксонської) моделі (за класифікацією Г. Еспін-Андерсена), яка заснована на соціальній підтримці уразливих верств суспільства, реалізується за допомогою інституту соціальної допомоги; державні заходи зводяться до встановлення невисоких єдиних тарифних ставок у галузі пенсійного страхування; розподіл матеріальних благ близько до того, що забезпечує ринок. Американській моделі соціальної політики присутній лібералізм. Система базується на принципі відокремлення соціального захисту від вільного ринку й обмеження захисту лише тих, хто не має інших доходів, крім соціальних виплат. Загалом при такій моделі забезпечується досить високий рівень і якість життя основної частини населення.

На відміну від інших розвинутих країн, у США соціальна політика будується на тому, що основна відповідальність за особисте благополуччя громадянина лежить на ньому самому. Тільки той, хто не в змозі прогодувати себе і свою родину, може розраховувати на підтримку держави, громади чи етнічної групи. Держ-

жава бере на себе допомогу лише окремим, найбільш уразливим, категоріям населення, які опинилися в надзвичайній бідності. Такий підхід до соціальної політики певною мірою обумовлений національними особливостями країни, в їх числі: величезні розміри і федеративний устрій; строкатий етнічний і расовий склад; індивідуалізм як національна риса характеру¹.

На соціальній політиці позначається той факт, що США є федерацією. І хоча в державі діють загальнонаціональні органи влади, значна кількість політичних рішень ухвалюються та виконуються на рівні штатів, які мають власне законодавство й суттєві відмінності в соціальних програмах, залежні від політичної культури та фінансової спроможності конкретного штату².

Модель соціальної політики США називають ліберальною³, «ультра ліберальною»⁴, бо вона спирається на таку цінність, як індивідуалізм, або «залишковою» (residual), бо держава надає лише мінімальну допомогу⁵. При цьому ставлення до отримувачів допомоги (нужденних) є доволі стигматизуючим, тобто принижуючим⁶. Британський фахівець із соціальної політики П. Спікер розцінює американську модель як «плюралістичну»⁷, оскільки вона поєднує різнопланові державні, місцеві, комерційні та благодійні соціальні програми.

На думку В. Скуратівського, О. Палій, на відміну від європейських країн США мають репутацію відсталого щодо створення загального добробуту країни; вони наголошують на позиції окремих дослідників, які навіть ставлять під сумнів приналежність США до світу добробуту з огляду на те, що соціальні програми тут часто мають прогалини в охопленні населення, а в соціальній політиці перевага віддається особистим зусиллям кожної особи щодо забезпечення свого добробуту⁸.

Проте не можна ставити під сумнів існування у США держави загального добробуту, яка характеризується великими державними видатками та адміністративно-законодавчим забезпеченням соціального захисту. Звичайно, тип держави добробуту США в багатьох рисах унікальний і контрастує із західноєвропейськими державами. До 80-х років прибічники західноєвропейської колективістської держави по обидва боки Атлантики розглядали США як країну, що намагається наздогнати Західну Європу. Насправді ж починаючи з середини 30-х років США розвивали власний тип соціального захисту, не менш значущий, ніж у західних державах⁹.

Т. Семигіна до засадничих рис американської моделі вона відносить: відсутність уніфікованої системи соціального захисту; мінімалістський підхід до розв'язання соціальних проблем; реалізацію федеральних програм на рівні штатів із подвійним фінансуванням із бюджетів обох рівнів; обов'язкове солідарне соціальне страхування; використання перевірки нужденності в усіх програмах соціальної допомоги; розгалужену мережу добровільного медичного страхування; екстенсивний терапевтичний ухил соціальних послуг, використання «медичної моделі»; існування приватних закладів із надання платних соціальних і медико-соціальних послуг; активну діяльність благодійних організацій; суттєвий вплив на соціальні програми корпоративних інтересів¹⁰.

Т. Семигіна наголошує, що в США спостерігається поглиблення лібералізації соціального забезпечення, скорочення фінансування соціальних програм, дебатуються комерціалізація соціального страхування, передусім, пенсійного, обговорюється відмова від впровадження обов'язкового медичного страхування, яке б забезпечило універсальний доступ до медичних послуг, а також тенденцію до зростання безробіття¹¹.

Поворотним моментом у формуванні соціальної політики був 1935 рік (прий-

няття основоположного закону про соціальне страхування в рамках «Нового курсу» президента Ф. Рузвельта). «Велика депресія» 1929–1932 рр. розорила ціле покоління американців, із її безпрецедентного безробіття і зубожіння почалося і поступово посилювалося втручання держави в регулювання соціальної сфери. Адміністрація Рузвельта вперше офіційно визнала відповідальність держави за соціальний захист громадян. Були введені державне соціальне страхування у формі двох основних програм (пенсійне забезпечення та компенсація по безробіттю) і дуже обмежена програма державної допомоги найбіднішим, голодуючим. Однак, переконаність в тому, що соціальне страхування фактично знищує необхідність у прямій допомозі незаможним, надовго залишилася домінуючим фактором формування соціальної політики в США. Закон 1935 р. встановлював принципи відмінності між соціальним страхуванням, коли державні програми фінансувалися за рахунок внесків найманих працівників і підприємців, і фінансованими з бюджету програмами допомоги, які розглядалися як громадська благодійність (на відміну від інших країн, де виражених відмінностей між соціальним страхуванням та забезпеченням не проводилося). Рузвельт ставився до допомоги як до явища, яке підриває особисту незалежність і підприємливість, руйнує трудову етику і т. д., державна допомога розглядалася як тимчасова міра, виправдана надзвичайними обставинами¹².

Подальший розвиток державної соціальної політики в США відзначений наступними етапами: 1939 р. – поширення страхування на членів сімей застрахованих; 1956 р. – введення страхування з непрацездатності та інвалідності; середина 60-х років – заснування системи медичного обслуговування: окремо – для людей похилого віку («Медікер») і офіційно визнаних бідних осіб («Медікайд»); 1975 р. – введення системи індексації пенсій і багатьох видів допомог. Період розширення державного соціального страхування і забезпечення тривав до середини 70-х років, його «золотий вік» – 1965–1975 рр. У 50-і роки на додаток до державного було введено обов'язкове приватне страхування при укладанні колективних договорів – із поширенням до кінця 70-х років на половину всіх найманих працівників.

На початку 60-х років у США в рамках побудови «Великого суспільства» президент Л. Джонсон офіційно оголосив про початок боротьби з бідністю. Закон 1962 р. встановив законодавчі основи бюджетного фінансування програм допомоги як складової частини політичної стратегії держави, спрямованої на створення суспільства загальною добробутом.

У 1969 р. президент Р. Ніксон проголосив політику «нового федералізму», яка привела до об'єднання програм у більшій, на які виділялися одноразові субсидії. У 1975 р. була прийнята XX стаття Закону про соціальне забезпечення, яка поставила певні вимоги перед штатами. Згідно зі статтею федеральні фонди повинні розподілятися між штатами у відповідності з чисельністю населення.

Останніми десятиріччями американська модель соціальної держави зазнавала «неоконсервативних і неоліберальних атак»¹³. Обидві провідні політичні партії (Республіканська та Демократична) обстоюють ідею політики *laissez-faire*, тобто державного невтручання в економіку, і різниця між передвиборчими програмами партій здебільшого полягає у ставленні до фінансування соціальних програм за рахунок податків. Однак, незважаючи на розбіжності в ідеології, і республіканці, і демократи запровадили такі зміни в моделі соціальної політики, що в США набула популярності фраза «Кінець соціального забезпечення, яке ми знаємо»¹⁴.

Підґрунтям для перегляду традиційних підходів до соціального забезпечення стала рецесія, яку переживали США на початку 1980-х, коли рівень безробіття

сягнув 10 відсотків¹⁵, і відповідно зріс рівень бідності. Адміністрація президента Р. Рейгана проголосила політику економічного відновлення, зменшення бідності та створення нових робочих місць. Практичним наслідком цього стали: різке скорочення витрат на соціальну сферу, зниження податків, надання спеціальних податкових пільг у бідних економічних зонах для найму місцевих працівників. В останній рік перебування Рейгана при владі (1988 р.) було оголошено реформу соціального забезпечення¹⁶. Ухвалене нове федеральне законодавство вимагало поширення адресної допомоги на родини з обома батьками і визначало, що бодай один із батьків мусить працювати принаймні 16 годин на тиждень, а самотні батьки з дітьми, старшими трьох років, – брати участь у спеціальних навчальних програмах¹⁷.

Адміністрацією Рейгана була продовжена політика «нового федералізму» Законом 1981 р., в результаті прийняття якого був скорочений апарат федеральних службовців, зменшена роль уряду в соціальній політиці. Це стало можливим завдяки появі блоку фінансованих урядом проектів замість субсидій за індивідуальними програмами¹⁸.

В цілому, в розвитку державної соціальної політики в США американські автори виділили три етапи: довоєнний і післявоєнний, до середини 70-х років, і етап кризи, що почався з середини 70-х років, коли за умов загострення економічних проблем виявилася необхідність глибокої структурної перебудови не лише економіки, а й соціального регулювання, така перебудова почалася з приходом до влади на початку 80-х років республіканської адміністрації Р. Рейгана. Консервативні реформи («революція» Рейгана) завершилися вже в середині 80-х років, ще до приходу до влади республіканця президента Буша і тим більше демократа Клінтона, коли (як зазначають окремі дослідники, зокрема Козловський А.А.) розпочався четвертий етап: його вже можна віднести до продовження «висхідного» періоду¹⁹.

У США відхід від консервативної концепції соціально-економічного державного регулювання проявився з президентством Дж. Буша. Заявивши в бюджетному посланні конгресу на початку 1991 р. про бажання уряду взяти на себе більшу відповідальність за розвиток економіки та соціальної сфери, уряд акцентував увагу на переорієнтацію бюджету на забезпечення довгострокового економічного зростання, висунувши як пріорит програму «капіталовкладень в майбутнє» США – від військових до цивільних програм, а в рамках останніх – від трансфертних виплат до інвестицій. Уряд відмовлявся від послідовного курсу на ослаблення регулювання бізнесу, яким слідувала попередня адміністрація, на користь «розумного» регламентування.

Вже на 1991 р. були заплановані рекордні бюджетні асигнування на програми міністерства освіти, особливо орієнтовані на молодь (нові програми допомоги молоді з малозабезпечених сімей в отриманні середньої освіти, дітям-інвалідам – ?? в отриманні початкової та середньої освіти, програма «необмежені можливості для молоді», на допомогу «важким» підліткам з бідних сімей) з виділенням великих коштів не лише на загальну, але й професійну освіту молоді, на боротьбу з вживанням наркотиків, на матеріальне заохочення кращих шкіл та вчителів, фінансування «негритянських» коледжів та ін Одночасно Дж. Буш зробив кроки з подолання тенденції падіння федеральних асигнувань на цивільні наукові програми. Президент розпочав фінансування багаторічної програми допомоги малозабезпеченим сім'ям у придбанні власного житла.

Після кількох невдалих спроб запровадити зміни у соціальному забезпеченні, 1996 р. Конгрес ухвалив, а президент Б. Клінтон підписав законодавство про осо-

бисту відповідальність та примирення з можливістю працювати. Згідно з цим документом традиційну допомогу сім'ям із дітьми замінили тимчасовою допомогою нужденним сім'ям (TANF)²⁰.

Допомога родинам, по-перше, стала «тимчасовою» (максимум два роки) й не залежною від статусу «сім'я з дитиною», тобто орієнтованою на запобігання «пастки бідності»; по-друге – надавалася тільки тим, хто працює. При цьому ані федеральний уряд, ані штат не зобов'язані підшукувати роботу заявнику, – це його (її) відповідальність. Допомога перестала бути тільки грошовою, з'явилися й інші її види – догляд за дітьми, професійне навчання, транспортування. Нововведення полягали й у запровадженні супроводу соціальним працівником малолітніх матерів, які народили позашлюбну дитину. Таким чином, у соціальній політиці відбулося зміщення акцентів від обов'язків держави щодо підтримки найбідніших громадян до «особистої відповідальності» за пошук роботи, заохочення створення повних сімей²¹.

За три роки після ухвалення нового законодавства кількість отримувачів допомоги скоротилася на 40 відсотків: із 13,6 млн. сімей у 1995 р. до 8,9 млн. – у 1998 р.²². Хоча федеральні витрати не зменшилися – 2002 р. обсяг допомоги сім'ям становив 16,4 млн. дол., тоді як у 1995 р. – 14 млн.²³, бо нові різновиди допомоги потребують додаткового фінансування.

Наслідками реформи стали:

- позбавлення нужденних людей права на допомогу та перетворення їх на працюючих бідних²⁴ або залежних від
- підтримки інших членів родини, котрі мають незначні можливості для надання допомоги;
- зниження середнього прибутку бідних родин із 380 доларів на місяць до 301 долара²⁵;
- діти стали отримувати менше уваги від самотніх батьків, змушених працювати²⁶.

Таким чином, не тільки республіканська партія, традиційно орієнтована на ліберальні цінності в соціальній політиці, але й демократи виступають за скорочення ролі держави в соціальному забезпеченні. Ці ідеї знайшли втілення в «Новій декларації прогресу», ухваленій 1996 р., де наголошується, що оскільки не можна більше покладатися на величезний державний апарат, призначений піклуватися про людей, настав час розробити нову політику і нові інститути, які дають змогу людям піклуватися про самих себе. Такі тези свідчать про перегляд суспільних відносин і ролі державного управління в соціальній сфері²⁷.

У цілому концепція «капіталовкладення в майбутнє», яка підтримувалась адміністрацією демократа Б. Клінтона, визначала як основне завдання держави довгострокові капіталовкладення за трьома напрямками: безпосередньо в продуктивний (фізичний) капітал, у технологічний розвиток та науково-технічні розробки і в людський капітал. Загальна мета полягала в тому, щоб за допомогою заходів податково-бюджетної і кредитно-грошової політики створити умови для довгострокового економічного зростання як головного чинника для «усунення невизначеності в майбутньому». Але економічного зростання самого по собі недостатньо для боротьби з соціальною незабезпеченістю. Тому крім перерахованих вище державних соціальних програм, орієнтованих на молодь, було розпочато фінансування програми професійної підготовки та сприяння у працевлаштуванні для всіх одержувачів допомог із числа бідних сімей з неповнолітніми дітьми і для інвалідів. В якості допомоги шести мільйонам глав сімей, т.зв. «працюючим біднякам», було піднято до 4,25 дол. за годину федеральний мінімум зарплати. У

рамках об'єднаного федерального бюджету був створений цільовий інтегрований фонд соціального страхування з забороною використання коштів фонду для фінансування будь-яких державних програм, крім страхових. Були звільнені від сплати податків т.зв. індивідуальні пенсійні рахунки.

Б. Обама переміг на виборах і зайняв президентський пост в розпал фінансово-економічної кризи. Стратегія нової адміністрації полягає в одночасному проведенні як короткотермінових заходів, необхідних для якнайшвидшого виходу з поточного фінансово-економічної кризи, так і заходів з побудови основи майбутнього довгострокового процвітання країни. Податкові послаблення і пряма матеріальна допомога покликани підтримати постраждалих від кризи американців і надати швидкий стимулюючий вплив на економіку. Реформа охорони здоров'я і підтримка системи освіти також є як «довгостроковим внеском», так і способами виходу з кризи²⁸.

У виступі перед Конгресом у лютому 2009 р. Б. Обама так окреслив пріоритети політики нової адміністрації: «Зараз необхідно ... стимулювати створення робочих місць, відновити видачу кредитів, а також вкладати кошти в такі сфери, як енергетика, охорона здоров'я та освіта».

Президентська програма Б. Обама включає шерег заходів у соціальній сфері: - збільшення терміну виплати допомоги по безробіттю; ця допомога виплачується з бюджету штатів, таким чином, федеральний уряд видаватиме штатам субсидії;

– зростання обсягів фінансування програм медичного страхування; будуть виділені кошти особам втратили роботу та особам з низьким доходом для оплати медичного страхування;

– надання допомоги тим, хто виплачує іпотечні кредити.

Підсумовуючи, зазначимо, що незважаючи на велику кількість програм соціальної допомоги, дієвість їх невелика. Вони не поширюються на всіх нужденних, залишаючи за рамками повні сім'ї низькооплачуваних працівників. Програми погано скоординовані і, крім того, змушені конкурувати одна із одною в умовах обмеженого фінансування. Вони не тільки не забезпечують необхідних умов для нормального життя людини, але і не вирішують проблему бідності в країні.

США створили свою національну модель, тип соціальної політики, їх особливість – максимальне використання насамперед ринкового механізму в процесі вирішення соціальних проблем, а вже потім починає діяти держава як складова частина і гарант всієї національної системи соціального страхування і забезпечення. Очевидно, у цієї системи є свої недоліки, але якою мірою обгрунтовані закиди у жорсткості цієї системи, – це питання дискусійне і є перспективним напрямком подальших досліджень.

1. *Войтенкова Г.Ф., Лебедева Е.В.* Социальная поддержка семей с детьми в США // Народонаселение. – 2007. – №4. – С. 94. 2. *Rushefsky M. E.* Public Policy in the United States: At the dawn of the twenty-first century. – Armonk, New York: M. E. Sharp, 2002. – P. 180. 3. *Hudson R., Williams A. M.* Re-Shaping Europe: The challenge of new divisions with homogenized political-economical space // Rethinking European welfare: transformation of Europe and social policy / Ed. by Fink J., Lewis G., Clarke J. – London, Thousand Oaks and California: Sage, 2001. – P. 42. 4. *Goldberg G. S.* Diminishing Welfare: Convergence toward a Liberal Model? // Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision / Ed. by Goldberg G. S., Rosenthal M.Y. – Westport and London: Auburn House, 2002. – P. 345. 5. *Epstein W. M.* American policy-making welfare as ritual. – Lanham, Boulder, New York and Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. – P. 2. 6. *Семігіна Т.В.* Порівняльна соціальна політика: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2005. – С.121. 7. *Spicker P.* Introduction to Social Policy: On-line textbook [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www2.rgu.ac.uk/

publicpolicy/introduction/policy.htm. **8.** Скуратівський В.А., Палій О.М. Основи соціальної політики: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2002. – С.173. **9.** Там само. **10.** Семігіна Т.В. Моделі соціальної політики економічно розвинутих країн: історія та сучасний розвиток: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2007. – С.11-12. **11.** Там само. – С.12. **12.** Козловський А.А. Типы социальной политики – американский вариант // Общество и экономика. – 1997. – № 1-2. – С. 92. **13.** Clarke J., Piven F. X. United States: An American Welfare State? // International Social Policy / Ed. by Alcock P., Graig G. – Hampshire and New York: Palgrave, 2001. – P. 37. **14.** Семігіна Т.В. Цит. праця. – С.123. **15.** Rushefsky M. E. Public Policy in the United States: At the dawn of the twenty-first century. – Armonk, New York: M. E. Sharp, 2002. – P. 186. **16.** Семігіна Т.В. Цит. праця. – С.123. **17.** Rushefsky M. E. Public Policy in the United States: At the dawn of the twenty-first century. – Armonk, New York: M. E. Sharp, 2002. – P. 186-187. **18.** Ламбаева И.А. Социальная работа за рубежом: Учеб. пособ. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2000. – С.63-64. **19.** Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант // Общество и экономика. – 1997. – № 1-2. – С. 92. **20.** Семігіна Т.В. Цит. праця. – С. 123. **21.** Там само. – С. 124. **22.** Lens V. TANF: What Went Wrong and What to Do Next // Social Work. – 2002. – Vol. 47. – №3. – P. 280. **23.** DiNitto D. Social Welfare: Politics and Public Policy. – Boston, etc.: Pearson Education, 2003. – P. 200. **24.** Cheng T. Welfare Recipients: How Do They Become Independent? // Social Work Research. – 2002. – Vol. 26. – №3. – P. 169. **25.** Study Shows Welfare Reform No Help for Poorest Children // CLASP Update. – 2002. – December. – P. 5. – www.clasp.org/DMS/Documents. **26.** Lens V. TANF: What Went Wrong and What to Do Next // Social Work. – 2002. – Vol. 47. – №3. – P. 286-287. **27.** Семігіна Т.В. Цит. праця. – С.124. **28.** Кулакова В. Социальная политика администрации Б.Обамы // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 1. – С.73.