

УДК 342.5 (430)

В. Г. БУЛЬБА

ІСТОРИКО-КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В НІМЕЧЧИНІ КІНЦЯ ХХ ст.

Здійснено історико-компаративний аналіз еволюції розуміння сутності та змісту головних функцій держави в німецькій науковій школі кінця ХХ ст. Наведено висновок, що на сучасному етапі державотворення у процесі модернізації системи соціальних функцій держави виникає необхідність скорочення “пасивних програм”, яке здатне спровокувати зростання соціальної напруги.

Ключові слова: держава, функції державного управління, соціальне призначення держави.

In the clause the historical-comparative analysis of evolution of understanding of essence and the maintenance of the basic functions of the state at German school XX c. of thought is performed. The conclusion is drawn that at the present stage of creation of the state in the course of modernization of system of social functions of the state there is a necessity of reducing of “passive programs”, capable to provoke increase of social intensity.

Key words: The state, functions of the government, Social mission of the State.

Сучасні глобалізаційні процеси вимагають від України активізації її участі в загальносвітовому цивілізаційному процесі, що, у свою чергу, зумовлює необхідність здійснення якомога ретельнішого історико-компаративного аналізу трансформації соціальних функцій розвинених європейських держав з метою визначення й недопущення недоліків і помилок, які в певні історичні періоди були ними допущені. Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю реформування системи соціально-економічних відносин в Україні задля їхньої гармонізації з європейськими стандартами. Причому головним інструментом євроінтеграції України є внутрішні перетворення, зміст яких визначають три вектори розвитку:

- політичний, суть якого полягає в розвитку демократичних інститутів для забезпечення верховенства права, насамперед дотримання прав людини;
- економічний – створення конкурентоспроможної ринкової економіки;
- правовий – адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу (ЄС) [10, с. 36].

Досягнення зазначених цілей вимагає здійснення ретельного аналізу досвіду успішних європейських країн з метою винайдення формули оптимальних співвідношень традиційних та новітніх функцій держави, дослідження їхньої природи, мети та наслідків для розвитку суспільства і кожної окремої особистості. У цьому контексті значний інтерес становить Федеративна Республіка Німеччина – держава, яка стала одним із найвпливовіших суб'єктів сучасної світової політики.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що протягом останнього століття багато німецьких науковців розробляли різноманітні

теорії “ідеального” державотворення, використовуючи різний обсяг нагромаджених людством знань. Так, філософське обґрунтування фундаментальних перетворень сучасного суспільства під впливом глобальних економічних змін подано в теорії постмодерну П. Козловськи. Класиками сучасності, які займаються вивченням соціальної політики і теоретичних основ соціальної держави, вважаються Ф.-К. Кауфман і Ф. Нультмаєр. Крім того, у Берліні протягом останніх десятиріч створено два центри компаративістики – Центр порівняльної історії Європи при Вільному університеті Берліна, очолюваний професором Ю. Кокком, та Інститут компаративної історії середньовічної Європи на чолі з професором М. Боргольте.

Вивчення й аналіз історичної традиції побудови соціальної держави в Німеччині, поруч з іншими проблемами становлення ФРН, не залишилося поза увагою українських дослідників. Українсько-німецьким відносинам в різні історичні періоди присвячено значну кількість наукових праць, що дає підстави говорити про існування вітчизняної сфери германістики. Зокрема, аналіз двосторонніх українсько-німецьких відносин представлений численними працями П. Барвінської, С. Бобильової, В. Газіна, С. Кондратюк, А. Кудряченка, А. Мартинова, В. Солошенко, Г. Старостенко, Я. Черногора, В. Яременко та ін. Проблематику глобальних стратегій країн – членів ЄС досліджують О. Білорус, Ю. Мацейко, І. Вітер.

Потрібно зазначити, що фактично будь-який аналіз політичних теорій останньої чверті ХХ ст. неминуче приводить до необхідності здійснення порівняння режиму націонал-соціалізму з комуністичною системою, а їх обох – із ліберальною демократією. Водночас, головним сюжетом німецької компаративістики був і залишається особливий шлях Німеччини до модернізації. Суть більшості сучасних досліджень зводиться до пояснення особливостей розвитку Німеччини в новий час, що характеризується слабкістю парламентаризму, пізнім створенням національної держави тощо.

Отже, аналіз цих праць приводить до висновку про наявність інтересу дослідників до вивчення корисного для України досвіду державотворення в Німеччині, а також про недостатнє висвітлення становлення соціальних функцій держави. Саме цій проблемі присвячено дану статтю, що деякою мірою пояснюється існуванням різночитань та неузгодженостей у визначенні функцій сучасної держави. Один із найвідоміших французьких дослідників проблематики розвитку нашої цивілізації Ф. Бродель визначив особливий соціальний вектор європейської держави, суть якого полягає в тому, що “держави – це злиття всього. За межами Європи вона впродовж століть накидала людям свої нестерпні злигодні. В Європі вона знову почала рішуче збільшувати свою роль з настанням ХV ст. Наставали часи економічних пріоритетів, скромна реальність яких ще вислизала від очей сучасників” [2, с. 437].

При ретельному розгляді проблематики державотворення складається враження, що в наукових теоріях, які тлумачать зміст і сутність держави та її функції, йдеться про зовсім різні речі, які важко розпізнати. Очевидно, що соціальні функції держави визначалися як головні напрямки її діяльності, зумовлені основними суспільними цілями і завданнями на конкретному історичному етапі її розвитку, механізмом реалізації яких є соціальна політика. Загалом, первісна форма соціальної держави пов’язується з розповсюдженням соціального захисту від певних соціальних

груп на всіх репрезентантів суспільства. Поступово соціальна підтримка широких верств населення, через закріплення прав громадян на соціальні гарантії з боку держави, знаходила правове закріплення в законодавствах європейських країн.

Варто зазначити, що в сучасній практиці застосування терміна “функція держави” розглядається в аспекті основних напрямів діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві. У сучасній науковій літературі можна виокремити дві переважні точки зору:

– перша ґрунтується на тому, що початок соціальної політики держави, у сучасному розумінні цього виразу, на загальнодержавному рівні заклав канцлер Німеччини Отто Бісмарк – у результаті прийняття закону про соціальне страхування населення;

– друга полягає в тому, що загалом реалізація соціальних функцій держави стала можливою лише у ХХ ст., коли мало місце стрімке економічне зростання.

У 1973 р. Мюллер-Армак зазначив, що сучасна концепція соціального ринкового господарства підготовлена науковим аналізом, об’єктом якого є розвиток індустріального суспільства, починаючи з XVI ст. З методологічної точки зору, важливим є визначення меж державного, економічного і соціального впливу на суспільний розвиток для виділення соціальних функцій держави та їхньої ролі.

На думку К. Поппера (1902 – 1994), постановка нових завдань перед державою викликала зростання частки соціальних і поступове зменшення класових функцій держави. Науковець зазначав, що інтервенціонізм, як функція економічного втручання держави, набрав різних форм і забарвлень, з яких можна виокремити:

– радянський варіант;

– націонал-соціалізм у Німеччині, Італії та Іспанії;

– демократичний інтервенціонізм у Великобританії та США;

– “малу демократію” Швеції, за якої функції втручання в економіку досягли найвищого рівня. Тому було б абсурдним ототожнювати економічну систему Марксового “капіталізму” з сучасними системами демократії [7, с. 151–152].

Потрібно зауважити, що представник так званої австрійської школи Ганс-Герман Хоппе зазначив, що в сучасній західній історії існує лише два випадки, коли владу держави було применшено, хоча б тимчасово, у результаті цілеспрямованої діяльності. В обох випадках це відбувалося внаслідок певної національної катастрофи. Один із них стосується поразки у другій світовій війні гітлерівської Німеччини та її відбудови за Л. Ерхарда.

Можна констатувати, що будь-яка сучасна (модернізована) держава має ті чи інші ознаки соціальної держави. Це унікальна історична конструкція, яскраво виражене нове визначення того, навіщо взагалі потрібна держава. Загалом автор запровадив класифікацію моделей держави загального добробуту, розмежовуючи їх на “консервативну” (прототип – Німеччина), “ліберальну” (прототип – США) та “соціально-демократичну” (прототип – Швеція).

Реалізація нових внутрішніх функцій держави (економічної, соціальної, захисту прав та свобод людини і громадянина), з одного боку, сприяла посиленню центральної влади в державі, поступовій руйнації внутрішніх бар’єрів, а з іншого – зрощувала соціальне й культурне життя в національну єдність. Панівна ліберальна ідеологія окреслила загальний контекст цього процесу: соціальні реформи

спрямовувались на розвиток національної економіки, боротьбу з безробіттям, подолання бідності та соціальної нерівності. Соціальні функції держави еволюціонували шляхом створення таких програм дій, суть яких виявлялась у наданні інституційним комплексам нової функціональної логіки.

У 1960-х рр. процеси європейської інтеграції привели до виникнення теорії інтеграції, подальше розроблення якої мало наслідком появу двох інших парадигм:

– неофункціоналізму, який, на відміну від класичного функціоналізму, було орієнтовано на суспільство і який розглядав політичну співпрацю з точки зору економічних аспектів;

– інтровернменталізму, орієнтованого на державу [3].

В одній із ранніх праць Мюллер-Армак визначив критерії соціальних функцій держави в соціальному ринковому господарстві, і це, зокрема, стосується:

– встановлення правового порядку у сфері ринкової конкуренції;

– антимонопольної політики, метою якої є боротьба зі зловживаннями економічною владою;

– політики стабілізації, яку спрямовано на стабілізацію економічних циклів;

– політики вирівнювання різниці в доходах відповідно до ринкового порядку (нім. *marktwirtschaftliche Einkommensaus-gleich*), яке полягає в ліквідації критичної різниці між доходами і добробутом шляхом оподаткування, соціальних виплат сім'ям, що потребують допомоги, а також субсидій на дітей і житло;

– полегшення доступності капіталу для малого і середнього бізнесу;

– встановлення рівня мінімальної зарплати.

Позиція Пітера Козловськи походить від іманентно притаманної ринку соціальності, яка проявляється у природі ринку як форми компромісу між учасниками, які самостійні, протиставні своїми протилежними цілями, але взаємозалежні, оскільки реалізація їхніх інтересів відбувається в результаті задоволення потреб.

Ідея “зрівноваження” (нім. *Ausgleich*) є центральною в концепції соціального ринкового господарства, оскільки вона надає особливого значення відносинам між ефективністю ринку і системою соціальної безпеки, що має для Мюллера-Армака метафізичне значення. Загалом, з точки зору функціональності, державне регулювання не є перехідним феноменом на шляху становлення неоліберальної мінімалістичної держави, воно швидше належить до державних обов'язків. Цьому явищу в літературі можна знайти два пояснення:

по-перше, у процесі спрощення доступу на ринок конкуренція у сфері інфраструктури сама по собі не може організуватись. Для цього потрібні постійні державні втручання в ринкові процеси, щоб спочатку створити умови для розвитку реальної конкуренції та забезпечити тривале існування ринків, що конкурують;

по-друге, територіальний аспект тези “про державу з регуляторними функціями” полягає в тому, на якому регіональному рівні має задовольнятися потреба в державному регулюванні та в який спосіб мають бути організовані процеси, що забезпечують виконання головних завдань політики регулювання.

Масова критика держави загального добробуту, яка мала місце в 1970-х рр., спрямовувалась на аналіз її функціональних збоїв у механізмі та вимагала здійснення

низки соціальних реформ. Дещо парадоксально, але ці реформи викликають навіть значне зростання частки державного регулювання. До компетенції нової інтегрованої держави вже не входить відповідальність за надання суспільних благ, але як країна з регуляторними функціями вона відповідальна за надання послуг приватними структурами. Керівник дослідної групи при Інституті дослідження суспільства ім. Макса Планка Герда Фалькнер, аналізуючи сучасні аспекти європейської інтеграції з погляду історичного інституціоналізму, дійшла висновку стосовно того, що ЄС не залишив держави-учасниці без соціальної політики, яка через життєві умови практично і за законом має важливе значення для електорату. Вона все більше полягає в характерних для “держави загального добробуту” інтересах – регулюванні, фінансовому встановленні стимулів, а віднедавна – і у “відкритій координації”, та аналізує точне походження соціальних стандартів ЄС [3, с. 315].

Загалом існує, щонайменше, три ключових варіанти “кризи держави загального добробуту”:

- неефективність у вирішенні соціальних проблем;
- старіння інституціональної та інструментальної композиції;
- провокація виникнення суспільних проблем.

Неомарксистичні пов’язують розвиток держави загального добробуту з наявністю необхідних суспільству функцій. Але, на відміну від інших пояснень, оцінюються тільки ті функції соціальної політики, які підтримують соціальну репродукцію капіталістичного суспільства. До них традиційно зараховується функція стримування конфлікту між працею і капіталом. З часом гострота протистояння між ними не зникає, а переходить у латентний стан. Суперечності пізньокапіталістичного способу виробництва усуваються легітимізацією вимог трудящих. Класовий конфлікт у державі загального добробуту трансформується у форму політичного регульованого розподільчого ефекту.

Очевидно, що підвищення ролі соціальної держави поєднується з перебиранням на себе державою певних функцій громадянського суспільства. Зокрема, у межах аналізу регуляторних заходів соціальної політики євроінтеграції слід враховувати питання відповідної конкретної форми державного втручання, незалежно від інших критеріїв класифікації, та розрізняти дві принципово різні дії в межах регуляторного втручання в соціальну сферу: координація та узгодження [3, с. 320].

Професор політології Технічного університету Мюнхена Едгар Гранде характеризує державне регулювання як зовнішній тривалий та вибірковий нагляд за ринковими процесами з боку державних службовців, котрі формально розробляють та застосовують правила для захисту суспільних інтересів. Німецькі дослідники під “регулюванням” розуміють не всю сукупність державних втручань, як це часто трапляється в англосаксонській літературі, а лише специфічну форму дій, точніше кажучи, державний нагляд за приватними підприємствами та ринковими процесами. У цьому конкретному значенні регулювання не має нічого спільного ні з державними обмеженнями, ні з надзвичайними втручаннями [3, с. 275].

Фактично в межах європейської інтеграції регуляторна політика ЄС, конкретизуючись у відповідних рішеннях повноважних органів, прямо втручається в регуляторні механізми національних урядів. Така інтеграція вимагає здійснення політичного, регуляторного та адміністративного оновлення традиційних функцій

держави, насамперед це стосується соціальної функції. Водночас інтеграція ринків не веде до зняття відповідальності з держави за її зобов'язаннями чи цілковитого припинення державного втручання як в економіку, так і в соціальну сферу. Для прикладу зазначимо, що Угодою про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством і Україною від 14 червня 1994 р. визначаються не тільки параметри економічного співробітництва, а й умови координації соціального забезпечення, якими зумовлюються гарантії щодо страхування праці, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я тощо [8, с. 38].

Отже, має місце велика кількість визначень соціальної політики і варіантів її розуміння. Проте кожна точка зору відбиває лише одну зі сторін істини. При цьому позитивні соціальні наслідки зовсім не є визначеними: вони можуть наставати, якщо буде розроблено соціальні програми, спрямовані на подолання соціальних витрат економічного реформування. Зауважимо, що Федеральний канцлер ФРН з 1949 по 1963 рр. Конрад Аденауер пов'язував європейську ідею саме з ідеєю возз'єднання двох німецьких держав так, що у свідомості західних німців успішний розвиток європейської інтеграції тривалий час асоціювався з перспективою успішного розв'язання “німецького питання”. Зокрема, передбачалося, що проблему національної ідентичності громадян західнонімецької держави буде подолано в ході інтеграції ФРН до європейських структур [4, с. 16].

Досвід ФРН, де було розроблено масштабні проекти соціального компенсування населенню тих труднощів, які мали місце під час реформування економіки колишньої НДР, підтверджує, що це складний і суперечливий процес.

Загалом результати історико-компаративного аналізу трансформації соціальних функцій держави в Німеччині дозволяють охарактеризувати зміни соціальних функцій у Німеччині та дійти таких висновків:

- соціальні реформи відбувались, здебільшого, як наслідки економічних і політичних криз, а також поширення ліберального суспільного дискурсу;
- нагальні соціально-економічні проблеми і суспільні виклики більше впливали на визначення мети реформування соціальних функцій держави, ніж на способи їхньої реалізації;
- зовнішні впливи (наприклад, окупація), наявний національний політико-інституційний комплекс, фактор “обмеженості в часі” створювали рамкові умови здійснення кардинальних суспільних, економічних та політичних перебудов і привели до утворення німецької держави загального добробуту.

Сьогодні інституційні й політичні регуляторні трансформаційні процеси спостерігаються в усіх розвинених європейських суспільствах. У контексті інтеграції та на основі глибоких суспільних змін – нових технологій, змін форм виробництва, організації держави, змінюються й цілі, критерії та механізми державного втручання. Реорганізація держав і зміна політичних форм регулювання не є виключно європейським феноменом. Ці особливості впливають на загальну динаміку реорганізації, яку можна описати як перехід від “держави загального добробуту” до “національної конкурентної держави” [3, с. 337–338]. Реалізацію соціальних функцій сучасної європейської держави нерозривно пов'язано з процесами диференціації суспільства, що суттєво ускладнює регуляторні функції системи, оскільки держава починає виконувати більше функцій, посилюється вплив держави на всі суспільні

процеси, у результаті чого недоліки системи регулювання буде частково усунуто за рахунок установ – транснаціональних систем регулювання, які є своєрідним обхідним шляхом до неформальної європеїзації державного регулювання.

Можна дійти висновку, що, з огляду на стрімке поширення євроінтеграційних процесів, низка усталених положень соціальної функції держави потребує нових підходів до розуміння їхньої сутності, що надає підстави виокремити низку нових напрямків у розробленні проблеми. Крім того, незважаючи на те, що рівень знань про суспільство незмірно зріс, у жодному разі не варто зневажливо розглядати ідеї минулих десятиріч, і, навіть сторіч, які не відкинуті життям і справедливі дотепер, а деякі з яких свого часу вважалися абсурдними і лише згодом знайшли практичне підтвердження.

Для України цей напрямок є актуальним і важливим ще й тому, що разом із визначенням функцій держави, в умовах перехідного періоду і трансформаційних процесів дозволяє розкрити безпосередню залежність від низки факторів, у тому числі від суті та соціального призначення держави, історичних і ментальних особливостей нашого народу, геополітичних факторів, науково-технічного прогресу та міжнародних відносин тощо.

Перспективи використання результатів дослідження пов'язуються з незаперечним фактом, що на сучасному етапі державотворення у процесі модернізації системи соціальних функцій держави виникає необхідність скорочення “пасивних програм”, що, у свою чергу, спровокує ймовірність зростання соціальної напруги, оскільки різні соціальні інститути, спільноти і групи мають радикально різні інтереси. Але, водночас, це створить необхідні умови для розвитку соціально активних індивідів.

Література:

1. *Білорус О. Г.* Глобальні стратегії Євросоюзу : [монографія] / О. Г. Білорус, Ю. М. Мацейко, І. І. Вітер ; за наук. ред. О. Г. Білоруса. – К. : КНЕУ, 2009. – 528 с.
2. *Бродель Ф.* Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII ст. : у 3 т. / Фернан Бродель ; [пер. з фр. Г. Філіпчук]. – К. : Основи, 1997. – Т. 2 : Ігри обміну. – 1997. – 585 с.
3. *Європейська інтеграція* / [уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колір-Кох ; пер. з нім. М. Яковлева]. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – 394 с.
4. *Козловски П.* Общество и государство: неизбежный дуализм : [пер. с нем.] / П. Козловски. – М. : Республика, 1998. – 262 с.
5. *Кондратюк С. В.* Європейська політика об'єднаної Німеччини : [монографія] / С. В. Кондратюк. – К. : Ін-т світової економіки і міжнар. відносин НАН України, 2008. – 264 с.
6. *Лучицкая С. И.* Сравнительно-исторические исследования в немецкой историографии: проблемы и достижения / С. И. Лучицкая // Сравнительная история: методы, задачи, перспективы : сб. ст. / [отв. ред. М. Ю. Парамонова]. – М. : ИВИ РАН, 2003. – С. 310–320.
7. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги. Спалах пророцтва: Гегель, Маркс та його послідовники. Т. 2. / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Буценко]. – К. : Основи, 1994. – 249 с.
8. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги: у полоні Платонових чарів /

К. Поппер ; [пер. з англ. О. Коваленко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 444 с.

9. Україна – Європейський Союз (1991 – 2009) : збір. міжнар. договорів та інших док. / [за заг. ред. С. О. Камишева (кер. групи) та ін.]. – К. : Юстініан, 2010. – 608 с.

10. Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього / за ред. А. І. Кудряченка. – К. : Фенікс, 2009. – 544 с.

11. *Эрхард Л.* Благополучие для всех / Л. Эрхард ; [пер. с нем. Б. Б. Багаряцкого, В. Г. Гребенникова]. – М. : Начала-Пресс, 1991. – 332 с. – (Репринт).

Надійшла до редколегії 30.03.2011 р.