

УДК 352.075

В. А. НАМЧУК

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В КРАЇНАХ ЄС

Проаналізовано сутність і зміст сучасної соціальної держави в країнах ЄС. Розглянуто її виникнення, розвиток та особливості порівняно з іншими типами держави. Визначено існуючі кризи соціальної держави і перспективи її подальшого розвитку.

Ключові слова: державне управління, соціальна держава, розвиток соціальної держави, країни ЄС, зарубіжний досвід.

The article is devoted to the analysis of essence and maintenance of the modern social state. Its origin, development and features in comparison to other types of the state are examined. The existent crises of the social state and prospect of its further development are determined.

Key words: public administration, social state, social state development, the EU countries, foreign experience.

Гостра політична криза у Франції навесні 2006 р., що вилилась у масові виступи старшокласників, студентів і об'єднаних у профспілки трудящих проти ухваленого закону про контракт першого найму, який дозволяє підприємцям без пояснення причин звільняти протягом двох років уперше прийнятих на роботу, а також ще не забуті хвилювання другого покоління емігрантської молоді з Північної і Тропічної Африки в жовтні-листопаді 2005 р., що перекинулися на Італію, Бельгію і Німеччину, викликали великий резонанс в Європі. Вони дали потужний імпульс для поживлення дискусії, що і без того активно ведеться упродовж багатьох років про перспективи соціальної держави в – Західній Європі. У зв'язку з цим при оцінці перспектив європейського соціального розвитку великий інтерес представляють довготривалі стратегічні чинники формування і функціонування соціальної держави, що забезпечують чималу стабільність і стійкість цього феномена. Тільки співвідносячи чинники мінливості та стійкості соціальної держави, можна робити обґрунтовані висновки про її перспективи. І досвід країн ЄС у цьому сенсі є дуже важливим і цікавим, що й обумовлює актуальність теми статті.

Питання розвитку соціальної держави в європейських країнах розглядаються багатьма авторами, зокрема такими, як Н. Антюшина, Л. Вітте, І. Гау, Дж. Гранд, Л. Дауел, М. Делі, Б. Жувенель, В. Іноземцев, М. Каргалова, В. Ойкен, М. Річчері, С. Федоров та ін.

Метою даної статті є визначення тих аспектів європейського досвіду, який може бути корисним для України.

В аргументації західноєвропейських ідеологів соціальної держави був сумний досвід довоєнного і міжвійськового періоду, коли жорсткість класової лінії у внутрішній політиці призвела до соціальних і політичних катаклізмів,

криз надвиробництва, до зростання тенденції встановлення диктаторських режимів, до світових війн. Коли в деяких роботах пишуть про те, що філософія соціальної держави склалася під впливом західноєвропейської соціал-демократії і соціального лібералізму, то в недостатній мірі враховується та обставина, що в період вибору моделі післявоєнного державного устрою в західноєвропейських країнах переважна частина громадських сил вибрала соціальну орієнтацію.

Соціальна держава стала продуктом волевиявлення найширших соціальних і політичних сил, що надавало їй формуванню і подальшому функціонуванню неабияку стійкість. Вона обумовлена тим, що в її основі лежить не конфронтаційна, а конвергентна модель розвитку суспільства, що певним чином здолала протиріччя між диким капіталізмом і соціалізмом. Це забезпечує політичну стабільність, підвищує імунітет суспільства проти різного роду крайнощів, екстремізму.

Важливе те, що батьки-засновники соціальної держави, безперечно, розрізняли загальні й особливі, короткострокові та довгострокові інтереси працедавців і найнятих робітників, виробників і споживачів. З виниклих потреб виросли політичні й економічні теорії, що показують, як можна зменшити зону зіткнень інтересів названих контрагентів і, відповідно, збільшити коло загальних інтересів, створюючи міцний фундамент для політичної стабільності, економічного зростання і соціального світу.

Необхідність становлення соціальних держав і їх подальша стійкість впливали й із загального зростання потреби в матеріальному забезпеченні навіть в умовах стійкого економічного зростання. Ця проблема з усією гостротою була поставлена вже після війни одним з творців німецької соціальної ринкової економіки В. Ойкеном. Він підкреслював, що потреба в матеріальному забезпеченні є універсальною як у часовому, так і в територіальному аспектах. При цьому кожна епоха була відмічена своїми проявами незабезпеченості і невпевненості. Проте сьогодні потреба в забезпеченості виросла в такій мірі, якої не знала вся колишня історія людства. І це питання, яке стосується не лише того чи іншого соціального прошарку. Воно зачіпає усі групи населення і хвилює більшою чи меншою мірою весь світ [6, с. 409].

Хоча людство освоїло необхідні інструменти для постійного підвищення ефективності праці, зокрема, її розподіл, це викликало нові проблеми, породило нову невпевненість. Це була невпевненість подвійного роду: людина потрапляла в залежність від дуже складного сукупного економічного процесу, і в рамках цього процесу її існування ставало залежним від партнерів, тобто від інших людей.

В. Ойкен викладав свої думки щодо зростання соціальних завдань держави хоча і в післявоєнний час, але до настання епохи науково-технічної революції (НТР). Зрозуміло, що остання посилила деякі старі та поставила нові соціальні проблеми. Збільшився обсяг і ускладнився характер громадського виробництва. Помітно змінилися вимоги до робочої сили, відтак,

і умови її відтворення. Виявились потрібними значно більші, ніж раніше, громадські витрати на загальноосвітню і професійно-технічну підготовку. Зростання значення нервово-психічних чинників праці, її інтенсифікація вели до зростання виробничих травм і професійних захворювань, вимагаючи значно більшого вкладення коштів в інфраструктуру дозвілля, охорону здоров'я, фізичну культуру, туризм. Виникали нові та розвивалися традиційні потреби найнятих робітників.

Не менш важливі зміни відбулись і в соціально-демографічній сфері. Зростання життєвого рівня, поліпшення медичного обслуговування поступово призвели до збільшення тривалості життя. При одночасному пониженні народжуваності в населенні зросла частка осіб літнього віку. Унаслідок цього потреби в догляді за ними збільшуються, а можливості сім'ї в цьому відношенні скорочуються. Таке становище посилюється позадомашньою професійною зайнятістю жінок, загальним зростанням мобільності робочої сили. Потреба в активній соціальній діяльності держави, у створенні широкої інфраструктури соціальної політики збільшується.

Необхідність соціальної держави стала пов'язаною зі зростаючою потребою в регулюванні соціально-економічних і політичних процесів, що проходили в суспільстві під впливом НТР, індустріалізації і урбанізації, зміни соціально-демографічних умов життя в ситуації, коли швидкість громадських процесів різко зростала і множилась кількість проблем, які не могли бути вирішеними іншими інститутами суспільства.

Стійкий розвиток будь-якого феномена, у тому числі соціальної держави в передових країнах, багато в чому залежить від ставлення до нього середніх прошарків населення. Останнім часом в Європі більше двох третин соціального бюджету в багатьох країнах йдуть на охорону здоров'я, освіту і пенсійне забезпечення, тобто на ті сфери, які особливо важливі для середнього класу. І темпи зростання витрат на ці потреби завжди є досить високими. З іншого боку, помітно менше зростають витрати на соціальну допомогу, виплати з безробіття, соціальне обслуговування, дотації на оплату житла, що є сферою споживання практично тільки нижчих прошарків.

У цьому слід бачити не якісь раціональні державні або ринкові міркування, а продукт дії тієї сили, якою в розвинених суспільствах є представники середнього класу. Британський економіст Дж. Гранд підкреслював, що жоден політичний діяч, які б не були його політичні переконання, не може безкарно ігнорувати їх інтереси. Більше того, самі політики і державні чиновники часто є вихідцями із середнього класу. Якими б роз'єднаними вони себе не вважали, вони не можуть повністю здолати вплив свого походження або соціального положення [3].

Сучасний етап розвитку західноєвропейських соціальних держав бере свій початок з появи концепції людського розвитку, що розробляється в рамках Програми розвитку ООН з 1990 р., основні напрями якої знайшли своє віддзеркалення в практичній площині. Головна ідея цієї концепції полягає в тому, що повноцінний розвиток може бути забезпеченим лише на базі

збалансованого поєднання соціальної, економічної і екологічної політики [5]. Надалі положення концепції людського розвитку знайшли свій розвиток у концепції сталого розвитку, що почала розроблятися в середині 1990-х рр., а також у запропонованій Всесвітнім банком Комплексній основі розвитку, яка також базується на ідеї гармонізації економічного і соціального розвитку.

Аналогічні процеси на міжнародному рівні йшли і в Західній Європі. Хоча досвід застосування Європейської Соціальної хартії (ЄСХ) вже мав до 1990 р. 25-річну історію, все ж протягом довгого часу різні обставини заважали повною мірою реалізовувати її потенціал.

У 1990 р. за ініціативою Комітету міністрів Ради Європи було прийнято рішення дати старт процесу “реанімації” хартії. Першим наслідком цього стало прийняття в 1991 р. Протоколу про внесення поправок до цього документу, який передбачав удосконалення системи контролю над дотриманням Хартії. Одночасно почався процес перегляду цього документу з метою поповнити набір основних гарантій, що ставали все більш амбітними [1].

Переглянута Європейська соціальна хартія 1996 р. надавала додаткові гарантії. Зокрема до них входять: захист прав працівників при звільненні, при неплатоспроможності підприємства, при скороченні чисельності та штату; захист сімейних працівників від дискримінації у сфері трудових відносин; зобов’язання проводити політику, спрямовану на захист від убогості та соціальної ізоляції незаможних верств населення; гарантування права на здорові морально-психологічні умови праці, право на житло [8].

Тим часом, в 1990-ті рр. з’являється низка робіт, в яких ішлося, що соціальна держава на заході – це міф. Якщо вона і була, то її вже давно немає. Методологічною основою цих висновків про крах соціальної держави на заході, їх підґрунтям є нерозуміння або свідоме заперечення економічних функцій соціальної політики, її безперечної вигідності для капіталу, як і інших чинників стійкості соціальної держави. При цьому особливістю робіт про “крах” соціальної держави є практично повна відсутність опори на конкретні, зокрема статистичні матеріали.

Очевидно, що критика соціальної держави в період неоконсервативної хвилі не могла не накласти неоднозначного відбитку на її розвиток у 1990-ті рр. У зв’язку з цим цікавою є гіпотеза про хвилевий характер процесів, пов’язаних з розвитком соціальної держави [9]. Розвиток подій у 1990-ті рр. у низці західноєвропейських країн підтверджували це припущення. Так, у Франції на зміну соціальній діяльності неоліберала А. Жюппе в середині 1990-х рр., що забезпечувала певне стискування соціальної держави, прийшла політика соціаліста Л. Жоспена, при якому соціальна політика прийшла у фазу розширення.

Неоднозначною була ситуація в такому форпості соціально орієнтованих держав, як Швеція, де в першій половині 1990-х рр. вибухнула криза, яку за гостротою багато хто порівнював з Великою депресією. Досить сказати, що до 1993 р. 8,2 % сукупної робочої сили країни, виключаючи тих, що перекваліфікувалися на різних курсах, була безробітною. Але і за цих умов

частка витрат на соціальні потреби у відсотках від ВВП продовжувала зростати, незважаючи на значну зміну їх структури (35,5 % у 1988 р.; 35,8 % у 1990 р.; 37,0 % у 1991 р.; 40,0 % у 1992 р.; 39,8 % у 1993 р.) [Там же, с. 91].

У другій половині 1980-х – поч. 1990-тих рр. певного поширення набув й інший аспект критики соціальної держави. Неоконсерватори під час свого найбільшого впливу виступили за таку формулу соціального захисту: розширена солідарність знизу плюс та державна допомога, яка не може бути зроблена на іншому рівні, тобто наголос має бути зроблений на взаємодопомогу. При цьому можливості самопомоги держава повинна примножувати за допомогою податкових стимулів, а також іншого сприяння місцевим центрам надання допомоги. У деяких країнах все більшого поширення набував висновок, що держава не має бути монополістом у вирішенні соціальних проблем, надання соціальних послуг може і повинно бути диверсифікованим за їх джерелами, бажаним є наближення місця вирішення соціальних проблем до конкретної людини.

Ліві ж сили пропонували свою формулу “соціального суспільства”: державна допомога плюс асоціативна солідарність, у рамках якої при іншому положенні акцентів також передбачалося розширення участі громадян у плануванні та реалізації соціальних послуг на місцевому рівні. Принципова різниця полягала в тому, що ліва формула передбачала залучення приватних сил і коштів лише як доповнення до державної соціальної політики, але ні в якому разі не як її заміну.

Зміни 1990-х рр. цілком відповідали потребам сучасного розвитку, що все більше орієнтується на більш різнобічного використання людського ресурсу, яке передбачає розширення виробничих функцій найнятого робітника, підвищення його самостійності, фізичних та інтелектуальних можливостей, що забезпечуються розвитком соціальної сфери і особливо таких її компонентів, як охорона здоров'я, освіта і дозвілля. А це означає, що глобальні соціальні інститути, що формують людину як особу, набували зростаючого значення. Відбувалося поглиблення процесу соціалізації, інтелектуалізації і гуманізації економіки. Так звана “людська революція” у все більшій мірі зміцнювала основи соціальної держави в сучасному світі.

У третє тисячоліття ЄС вступив з постановкою завдань по подальшому розвитку соціальної сфери. Зокрема, на нараді вищих керівників країн ЄС у Лісабоні в березні 2000 р. було офіційно зазначено, що рівень бідності та безробіття є “неприйнятно” високим, дискримінація жінок у сфері праці, а також економічна і соціальна маргіналізація занадто поширені. У той же час була висловлена і заклопотаність з приводу стану “економічної бази”, тобто фінансування соціальної політики. Враховуючи гостроту проблем, учасники наради призвали до термінового перегляду європейської соціальної політики.

У руслі цього рішення було розроблено проект “Модернізація європейської соціальної політики за допомогою інвестицій в людські ресурси і побудови активної держави благополуччя”, підтриманий Європейською

Радою в Німеччині в грудні 2000 р., з метою здійснення якого було прийнято документ “План заходів у сфері соціальної політики”, що містив програму дій до 2005 р. [7].

Проте переконання відносно того, що “держава добробуту” досягла допустимих меж, висловлювалося майже на кожному етапі його розвитку. Причому фундаментальні протиріччя в підході до “держави добробуту” виявлялися як у періоди процвітання, так і в періоди економічної кризи. Розбіжності, що з цього питання мають місце і понині, є результатом глибоко укорінених конфліктів інтересів і цінностей, а не просто реакцією на циклічні економічні труднощі.

Навряд чи хто вважає, що соціальна держава вже зараз здатна задовольнити не лише об’єктивно виникаючі нові потреби, але і звичайні традиційні запити, надійно оберігти людей від бідності. Проте цей факт уже ніде не розглядається як нормальний, відповідний реаліям ринкової економіки. Соціальна держава не є завершеною конструкцією, вона завжди розвиватиметься в пошуках відповідей на нові проблеми, які постійно постають перед людством.

Якщо порівнювати соціальну ситуацію нового століття з періодом середини 1970-х – 80-х рр., то треба пам’ятати, що багато фахівців характеризували її з щирим переконанням як “соціальний реванш”. Проте це було явно перебільшеною і поспішною оцінкою. Неоконсерватизм цього періоду був у своїй основі здоровою, хоча, можливо, і перебільшеною реакцією організму західноєвропейського суспільства на надзвичайні обставини, що склалися у зв’язку з кризами сер. 1970-х – поч. 1980-х рр. Усвідомлення необхідності створення нової технологічної і технічної бази виробництва, “протверезіння” після соціальної ейфорії 1960-х рр. були виправдані. В Європі чітко розуміють, що контекст, який сприяє поширенню набору соціальних, політичних і економічних прав, зазнає зміни. Проте це не повинно означати, що таким чином підривається прихильність Європи дотриманню соціальних прав.

Останнє підтверджується підбіркою соціальних індикаторів, зробленою Л. Вітте. Для оцінки задоволення матеріальних потреб пропонувалося разом із доходом на душу населення (у паритетах купівельної спроможності) враховувати так звану “здорову середню тривалість життя”, оскільки в цьому показнику в результаті зводиться воедино задоволення матеріальних потреб у різних сферах життя – дохід, харчування, житлова ситуація тощо. Як необхідна умова для участі в житті суспільства має значення, наприклад, письменність, а крім того, участь у політичному житті та діяльності громадянського суспільства (участь у виборах, членство в громадських організаціях). На соціальну згуртованість впливає, передусім, розподіл прибутків, тоді як нестача соціальної згуртованості відбивається на частоті злочинів, що здійснюються із застосуванням насильства, і кількості ув’язнених у в’язницях [4]. Л. Вітте наводить дані по країнах, що належать до різних європейських моделей, або, як він сам пише, “режимів благополуччя”, і діходить висновків, що

європейська соціальна модель дійсно існує.

Основними характеристиками європейської соціальної моделі В. Іноземцев визначає такі: “Найважливішою особливістю соціальної моделі, що сформувалася в Європі упродовж післявоєнних десятиліть, стала її орієнтованість на досягнення цілей і реалізацію ідеалів, що мають переважно етичну, а не економічну природу і що виявляються вище за миттєвий господарський успіх. ... Сьогодні, вважаємо ми, будь-який аналіз, що не бере до уваги прихильності європейців дотриманню найважливіших етичних принципів – таких як принципи рівності, взаємної пошани, пріоритету розвитку особистості над досягненням суто матеріальних результатів, не здатний дати точного уявлення про сутність сучасного європейського суспільства” [2, с. 92–93].

Європейський погляд на проблему соціального устрою поступово завойовує позиції і у світі. Один з проявів цього – поширення у світі концепції “соціального капіталу” з її індикаторами і критеріями. У цьому ж ряду знаходиться і розробка Програмою розвитку ООН такого звідного показника для оцінки держав, як Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП), в якому матеріальні показники ефективності економічного розвитку, вимірювані ВВП на душу населення, являються лише одним з трьох критеріїв оцінки.

Різноманіття функцій соціальної політики також є найважливішим чинником стійкості соціальної держави. Визнання, що сильна соціальна політика не лише гуманна і веде до політичної консолідації, але і вигідна в чисто економічному сенсі, залишає занадто мало місця для конструкцій критиків соціальної держави в Західній Європі. Безпосередня економічна сфера соціальної політики, тобто розподіл і перерозподіл прибутків забезпечують зворотну дію всього комплексу умов життя і праці на економічну ефективність. У сфері розподілу реалізуються економічні інтереси, створюються передумови для формування стимулів поведінки і трудової активності.

Таким чином, західноєвропейський досвід показує, що саме там, де соціальна політика і, відповідно, розподільні та перерозподільні відносини найбільш раціональні та вдосконалені, виникають чималі загальнонаціональні стимули в розвитку НТР, у становленні постіндустріального суспільства, у підвищенні рівня і якості життя.

Література:

1. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : Трирес, 2008. – 523 с.
2. Иноземцев В. Л. Специфические особенности европейской социальной модели / В. Л. Иноземцев // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 89–101.
3. Каргалова М. От социальной идеи к социальной интеграции: Становление социальной политики Европейского Союза / М. Каргалова. – М. : Изд-во МГУ 2009. – 397 с.
4. Международный политический анализ “Европейская политика”. –

Бонн: Фрай-Пресс, 2004. – 112 с.

5. На пути к социальному государству. – М. : Феникс, 2003. – 212 с.

6. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики / В. Ойкен. – М. : Полис, 1995. – 509 с.

7. Роль социального партнёрства в формировании европейского социального пространства. – М. : Академика, 2003. – 272 с.

8. Социальная ответственность как фактор эффективного развития современного общества. – М. : Социс, 2002. – 248 с.

9. Социальное государство: концепция и сущность. – М. : Логос, 2004. – 319 с.

Надійшла до редколегії 13.05.2011 р.