

## РОЗДІЛ II

# РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352(477):336.14

**Дацій Н.В.,**  
д.держ.упр., доцент,  
Академія муніципального управління

### ПОСИЛЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ «СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ»

*Визначено поняття «соціальної держави». Обґрунтовано посилення соціальних повноважень місцевого самоврядування як основу реалізації концепції «соціальної держави».*

*Определено понятие «социального государства». Обосновано усиление социальных полномочий местного самоуправления как основу реализации концепции «социального государства».*

*The concept of the «social state is certain». Strengthening of social plenary powers of local self-government is grounded as basis of realization of conception of the «social state».*

*Постановка проблеми.* Єдність людини з суспільством коливається досить в широкому діапазоні. В первісному суспільстві індивід був повністю поглиненим колективом, а в капіталістичному – навпаки відійшов від нього. І тим не менше, у будь якій єдності людина, з одного боку, розвиває та зміцнює себе як особистість, а з іншого – вбирає й уособлює всі прояви людського, цивілізаційного, усі характерні риси й характеристики, притаманні людині як представникові роду людського.

Зрозуміло, що в залежності від потенцій суспільства та його спрямованості на ті чи інші спільності залежить стан чи то соціальний статус людини. Людина не може прогресувати, якщо суспільство функціонує на засадах насильницького примусу одних соціальних верств над іншими. З іншого боку і суспільство не набуває динамічних ознак, якщо з системи суспільного прогресу виключена хоча б одна людина. Залучення індивіда до спільноти формує мислення й поведінку людини, робить із неї представника певного способу та рівня життя, культури й психології. Одним словом, люди є продуктом того самого суспільства, яке вони власне й створюють.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питанням подальшого розвитку місцевого самоврядування, зокрема розподілу повноважень у процесі децентралізації і деконцентрації управління та забезпечення методологічного, адміністративно-правового та фінансового підґрунтя здійснення цього процесу присвячено праці І. Грицяка, О. Батанова,

О. Долгальнової, І. Дробуш, Н. Ісаєвої, В. Калашнікова, В. Куйбіди, В. Мамонової, Н. Нижник, І. Розпутенка, С. Осадчук, С. Саханенка, С. Серьогіна, В. Федотова, Ю. Шарова та ін. З початком трансформаційних перетворень із запровадження в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки, проблема місцевих фінансів дістала потужного розвитку в наукових працях таких вітчизняних учених, як О. Амоша, В. Андрущенко, В. Беседін, Й. Бескид, Д. Богиня, І. Бондар, О. Василик, А. Гальчинський, В. Геєць, А. Грищенко, Н. Деєва, М. Долішній, С. Дорогунцов, Б. Кваснюк, О. Кириленко, В.Кравченко, С. Криниця, І. Луніна, І. Лукінов, С. Мочерний та ін.

*Постановка завдання:*

– визначити поняття «соціальної держави»;  
– обґрунтувати посилення соціальних повноважень місцевого самоврядування як основу реалізації концепції «соціальної держави».

*Виклад основного матеріалу.*

За час, коли людство пройшло складний шлях від примітивного первіснообщинного устрою до сучасного постіндустріального, а то й інформаційного суспільства, погляди на суспільне життя практично не змінилися. Як і раніше людина залишається незахищеною перед силами природи. І, як і в минулі часи, вона повинна їсти, пити, одягатися, тобто забезпечувати своє існування фізично. Оскільки в природі готових предметів споживання практично не існує, люди мають їх створювати самі.

Людською діяльністю вибудовується предметність, тобто предметне буття людини або соціум. У сучасному розумінні соціум постав поєднанням матеріальної, соціально-політичної, духовної і культурно-побутової сфер життя. Звідси реальне життя можна характеризувати як суспільне у разі, якщо в центрі кожної сфери і суспільства стоїть людина.

Історія людської життєдіяльності і є фактично процесом пошуку гармонії сфер суспільного життя, органічної єдності людини та суспільства, людини та людини.

Якщо розгорнути цю порівняно просту залежність у реальну дійсність, то до останнього часу організацію збалансованого суспільного життя так і не вдалося реалізувати як на теренах окремих країн, так і світової спільноти загалом. Безумовно, формулювати і декларувати принципи прийнятної для спільноти суспільного співжиття набагато легше, а ніж реалізувати на практиці.

Світова спільнота за той час, який реально можна досягнути в літературній спадщині, пройшла складний шлях в контексті просування до цивілізованого суспільного устрою. Ми не ставили за мету оцінити його в повній мірі. Він досить повно висвітлений у спеціальних фахових виданнях у різнобічному спектрі питань. І, що специфічно, суспільне життя не мислилося інакше, як державне. Але однозначно в якості відносно справедливого суспільного інституту з часом виокремилася соціальна держава. Більше того, концепція соціальної держави закріплена конституційно в Греції, Данії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах,

Португалії, Туреччині, Франції, Швеції, Японії та ряду інших на сьогодні постсоціалістичних і пострадянських країн [3; 8].

Поняття «соціальної держави» пройшло певний шлях свого гносеологічного [гр. *gnosis* (*gnōsēōs*) знання, пізнання + ... логія] розвитку. У літературі закріпилися такі моделі соціальної держави як «позитивна держава», «держава загального добробуту», «держава двох третин» тощо [10].

Але, як того й слід було очікувати, закономірним результатом існування базових теоретико-практичних витоків нехай і не чіткого в науковому контексті тлумачення соціально-економічної категорії «соціальна держава» стала поява похідних від них наукових продуктів. Наявна наукова спадщина, яка розкриває еволюцію підходів до розкриття змісту й природи цього поняття, так би мовити, адсорбує в собі безліч тлумачень наданих зарубіжними й вітчизняними науковцями. Усі вони постають у різноманітних формулах, тою чи іншою мірою відтворюючих базові положення й разом із тим утримуючих власні напрацювання, недоліки та логічні суперечності.

Грунтовано вивчивши конструкції різноманітних тлумачень «соціальної держави», що містилися в роботах зарубіжних дослідників цієї категорії, ми дійшли висновку про певну їх неприйнятність для перенесення на національні терени. Перш усього, у силу використання для розбудови цього суспільного інституту принципово іншого алгоритму. Відомо, що в економіці індивідуалістського типу природним шляхом прийшли до необхідності включення механізмів державного регулювання та розвитку системи соціального й пенсійного страхування. Щодо країн постсоціалістичних і в більшій мірі пострадянських, то в них за умови практично тотального усуспільнення все-таки функціонувала система гарантованості права на працю, було досягнуто рівня споживання, який по багатьом показникам наближався до цивілізаційних стандартів, забезпечено безоплатність освіти, охорони здоров'я, створено за рахунок суспільства систему соціального захисту й соціального забезпечення. Основна ідея повністю соціалізованої економіки полягала в тому, що всі громадяни працювали, так би мовити, на благо суспільства, котре у свою чергу забезпечувало кожному певний рівень матеріального добробуту й соціальної гарантованості та захищеності. Громадяни ефективно працювали для примноження суспільного багатства, а створений усіма разом продукт надходив мовою алегорії у «загальний казан» і держава на її погляд справедливо розподіляла його між усіма членам суспільства.

В економіці частково соціалізованій із ринковим механізмом господарювання нічого подібного не відбувається. Людина має вибір між державною та приватною системою соціального забезпечення. У ринковій соціально зорієнтованій економіці діє принцип субсидіарності, зміст якого полягає в допомозі щодо сприяння самопомозі та приватній ініціативі. У рамках концепції субсидіарності більша частина доходів має залишитися в його отримувачів, а не вилучатися у вигляді податків і зборів на соціальні

потреби. Розміри соціальної благодійності обмежуються в ринковій економіці реальними потребами суспільства.

Оскільки, пострадянські країни виявили бажання жити за сучасними ринковими законами й досягти тим самим стандартів добробуту західного зразку, вони мали відмовитися від соціальної благодійності й надавати безкоштовні пільги чи то соціальні блага дійсно потребуючим їх. Розбудова основ соціальності за подібним підходом дістала назву інверсійного типу [9, с. 59].

У силу наявності розривів у соціальній тканині трансформуючогося пострадянського суспільства по причині руйнації діючого в ньому механізму соціалізації й повільного чи то поступового введення іншого, виникає потреба в новому осмисленні природи й змісту соціальної держави.

Є необхідність звернутися до витоків української державності. Ще М. Грушевський відстоював необхідність розбудови соціальної держави, яка, на його думку, «мала гарантувати соціальну справедливість, добробут людей праці (робочих людей) ...» [1, с. 121]. Не має потреби коментувати бачення соціальної держави за цим визначенням. Але постає питання в площині механізмів гарантування соціальної справедливості та добробуту. Тому подальша генеза наукової думки полягала в оцінці підходів до конструкції механізму й забезпечення через нього гарантій.

За підходом Б. Страшуна й А. Мішина соціальна держава «... слугує суспільству й прагне виключити, або мінімізувати соціальні відмінності» [3, с. 221].

Ми вважаємо, що в цьому тлумаченні не відтворено навіть найменшою мірою природу й зміст того державного устрою, який іменують соціальним. Для обґрунтування такого бачення ми залучили положення, висунені англійським філософом Б. Расселом. Він вважав, що суспільство не можна вважати організованим доти, поки в ньому не буде створена особлива структура для досягнення свідомо поставлених цілей, яку називають державою [6, с. 38]. Досить глибокою за змістом з цього приводу є думка професора економіки Гарвардського університету Я. Корнаї, в якій підкреслено, що «... держава в такій же мірі є досягненням людської цивілізації, як і ринок» [4, с. 8]. Отже, суспільство створює державу, а вона теоретично слугує суспільству незалежно від її моделі. Але, якщо суворо слідувати реаліям життя, то держава ніколи цілковито не слугує суспільству. Завжди має місце конкретний суб'єкт соціальної політики, виокремлення якого здійснюється за більш-менш тривалим зростанням його добробуту.

Ну й досить спірною сприймається та частина формулювання, яка вимагає «виключити або мінімізувати соціальні відмінності». Держава із соціальним підтекстом за визначенням її творців взагалі не передбачає запровадження тотального добробуту. Неможливо в силу об'єктивних обставин також мінімізувати соціальні відмінності.

Відомий український економіст С. Мочерний, надаючи власне тлумачення соціальній державі кваліфікував її як «найдосконаліший тип держави в історії розвитку людської цивілізації, діяльність якої спрямована на забезпечення високого рівня життя всього населення країни, його всебічної безпеки» [2, с. 305 ].

Будь-яку людину зазвичай позначають поняттям «індивід». Цей термін означає окремість існування людського та поєднує в собі природне, біологічне, психологічне та соціальне, тобто відтворює в одній особі всі людські якості. Тим не менше індивід в історії з'явився не випадково й не відразу. Усвідомлення кожною окремою людиною своєї відмінності від інших сталося, мабуть, з поділом праці й обміну, які внесли елементи нерівності й розкололи суспільство.

За визначенням Г. Ракитської категорія «соціальна держава» як економічне поняття «підкреслює, що соціальні проблеми входять до складу пріоритетних для даної держави» [5, с. 229].

На даний науковий «перл» [фр. *perle* щось видатне] можна було б звернути увагу, якби він не утримував застарілу тезу щодо акцентуації уваги на соціальних питаннях розвитку [6, с. 39]. У житті держави немає нічого, що можна було б характеризувати в якості не досить важливого. У силу цього провокуються безкінечні класифікації пріоритетів, у кожному бюджетному періоді висуваються до вирішення ті чи інші домінанти.

Проте подібні реєстраційні пріоритети не набувають прикінцевого характеру й практично щороку, а в більшості випадків зі зміною уряду переформатуються. Мабуть, потрібне інше й саме цього не враховує дане визначення. Соціальні проблеми не слід включати до складу пріоритетних, а обов'язково виділяти в якості найбільш важливої.

За баченням інших російських фахівців концепція соціальної держави при її запровадженні в тій чи іншій країні має супроводжуватися «підвищенням не тільки підприємницького прибутку, а й оплати праці. Властива їй форма соціальної справедливості полягає в тому, що рівень добробуту не лише заможних прошарків, але й осіб найманої праці ... прямо корелює з динамікою продуктивності праці та національного доходу» [7, с. 9].

Щоб не говорили, але добробут як результат функціонування соціальної системи характеризується умовами життя, рівнем споживання матеріальних і нематеріальних благ. Основою забезпечення прийнятних умов життя та достатнього рівня споживання є доходи, тобто ресурси в грошовому й натуральному виразі. Природно, що в такому випадку життя та діяльність мають винагороджуватися доходами. Економіка з ринковим механізмом господарювання розподіляє суспільство за можливостями отримання доходу на підприємців, найманих працівників й отримувачів соціальних трансфертів та допомог. Підприємець бере на себе ініціативу поєднання чинників виробництва в єдиний процес створення товару, або надання послуг у надії отримати прибуток. Він реалізує свій діловий інтерес через впровадження на комерційних засадах нових виробничих

технологій, форм організації та здійснення бізнесу й т. ін. Наймані працівники отримують доходи через виконання посадових або робочих зобов'язань у державній установі, чи то державному підприємстві, у підприємницькій фірмі. Існування інституту соціальних трансфертів та допомог викликане як природними чинниками, зокрема, старінням населення й виходом зі страти працездатності, так й умовами праці та проживання, а саме втратою робочого місця, хворобою, виробничою травмою, втратою годувальника, материнством тощо. Прошарок економічних суб'єктів, здатних забезпечити рух виробничих формувань по шляху прибутковості, не перевищує в суспільстві 10 % від наявного населення.

За даними Міжнародної організації праці в умовах «оринковлення» економіки в країнах із середнім рівнем прибутків від 20 до 60 % населення користується соціальним забезпеченням. Тоді за виключенням названих груп населення й тих, хто займається благодійною діяльністю та зайнятих у духовній сфері, усі інші складають прошарок найманих працівників.

Зрозуміло, що подібна детермінація населення не є формальною, і пояснює наступну диференціацію за доходами. Наявність асиметрії в доходах, самі по собі не є свідченням регресивності чи то прогресивності соціально-економічних процесів і являє собою лише потенцію певної нестабільності й відповідної можливості суспільних змін. Головне, що із цього слід порозуміти є те, що саме дохід в ринковій економіці є головним чинником соціальної нерівності. Відомо, що критично загрозливим у плані соціальної обстановки вважається семи-восьмикратний розрив доходів крайніх децильних груп населення. У західноєвропейських країнах співвідношення в доходах децильних груп коливається від 4,4 в Австрії до 10, 4 у Великобританії [10, р. 182].

Тому взагалі приведена формула соціальної держави, основною відмінністю якої від інших є зростання доходів населення без надання його межі та критеріїв співвідношення практично не вносить будь якої ясності в порозуміння змісту подібного інституту. Зростання доходів без визначення планки зовсім не гарантує від заниженого рівня заробітної плати найманих працівників, яка є антистимулом і обмежувачем купівельної здатності населення.

Прояв особливостей соціальної держави відтворюється в її функціях щодо створення умов для ефективного функціонування ринку та по доповненню й корегуванні дії власне ринкових регуляторів. Власне остання функція реалізується державою соціального спрямування в цілях нівелювання гостроти соціально-економічних протиріч і не допущення збіднення окремих соціальних прошарків. Ринкові механізми, як відомо, не забезпечують раціонального із суспільної точки зору розподілу ресурсів.

*Висновки.* Таким чином, основними каналами перерозподілу доходів населення є прогресивне оподаткування особистих доходів та система трансфертних платежів. Політика перерозподілу доходів дійсно призначена скоротити розрив у рівнях життя високо- та малодохідних

груп населення. Але її межі згідно формули сягають у глибину та ширину лише в тій мірі, яка сприяє досягненню соціальної стабільності та не загрожує пригніченню ділової активності. Дихотомічність перерозподільної функції ускладнює її реалізацію.

Разом з тим, якщо складова формулювання щодо розподілу й перерозподілу доходів є зрозумілою, то включення можливості досягнення абсолютної соціальної справедливості викликає заперечення. Проблема справедливості є багатоплановою й виявляється в найрізноманітніших сферах суспільного життя. І, що ж це тоді за держава, коли вона не спроможна досягти справедливості хоча б у деяких із них. Взагалі, на наш погляд, в орієнтації на це тлумачення незалежно від того вважається це справедливим чи ні, відчувається, що соціальній нерівномірності надається тривалий життєвий статус із відтворенням не тільки щоденним, а й передачею з покоління в покоління. Головним питанням, на яке має відповідати тлумачення, це виокремлення, масштабність проголошення в якості суб'єкта соціальної політики тих чи інших соціальних груп.

*Використані джерела інформації:*

1. Грушевський М. Як жив український народ / М. Грушевський. – К. : Укрвузполіграф ; Орбіта, 1991. – 238 с.
2. Економічна енциклопедія : у 3 т. / С. В. Мочерний (відп. ред), [та ін.]. – К. : Академія, 2002. – Т. 3. : Соціальна держава. – 952 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 2 т. / – М. : Изд-во БЕК, 1996. – Т. 1 – 2 : Общая часть : учебн. для студ. юрид. вузов и факультетов. / рук. авт. коллект. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 2-е изд. исправ. и доп. – 760 с.
4. Корнаи Я. Тенденции постсоциалистического развития: общий обзор / Я. Корнаи // Вопросы экономики. – 1996. – № 1. – С. 3 – 15.
5. Ракитская Г. Я. Роль государства в социальной политике и его конституционные обязанности в этой сфере / Г. Я. Ракитская // Социальная политика : учеб. / под общ. ред. Н. А. Волгина. – М. : Изд-во Экзамен, 2003. – 734 с.
6. Рассел Б. История западной философии : в 4 т. Т. 1. / Б. Рассел. – М. : 1993. – С. 38, 39.
7. Резников Л. К обоснованию леводемократической реформационной альтернативы / Л. Резников, А. Мелентьев // Российский экономический журнал. – 2004. – № 7. – С. 8 – 10.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел., 2000. – 703 с.
9. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / Ін-т екон. прогнозування ; за ред. В. М. Гейця. – К. : Логос, 1999. – 500 с.
10. United Nations development. Programmed. Human Development Report 2001. – № 4. : Oxford, 2001. – P. 182.

*Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.*