

УДК 351.84:342.734(1–4)

І. Колосовська

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА

Узагальнено практику європейських країн щодо реалізації політики соціального захисту, акцентовано увагу на особливостях функціонування національних систем соціального захисту в контексті економічних, політичних, демографічних та інших чинників, що їх обумовлюють.

Ключові слова: державна соціальна політика, національні системи соціального захисту, європейська інтеграція, соціальне партнерство, європейські стандарти соціального забезпечення, соціальне страхування, недержавні організації.

Прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу поряд із вирішенням зовнішньополітичних завдань передбачає проведення радикальних внутрішніх реформ із метою наближення до європейських економічних, соціальних, правових стандартів. Це обумовлює необхідність приведення норм і нормативів соціального забезпечення українського законодавства до стандартів, які визначені в Конвенціях Міжнародної організації праці, Європейській соціальній хартії, Європейському Кодексі соціального забезпечення тощо. Такий підхід спрямований на наближення до цивілізованих соціальних стандартів, що сприятиме забезпеченню відповідного рівня добробуту громадян та утвердженню їх економічної незалежності.

У контексті глобалізаційних процесів та набуття міжнародними відносинами багатовимірності по всіх напрямках – від економіки і фінансів до сфери безпеки – взаємна залежність міжнародних суб'єктів постійно зростає, що вимагає пошуку нових форм для їх координованої та узгодженої взаємодії. В цих умовах на перший план виходить завдання побудови гнучкої й диференційованої системи відносин України з ключовими міжнародними акторами, яка відповідатиме викликам глобалізованого світу [1].

Як засвідчує європейська практика, система соціального захисту населення у демократичному суспільстві ґрунтується на трьох складових: вільній ринковій економіці, представленій підприємницьким сектором, демократично обраній владі, і добровільних громадянських інститутах, що включають переважно неурядові організації (незалежний сектор). Ці три сили, що становлять основу сучасного суспільства, можуть виконувати свої завдання лише за умови ефективного взаємного співробітництва. Створення такої бази є надзвичайно актуальним для України, зокрема у контексті євроінтеграційних процесів [2].

У площині дослідження проблематики реалізації політики соціального захисту виокремлюють різні підходи як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Зокрема, серед наукових розробок, де висвітлюються теоретико-методологічні аспекти соціальної політики, аналізуються моделі соціального захисту в європейських країнах, обґрунтовується вплив різних факторів на розвиток сучасних систем соціального захисту, потрібно виокремити дослідження таких авторів як Дж. Бьюкенен, А. Вокер, М. Філдстейн, Т. Ганслі, Н. Болотіна, В. Єлагін, І. Ледея, Е. Лібанова, М. Москаленко, С. Корецька, Т. Семигіна, В. Скуратівський, Л. Церкасевич, П. Шевчук, І. Ярошенко та інших.

Мета статті полягає в аналізі та узагальненні сучасного європейського досвіду функціонування національних систем соціального захисту та обґрунтування напрямів його врахування у практичній площині реалізації державної соціальної політики в Україні.

У розвинених європейських країнах існують певні відмінності у підходах до реалізації соціальної політики та здійснення соціального захисту населення. Доцільно зазначити, що здебільшого вони зводяться до форм і міри участі держави у діяльності соціальних інституцій та способів їх фінансування.

На національному рівні держави володіють сукупністю державних і недержавних інституцій та нормативно-правових, організаційних, фінансових й інших механізмів, на основі та за допомогою яких реалізують соціальну функцію в межах своєї країни. На інтеграційному рівні у міжнародному масштабі спільними зусиллями урядів країн створюється інтеграційна структура з метою реалізації соціальної функції держави в її межах на узгоджених засадах.

На міжнародному рівні нормативно-правові засади діяльності держав у соціальній сфері визначені у відповідних міжнародних правових актах глобального типу: “Загальна декларація прав людини”, “Конвенція про права дитини”, “Міжнародна конвенція щодо ліквідації всіх форм расової дискримінації”, “Міжнародні пакти з прав людини”, “Декларація соціального прогресу та розвитку”, “Конвенція щодо ліквідації всіх форм дискримінації жінок”, “Міжнародна конвенція про захист прав працівників-мігрантів та членів їх сімей” тощо.

До міжнародних організацій, що займаються розробкою інтеграційної політики у соціальній сфері, належать: Рада Європи, Європейський Союз, Організація економічного співробітництва і розвитку, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Організація Об’єднаних Націй та її агенції, зокрема ЮНЕСКО і ЮНІСЕФ, Всесвітній банк тощо.

Неурядові організації, що залучені до обґрунтування позицій світового співтовариства та засад політики у соціальній сфері, це, зокрема, Міжнародна амністія (Amnesty International), Католицька служба допомоги (Catholic Relief Services), Міжнародний комітет спасіння (International Resque Committee), Лікарі без кордонів (Medicins Sans Frontieres), Червоний Хрест тощо. Прийнятий в 1966 р. Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і культурні права містить декілька статей, присвячених правам у галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Важливу роль виконує Міжнародна організація праці, що спрямовує зусилля на практичне втілення загальних принципів соціальної справедливості в законодавство окремих країн і володіє однією з найдосконаліших систем міжнародного контролю за виконанням ратифікованих конвенцій.

Яскравим прикладом реалізації державної соціальної практики на інтеграційному рівні є формування спільної соціальної системи країнами Європейського Союзу. Європейська соціальна хартія, прийнята членами Європейського Союзу у 1989 р. та доповнена й розвинута положеннями нової редакції Хартії від 3 травня 1995 р., містить норми рекомендаційного спрямування про основні права на соціальний захист працюючих громадян, які у разі настання соціального ризику і втрати заробітку забезпечуються адекватними виплатами, та непрацюючих, що не мають засобів існування, які мають право на соціальну допомогу у розмірі прожиткового мінімуму [3].

Країни, що підписали цю хартію, зобов’язалися шляхом підписання двосторонніх і багатосторонніх угод забезпечити рівність громадян кожної з країн у галузі соціального забезпечення у разі міграції працівників із однієї країни в іншу. Для забезпечення

належного рівня соціального захисту, виконання положень, які визначені Європейською соціальною хартією та Хартією Співтовариства про фундаментальні соціальні права робітників, Співтовариство здійснює заходи, що сприяють координації дій у соціальному захисті та враховують відмінності національних законодавств щодо соціального захисту.

Відповідно до законодавства країн-членів ЄС, наявність права на певний вид соціального захисту і його надання залежить від розміру та кількості внесків, зроблених до відповідних інститутів соціального захисту. Право на соціальний захист (пенсії або допомоги) може пов'язуватися також із фактом проживання в одній із країн-членів ЄС, попри те, що кожна країна має власне законодавство щодо соціального захисту [4].

Принцип диференціації умов та рівня соціального захисту полягає у встановленні особливих умов та рівня соціального захисту для окремих категорій населення. За цього застосовуються різні критерії: віковий, залежно від статі, кількості дітей, виду суспільно корисної діяльності, тривалості трудового (страхового) стажу, розміру попереднього заробітку, проживання на особливих територіях, майнового становища тощо. Принцип диференціації дає змогу коригувати індивідуальну міру споживання із урахуванням зазначених критеріїв.

Широкий розвиток у провідних країнах ЄС отримала система страхування від соціальних ризиків, що ґрунтується на якісних соціальних стандартах. Соціальний захист у межах ЄС враховує різні національні схеми соціального страхування: примусову і добровільну, із внесками з боку працівників і без таких внесків, із різними видами виплат. Ці фактори не є визначальними, натомість важливий сам факт страхування. Відповідно до європейського законодавства, якщо особа довгий час підлягала страхуванню в одній із країн-членів ЄС, то вона повинна мати право на соціальні виплати, навіть працюючи поза ЄС.

Позиції країн-членів ЄС щодо соціального захисту спрямовані на недопущення дискримінації за національною ознакою. Громадяни будь-якої із країн-членів ЄС мають рівні права на соціальний захист у межах ЄС. Цей принцип не поширюється на громадян інших країн. Здійснення соціальних виплат відбувається незалежно від місця проживання особи, відповідно до якого надаються також пенсії внаслідок втрати працездатності або смерті від нещасного випадку або професійного захворювання, пенсії за віком; виплати інвалідам; за цього використовується законодавство однієї чи кількох країн-членів. Спеціальні норми застосовуються для визначення права на сімейні допомоги та виплати у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю.

Відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу, кожен, хто проживає та легально пересувається в межах ЄС, має право на соціальне страхування та соціальні блага, відповідно до правил, визначених правом Співтовариства та національними законами і практикою [5].

Приклади розвитку програм щодо забезпечення мінімального доходу наочно засвідчують, що справа полягає не лише в тому, щоб виплачувати соціальні допомоги, а й у тому, щоб допомогти людям інтегруватися у суспільство. При організації соціальної допомоги, як правило, застосовується багаторівневий принцип, коли частина допомоги передбачена національними стандартами, а частина – має додаткове спрямування [6]. Розміри соціальної грошової допомоги, здебільшого, значно нижчі, ніж соціальні виплати за рахунок соціального страхування. Соціальна допомога надається з урахуванням рівня доходів, який має особа, що потребує допомоги.

Поряд із цими формами в зарубіжних країнах поширена така форма, як недержавне соціальне забезпечення, що складається із соціальних виплат, які здійснюються окремими роботодавцями – підприємствами, організаціями, а також банківськими установами тощо у формі додаткових пенсій, грошових допомог та інших соціальних послуг. Недержавні пенсійні системи досить поширені в індустріально розвинутих країнах світу, вони можуть бути обов'язковими чи добровільними.

Важливим для України є досвід європейських країн, де прийнято покладати вирішення практичних соціальних завдань на недержавні некомерційні організації (НКО), тоді як державні структури залишають за собою функції з розподілу фінансових коштів і контроль над їх використанням організаціями “третього сектора”. Це економічно вигідно, оскільки НКО у своїй роботі внаслідок гнучкості й оперативності мають значно більше можливостей для ефективного реалізації практичних завдань і надання різного роду соціальних послуг, аніж державний сектор.

Упродовж останніх десятиліть у європейських країнах актуалізувався напрям державної соціальної практики, пов'язаний з широкою участю самих мешканців у вирішенні власних проблем на основі взаємодопомоги і кооперації. Ідея солідарності у комунальних рамках передбачає діяльність, що протиставляється державному патерналізму і раціональним обмінним відносинам страхування, одержала назву “розвиток співтовариств” (community development). Соціальна служба тут виконує в ролі організатора, натхненника і менеджера такого місцевого, сусідського співтовариства, стимулює суспільну самоорганізацію. Ресурсом розвитку співтовариств є здебільшого літні люди, що володіють кваліфікацією, життєвим досвідом і, найголовніше, часом для такої ресоціалізації.

Змішані структури забезпечення соціальної політики у формі, наприклад, добровільних організацій, кооперативів або взаємодопомоги/самопомоги населення одержали додатковий імпульс розвитку. За цього у кожній країні вони опираються на власні історичні та культурні традиції.

У багатьох європейських країнах діє так звана “контрактна” система відносин між державними та недержавними організаціями. Це означає, що серед тих організацій, які отримали ліцензію у місцевому органі влади, може бути відібрано декілька організацій, яким передають на обслуговування тих громадян, котрі мають право на державне соціальне обслуговування. Як правило, це відбувається на конкурсній основі. З переможцями конкурсу укладають контракт, у якому визначають умови й порядок надання допомоги. Контракт передбачає взаємні зобов'язання обох сторін, форму звітності та контролю. Отримання контракту від місцевих органів влади є престижним для недержавної організації, й організації конкурують між собою за отримання таких контрактів. Це забезпечує їм фіксовану частину фінансування. Таким чином держава залишає за собою визначення клієнтів соціального обслуговування й обсягів соціальних послуг. Така форма взаємовідносин між державою та недержавними організаціями суттєво вплинула на розвиток соціальних послуг у територіальних громадах.

Доцільно зазначити, що цінним для України є досвід Польщі, зокрема щодо реалізації принципу “взаємного доповнення”, який полягає не в застосуванні вільно ринкової соціальної політики, а в її децентралізації. Там вважають, що співробітництво різних структур заради загальної вигоди є умовою соціального розвитку. Оптимальний варіант залежить від розумного розподілу завдань між державою, громадою та корпоративними структурами.

На відміну від української системи пільг, що призначаються окремим категоріям громадян, які ними не завжди користуються, в Польщі діє система адресної грошової допомоги. Визначення кола осіб, які претендують на грошові допомоги, призначення і виплата цих допомог є монополією державних органів. Вважається, що розробка довготермінових програм у визначених напрямках, підготовка відповідного законодавства краще здійснюється органами державного управління, хоча до цього залучається і враховується думка неурядових інституцій. З іншого боку, існує підхід, що бюрократичні інститути державного сектора не будуть настільки успішні в ситуаціях, які вимагають швидкої адаптації до різних умов, а також наданні соціальних послуг різним групам населення і, особливо, в наданні тимчасових послуг чи здійсненні недовготривалих проектів. Неурядові організації, на їх думку, найкраще виконують завдання, що дають мінімальний прибуток і вимагають усестороннього підходу до вирішення проблеми обмеженого кола клієнтів. Зазвичай у Польщі різні центри для підтримки соціально незахищених громадян створюються саме неурядовими інституціями, що співпрацюють із органами місцевої влади в питаннях надання соціальної допомоги таким громадянам. Ці організації працюють із певною категорією осіб, надаючи їм психологічну, соціальну, юридичну та в окремих випадках матеріальну допомогу. На сьогодні у Польщі розвивається і третій, корпоративний сектор, метою якого є отримання прибутку від надання соціальних послуг [7].

Вітчизняна система реалізації державної соціальної політики в інституційному плані має такі форми державної соціальної практики:

- прямі організаційно-фінансово-правові форми, через які безпосередньо здійснюються соціальні виплати і надаються соціальні послуги окремим громадянам у разі настання соціальних ризиків, це – соціальне страхування, фінансування за рахунок податків, державна соціальна допомога, недержавне соціальне забезпечення;
- непрямі (опосередковані) заходи соціального захисту, які набувають дедалі ширшого застосування.

Суттєвим недоліком чинної системи соціальних послуг є відсутність конкуренції. Недосконалою є й мережа альтернативних соціальних служб. Це значною мірою спричинено умовами фінансування: бюджетні кошти плануються і спрямовуються на утримання великих державних інституцій, а не на потреби отримувачів соціальних послуг.

Одним із важливих інструментів реалізації соціальної політики держави, засобом попередження та вирішення соціальних конфліктів є соціальне партнерство, основною сферою реалізації якого є сфера соціально-трудових відносин, а ключовим елементом – соціальний діалог. Однак, незважаючи на створення в Україні необхідних інституційних – законодавчих та організаційних – механізмів функціонування системи соціального партнерства (зокрема, прийняття в грудні 2010 р. базового Закону “Про соціальний діалог в Україні”, формування спільних представницьких органів (СПО) соціальних партнерів (профспілок та організацій роботодавців), створення спільних органів соціального діалогу, таких як Національна служба посередництва та примирення (1998 р.) та Національна тристороння соціально-економічна рада (2011 р.), партнерство має здебільшого формальне спрямування. Воно істотно не впливає на покращення соціальної ситуації в країні та зниження рівня соціальної напруженості [8].

Досвід європейських країн свідчить, що розвиток сектора недержавних організацій є однією із необхідних умов підвищення ефективності надання соціальних послуг. Із метою сприяння їх розвитку та поширення механізмів соціального партнерства необхідно:

забезпечити рівні умови оподаткування постачальників соціальних послуг різних організаційно-правових форм, скоротити адміністративні бар'єри у сфері діяльності недержавних організацій; створити прозору та конкурентну систему державної підтримки НКО, розвивати механізми їх освітньої та інформаційно-консультаційної підтримки діяльності, а також забезпечити реалізацію органами державної влади та місцевого самоврядування програм у галузі підтримки розвитку недержавних організацій; створити механізми, які сприятимуть посиленню соціальної відповідальності бізнесу і поширенню корпоративної соціальної підзвітності, запровадити практику взаємодії бізнесу, недержавних організацій, регіональних і місцевих органів влади у вирішенні соціальних питань; сприяти розвитку практики благодійної діяльності громадян і організацій, а також поширенню добровільної діяльності та волонтерства.

Висновки

Європейська практика реалізації державної соціальної політики розкриває особливості функціонування національних механізмів соціального захисту на тлі економічних, політичних, демографічних та інших чинників, що їх обумовлюють.

На сучасному етапі для європейських країн, і України зокрема, важливим завданням є адаптація державних соціальних систем до потреб новітнього етапу розвитку суспільства. Йдеться не лише про необхідність захисту населення від традиційних соціальних ризиків, таких як бідність, хвороби, інвалідність, а й від нових ризиків, що пов'язані із неоднозначністю реальної ситуації на ринку праці, кризовими демографічними процесами, соціальною дезінтеграцією тощо.

Вагоме значення має диференційований підхід щодо оцінки здобутків розвинених країн у галузі реалізації національних та інтеграційних засад соціальної політики національними соціальними службами. Теоретично кожна з концепцій має свої переваги і може бути практично втілена в Україні, за умови усвідомлення відповідних наслідків, які вже проявилися в означеному досвіді. Диверсифікована система надання соціальних послуг повинна стати ключовим механізмом регіональної соціальної політики

Актуальним завданням у площині удосконалення системи соціального захисту, як засвідчує європейська практика, є модернізація інституцій та соціальних служб із метою надання громадянині активної ролі у системі соціального забезпечення, усунення монопольної позиції держави в цій галузі, підтримка недержавного сектору в соціальній політиці, лібералізація соціальної активності громадян, добровільних товариств та організацій. Пануючий у соціальній сфері патерналізм повинен бути замінений принципом партисипації, втілення якого можливе лише за умови переходу до децентралізованої системи соціального захисту на демократичних засадах.

Література

1. Стратегічне партнерство України [Електронний ресурс] : аналіт. зап. 2011 р. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/600>.
2. Коваль О. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі [Електронний ресурс] / О. Коваль. — Режим доступу : <http://lawngo.net/?itemid=523>.
3. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика [Текст] / Д. Гомьен, Д. Харрис Л. Зваак ; пер. с англ. — М. : Изд-во Московского ин-та независимого международного права, 1998. — 124 с.
4. Ледах И. А. Социальное государство и права человека (Из опыта западных стран) [Текст] / И. А. Ледах. — М. : Ин-т государства и права, 2004. — 147 с.

5. Європейська соціальна хартія (переглянута) (03.05.1996 р., Страсбург, Рада Європи), підписана Україною 07.05.1999 р. [Текст]. — К. : [б. в.], 1999. — 96 с.
6. Церкасевич Л. В. Современные тенденции социальной политики в странах Европейского Союза [Текст] / Л. В. Церкасевич. — СПб. : [б. и.], 2002. — 327 с.
7. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawngo.net/?itemid=523>.
8. Основні напрями вдосконалення системи соціального партнерства в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. 2012 р. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/718>.

I. Kolosovska

**PECULIARITIES OF FUNCTIONING OF NATIONAL SOCIAL SECURITY
SYSTEMS: EUROPEAN PRACTICE**

The practice of European countries concerning the implementation of social security policy is generalized; the attention is paid to peculiarities of functioning of national systems of social security in the context of economic, political, demographic and other factors that stipulated them.

Key words: state social policy, national systems of social security, European integration, social partnership, the European standards of social security, social insurance, non-governmental organizations.