

Скворцова С. Я.,

викладач Національної академії

державної податкової служби України,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту

при Міністерстві фінансів України

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

Головним питанням внутрішньої політики розвинутих країн світу є розв'язання соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Економічні та соціальні процеси, що відбулися у другій половині ХХ ст. у більшості країн світу, засвідчили величезний прогрес у розвитку суспільства, де на першому місці – добробут людини, її інтереси та потреби. Держава насамперед покликана економічно забезпечити ефективне задоволення потреб своїх громадян у суспільних благах у таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, культура, транспорт і зв'язок, енергетика, комунальне господарство. На сьогодні соціально орієнтована держава має забезпечити суспільству конкретні економічні блага з необхідною ефективністю їх виробництва.

Актуальність вітчизняних досліджень проблематики соціальної держави впливає з конституційного закріплення за Україною означеного статусу, необхідності розбудови демократичної, правової держави, в якій діє принцип верховенства права, визнаються та забезпечуються фундаментальні права й свободи людини. В Україні дослідженням проблематики держави із соціально орієнтованою економікою приділяли увагу В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, В. Геєць, І. Новак, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, В. Федосов. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. окремі аспекти соціальної політики держави досліджували російські та вітчизняні вчені: І. Озеров, М. Сірінов, В. Твердохлебов, Л. Ходской, В. Цитович.

Теорія і практика держави загального добробуту пов'язана з іменами Артура Пігу (Велика Британія), Елвіна Хансена (США), Гуннара Мюрдаля (Швеція), Людвіга Ерхарда (ФРН) та ін¹. На Заході основний акцент робиться на соціальному партнерстві і на тих чи інших формах загального підвищення рівня та якості життя. В Україні особливої уваги потребує вирішення проблем, пов'язаних з подоланням бідності та забезпеченням принаймні мінімальних стандартів життя для малозахисених верств населення. Тому метою статті є визначення основних критеріїв соціальної держави, на основі яких має бути розроблена власна вітчизняна теоретична база з урахуванням специфічних умов соціально-економічного розвитку країни для забезпечення ефективності соціальної політики.

Підґрунтям формування концепції соціальної держави були ідеї “держави загального добробуту”, що вперше з'явилася у суспільно-політичній думці Німеччини у 80-х рр. ХІХ ст. Саме тоді уряд О. фон Бісмарка надав соціальній політиці статусу офіційної доктрини Німеччини, згодом закріпивши її у Веймарській конституції 1919 р., яка вперше в Європі декларувала соціальні права громадян – на об'єднання у професійні спілки, захист від безробіття, охорону праці та здоров'я. Конкретизація соціальних прав у

той час відбувалася шляхом еволюційного розвитку соціально-трудового законодавства: від гарантування пенсій, мінімальної заробітної плати та права на гідне існування людини, і далі – до обов'язкового соціального страхування та визнання права на працю. Згодом ці основні соціальні права були покладені в основу концепції гідної праці (Decent Work) Міжнародної організації праці (1919 р.)².

Поява означеної концепції теоретично підготувала успішні дії соціал-демократичних урядів країн Північної та Центральної Європи, однак її розвиток було перервано економічною кризою 30-х рр. минулого століття. Процеси формування ідеології та соціального партнерства відновилися після Другої світової війни, коли політика держави загального добробуту (Welfare State) знаходить відображення у численних наукових працях. Зокрема, шведський економіст Карл Г. Мюрдаль та американський соціолог Даніел Белл вважали характерними ознаками держави загального добробуту наявність економіки з різними формами власності, децентралізації державної влади з передачею частини функцій органам місцевого самоврядування та об'єднанням громадян, відсутність у суспільстві ідеологічного протистояння внаслідок задоволення інтересів усіх соціальних груп.

Концепція держави загального добробуту у 40–70 рр. ХХ ст. передбачала наявність сильної держави, що брала на себе значну частину функцій перерозподілу благ у суспільстві, основними цілями якої були забезпечення визначеного рівня добробуту, підтримка соціально вразливих громадян і цілих соціальних груп³.

Отже, держава загального добробуту – це держава, в якій за рахунок переважно суспільних витрат забезпечуються такі суспільно значимі потреби, як потреба в освіті, охороні здоров'я, пенсійному забезпеченні, соціальному захисті тощо. Держава загального добробуту є насамперед конституційною, в якій соціальні питання вирішуються відповідно до принципів легітимності та гарантованої соціальної справедливості. Це означає, що будь-який фінансовий закон, який стосується перерозподілу доходів, приймається за допомогою демократичного рішення після всенародного обговорення⁴. Формула соціальної держави міститься в конституціях трьох держав Західної Європи: Основному законі ФРН (1949), Конституції Франції (1958) та Конституції Іспанії (1978). Державу добробуту характеризують такі ознаки⁵:

- значні масштаби перерозподілу валового національного продукту через бюджетну систему;
- велике значення зовнішньої торгівлі;
- соціальний характер видаткової частини бюджетів: фінансування інвестицій у людський капітал (освіта, охорона здоров'я), соціальні компенсації з безробіття та низьких доходів;
- формування бюджетних доходів переважно за рахунок прогресивного прибуткового оподаткування фізичних осіб;
- бюджетне субсидування окремих галузей промисловості та сільсько-господарського виробництва.

Залежно від особливостей існуючих систем соціальних гарантій в державах добробуту можна виділити такі моделі: ліберальну, соціально-демократичну, консервативну.

Ліберальна (або англосаксонська), яка застосовується в США, Великобританії, ряді латиноамериканських країн, ґрунтується на максимальному рівні самозабезпечення і самофінансування, характеризується незначним рівнем бюджетної централізації національного продукту (25–30 %). У соціальній сфері розрахунок ведеться, зважаючи на необхідність забезпечення лише тих верств населення, які не можуть обходитися без державної фінансової допомоги. Оскільки частка такого населення незначна, то і потреба у фінансуванні соціальних програм мінімальна. Отже, ця модель забезпечує максимальне фінансове стимулювання.

Протилежна ліберальній є найпоширеніша у Швеції соціально-демократична (або скандинавська) модель. Для неї характерною ознакою є розгалужена державна соціальна сфера, що потребує відповідного рівня централізації ВВП у бюджеті – до 60 %. Вона забезпечує належний рівень державних соціальних послуг для всього населення, хоча водночас для можливості вибору та конкуренції існує й приватний сектор. Ця модель характеризується як високим рівнем доходів населення, так і високим рівнем їх оподаткування. Вона створює клімат упевненості і соціальної рівноваженості, оскільки не така жорстка, як ліберальна, і можлива лише за умов високого рівня доходів громадян (після сплати високих податків має залишатися достатньо доходів для індивідуального споживання) та належної культури і свідомості народу, відповідного ставлення до праці, поваги до державного сектора⁶.

Консервативна (західноєвропейська) модель, яка поширена в Австрії, Німеччині, Франції, Італії, Греції, характеризується поміркованим рівнем централізації ВВП у бюджеті (35–45 %). Такою ж поміркованою вона є й у сферах оподаткування та надання державою соціальних послуг. Вона побудована на системі соціального страхування з пайовим відрахуванням внесків працюючих і роботодавців. Подолання бідності поєднується з підтримкою високих стандартів життя усіх громадян.

Економічна криза 70-х рр. XX ст. спровокувала кризу концепції держави загального добробуту. Соціальна держава у даному вигляді породжує таку проблему, як неможливість забезпечення сподіваних обсягу та якості послуг і благ через обмеженість бюджетних ресурсів. Як застерігає Дж. Б'юкенен, при певних умовах надмірне розростання держави добробуту може завершитися руйнуванням її економічної основи⁷. Вважається, що держава добробуту шкодить ринковій системі, хоч і не пригнічує її ефективності остаточно. Коли бідні отримують виплати з бюджету, натомість нічого не надаючи, порушується основоположний принцип еквівалентного обміну.

Уряди багатьох розвинутих країн змушені відходити від моделі держави загального добробуту, оскільки на це не вистачає бюджетних коштів, змушує платників податків ухилятися від надмірного оподаткування (приклади: Голландія, Німеччина, Швеція тощо). Тому останніми роками держава загального добробуту трансформувалася у державу змішаного типу або державу

з соціально орієнтованою економікою. Суть такої держави полягає у визнанні рівності всіх перед законом і включає механізм перерозподілу доходів за допомогою прогресивного оподаткування і трансфертних платежів. Цю модель називають змішаною, оскільки вона поєднує елементи ліберальної та соціальної моделей розподілу. Її складові такі⁸:

- програми зі створення реальних рівних стартових можливостей (у тому числі за допомогою державних програм розвитку людського капіталу);
- програми підтримки малого і середнього бізнесу;
- політика високих податків на спадщину та майно;
- антимонопольна політика;
- надання гарантій соціального захисту з боку держави тощо.

У даний час теоретики соціал-демократичного напрямку розробляють ідеї правової соціальної держави, відповідальної перед своїми громадянами, наголошуючи, що соціальна політика є прямим обов'язком держави, зумовленим наданими громадянам соціальними правами. Згідно з ними соціальна держава є “продовженням і доповненням держави правової”⁹, найважливішим завданням якої є забезпечення реалізації гарантій конституційних прав і свобод громадян.

Практично фінансово-економічну політику соціал-демократичного взірця здійснювали упродовж усього ХХ ст. уряди декількох західноєвропейських країн. Основу політичної поведінки соціал-демократії складають етичні цінності суспільної солідарності, громадянського обов'язку, соціальної справедливості¹⁰.

Структури громадянського суспільства (політичні партії, різні об'єднання громадян за інтересами, суспільні організації, засоби масової інформації), існуючи паралельно з державою, характеризуються самоорганізацією, партнерством, свободою вибору, що ґрунтуються на ініціативі, моралі та свідомості. Таке суспільство залучає своїх учасників до співробітництва, виховує громадянську активність, відповідальність, законослухняність — властивості, що переходять у фінансову дисципліну в стосунках з державою. Громадянське суспільство змушує владу проводити фінансові та інші реформи.

Відповідно до цього соціальна держава може бути визначена як правова демократична держава з розвинутим громадянським суспільством, що забезпечує соціальний устрій, який органічно поєднує засади свободи і влади, ґрунтується на принципах соціальної рівності, справедливості, загальної солідарності та взаємної відповідальності.

Соціальна держава, для якої найвищою цінністю є людина, має створити умови для її матеріального забезпечення на рівні сучасних стандартів, для задоволення його когнітивних і культурних потреб, гарантування особистої безпеки кожного громадянина¹¹. Тому головною метою соціальної держави є створення умов для реалізації конституційних прав і свобод, забезпечення гідного існування і вільного розвитку особистості та гармонійного розвитку суспільства.

Правовими передумовами розбудови соціальної держави в Україні є конституційне закріплення основних соціальних прав людини та зобов'язань держави щодо їх реалізації.

Соціальна держава створює стимули для розв'язання громадянами власних проблем, зокрема через механізми самоврядування та громадські організації, визначає обов'язкові мінімальні соціальні гарантії і забезпечує їх дотримання. Головною умовою реалізації цих гарантій є подолання соціально-економічної кризи, ефективний розвиток усього господарського комплексу України, успішне здійснення реформ, передусім соціальних – системи освіти, охорони здоров'я, пенсійної та ін., спрямованих на захист інтересів людини, особистості, громадянина.

Відповідно до цього критеріями соціальної держави є:

- дотримання прав та свобод людини, забезпечення стандартів гідного життя;
- здійснення активної та потужної державної соціальної політики, орієнтованої, передусім, на піднесення добробуту, створення умов безпечної життєдіяльності, вільний та всебічний розвиток особистості, зміцнення сім'ї;
- включення соціального діалогу до механізму прийняття рішень, оснований на тристоронньому управлінні за участю роботодавців, профспілок та держави;
- участь громадських об'єднань, організацій, політичних партій, інших соціальних інституцій у формуванні та функціонуванні громадянського суспільства.

Здійснення ефективної соціальної політики є стратегічним пріоритетом соціальної держави. Основні напрямки соціальної політики сьогодення в Україні такі:

- створення умов для якіснішого розвитку людського й трудового потенціалу;
- формування середнього класу у суспільстві, подолання бідності;
- комплексне реформування соціальної сфери, включаючи зміну механізму її бюджетного фінансування;
- посилення регіональної складової державної соціальної політики, удосконалення міжбюджетних відносин;
- розв'язання демографічних проблем;
- створення сприятливих умов для розвитку сім'ї, дітей та молоді;
- реформування системи соціального забезпечення.

Для виконання зазначених завдань та забезпечення ефективності соціальної політики має бути розроблена власна вітчизняна теоретична база з обґрунтування та оцінки політичних дій і соціальних програм, яка б враховувала специфічні умови соціально-економічного розвитку країни, відповідала меті досягнення соціальної справедливості та економічного зростання, базувалася на кращому світовому досвіді.

Формуванням механізму реалізації концепції соціальної держави в Україні охоплено створення правового, соціального та економічного її забезпечення. Основними пріоритетами державного правового регулювання

є унормування міжнародного та національного права з питань формування та функціонування соціальної держави, формування комплексної галузі соціального законодавства, розробка та прийняття кодифікованого законодавчого акта з метою систематизації і впорядкування соціальних гарантій та пільг, підвищення правового статусу соціального партнерства.

Соціальне забезпечення ґрунтується, передусім, на формуванні та запровадженні повноцінної системи державних соціальних стандартів і соціальних гарантій, а також підвищенні ролі та ефективності соціального партнерства у суспільстві. Важливе значення має державна соціальна стандартизація, створення системи соціальних норм і нормативів різного рівня — мінімальних, раціональних та оптимальних з усіх основних напрямів соціальної політики, що формуються, встановлюються та затверджуються з використанням механізмів соціального партнерства.

Чинні в Україні державні соціальні стандарти у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, допомог, інших соціальних виплат, освіти, культури, охорони здоров'я та житлово-комунального обслуговування встановлені Конституцією України, а також законодавчими та нормативними актами відомчого характеру.

Однак ця система не є цілісною, деякі стандарти поки що не зорієнтовані на конституційні норми і, як наслідок, не забезпечують її головного призначення — стати підґрунтям для розрахунку розмірів мінімально необхідних видатків при формуванні бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробці загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку. До того ж, враховуючи значну розбіжність економічних, кліматичних, екологічних та інших умов проживання населення по регіонах України, потрібна система диференційованих державних соціальних стандартів та гарантій.

Правові засади для формування та застосування соціальних стандартів і нормативів закладає Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017-III. Цей закон покликаний забезпечити реалізацію закріплених Конституцією України найважливіших гарантій населенню на рівні, не нижчому за мінімальний, та передбачає механізм фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій, розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань.

З метою запровадження державної соціальної стандартизації та відповідно до зазначеного Закону розроблено і затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів. Об'єктами класифікації є державні соціальні стандарти і нормативи у сферах доходів населення, соціального, житлово-комунального, транспортного обслуговування та зв'язку, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування, соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподаткований

мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Основні державні соціальні гарантії, що є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму.

Соціальне партнерство є системою колективних відносин між працівниками, роботодавцями, їх представниками, органами державної влади і місцевого самоврядування щодо реалізації трудових та соціально-економічних інтересів, що реалізуються через колективні переговори, консультації, обмін інформацією, прийняття спільних рішень, застосування узгоджуваних процедур.

Представники сторін соціального партнерства діють на підставі Конституції України, Законів України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про організації роботодавців”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про колективні договори і угоди”.

Важливою складовою механізму реалізації концепції соціальної держави є її економічне забезпечення. Воно визначається: станом та ефективністю функціонування державного і приватного секторів економіки; часткою ВВП, що спрямовується на розвиток соціальної сфери; рівнем розвитку соціальної інфраструктури та матеріальної бази соціальної сфери; ступенем участі регіональних бюджетів у розв’язанні соціальних проблем.

Сьогодні Україна має певні передумови і значну потребу у розробці та запровадженні власної концепції соціальної держави. Це зумовлено як змістом Конституції України, так і соціально-економічними потребами людей та суспільства, національними інтересами держави, євроінтеграційною орієнтацією зовнішньої політики України. З огляду на це постає питання вибору моделі розвитку держави. Соціально орієнтована економічна система з домінуванням складових соціал-демократичної моделі державного устрою передбачає високий рівень перерозподілу ВВП через бюджет (а отже, високі податки з доходів за прогресивною шкалою), високу частку державної власності в економіці країни, високий рівень контролю держави за соціально-економічними процесами і поширення практики надання соціальних послуг через суспільні фонди споживання, що в період подолання економічної кризи в Україні не є доцільним.

В Україні ж необхідність подолання економічної кризи передбачала застосування засобів державної політики, притаманних переважно ліберальній моделі державного устрою – зниження податків, зменшення частки державної власності в економіці, звуження втручання держави в соціально-економічні процеси. Ліберальна модель є максимально ефективною для забезпечення високих темпів економічного зростання в короткостроковій та середньостроковій перспективі, але за таких умов тягар фінансування освіти (за винятком базової), охорони здоров’я (за винятком певного мінімуму медичних послуг), житлово-комунальної сфери, соціального захисту переноситься на населення через прискорений розвиток різноманітних форм страхування та кредитування і проведення повномасштабної реформи системи оплати праці.

Альтернативою вибору між ліберальною та соціал-демократичною моделями є побудова власної моделі державного устрою, яка базуватиметься на інтеграції складових однієї та другої, забезпечуючи необхідний баланс між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, між стимулюванням економічного розвитку та підтримкою соціально вразливих верств населення, між державним регулюванням та індивідуальною ініціативою.

¹ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). – Л.: Каменярь, 1999. – С. 51.

² Новак І. М. Деякі концептуальні підходи до розбудови соціальної держави в Україні // Демографія та соціальна економіка. – 2004. – № 1–2. – С. 67.

³ Кудюкин П. Наиболее реалистический вариант для России – субсидиарное государство. – <http://www.hse.ru/prensa2002>.

⁴ Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2001. – С. 270–271.

⁵ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). – Л.: Каменярь, 1999. – С. 51–52.

⁶ Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. / За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 39.

⁷ Бьюкенен Дж. Политическая экономия благосостояния // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 5. – С. 49.

⁸ Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2004. – С. 40–41.

⁹ Сокурєнко В. Гуманістичний зміст концепції соціальної держави // Право України. – 2000. – № 11. – С. 21.

¹⁰ Податкові системи зарубіжних країн / За заг. ред. М. Я. Азарова. – К.: Комп'ютерпрес, 2004. – С. 13–14.

¹¹ Положенко Д. Соціальна сфера и ее финансовое наполнение // Экономика Украины. – 2005. – № 5. – С. 83.