

“СОЦІАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ” ТА “СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА” У ТРАДИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Ярова Л.

доктор політичних наук

Одеська національна морська академія

кафедра адміністративного і кримінального права

Проаналізовано можливості розвитку соціальної держави в сучасному українському соціумі. Приділено увагу креативному досвідові європейських країн.

Проанализировано возможности социального государства в современном украинском социуме. Уделяется внимание креативному опыту европейских стран.

In the article possibilities of development of the social state are analysed in modern Ukrainian society taking into attention experience of the European countries.

Ключові слова: соціальна політика, соціальний захист, принципи соціальної справедливості, соціальні функції держави.

Визначаючи можливості розвитку соціальної держави в сучасному українському суспільстві, необхідно переосмислити сутність і зміст соціальної політики держави, яка відбувається сьогодні у всьому світі. Фактично це означає спробу поєднання понять «соціальна держава» та «соціальний менеджмент» у практиці соціального забезпечення і захисту. В нових історичних умовах – умовах глобального ринку – соціальна відповідальність держави пов'язується з наданням населенню певного законодавчо регламентованого набору соціальних благ – гарантованого соціального мінімуму. Держава все більше звільняється від вузькоуправлінських функцій, пов'язаних із розподілом засобів на рівні кінцевих споживачів, зосереджуючись на регулюванні інституційних взаємодій у соціальній сфері. Однак це не зменшує, а навпаки, збільшує сферу компетенції держави як гаранта збалансованої соціальної політики й основного суб'єкта-носія соціальної місії. З одного боку, держава підтримує та контролює окремі загальні правила гри, котрі не перешкоджають процесам соціального саморегулювання у розв'язанні завдань соціального захисту і підтримки населення, з іншого – встановлює пріоритетні напрями збалансованої соціальної політики та розробляє технології бюджетного фінансування соціальних програм.

Зміна ролі держави у напрямі регулювання системи інституційних взаємодій задається передусім необхідністю ефективного менеджменту на всіх рівнях реалізації заходів соціальної політики, що виявляється у спробах створення додаткової, недержавної інституційної підсистеми соціальної підтримки – вибудовування альтернативної мережевої технології вирішення соціальних проблем на підставі громадських соціальних ініціатив. Головна особливість сучасного етапу – пошук і розвиток адекватних ринковим умовам технологій взаємодії державних (тих, які «традиційно» займаються вирішенням соціальних проблем) і недержавних структур (неурядових організацій, альтернативних ініціатив, добродійних проектів), котрі забезпечують нову якість управління в соціальній сфері, – управління гнучкішої, динамічнішої, реалізованої за принципом «мережевої» дії та зорієнтованої насамперед на ресурсозберігання. Такі інституційні структури необхідно розглядати як удосконалений інструмент для фіксації актуальних соціальних домагань і масових очікувань, а також для процесу їхнього об'єктивування в ефективні соціально-управлінські технології, що відповідають принципам «раціонального соціального менеджменту», тобто є маловитратними та результативними. Використання нових інституційних структур у сфері соціальної політики зумовлює і зміну традиційних процедур розроблення значущих рішень за допомогою легітимації та розвитку засобів суспільної експертизи, дає змогу враховувати нові соціальні ініціативи й благодійну допомогу від бізнесу. Зрештою, йдеться про значне розширення спектра і обсягів соціальної підтримки в суспільстві, передусім через мережеве охоплення цією підтримкою соціальних груп, котрі не задіяні традиційними формами.

В економічній літературі усталене використання поняття «соціальний захист населення». У розширеному трактуванні цей термін передбачає можливість позначення ним усіх описаних елементів інституційних структур соціальної політики. У вужчому тлумаченні «соціальний захист» аналогічний поняттю «допомога». Як відомо, відсутність стандартизованої термінології дає змогу окремим фахівцям за певних обставин застосовувати одне поняття замість іншого. Водночас до соціального захисту фахівці Міжнародного бюро праці зараховують соціальне страхування та соціальну допомогу.

Розподіл соціального захисту на соціальне страхування й соціальну допомогу обумовлений, по-перше, методами врахування (неврахування) соціальних ризиків і, по-друге,

відмінністю у джерелах фінансування. Соціальне страхування – страхові внески працедавців і працівників, а за соціальної допомоги – це ресурси, котрі акумулюються в бюджетній системі переважно через оподаткування. Стосовно допомоги для малозабезпечених сімей, інвалідів з дитинства такі види соціального захисту не пов'язані з виплатою страхових внесків і за природою не є страховими випадками. Відповідно їхнє забезпечення має бути віднесено до системи державної соціальної допомоги чи інших державних соціальних програм.

Розуміння найпомітніших відмінностей в існуючих сучасних підходах до соціального захисту дає класифікація Г.Еспінг-Андерсена, яка отримала на широке визнання [6]. Дослідник виокремлює три основні моделі соціальних держав: ліберальну, консервативну (корпоративну) і соціал-демократичну.

Формування ліберальної моделі, властивої для таких країн, як США, Канада, Австралія, Велика Британія відбувалося за утвердження приватної власності, переважання ринкових відносин і під впливом ліберальної трудової етики. Основні умови функціонування цієї моделі – мінімальна залученість держави до ринкових відносин та обмежене використання заходів державного регулювання, що не виходить за межі вироблення макроекономічної політики; у внутрішньому валовому продукті (ВВП) державному секторові економіки належить лише невелика частка. Соціальна підтримка громадян здійснюється через розвинені системи страхування і за мінімального втручання держави, – це надає певні гарантії. Розміри страхових виплат зазвичай невеликі. Незначні й трансфертні платежі, тобто фінансові кошти, отримані від податків, котрі переказуються з рахунків державного бюджету безпосередньо різним групам населення у вигляді допомоги і субсидій. Матеріальна допомога має адресну спрямованість і надається лише на підставі перевірки її необхідності [4].

У сфері виробничих відносин створені максимальні умови для розвитку підприємницької активності. Власники підприємств нічим не обмежені в ухваленні самостійних рішень стосовно розвитку та реструктуризації виробництва, у тому числі й вивільнення зайвих працівників. Така ситуація найгостріша для США, де від 1948 р. діє закон про трудові угоди, або «Закон Вагнера», згідно з яким адміністрація підприємства у випадку скорочення чи модернізації виробництва має право звільнити працівників без попередження або з повідомленням за два-три дні, без урахування трудового стажу та кваліфікації. Завдання профспілок – відстоювати інтереси працівників з найбільшим стажем під час загрози масових звільнень, хоча не завжди вдається це зробити.

Така модель цілком відповідає своєму основному призначенню в умовах економічної стабільності чи підйому. Однак за спаду і вимушеного скорочення виробництва, що супроводжується неминучим зменшенням соціальних програм, в уразливому становищі опиняються багато соціальних груп, передусім жінки, молодь, літні люди [4].

Консервативна (корпоративна) модель характерна для країн зі соціально орієнтованою ринковою економікою, в тому числі країн континентальної Європи – Австрії, Німеччини, Італії, Франції. Позиції держави тут значно сильніші: бюджетні відрахування на соціальні потреби майже дорівнюють страховим внескам працівників і працедавців, основні канали перерозподілу або знаходяться в державі, або під її контролем. Одночасно держава прагне поступатися матеріальною підтримкою громадян системі страхового захисту. Завдяки цьому величина соціальної допомоги пропорційна трудовим доходам і, відповідно, розмірам відрахувань на страхові платежі. Особливістю є «самоуправління» страхових кас, якими спільно відають власники підприємств і впливові профспілки, котрі захищають інтереси найнятих працівників. Розмір гарантованих виплат під час безробіття залежить від трудового стажу, а терміни виплат – від тривалості сплати страхових внесків, їхньої величини і віку працівника. У багатьох країнах період виплат допомоги з безробіття збільшено для осіб, старших 50 років [4].

Соціал-демократична модель (інколи її ще називають солідарною) передбачає провідну роль держави у захисті населення. Причому пріоритетними завданнями державної соціальної політики вважають вирівнювання доходів населення і загальну зайнятість. Ця модель практично втілена у країнах північної Європи – Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії, а також в Нідерландах і Швейцарії. Основою фінансування соціальної сфери слугує розвинений державний сектор економіки, зміцненню якого не в останню чергу сприяє дуже високий рівень оподаткування. Частка державних витрат у ВВП становить 66 % (Швеція), 61 % (Данія), 56 % (Фінляндія), основна їх частина витрачається на задоволення потреб об'єктів соціального призначення. Велика роль з-поміж них належить і трансфертним платежам, завдяки яким перерозподіляється національний продукт на користь найменш забезпечених верств населення.

Інші відмінності названої моделі – розвинена система виробничої демократії, регулювання трудових відносин на загальнонаціональному рівні, а не на рівні окремих

підприємств чи галузей, використання дієвих засобів, що допомагають мінімізувати рівень безробіття [4].

Популярнішою вважають шведську доктрину соціальної держави, яку часто називають егалітарною. Вона виводить турботу держави про своїх громадян на рівень національного культу, обіцяючи гарантувати безпеку, надійність і захист у загрозливих ситуаціях, а також організацію та керівництво захистом.

Комісія Європейського співтовариства (ЄС), згідно з принципами організації, виокремлює дві основні моделі соціальної політики – «бісмарківську» і «бевериджську».

«Бісмарківська» модель установлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту й успішністю (тривалістю) фахової діяльності. Соціальні права обумовлені відрахуваннями, які сплачуються впродовж усього активного життя, тобто соціальні виплати набувають форми відкладених доходів (страхових внесків). Страхові каси, що управляються на паритетних або розділених засадах працедавцями та працівниками, збирають відрахування зі заробітної плати, з котрих формуються різні професійні страхові фонди і здійснюються соціальні виплати. Отже, соціальний захист незалежний від державного бюджету.

«Бевериджська» модель дотримується того, що кожна людина, незалежно від її приналежності до активного населення, має право на мінімальну захищеність у випадку захворювання, старості або з іншої причини скорочення своїх ресурсів. У країнах, які вибрали цю модель, діють системи страхування хвороб, прикріплення до котрих автоматичне. Пенсійні системи забезпечують мінімальні доходи всім особам відповідного віку незалежно від їхніх минулих зусиль з відрахування від заробітної плати («соціальні пенсії» на відміну від «професійних»). Такі системи соціального захисту фінансуються через податки з державного бюджету. В цьому випадку переважає принцип національної солідарності, ґрунтований на концепції розподільної справедливості.

Сьогодні формується також нова загальноєвропейська модель соціальної політики, заснована на принципі поєднання економічної ефективності й соціальної солідарності. У такий спосіб наголошується на збалансованому розвитку соціальної політики Європи, транспарентності й дотриманні інтересів усіх країн-членів ЄС. Відбувається процес переорієнтації соціальних програм з універсального рівня на індивідуальний, що значно дешевше та ефективніше, оскільки адресна допомога надається лише тим, хто її потребує.

Сутність цілісної європейської соціальної моделі становлять такі цінності, як демократія і права особи, вільна ринкова економіка, рівність можливостей для кожного, благополуччя та соціальна захищеність для всіх, об'єднання, солідарність і под. Особливістю моделі є й те, що вона покликана забезпечити захист інтересів різних груп і прошарків суспільства, не обмежуючись підтримкою найбільш знедолених.

Головна своєрідність європейських систем соціального захисту – високий обсяг витрат. Так, у середині 90-х років ХХ ст. їхній рівень в Європейському Союзі становив у середньому 22% ВВП проти 13% в США, 15% в Канаді й Новій Зеландії та 12% в Японії. Це обумовлено насамперед ширшим охопленням і соціальних ризиків, і колом осіб, котрим надаються відповідні послуги на відміну, скажімо, від США, де державні програми медичного страхування поширюються на обмежене коло жителів, або Австралії, де низький дохід становить перешкоду для пенсійного страхування.

Існування соціальних програм, спрямованих на зменшення соціальних ризиків, більшість європейців розглядають як головний компонент сучасної держави. Можна прогнозувати, що у подальшому пріоритети соціальної захищеності посідатимуть центральне місце в європейському суспільстві.

Розглядаючи високий рівень соціальної захищеності населення ЄС, наголосимо: сьогодні Європейський Союз не захищений від зовнішніх впливів. На ньому, зокрема, позначається криза світової економічної системи. Крім того, перед ЄС постають завдання зберегти традиційні цінності, котрі слугують засадами європейської ідентичності, й забезпечити нові суспільні потреби. Саме тому Європейська соціальна модель постійно вдосконалюється, відображаючи нові реалії суспільного розвитку. Останніми роками в європейських країнах державні витрати на освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальне забезпечення значно перевершували витрати (у 6 разів) на військові цілі, підтримку правопорядку (поліція та ін.), державне управління.

Взаємодія різних інструментів соціальної політики ЄС, організація співпраці по вертикалі, на всіх рівнях дають змогу розглядати питання про спробу формування нової моделі єдиного механізму в галузі реалізації соціальної політики, але не завжди окремі деталі цього механізму спрацьовують так, як хотілося би керівникам органів ЄС. Часто доводиться долати бюрократичні бар'єри, національну обмеженість і спроби не відкривати досягнення своїх систем освіти й соціального захисту для партнерів з інших держав-членів, не кажучи вже про представників третіх країн або мігрантів.

Особливість сучасної еволюції держави добробуту полягає в тому, що вона розвивається в умовах глобальної економіки. Склалося поняття зовнішньої соціальної політики, яке відображає якісний характер змін. Переваги в продуктивності праці наразі дають змогу багатьом країнам ЄС підтримувати конкурентоспроможність, зберігаючи високі рівні зарплати і соціальні витрати, котрі є чинником мотивації праці й зростання соціального капіталу. Реформи соціальної сфери покликані забезпечити компроміс між конкурентоспроможністю та соціальною політикою.

Європейські дослідники, аналізуючи соціальну політику, вважають за доцільне використовувати термін «соціальна якість». Це поняття відіграє інтеграційну роль, оскільки вимір соціальної якості потребує ширших мультидисциплінарних підходів. Концепт соціальної якості, на думку європейських учених, допоможе застосувати точніший підхід для визначення нових меж досліджень і політичного порядку денного, і співвідношення політичних трендів зі структурними проблемами нерівності. На національному та міжнародному рівнях, усередині й поза урядами зауважується повсюдне зростання зацікавленості до нового розуміння соціальної політики разом із розширеними цілями добробуту. Уряди Великої Британії та Ірландії, наприклад, узяли зобов'язання вирішити завдання щодо зниження рівня бідності в країні [1]. Європейські соціологи здійснили моніторинг урядових зобов'язань з питання бідності [7]. Були розроблені індикатори Європейського Союзу щодо соціальної винятковості [5], зросли вимоги до влади відносно національних і міжнародних стандартів мінімального доходу. У програмі «ILO InFocus» із питань соціально-економічної безпеки є тема «Пошук справедливості в розподілі – основа захисту для всіх».

Аналіз «соціальної якості в Європі» засвідчує, що такий підхід охоплює всю політику (економічну, культурну, соціальну і под.), маючи, отже, достатній потенціал, аби зробити політику ефективнішою, ніж за сучасних умов, і водночас демократичнішою.

На загальнонаціональному рівні соціальна політика – один з найвагоміших напрямів внутрішньої політики держави, пов'язаний із відтворенням соціальних ресурсів, забезпеченням і стабільності соціальної системи, і динамічності її розвитку. Соціальна політика реалізується за допомогою соціальних заходів та програм, що здійснює держава, а також приватні корпорації, громадські організації. До її завдань належить розв'язання протиріч, котрі виникають між інтересами різних суб'єктів суспільства, між поточними і стратегічними його завданнями [3, 11–12].

Учений В.Пальцев вирізняє чотири основні напрями соціальної політики:

1. Забезпечення правових, організаційних і фінансових умов для організацій соціальної сфери щодо задоволення різних потреб членів суспільства.

2. Формування правових, організаційних, виробничих передумов для самостійного заробляння громадянами засобів на підтримку необхідного рівня життя.

3. Створення умов для задоволення потреб населення внаслідок розвитку соціальної інфраструктури, яка перебуває у власності й розпорядженні державних або муніципальних органів управління;

4. Організація виробництва, розподілу та використання окремих товарів і продуктів на виробничих підприємствах, в установах соціальної сфери, що є у власності й розпорядженні державних або муніципальних органів влади.

На думку В.Пальцева, існують головні принципи державної соціальної політики в процесі переходу до стійкого економічного зростання. Це:

– дотримання передусім загальноприйнятих міжнародних норм і стандартів Загальної декларації прав людини, конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці в галузі соціального захисту населення (принцип відповідності міжнародним нормам);

– сприяння держави зайнятості здобуттю доходу, що забезпечує гідне життя відповідно до трудового внеску, встановленню гарантій мінімального розміру заробітної плати, достатньої для покриття основних потреб населення, зокрема в харчуванні, помешканню, освіті, здоров'ї (принцип преференційного регулювання);

– створення комплексних систем соціального забезпечення для непрацездатних і працездатних громадян, котрі не мають змоги здійснювати трудову діяльність через об'єктивні причини або через низькі доходи (принцип суцільного страхування);

– гарантування колективної відповідальності за кожного, хто потребує соціального захисту, солідарності між працюючими та безробітними, здоровими і хворими та ін., що передбачає розумну централізацію засобів, їхній перерозподіл для забезпечення тих, хто без них не може існувати (принцип солідарності);

– здійснення диференціації умов і норм соціальних виплат (пенсії, допомоги тощо) громадянам з урахуванням їхнього трудового внеску, причини та міри непрацездатності, потреби в соціальній допомозі й інших чинників (принцип персоналізації);

– розмежування компетенції держави та її суб'єктів у сфері соціального забезпечення громадян; до компетенції держави потрібно зарахувати визначення соціальної політики, умов соціального страхування, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування, державної підтримки малозабезпечених громадян, сімей, котрі виховують дітей, інших соціальних гарантій, що забезпечуються в законодавчому порядку [2, 9–10].

Отже, соціальна політика – найвагоміша сфера інтересів сучасного суспільства і найважливіша частина діяльності сучасної держави.

Соціальна політика найтісніше пов'язана з типом та рівним розвитком суспільства, з тими цілями й завданнями, котрі висуває суспільство в своєму розвитку як одному з найважливіших напрямів демократичних перетворень.

Література

1. Григорьева Н.С. Активное гражданство»: стратегия и механизм, современной европейской социальной политики / Н.С. Григорьева, [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtml.
2. Пальцев В.А. Особенности формирования социальной политики в условиях экономического роста : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (макроекономика) /В.А. Пальцев. – СПб:[б.и.] 2007. – 19 с.
3. Панов М.М. Формирование и реализация социальной политики в регионе: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (экономика труда) /М.М.Панов. – М.: [б.и] 2009. – 28 с.
4. Система социальной защиты в зарубежных странах //Отечествен. зап. – 2003.–№ 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/oz/2003/3/>
5. Barani Luca. Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social policy and the Open Method of Coordination. Constitutionalism Webpapers, ConWEB /Luca Barani – 2006. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.bath.ac.uk/esml/conWEB.
6. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism/ Esping Andersren. – Cambridge, 1990. – 257p.
7. Hartley Dean T. D. Undermining Social Citizenship: The counterproductive effects of behavioural controls in social security administration /Т.Hartley, D.Dean [Електронний ресурс]. – Режим доступа: www.issa.int/pdf/jeru98/theme2/2-2a.pdf.