

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ТА ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В СИСТЕМІ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН ПРОВІДНИХ ДЕРЖАВ СВІТУ

Проаналізовано шляхи запровадження принципу субсидіарної відповідальності в процесі розбудови соціальної держави в Україні. Визначено обсяг поняття “субсидіарність” у системі суспільних відносин, опрацьовано досвід Франції та Німеччини у сфері політики та економіки, окреслено напрямки реформування соціального забезпечення в Україні.

The analysis of ways of subsidiary responsibility principle introduction in the process of social state development in Ukraine has been hold. The conceptual area of “subsidiary” in public relation system has been determined. The author of the article has worked up French and German experience in the fields of economy and policy. The directions of social security reformation in Ukraine have been outlined.

На пострадянському просторі держави мають спільні проблеми в соціальній сфері. Серед них одна з головних – величезні державні зобов’язання, які не забезпечені необхідними ресурсами. Ці зобов’язання породжують велике податкове навантаження, що є причиною низьких доходів населення і стримують запровадження альтернативних соціальних послуг. З іншого боку, високе податкове навантаження перешкоджає економічному зростанню й підвищенню рівня життя населення, а невиконання державою своїх зобов’язань породжує нерівність і соціальну напругу в суспільстві. Тому перспективи соціально-економічного розвитку постсоціалістичних країн нерозривно пов’язані з реформуванням системи соціальних відносин у суспільстві.

При цьому потрібно чітко розмежовувати два завдання:

- 1) захистити від жорсткого впливу ринку соціально уразливі верстви населення, яким не обійтися без соціальної підтримки держави;
- 2) засобами соціальної політики розвивати економічну активність різних верств населення, що лежить в основі принципу субсидіарної відповідальності, їхня здатність адаптуватися до ринку, більше того – реалізувати ті переваги, які формуються новими соціально-економічними умовами і тим самим одержувати можливість збільшити свій трудовий внесок й, відповідно, і дохід.

Метою даної роботи є вивчення шляхів запровадження принципу субсидіарної відповідальності в процесі розбудови соціальної держави в Україні. Для цього необхідно вирішити такі завдання: визначити обсяг

поняття “субсидіарність” у системі суспільних відносин, вивчити досвід Франції та Німеччини щодо реалізації принципу субсидіарності у сфері політики та економіки, окреслити напрямки його реалізації в Україні.

Проблемами дослідження теорії та практики становлення соціальної держави займалися вітчизняні та зарубіжні вчені В. Шаповал, О. Скрипюк, А. Сіленко, О. Кіндратець, Д. Гордієнко, Н. Барр та ін.

Обґрунтуванням розподілу компетенції і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства служить соціально-філософська доктрина субсидіарности.

Субсидіарність – у світовій практиці – законодавче регулювання взаємодії державних і недержавних структур, що передбачає надання переваги при фінансуванні соціальної сфери суспільним (громадським) інститутам у порівняно з державними. Держава шукає в громадському секторі виконавців соціальних програм і лише за їх відсутності створює державні установи. За наявності кількох громадських пропозицій державні інституції, що забезпечують соціальну сферу, проводять конкурс і фінансують найперспективніші з них [2].

За успішної реалізації принципу субсидіарної відповідальності пов’язані політичні, економічні, соціальні та інші можливості держави. Принцип базується на двох рівнях. Основний – усвідомлюється відповідальність перед собою й своєю родиною. Додаткова, суспільна відповідальність, яку людина і його родина приймають на себе, вона кожного разу повинна перевірятися з погляду її доцільності й неможливості нести її одному. І лише тоді ресурси у вигляді податків, зборів і добровільних трансфертів передаються на той рівень організації суспільства, що найбільш пристосований до здійснення тих або інших суспільних завдань. Це визначає найважливіші політичні риси держави: розвиток місцевого самоврядування і місцевих співтовариств; перерозподіл відповідальності за формування добробуту родини від держави до самої родини; толерантне відношення до інших людей, родин, співтовариств; консерватизм у сенсі переконання в необхідності суспільної стабільності, заперечення будь-якого радикалізму.

Ідеї субсидіарности були розвинені в триаді “індивідуум – суспільство – держава”, де вищою цінністю і самодостатністю володіє індивідуум. Суспільство і держава існують тільки завдяки людині і для людини. Права і свободи громадянина при цьому є джерелом усіх прав і обов’язків держави і громадянського суспільства. Виходячи з даного постулату в рамках доктрини субсидіарности, ставиться і вирішується низка взаємозв’язаних питань щодо організації оптимальної підтримки членів суспільства.

Організаційні, правові і економічні механізми побудови субсидіарних відносин базуються на таких принципах.

1. Особиста відповідальність індивідуумів за організацію демократичного устрою життя суспільства і держави, що знаходить вираз в участі громадян у діяльності і управлінні в усіх сферах суспільного життя.

Застосування такого механізму спричинить обмеження елементів централізованого державного управління. Залучення основних соціальних суб'єктів (працівників і працедавців) до управління соціальними програмами сприяє значному послабленню суспільних конфліктів у цій вельми крихкій сфері соціальних відносин.

2. Децентралізація владних повноважень і розподіл компетенцій, функцій і відповідальності між окремими суб'єктами. Держава відмовляється від своїх повноважень на користь нижчих ланок співтовариства (територіальних, професійних). Втручання вищої влади, а тим більше держави, можливо тільки тією мірою і в тих сферах, в яких професійні групи або інші суспільні структури не можуть повноцінно виконувати ті або інші обов'язки і функції. З даних позицій головна цільова функція державної влади полягає в координації діяльності інститутів громадянського суспільства, а його наглядова функція виступає як допоміжна [1].

Характерним прикладом реалізації принципу субсидіарності є Франція – країна з демократичним, парламентсько-президентським правлінням, де існує розподіл влади:

1. Виконавча влада поділена між Президентом Республіки і Прем'єр-міністром з його урядом.
2. Законодавча влада здійснюється Парламентом, Національними Зборами і Сенатом.
3. Судова влада здійснюється Судовими інституціями. Вона незалежна від двох інших гілок влади.

Політична організація держави представлена схемою (рис. 1):

1. Президент Республіки є главою держави. Він обирається загальним голосуванням терміном на 5 років.
2. Уряд очолює Прем'єр-міністр.

Міністри, члени уряду призначаються Президентом Республіки за поданням Прем'єр-міністра. Уряд визначає і проводить політику держави, на території країни представлений префектами.

Префекти призначаються декретом Президента Республіки, затвердженому Кабінетом міністрів, за поданням Прем'єр-міністра і Міністра внутрішніх справ. Префект департаменту, в якому розташоване головне місто регіону є також префектом регіону. Префект представляє державу і є керівником децентралізованих органів державної служби на території, що належить до його компетенції. Префект – єдина особа, яка представляє державну владу на території департаменту, він є керівником системи державних децентралізованих служб на місцевому рівні, представником Прем'єр-міністра і всіх міністерств. Представниками префекта в округах є супрефекти.

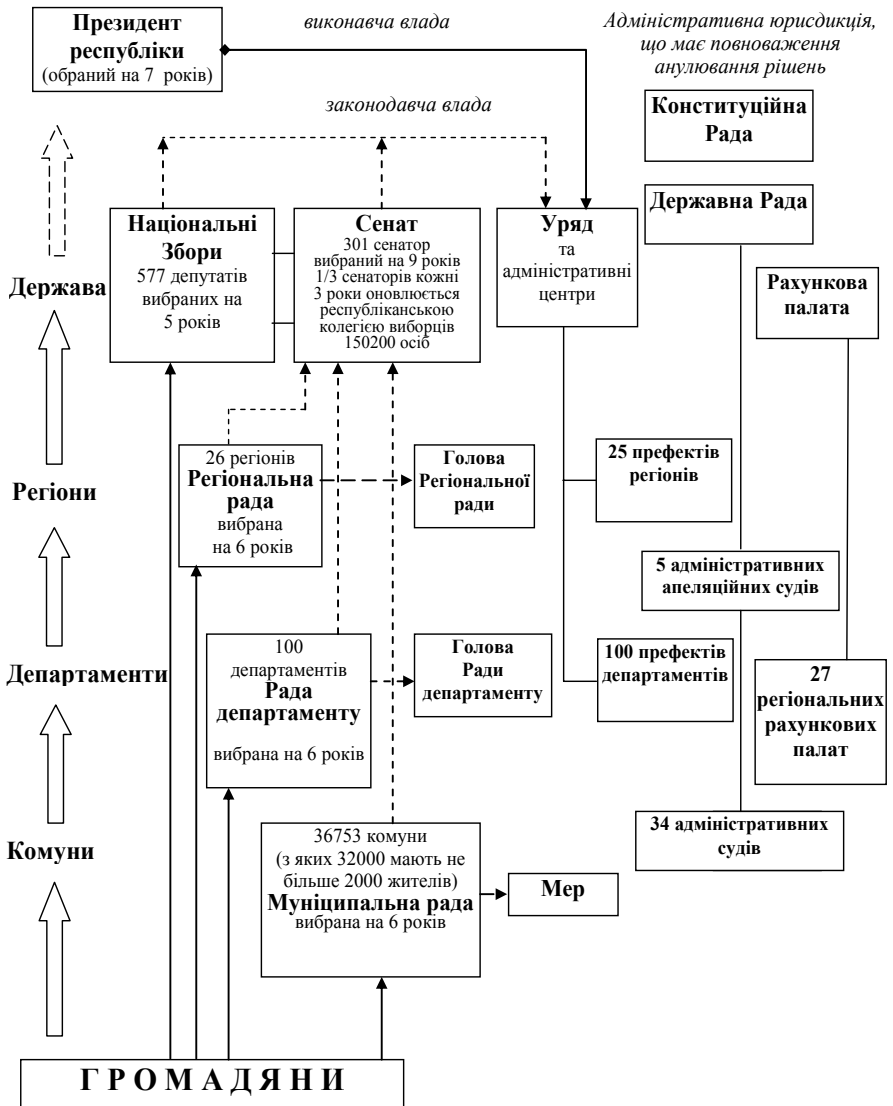


Рис. 1. Реалізація принципу субсидіарної відповідальності в системі владних відносин Франції

3. Парламент здійснює законодавчу владу в країні і складається з двох палат:

– Національні Збори (Нижня палата) – 577 депутатів, обраних громадянами, строком на 5 років поіменним голосуванням в 2 тури;

– Сенат (Верхня палата) – 321 сенатор, обраний строком на дев'ять років (з оновленням однієї третини кожні три роки) закритим голосуванням – колегією виборців (депутатами Регіональних рад, Рад департаментів і Муніципальних рад, включаючи мерів).

Разом з органами, які представляють виконавчу і законодавчу гілки влади, існують судові і консультативні органи.

– Конституційна Рада – вища юрисдикція, гарантія конституційності законів. Складається з дев'яти членів, які призначаються по три особи Президентом Республіки та Головами Національних Зборів і Сенату. До неї також входять всі колишні Президенти Франції.

– Державна Рада – вища адміністративна юрисдикція.

– Рахункова Палата – орган контролю за використанням державних коштів.

– Вища Рада Магістрату (судового відомства) – консультативний орган, на який покладається забезпечення незалежності судових інституцій.

– Економічна і соціальна рада – консультативний орган, що складається з представників підприємців, профспілок, фермерів, індивідуальних господарств. З нею консультуються при прийнятті важливих загальнодержавних рішень.

Місцева адміністративна організація Франції характеризується поєднанням декількох адміністративних рівнів і великою кількістю місцевих органів влади. На основі реалізації принципів субсидіарності і децентралізації, існують три рівні територіальних органів: комуна, департамент, регіон.

Комуна. Найменший і найстаріший адміністративний підрозділ, оскільки прийшов на зміну містам і церковним приходам Середньовіччя. Комуни були засновані в 1789 р., яким було надано автономію згідно із законом від 5 квітня 1884 р., де було проголошено комунальна Хартія.

Комуна управляється Муніципальною Радою, що обирається загальним відкритим голосуванням кожні шість років. Обрані депутати вибирають мера.

Мер є головою виконавчої влади комуни, яку він представляє і бюджетом якої він розпоряджається. Він наймає персонал комуни і до його компетенції входять такі питання:

- школи;
- містобудування;
- соціальна сфера;
- муніципальний транспорт;
- шкільний транспорт;
- утилізація відходів;
- побутове та вуличне водовідведення.

Мер є одночасно представником центральної влади в комуні для

виконання функцій реєстрації цивільного стану, забезпечення громадського порядку, організації виборів і видачі засновницьких документів.

На даний час у Франції налічується 36763 комуни, з яких 183 відносяться до заморських департаментів і територій.

Департамент. Цей орган створено Великою французькою революцією і заснований згідно із законом від 10 серпня 1871 р., є органом місцевої влади з депутатським корпусом і виконавчим комітетом.

Він управляється Радою департаменту, обраною на шість років загальним голосуванням, яка у свою чергу обирає Голову ради департаменту та профільні комісії, Голова ради готує і виконує рішення Ради департаменту, розпоряджається бюджетом і керує персоналом.

Департамент володіє широкою компетенцією:

- соціальна допомога;
- будівництво та утримання коледжів;
- регулювання земельних питань;
- організація міжмуніципального шкільного транспорту.

У Франції налічується 100 департаментів (з них 4 заморських).

Регіон. Найновіша структура місцевої адміністрації. Регіон став органом місцевого адміністративного управління у зв'язку з прийняттям закону про децентралізацію від 16 березня 1986 р. – дати перших виборів до Регіональних рад, які обираються на шість років загальним голосуванням.

Депутати регіональних рад обирають Голову регіональної ради, яка розпоряджається бюджетом, керує персоналом і проводить політику регіону, направлену на розвиток економічної діяльності, впорядкування території і професійну освіту. У Франції налічується 26 регіонів, з них чотири заморських. До цих трьох основних рівнів додаються структури міжкомунальної кооперації по конкретних питаннях діяльності (утилізація твердих побутових відходів, облаштування суміжних територій тощо).

Роль префекта. Префект – єдина особа, що володіє повноваженнями державної влади на території департаменту, є представником Прем'єр-міністра і всіх міністерств у системі децентрованих і децентралізованих органів центральної державної влади. Він також є відповідальним за дотримання громадського порядку в надзвичайних ситуаціях, організацію виборів різного рівня, наданню допомоги в разі надзвичайних ситуації.

Окрім ролі гаранта дотримання законів, префект виконує роль радника-консультанта, арбітра, посередника між органами місцевої влади і державою. Він виконує функції підтримки цих органів: підтримка проектів місцевого значення і участі в інвестиційних проектах в галузі економічного розвитку. Він є головним в укладанні договорів, угод і конвенцій від імені держави з органами місцевого самоврядування.

У галузі облаштування територій префект грає головну роль при укладанні контрактів між державою і регіонами.

Контроль законності. Префект не здійснює ні контролю доцільності, ні апіорного (попереднього) контролю стосовно актів органів місцевої влади.

Контроль законності базується на трьох принципах:

– акти органів місцевого самоврядування підлягають негайному виконанню, як тільки вони були прийняті і опубліковані або деякі з них, передані державному представникові (канцелярію префекта);

– остаточний контроль здійснюється апостеріорі (після передачі актів) і розповсюджується тільки на законність актів, а не на їх доцільність;

– контроль здійснюється представником держави; ухвали місцевих органів, які він вважає незаконними передаються на розгляд адміністративного суду, єдиному органу, який має право оголосити ануляцію, якщо має місце порушення закону.

Усі акти, пов'язані з управлінням з поточних питань, не зобов'язані бути передані префектові. Але цілий перелік актів відповідно до закону повинні бути передані префектові або супрефекту: конвенції, рішення, ухвали місцевих органів, розпорядження мерів та ін.

Проте об'єктом контролю можуть бути будь-які акти місцевих адміністрацій, якщо державний представник дізнається про нього безпосередньо, через особу, що потерпіла, або через іншу третю особу.

Принципи місцевої автономії. Закони децентралізації, введені з 1982 р., діють відповідно до таких принципів:

– відміна опіки держави і передача владі на місцях мерам, головам Рад департаментів і регіональних Рад;

– передача низки компетенцій держави органам місцевої влади з одночасною передачею фінансових і людських ресурсів, для забезпечення цих нових компетенцій;

– перетворення регіонів, що були до цього державними установами, на повноважні органи адміністративного самоврядування в тому ж ступені, як департаменти і комуни;

– юридична і фінансова автономія органів місцевої влади, відсутність ієрархії і опіки над ними;

– об'єднання всіх рівнів місцевої влади в територіальні органи суспільного (публічного) управління на основі певного функціонального службового статусу.

На рис. 2 наведено схему перерозподілу податкових надходжень між рівнями територіальної влади Німеччини. Такий механізм розподілу податків дозволяє зробити процес прозорим та ефективним. Крім того, направлення частини найбільш “коштовних” податків на нижчі рівні дозволяє зацікавити, наприклад комуни, у створенні неprestижних, але соціально значущих об'єктів (утилізація побутових відходів, шкідливі

виробництва тощо).

Принцип субсидіарної відповідальності особливо наочно демонструє побудову міжбюджетних відносин у розвинутих країнах світу. На рис. 3 у загальному вигляді наведено дві можливі моделі збору податків і розподілу

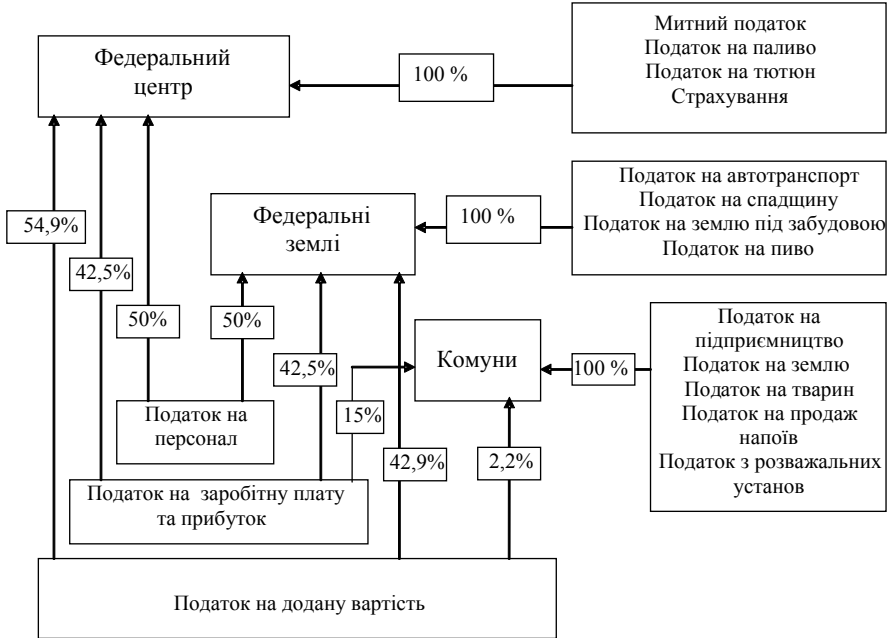


Рис. 2. Схема перерозподілу податкових надходжень між рівнями територіальної влади Німеччини

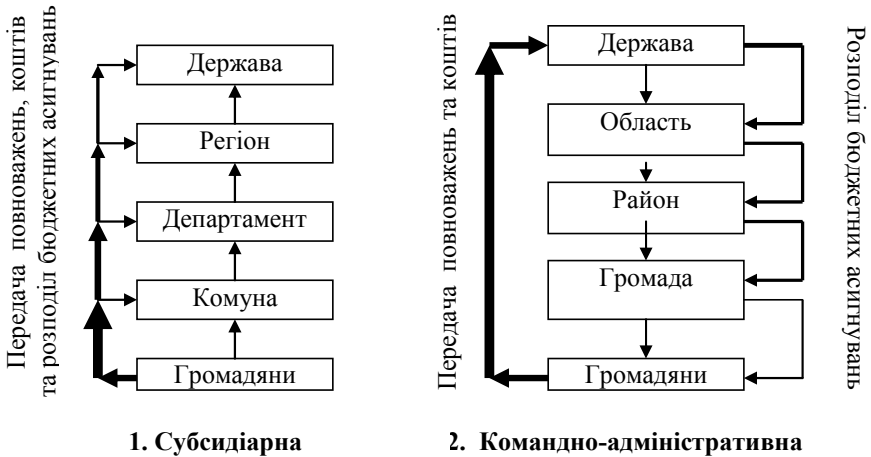


Рис. 3. Принципи передачі повноважень і перерозподілу бюджетних коштів

бюджетних коштів у структурі владних повноважень держави. Принципова різниця між командно-адміністративною системою та системою, що побудована на основі субсидіарності, полягає в протилежному підході до формування місцевих бюджетів – знизу вгору, чи згори вниз [3].

Як бачимо, командно-адміністративна система дозволяє концентрувати у структурах державної влади переважну більшість бюджетних коштів, які виведені з-під контролю суспільства, не дають можливості їх ефективного використання та породжують широкомасштабну корупцію. Підраховано, що кошти, вкладені в розвиток народного господарства за першою схемою, удвічі більш ефективні, ніж ті, що використовуються за другою схемою.

Таким чином, як висновок можна сформулювати три основні напрямки реалізації ефективної соціальної політики в період розбудови соціальної держави в Україні.

Перший – відмова від патерналізму, тобто відмова держави від жорсткої детермінованої поведінки людини в соціальній сфері, набору послуг у соціальній сфері, що може або навіть повинен одержувати громадянин, передача цих функцій місцевим органам влади.

Другий – роздержавлення соціальної сфери і звільнення держави від функції безпосереднього надавати громадянину соціальні послуги. Держава поступово перестає бути оператором відповідно до багатьох видів соціальних послуг. Вона відводить собі роль тільки законодавця, що встановлює правила, в інших випадках – посередника.

Функція держави як оператора на ринку соціальних послуг не є для

неї необхідною. Відмова від неї, з одного боку, дозволить державі зменшити прямі бюджетні видатки, а з іншого – звільнить місце більш ефективним операторам і у першу чергу місцевим органам влади.

Третій – формування ринку соціальних послуг з існуванням конкуренції їх виробників, виробництвом якісних соціальних послуг та зниженням їх витрат.

Література:

1. Социальная политика: Толковый словарь / [общ. ред. д-р экон. наук, проф. Н. А. Волгин]. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 456 с.

2. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики / под ред. П. Рамон ; пер. с англ. ; под ред. Б. Ю. Шапиро. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 256 с.

3. *Bäcker. Gerhard u. a. Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1: Ökonomische Grundlagen. Einkommen. Arbeit und Arbeitsmarkt. Arbeit und Gesundheitsschutz.* – Wiesbaden, 2000.

Надійшла до редколегії 12.11.2008 р.