

А. К. Писаревська,  
аспірант кафедри фінансів та державного управління,  
Дніпропетровська державна фінансова академія

## СВІТОВИЙ ДОСВІД СТВОРЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ

*У статті висвітлюються актуальні питання світового досвіду побудови дієвої системи соціального захисту, визначено пріоритетні напрями побудови і розвитку вітчизняної системи соціального захисту населення.*

*The article highlights the current issues of international experience in building an effective system of social protection, priority areas of construction and development of national systems of social protection.*

*Ключові слова: соціальна політика, соціальні потреби, державні соціальні гарантії, система соціального захисту населення, соціальна справедливість, рівень життя, соціальне благополуччя, моделі держави загального добробуту.*

*Key words: social policy, social needs, government social benefits, the system of social protection, social justice, living standards, social welfare, the welfare state model.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Створення і ефективне функціонування системи соціального захисту в Україні залежить від багатьох чинників, одним з яких є використання досвіду зарубіжних країн. Зважаючи на прагнення України увійти до складу Європейського Союзу, значний інтерес представляє історія формування системи соціального захисту європейським співтовариством, надбання якого доцільно враховувати і використовувати вирішенні питань соціального захисту населення.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Не дивлячись на великий інтерес і висвітлення певних наукових доробок українських вчених, існує нагальна необхідність у більш глибокому вивченні деяких аспектів з приводу побудови і функціонування системи соціального захисту населення.

### МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета статті — аналіз досвіду провідних світових країн з приводу створення дієвої системи соціального захисту населення, зокрема системи державних соціальних гарантій, з обґрунтуванням можливостей його застосування в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вважається, що основним принципом при обґрунтуванні пріоритетних напрямів реалізації соціальних гарантій є розв'язання проблеми співвідношення економічної ефективності та соціальної справедливості. Досвід зарубіжних країн дозволяє дати відповідь на питання про взаємодію ринкових і соціальних відносин. Напрацьовані впродовж останнього десятиріччя підходи до розуміння моделі економічної політики свідчать про те, що немає потреби робити вибір між соціальною справедливістю і економічним зростанням, оскільки перерозподіл матеріальних благ може сприяти розвитку економіки [1, с. 114]. Саме тому соціальний розвиток в не можна протиставляти утвердженню в економіці ринкових механізмів, оскільки саме соціальні гарантії при їх розумному використанні створюють матеріальну базу та певні важливі соціальні умови для розширення виробництва ресурсів, що спрямовуються на соціальні цілі.

У сучасних працях зарубіжних вчених спростовується теза про те, що розвиненість державних соціальних гарантій зумовлена лише рівнем соціальних видатків у країні (часткою соціальних видатків у ВВП) та еконо-

мічним розвитком держави. Нові наукові висновки полягають у тому, що насправді обсяг ресурсів, які спрямовуються на задоволення соціальних потреб, не є вичерпною та адекватною характеристикою ефективності соціальної політики.

При дослідженнях рівня життя громадян останнім часом збільшується кількість противників рангування країн за величиною ВВП. Як відомо, величина ВВП на душу населення характеризує середні доходи та витрати абстрактного жителя країни та служить мірилом суспільного добробуту, але при цьому має низку недоліків. Наприклад, ВВП не враховує певні важливі якісні складові рівня життя, зокрема проблеми екології, потреби громадян. Також при підрахунку ВВП використовуються ринкові ціни товарів і не враховуються опосередковані ринком результати праці. Очевидно, що країна з більш високим ВВП може дозволити собі значні витрати на освіту та охорону здоров'я, соціальну допомогу населенню та підтримку підприємництва. Однак рівень соціального благополуччя людей перебуває в складному й опосередкованому зв'язку з економічним рівнем розвитку країни.

Сучасні дослідники соціальної політики Б. Дікон, М. Халс і П. Стабс у книзі "Глобальна соціальна політика" руйнують уявлення про механічний зв'язок між рівнем економічного розвитку країни і добробутом населення [2, с. 346]. Наводиться як приклад США — країна, яка, перебуваючи на високому рівні економічного розвитку, відстає у створенні соціальної системи від багатьох інших країн, де інститути держави добробуту значно розвиненіші. Такі висновки підтверджуються результатами проведеного МОП дослідження взаємозв'язку між соціальними видатками країни (як відсоток від ВВП) та показником ВВП на душу населення. Наприклад, Китай і Коста-Ріка мають показник людського розвитку набагато вищий, ніж можна було вважати за рівнем їхнього ВВП [3, с. 82].

Однак, віднайти єдині критерії для порівняння соціального розвитку країн з різними культурними, релігійними, історичними традиціями дуже важко. Існує думка, що немає сенсу винаходити загальний показник економічної та соціальної ефективності розвитку країни. Навіть показник ІАР є достатньо умовним. Ця умовність пояснюється тим, що показник ВВП на душу населення з урахуванням паритету купівельної спроможності не враховує того, що в низці країн олігархи мають значну частину ВВП, а більшість населення живе за межею бідності [4, с. 8]. Цікаву думку з даного при-

воду висловлюють деякі сучасні вчені [5, с.71]. Вони вважають за необхідне відрізнити економіки з високим рівнем життя та значними соціальними витратами від, власне, соціальних ринкових економік. Перші — це зазвичай ліберальні суспільства, які досягли високого рівня матеріального багатства, й тому можуть дозволити собі виділення величезних коштів на допомогу бідним, на фінансування охорони здоров'я, освіти та інші соціальні цілі (США, Канада). Однак ці країни не мають достатньо потужних вбудованих у ринкове господарство механізмів узгодження інтересів між соціальними групами. Навпаки, невеликі західноєвропейські країни (наприклад, Австрія, Бельгія, Швейцарія) можуть бути віднесені до соціальних економік саме на тій підставі, що їхні соціально-економічні й правові системи налаштовані на досягнення соціальної злагоди та високого рівня життя основної маси населення, хоча за абсолютними показниками доходу та якості життя вони поступаються провідним ринковим економікам.

Нині навіть у розвинутих країнах, де ідея соціальної держави реалізується десятиліттями на потужному економічному підґрунті, вона ще далека від довершених, оптимальних форм і потребує модернізації. Удосконалення концепції соціальної держави відбувається також на основі формування та розвитку інтеграційних об'єднань ряду країн, передусім ЄС.

У середині 70-х років в умовах економічного спаду в країнах Заходу широко розгорнулася критика державних систем соціальних гарантій. На думку багатьох дослідників і політиків, екстенсивне забезпечення населення соціальними послугами стало все більш непосильним тягарем для економіки. Саме тому більшість країн почали реформувати соціальну політику, що проявилось у реформах організації діяльності та фінансування галузей соціальної сфери, пенсійних реформах і трансформації ролі державних структур у розв'язанні соціальних проблем населення.

Дослідження теоретичних концепцій формування соціальної держави має значну історію як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі. Однак при цьому відсутнє чітке визначення поняття соціальної держави. О.В.Скрипник виділяє два основних підходи щодо наукових тлумачень соціальної держави: консервативно-догматичний ("ідеалістичний") та реалістичний. Із консервативних позицій основною метою соціальної держави є встановлення миру й злагоди між державою і суспільством, який має досягатися шляхом обов'язкового задоволення державою всього спектра політичних, економічних і соціальних потреб суспільства. Ця позиція, на думку автора, має такі слабкі сторони як ідеалізація політичних цілей, що стоять перед державою; абсолютизація однієї з можливих систем ціннісних орієнтацій у загальній структурі державних та суспільних пріоритетів тощо.

Реалістичне тлумачення концепції соціальної держави передбачає не стільки повне розв'язання конфлікту між державою та суспільством, скільки запровадження механізмів пошуку компромісу, а також певних правил і процедур узгодження інтересів між цими двома сторонами при взаємному визнанні ними повної легітимності [6, с. 43]. Однак, як зазначає Г.Я. Аніловська, попри відсутність чіткого визначення поняття соціальної держави її зміст є очевидним: зобов'язання влади забезпечити умови гідного людського існування для усіх, і особливо соціально уразливих верств населення [7, с. 198].

Спорідненою до концепції соціальної держави є концепція держави добробуту, сформована західними економістами та політиками. Державою загального добробуту прийнято називати систему суспільних відносин, що сформувалась у другій половині ХХ ст. в європейських країнах, США і Канаді. В її основі лежить принцип соціальної спрямованості державної політики на зростання добробуту усіх верств населення.

Основні принципи теорії суспільного добробуту були сформовані ще на початку ХІХ ст. англійським філософом

Герармією Бентамом, який писав: "Найбільше щастя найбільшій кількості членів суспільства — ось єдина мета, до якої повинен прагнути уряд" [8, с.321]. Американський економіст П.Конкін вважає, що політика "Нового курсу" Ф. Рузвельта була першою послідовною реалізацією ідеї добробуту. Головний зміст здійсненої реформи, яка базувалась на основі пропозицій Дж. Кейнса, полягав у переході до соціально орієнтованої та регульованої ринкової економіки, що ґрунтується на системі державного регулювання. Вихід з кризи Дж.Кейнс пов'язував саме з адекватною державною політикою, яку він визначив як "соціалізацію інвестицій" підкреслюючи при цьому необхідність делікатної поведінки держави, бо досягнута ринкова рівновага може бути нестійкою [9, с.453].

На потреби продовження зусиль американського уряду в соціальній сфері наголосив і Дж.Гелбрейт у своїй книзі "Суспільство добробуту". На його думку, досягнення товарного достатку привело до того, що "бідність не є більше проблемою більшості, а тільки меншості населення". Але проблема від цього не втрачає гостроту [10].

Іншої думки дотримується нобелівський лауреат американець Дж.Б'юкенен, який вважає, що реалізація держави добробуту в США і світі зайшла занадто далеко. Її наслідком стали надмірний податковий тягар і таке ж зростання трансфертів, звикання населення до них. А це загрожує падінням ефективності національної економіки [11, с. 52].

Найвідоміші моделі держави загального добробуту отримали назви, наведені у [12, с. 21]. Прикладом реалізації першої традиційно вважають США. Дві інші знайшли своє втілення в таких європейських країнах, як Німеччина ("консервативна") і Швеція ("соціал-демократична").

Основою кожної політичної моделі є певні ідеологічні, правові, економічні принципи. Державна ідеологія містить ті головні цінності, що визначають базову функцію держави, позначену в її конституції. Правовою основою стають певні пріоритети держави, які можуть бути сфокусовані на одному з трьох елементів, як на першочерговому: політичних, громадянських або соціальних правах. В економічній сфері моделі відрізняються мірою втручання держави в економічні процеси. Еспінг-Андерсен визначив такі основні характеристики трьох режимів держав (рис.1).

Ліберально-демократична модель. Ідеологія індивідуалізму утворює ціннісне ядро ліберальної демократії і саме на неї спирається держава, формулюючи завдання й механізми соціальної політики. Держава бере на себе функцію стимулятора індивідуальної активності, заохочуючи своїх громадян до пошуку роботи, соціального захисту, підприємницької ініціативи. Свою головну місію держава ліберального типу вбачає в охороні прав людини, тоді як забезпечення соціальних прав значною мірою перекладається на громадські організації й саму особу.

Консервативна модель. Її основу становить ідея виправдання соціальної диференціації в суспільстві. Майнова нерівність розцінюється як природне явище. Головна місія держави полягає в тому, щоб через гнучку податкову політику здійснювати перерозподіл доходів, надаючи компенсацію за допомогою трансфертів тим прошаркам населення, які її потребують [14, с. 58].

Соціал-демократична модель акцентує увагу на запобіганні різкій диференціації найвищого та найнижчого рівня доходів. Серед управлінських важелів вагомими є самоврядні структури. Соціальні гарантії ґрунтуються як на державній, так і на недержавній підтримці. Функціонально державна політика спрямована на забезпечення всіх громадян роботою. Зайнятість і формальна відсутність безробіття утворюють стабільну податкову базу. Рівень оподаткування загалом значно вищий, ніж в ліберальній моделі держави. Це і дає змогу державі здійснювати перерозподіл бюджету, забезпечуючи громадян соціальною допомогою. Правові пріорите-

Показники	Соціал-демократичний режим	Консервативний режим	Ліберально-демократичний режим
Рівень бідності	Низький	Середній	Високий
Соціальна нерівність	Низька	Середня	Висока
Основний критерій доступу до соціальних виплат	Мати громадянство держави	Брати участь у ринку праці, сплата страхових внесків	Необхідність довести потребу
Інститут, який несе основну відповідальність за добробут громадян	Держава	Сім'я, роботодавець	Ринок

**Рис. 1. Основні характеристики держав соціального добробуту** [13; 14, с.57].

ти північноєвропейської моделі зосереджені на соціальних правах як на головній меті державної політики.

Таким чином, за існуючих відмінностей національних моделей, всі вони передбачають, що держава незмінно гарантує громадянам гідний рівень життя, надійний соціальний захист і соціальне забезпечення, мінімізацію соціальних ризиків, умови для самореалізації творчого потенціалу особистості.

Не випадково в 1989 р. державами-членами Європейського Союзу була прийнята "Соціальна Хартія" і з'явився проект "Соціальної Європи". Тенденція до наближення соціальних умов об'єктивно вимагає гармонізації соціального законодавства держав-членів на основі загального законодавства ЄС. Поряд з існуючими відмінностями в самій Європі, країни ЄС мають спільні відмінності від інших країн ОЕСР, зокрема США: насамперед, це значно більша роль держави в суспільному добробуті та якісно інші форми соціальних гарантій.

Деякі вчені виділяють ще й японську модель, яка характеризується певним відставанням рівня життя населення від зростання продуктивності праці. Завдяки цьому досягається зниження собівартості продукції і підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку. Існування такої моделі можливе при високому розвитку національної самосвідомості, пріоритеті інтересів нації над інтересами конкретної людини, готовності населення йти на певні матеріальні жертви заради добробуту країни [15, с. 107].

Європейська модель добробуту характеризується високим рівнем соціальних видатків, соціальними програмами, що базуються на страховій основі і відзначені солідарністю між поколіннями, великим активним суспільним сектором, тобто високим рівнем перерозподілу ресурсів, а також незначним, проте зростаючим залученням приватного сектора. В більшості країн така модель забезпечує підтримку зайнятості, а інвестиції в людський капітал та соціальну інфраструктуру зумовлюють низький рівень бідності та відносно невелику суспільну нерівність.

## ВИСНОВКИ

Зважаючи на активне прагнення України увійти до складу ЄС, необхідність вивчення європейського досвіду в ході формування вітчизняної системи державних соціальних гарантій викликана наступними причинами.

1. Європа має відмінності від інших регіонів у багатьох важливих аспектах. Зокрема, системи соціального захисту на всьому американському континенті роблять ставку на індивідуалізм (включаючи добровільну благодійність), у той час як в Європі вони базуються на соціальній солідарності.

2. Європа пропонує цілу низку прикладів формування системи соціальних гарантій. Не існує так званої єдиної "європейської моделі", натомість є багато різних прикладів, які більш точно можна назвати європейським підходом.

3. За однакових масштабів систем соціального захисту їхня структура може бути відмінною. Структура стосується того, яким чином здійснюється політика підвищення добробуту населення: фінансується та виробляється державою чи значною мірою або в цілому недержавними суб'єктами. Масштаби визначаються

рівнем державних витрат на соціальні потреби.

4. Європейський тип держави загального добробуту зберігся, незважаючи на його економічну витратність. Нині європейська модель залучена до динамічного процесу адаптації у умовах нових реалій. Крім того, посилення соціального виміру західноєвропейської інтеграції означає, що ідеї "соціальної Європи" міцно ввійшли в життя Європейського Союзу й будуть по-свідомо втілюватися на практиці.

Важливий урок європейського досвіду полягає в тому, що держава добробуту повинна і може виконувати багато функцій. Нині держави добробуту Європи є соціальними стабілізаторами, що попереджують серйозну соціальну напругу та поширення бідності. Поєднання структур демократичного управління, регульованої капіталістичної економіки, інститути соціального захисту успішно задовольняють постійно змінювані соціальні потреби.

Отже, від вибору соціально-економічної моделі устрою суспільства значною мірою залежать обсяг, спрямованість і методи державного регулювання соціальних процесів, а відсутність ясності у цьому питанні прирікає всю соціальну політику на непослідовність, робить її непрозорою та неефективною.

## Література:

- Черенько Л.М. Нерівність у доходах: стан і можливі наслідки та шляхи подолання негативних тенденцій // Демографія та соціальна економіка. — 2005. — № 1 — 2. — С. 116—125.
- Глобальна соціальна політика / Міжнар. орг. й майбутнє соц. добробуту / Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс. Пер. з англ. А. Олійник та інші. — К.: Основи, 1999. — 346 с.
- Social security: A new consensus. — Geneva: International labour office, 2001. Printed in Switzerland. — 114 p.
- Социально-экономические концепции стран мира на рубеже тысячелетий (власть, экономика, социальная сфера). Международная энциклопедия / Под науч. ред. проф. М.А. Севрука. — М.: Междунар. ун-т "Содружество", 2000. — 192 с.
- Нестеренко А. Социальная рыночная экономика: концептуальные основы, исторический опыт, уроки для России // Вопросы экономики. — 1998. — № 8. — С. 71—84.
- Скрипнюк О. Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки // Вісн. Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 42—49.
- Аніловська Г.Я. Державний фактор трансформаційних перетворень в економіках перехідного типу. — Львів: Видавництво ЛКА, 2002. — 324 с.
- Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. для екон. спец. вузів. — К.: НІОС, 2000. — 416 с.
- Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Прогресс, 1978. — 494 с.
- Гелбрейт Д.К. Суспільство блага: Пора гуманності / Д.К. Гелбрейт. — К.: Скарби, 2003. — 160 с.
- Бьюкенен Дж. Политическая экономия государства благосостояния // Мировая экономика и международные отношения. — 1996. — № 5. — С. 46—52.
- Alcock P. The Comparative Context // International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World, ed. by Alcock P., Graig G. — Hampshire and New York: Palgrave, 2001. — P. 16—34.
- Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. — Princeton (N.J.): Princeton univ. press, 1994. — 248 p.
- Aidukaite Jolanta. The Emergence of the Post-Socialist Welfare State. — Sodertorns hogskola, 2004. — 206 p.
- Плотников О.В. Ultima ratio економічних реформ. — К.: Кондор, 2003. — 240 с.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2012 р.