

*Кравченко А.О., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-3824-0128*

*Kravchenko A., PhD student of Training, Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,
ORCID: 0000-0002-3824-0128*

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ: ОСНОВНИЙ ЗМІСТ, НАПРЯМИ І МОДЕЛІ

SOCIAL POLICY IN MODERN STATES: MAIN CONTENT, DIRECTIONS AND MODELS

У статті розглядається концептуальне розуміння соціальних функцій держави, теорій, практик та моделей соціальної політики. Аналізуються конструктивні характеристики та проблемні аспекти таких моделей державної соціальної політики як монетаристська, патерналістська, модель держави загального добробуту. Вивчається типологія країн загального добробуту з такої категорії аналізу як поняття соціальної підтримки. Докладно досліджуються сучасні напрями соціальної політики у країнах Європи, динаміка видатків на державну соціальну політику.

Ключові слова: *соціальна політика, державне управління, моделі соціальної політики, механізми державної соціальної політики, соціальна підтримка.*

The article examines the conceptual understanding of the social functions of the state, theories, practices and models of social policy. Constructive characteristics and problematic aspects of such models of state social policy as monetarist, paternalistic, general welfare state model are analyzed. The typology of countries of general welfare is studied from such a category of analysis as the concept of social support. Modern directions of social policy in European countries, the dynamics of expenditures on state social policy are studied in detail.

Keywords: *social policy, public administration, models of social policy, mechanisms of state social policy, social support.*

Постановка проблеми. Соціальна політика - це сфера діяльності держави, яка визначає стратегію та цілі розвитку суспільства, включає напрями діяльності недержавних установ, забезпечує ефективно та справедливо функціонування ринку праці, сфер освіти, охорони здоров'я, сімейної сфери, пенсійного забезпечення та інших сфер, включених у життєдіяльність людини. Основними напрямками соціальної політики держави можна назвати матеріальну безпеку громадян у вигляді соціальної допомоги та гарантованого мінімуму доходів, функціонування соціальних служб для різноманітних соціально-демографічних груп населення, інформування, нагляду та консультивання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сучасного стану соціальної політики держави постійно знаходяться у фокусі уваги фахівців. Вивченням особливостей розвитку державної соціальної політики як чиннику розвитку країни займався цілий ряд вчених, зокрема О.В. Бражко, М.Ф. Головатий, О.О. Давидюк, К.М. Ніколаєць, Г.С. Лопушняк, О.В. Макарова, О.С. Павлега, А.О. Сіленко, В.А. Коляденко, І.Ф. Прокопенко, Ю.О. Олійника інші.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основного змісту, напрямів та моделей державної соціальної політики.

У світі зростає роль соціальної складової у процесі управління державою, відповідно, дослідження основного змісту, напрямів і моделей соціальної політики набувають особливої актуальності. У цілому нині соціальна політика є системою заходів та інструментів, вкладених у досягнення соціального добробуту громадян. При цьому соціальний добробут у вузькому розумінні може включати гарантований державою мінімальний рівень доходів, соціальний контроль за добробутом підростаючого покоління, соціальний контроль за асоціальними групами населення, а в широкому сенсі, крім вищезгаданого, включає соціальні послуги для різних верств населення, у тому числі і соціальну безпеку громадян. З практичної сторони поява соціальної політики обумовлена нагальними потребами людства, з теоретичної — її формування склалося під впливом соціально-філософської та економічної думки минулих століть. У зв'язку зі зростанням втручання державних інститутів у суспільні процеси та спробами здійснення соціально-економічного контролю над різними групами населення виникла можливість та необхідність системного вирішення соціальних питань, що призвело до виділення соціальної політики як самостійного спрямування державної політики, що регулює велику сферу життєдіяльності людини.

Концептуальне розуміння соціальних функцій держави, теорій, практик та моделей соціальної політики, а також народження феномену держави загального добробуту, феноменів солідарності, соціальної та еко-

номічної захищеності, соціальної солідарності має багатовікову історію. У загальноприйнятій схемі розвитку сучасних країн на стадіях переходу від традиційних суспільств до індустріальних усі держави вирішували однакові соціальні завдання: боротьба з наслідками природних катастроф, епідемій, народних бунтів, бідності та голоду - ці завдання вирішувалися зусиллями спочатку релігійних інститутів, згодом - зусиллями правителів та урядів . У сучасному розумінні соціальна політика виникає на основі індустріальної стадії розвитку держав, в рамках громадянського суспільства, що формується, правової держави, демократичного ладу. У XVIII-XIX ст. теоретичний розвиток соціальної політики був результатом розвитку економічної та політичної думки. Ідеї «Союзу соціальної політики», створеного німецькими економістами у 1872 р., значною мірою визначили надалі Німеччину як лідера системи соціального страхування. Представники цієї групи (Л. Brentano, Г. Шмоллер, А. Гельд та ін.) висунули тезу про сильну патерналістську державу, яка б забезпечувала соціальний захист робітників і обмежувала свободу робочих союзів через низький рівень освіти робітників. Деякі представники (А. Шеффле, А. Вагнер та ін.), навпаки, говорили про соціальну політику як про силу, здатну об'єднати зусилля держави та робітничих організацій у проведенні реформ соціальної політики. Поняття і змістом соціальної політики нерозривно пов'язані з ідеями лібералізму, синтез яких у час реалізується у системі держави загального добробуту США [4].

На початку XX ст. у період президента Т. Рузвельта, потім за правління В. Вільсона набирають сили політичні ідеї про державу як гаранта свободи та добробуту кожного громадянина, поширюється ідея «людських відносин» на виробництві, що формулює новий вектор соціальної політики — звільнення від класової свідомості, право робітників створення профспілкових організацій, вирішення трудових конфліктів на користь працівників, система соціального захисту працівників та його сімей. П. Сорокін у 1930–1940-ті рр. розглядав соціальну політику як спеціальний четвертий розділ соціології, називаючи її (соціальну політику) практичною та прикладною дисципліною, "соціальною медициною або вченням про щастя" [2].

Стосовно XX-початку XXI ст. можна спостерігати існування таких моделей державної соціальної політики: монетаристська, патерналістська, модель держави загального добробуту:

1) монетаристська модель характеризується мінімальним втручанням держави у соціально-економічні процеси, високою конкуренцією, що координує діяльність ринкових механізмів, за умови законодавчого регулювання конкурентних рамок, забезпечення недоторканності приватної власності, створення умов для рівності можливостей . Також для даної моделі

характерна відсутність контролю над ціноутворенням та заробітною платою. Високий рівень індивідуалізму та економічної свободи громадян, різні можливості та непередбачуваність ринку народжують різні рівні успішності індивідів, що зумовлює кінцевий рівень добробуту та досягнення таких обсягів та якості доступних соціальних благ, які людина сама в змозі заробити. Ми бачимо, що в монетаристській моделі соціальна функція держави мінімальна і не регулює витрати інфляції та безробіття, немає допомоги соціально незахищеним чи нужденним групам населення. Ця модель державної соціальної політики була властива країнам із ліберальною ринковою економікою (наприклад, США) до другої половини ХХ ст. Основними проблемами такої моделі стали бідність та майнова нерівність навіть у період стабільного економічного зростання. Зазначені недоліки призвели до трансформації цієї моделі у більшості розвинених держав;

2) тотальне контролювання державою соціальних та економічних процесів, а також домінування держави у сфері соціальної політики та соціального захисту – основні характеристики патерналістської моделі соціальної політики. Ця модель була характерна для СРСР і країн-представників блоку соціалістичних держав, де переважала державна власність, існувала економіка планового характеру та панувала комуністична ідеологія. Принцип патерналізму полягав у домінуванні держави у вирішенні будь-яких соціальних питань і за реалізації соціальних потреб особистості, і навіть державний вплив було поширено на сфери розподілу та споживання соціальних благ. При цьому держава гарантувала право на працю/ обов'язок трудитися для всіх громадян працездатного віку, усі громадяни забезпечувалися єдиними уніфікованими соціальними стандартами [1].

Достоїнствами даної моделі можна назвати високу соціальну захищеність всіх груп населення, незалежно від статі та віку, також дуже високий рівень реалізації соціальної функції самої держави (на відміну попередньої моделі). До недоліків віднесемо обмеженість (фактично відсутність) економічної свободи громадянина, можливостей для індивідуальної самореалізації громадян, самостійності щодо індивідуального визначення соціальних інтересів. Державні стандарти оплати праці та розподілу соціальних благ повсюдно знижували мотивацію до праці та саму продуктивність праці, породжуючи високий рівень утриманства та призвівши до суттєвих недоліків державних ресурсів у виконанні заявлених соціальних цілей. Криза даної моделі показала її повну неефективність; 3) модель країн загального добробуту стала формуватися у розвинутих країнах після Другої світової війни. Основними пріоритетами даної моделі є плюралізм форм власності, активна державна участь у функціонуванні соціально-трудова відносин (система трипартизму - активного соціального партнерства най-

маних працівників, роботодавців, органів влади), перерозподіл доходів у суспільстві завдяки прогресивній системі оподаткування та податковим пільгам для різних соціально вразливих груп. Зазначимо, що соціальна політика в СРСР була одержавлена, в європейських країнах та країнах Північної Америки в процесі переходу до моделі держави загального добробуту вдалося вибудувати систему соціальної політики, засновану на поєднанні ринкових механізмів, взаємодії влади та бізнесу, побудові стабільного третього класу, активізації власних зусиль громадян для будівництва індивідуального благополуччя. У межах моделі країн загального добробуту є кілька класифікацій, виділених різними авторами. Згідно Г. Еспінг-Андерсену, існують три моделі welfare state: - неоліберальна модель (США, Великобританія та ін.): Можна відзначити, що США пізніше, ніж інші розвинені держави, ступили на шлях формування соціально орієнтованої держави, цим визнаючи, що ринкова економіка неспроможна вирішити проблеми соціальної нерівності без втручання держави у цю сферу. Головною метою держави загального добробуту США є забезпечення мінімального рівня соціального захисту громадян і більш рівномірний розподіл доходів, причому численні соціальні програми вирішуються різною мірою на федеральному рівні, рівні штату, місцевому рівні. Завдяки прийнятій політиці соціальної компенсації економічних витрат та розвиненому механізму податкових пільг для розвитку і приватного, і державного секторів економіки в країні вдається реалізовувати консенсус між ліберально-консервативним та соціально-економічним векторами розвитку. Деякі автори відзначають, що процес маркетизації державних структур щодо надання соціальних послуг для громадян дає позитивні результати порівняно з бюрократичною моделлю надання соціальних послуг населенню; – консервативно-корпоративістська (Франція, Німеччина, Італія та ін.): наприклад, німецька модель соціальної політики орієнтована як на працездатне, так і на непрацездатне населення і включає розвинену систему соціальної допомоги, що поєднує надання державних соціальних послуг уразливим групам та соціальний захист тих, хто найбільше потребує та найбільш вразливих верств населення [3].

Німецька модель орієнтована не так на перерозподіл соціальних послуг і благ між усіма верствами населення, але в створення такого соціального порядку (соціально орієнтованої ринкової економіки), у якому соціальної допомоги потребує мінімальна кількість громадян – соціал-демократична (Фінляндія, Швеція, Данія та ін.). Наприклад, у Швеції реалізовано такі принципи соціальної політики як соціальна впевненість, солідарність, рівність, справедливість, універсальність та колективність. Також у шведській моделі соціальної політики побудовано таке державне соціальне забезпечення, яке не залежить від соціально-економічного ста-

тусу людини та реалізується через прогресивну систему оподаткування. Ще однією відмінною особливістю цієї держави є чіткий взаємозв'язок політики та ринку, причому соціальна політика сприймається як основний механізм послаблення соціальної нерівності громадян. Критики даної моделі свідчать про неможливість її впровадження у соціально-економічній системі інших держав, оскільки гарантований вільний доступ всіх громадян до соціальних послуг та великі податки на сферу бізнесу та на самих громадян можуть породжувати індиферентність громадян до участі у відтворенні благ, призвести до кризи сім'ї, зрівнялівці в системі освіти тощо, незважаючи на те, що самій Швеції вдається справлятися з цими проблемами.

Бельгійський дослідник А. Сапір виділяє чотири європейські соціальні моделі: північна модель (Данія, Фінляндія, Швеція, Нідерланди) – високий рівень соціального захисту, сильне фіскальне навантаження на працюючих громадян, універсальний характер соціальних допомог; англосаксонська модель (Великобританія, Ірландія) — соціальні допомоги надаються громадянам у разі потреби чи бідності й у першу чергу виплачуються працездатним, профспілки слабкі, високий рівень нерівності ринку праці; континентальна модель (Німеччина, Франція) – система соціального захисту вибудовується на професійно-корпоративістській основі та залежить від внесків, що виплачуються працівниками, висока роль профспілок, особи, які не мають робочої страховки, одержують виплати з державного бюджету; середземноморська модель (Греція, Італія, Португалія, Іспанія) — у системі соціальних трансфертів переважають пенсійні виплати, одержувачі державної соціальної допомоги сегментовані за статусом, система соціального захисту спрямована на підтримку молодих працівників та витіснення з ринку праці літніх працівників [5].

Основними проблемами та актуальними невирішеними завданнями соціальної політики у сучасних розвинених державах на початку ХХІ ст. стали: демографічна криза та процеси старіння населення, імміграція та міграція, соціальні наслідки структурних змін в економіці та модернізації господарства, створення нових форм сім'ї та зростання кількості одиноких людей, зростання витрат на соціальні потреби. Також залишаються невирішеними суперечки про «breakingpoint» (переломний момент) у системі оподаткування: коли збільшення податкових ставок на дохід громадян призведе не до поповнення бюджету, а до можливості зниження системи соціальних виплат населенню, і зворотний процес — коли низькі податки не зможуть забезпечити високий рівень соціальних послуг громадян розвинених держав. Під час нинішньої економічної кризи в умовах обмеженості ресурсів і зростаючих потреб соціально-демографічних груп багато європейських країн запровадили політику скорочення соціальних пільг та

виплат щодо сімейної допомоги та плати за житло, обов'язкові допомоги при низькому доході були замінені на допомогу за специфічними потребами. Поступово руйнується монополія держави на перерозподіл та виробництво соціальних благ та послуг, здійснюється передача соціальних служб у змішане володіння, що, можливо, спричинить відмову держави від соціальних зобов'язань перед громадянами, і постраждають насамперед соціальні інтереси та соціальна захищеність жінок, дітей, людей з обмеженими можливостями, людей похилого віку.

При розгляді сучасної моделі соціальної політики в Україні, необхідно оцінити підсумки соціальної політики в СРСР: - Високий рівень урбанізації та загальної грамотності, розрив у рівні та якості життя сільського та міського населення, високий рівень економічної активності жінок, гендерний розрив в оплаті праці, феномен гендерного контракту «матері+працівниці» для жінок, недостатній розвиток сектору соціальної політики, що надає послуги з догляду за дітьми та літніми людьми, що все разом призвело до зниження народжуваності, егалітаризм оплати праці (низька диференціація заробітної плати, створювана штучно), егалітаризм споживання матеріальних благ, часткове відшкодування матеріальних благ у вигляді соціальних пільг та привілеїв для певних груп населення, етатизм та одержавлення соціальної сфери, соціальних галузей та соціальних установ, патерналістський характер соціальної політики. У першій половині 1990-х років. почалася модернізація системи соціальної політики у пострадянській Україні, і цей етап можна охарактеризувати як спроби соціальної політики впоратися із соціальними наслідками економічних перетворень та реформ: пенсійне та соціальне забезпечення громадян було переведено на рейки принципу страхового фінансування; державні, регіональні та місцеві бюджети стали самостійними та фінансово незалежними один від одного при вирішенні питань соціальної політики. Новою реалією на той час стала поява безробіття як соціальної проблеми, яку потрібно було вирішити з допомогою державного регулювання. Наступним соціальним заходом стало прийняття Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» 1994 р., основні тези якого було спрямовано запровадженню грошових зобов'язань держави перед цієї соціальної групою. Соціальні цілі лише декларувалися, не були підкріплені ресурсами, малоефективні і призвели не до усунення наслідків інвалідності, а чисельному зростанню інвалідів. У період 1992-2011 років. було реформовано трудове законодавство та проведено пенсійну реформу. Завданнями нової багаторівневої схеми пенсійного забезпечення стало зниження залежності системи від демографічних факторів (старіння населення), посилення зв'язку розміру пенсій із реальним трудовим вкладом працівника, підвищення індивідуальної відповідальності за фінансування

майбутньої пенсії, забезпечення гідного рівня пенсії та фінансової стійкості пенсійної сфери, легалізація трудових доходів громадян, усунення державного монополізму у пенсійній сфері тощо. Проте дослідники визнають, що пенсійна реформа не досягла поставлених результатів. У 2006 р. до політичного порядку денного червоною ниткою увійшли демографічні проблеми (висока смертність разом з низькою народжуваністю). Єдиними політичними інструментами вирішення цих проблем стали заходи монетарного та пронаталістського характеру: – материнський капітал для жінок, які народили/усиновили другу/третю/наступну дитину, що індексується рік у рік; - Збільшення розміру допомоги по догляду за дитиною, новий механізм виплат допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами та ін. Дискусії про ефективність зазначених заходів продовжуються досі, безперечно одне: демографічна ситуація в Україні майже відповідає останньому тренду демографічної модернізації, згідно з яким розвинені країни перебувають у стані нового демографічного рівноваги, обумовленої низькою смертністю та низькою народжуваністю. Наша країна перейшла до низької народжуваності, але смертність продовжує залишатися високою, і вік доживання все ще досить низький серед громадян України.

Висновки. Соціальна політика є системою заходів та інструментів, вкладених у досягнення соціального добробуту громадян. Основними напрямками соціальної політики держави можна назвати:

- 1) матеріальну безпеку громадян у вигляді соціальної допомоги та гарантованого мінімуму доходів;
- 2) функціонування соціальних служб для різноманітних соціально-демографічних груп населення;
- 3) інформування, нагляд та консультування.

Взаємодія таких чинників як характер економічної діяльності, політичний устрій держави, культурні та історичні особливості соціуму детермінує виникнення та функціонування моделей соціальної політики. Призма соціальної підтримки дозволяє виділяти відмінності сучасних соціальних держав за ознакою догляду за дітьми та людьми похилого віку, ознакою вкладу секторів громадянського суспільства у догляд та турботу про громадян, ступінь приватизації та колективізації даних соціальних послуг. Основними проблемами та актуальними невирішеними завданнями соціальної політики у сучасних розвинених державах на початку XXI ст. стали демографічна криза та процеси старіння населення, імміграція та міграція, соціальні наслідки структурних змін в економіці та модернізації господарства, зростання витрат на соціальні потреби. Серед мінусів існуючої моделі соціальної політики в Україні можна назвати:

- 1) нечіткість міграційної політики
- 2) невирішеність інституційної модернізації соціальної системи;

- 3) фрагментарність та незавершеність реформ соціальної сфери;
- 4) будь-який перегляд державних соціальних зобов'язань упирається у бюджетні та політико-адміністративні обмеження.

Список використаних джерел:

1. Бутник О. О. Аналіз моделей соціальної політики в країнах з розвинутими ринковими відносинами: досвід для України. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/33.pdf (дата звернення 15.12.2021).
2. Кудлаєнко С. Структурні елементи механізмів реалізації соціальної політики. Вісник ХНУ. Економічні науки. 2019. №1. С. 169–173.
3. Осіпова Л.В., Плахтій В.Г. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: Сучасний стан та перспективи. Проблеми економіки та політичної економії. 2018. Вип. 1. С. 125–138.
4. Романовська Ю.А., Давидюк А.О. Фінансування соціальних послуг в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. 2020. Вип. 46. С. 76–85.
5. Чугунов І. Я., Качула С. В. Державна фінансова політика забезпечення соціального розвитку суспільства. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. Вип. 2. 2020. С. 87–98.

References:

1. Butnyk O. O. Analiz modelei sotsialnoi polityky v krainakh z rozvynutymy rynkovymy vidnosynamy: dosvid dlia Ukrainy. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/33.pdf (data zvernennia 15.12.2021).
2. Kudlaienko S. Strukturni elementy mekhanizmv realizatsii sotsialnoi polityky. Visnyk KhNU. Ekonomichni nauky. 2019. №1. S. 169–173.
3. Osipova L.V., Plakhtii V.H. Finansove zabezpechennia sotsialnoho zakhystu naselennia v Ukraini: Suchasnyi stan ta perspektyvy. Problemy ekonomiky ta politychnoi ekonomii. 2018. Vyp. 1. S. 125–138.
4. Romanovska Yu.A., Davydiuk A.O. Finansuvannia sotsialnykh posluh v Ukraini. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Ekonomika i menedzhment. 2020. Vyp. 46. S. 76–85.
5. Chuhunov I. Ya., Kachula S. V. Derzhavna finansova polityka zabezpechennia sotsialnoho rozvytku suspilstva. Visnyk KNTEU. Vyp. 2. 2020. S. 87–98.