

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна

НЕДЕРЖАВНИЙ РІВЕНЬ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ: НА ПРИКЛАДІ США

Стаття присвячена дослідженню недержавних інститутів управління соціальним захистом громадян у Сполучених Штатах Америки. Досліджуються національні традиції і сучасний стан формування системи «американського індивідуалізму». Розглядаються структура управління соціальною політикою держави, мережа неурядових та благодійних фондів. Досліджується місце приватного підприємництва в системі соціального захисту населення. Акцентується увага на важелях впливу з боку держави на формування американської політики соціального захисту населення.

Ключові слова: управління соціальним захистом США, недержавне управління, неурядові організації, благодійні фонди, федеральні програми, «межа бідності».

Статья посвящена исследованию негосударственных институтов управления социальной защитой граждан в Соединенных Штатах Америки. Исследуются национальные традиции и современное состояние формирования социальной модели «американского индивидуализма». Рассматриваются структура управления социальной политикой государства, сеть неправительственных и благотворительных фондов. Исследуется место частного предпринимательства в системе социальной защиты населения. Акцентируется внимание на рычагах влияния со стороны государства на формирование американской политики социальной защиты населения.

Ключевые слова: управление социальной защитой США, негосударственное управление, неправительственные организации, благотворительные фонды, федеральные программы, «черта бедности».

The article is devoted to the management of non-state institutions of social protection of citizens in the United States. We study national traditions and modern state formation of the social model «American individualism». We consider the management structure of the social policy of the state, a network of non-governmental and charitable foundations. Explores the place of private entrepreneurship in the social protection system. The attention is focused on the levers of state influence on the formation of American policy of social protection of the population.

Key words: management of social protection of the United States, non-governmental, non-governmental organizations, charitable foundations, federal programs, «poverty».

Сучасна Україна здійснює реформування інститутів влади. Значне коло функцій і повноважень, які раніше здійснювалися виключно державними

суб'єктами управління, передаються на недержавний рівень – до органів місцевого самоврядування, громадських самоврядних структур та благодійних

об'єднань. Їх внесок у вирішення загальнонаціональних і регіональних завдань, пов'язаних із соціальним захистом населення, стає все більш помітним і важливим і, як підтверджує досвід розвинутих країн, є гарантією процесу динамічного і поступального розвитку громадянського суспільства, підвищення суспільного потенціалу, демократизації державно-суспільних відносин.

Саме тому для сучасної науки адміністративного права значної актуальності набуває дослідження соціальних практик тих країн, для яких активне залучення громадськості є давньою і сталою традицією. Особливої уваги потребує дослідження американської системи соціального захисту, яка значно відрізняється не тільки від національної, але й від європейських захисних моделей.

У США, як пишуть американські вчені, федеральний уряд «довгий час не відчував за собою ніякої відповідальності за благодійність» [1, с. 12]. Створювалися агенції, лікарні, але соціальна політика у цьому напрямі не визначалася на урядовому рівні. Ш. Бечки зазначає, що у Сполучених Штатах Америки довгий час панувала впевненість, що кожна людина є ковалем свого щастя і держава не повинна втручатися в її життя [2, с. 51]. А опікувалися категоріями населення, що потребували допомоги, насамперед благодійні організації. Перші кроки уряду в цьому напрямі були започатковані у 20-х рр. ХХ ст. Власне, й розбудова державної системи соціального захисту розпочалася у США з визначення термінів: «соціальне забезпечення», «соціальна робота», «соціальна служба», а поняття «система соціального захисту» включало мережу програм і агенцій, що забезпечують надання соціальної допомоги [1, с. 23].

Американській моделі соціального захисту вчені дали назву «американський індивідуалізм», а європейській, як протиставлення американській, – «європейський традиціоналізм» [3, с. 47].

У США структура державних органів, що займаються соціальним захис-

том, не виглядає настільки стрункою і централізованою, як у європейських країнах. Якщо оцінити стан управління соціальним захистом у США, то слід зазначити, що його відмінною рисою є децентралізація суб'єктів. Єдиної загальнонаціональної централізованої системи соціального забезпечення у США не існує. Вона утворюється з різного роду програм, регламентованих або федеральними органами, або законодавством штату, або їх спільними зусиллями. Окремі програми приймаються органами місцевої влади.

Державна система соціального забезпечення чітко підрозділяється на два напрями: соціальне страхування і соціальна допомога. Різнить їх між собою використання різних джерел фінансування, зокрема державна допомога сплачується виключно з бюджетних коштів: федерального бюджету, бюджетів штатів або місцевих органів влади.

На нашу думку, важливим кроком до розбудови американської системи управління соціальним захистом стало визначення на державному рівні науково обґрунтованого поняття «межа бідності». Вчені спиралися на офіційні стандарти мінімальної вартості так званої прожиткової корзини харчування, а визначали її шляхом потроєння мінімально достатнього харчування для сім'ї.

Крім традиційних інститутів обов'язкового, добровільного соціального і особистого страхування, а також соціальної допомоги, в останні два десятиліття активно розвивається система державних федеральних програм. При цьому з приблизно 2000 федеральних програм, призначених для здійснення економічної діяльності, близько 800 присвячені розвитку соціальної сфери. Понад 70 програм забезпечують безпосередню організацію державних програм допомоги. Головними серед них є – програма забезпечення гарантованого доходу, програма допомоги сім'ям з дітьми, продовольча програма, програма житлових субсидій і програми медичної допо-

моги Медикейд і Медікер [4, с. 97–98]. Розглянемо їх з позицій суб'єктів управління більш детально.

Програма допомоги сім'ям з дітьми – федерально-штатна, але головну роль у її здійсненні відіграють органи влади штатів. Допомогу за цією програмою отримують багатодітні сім'ї з низьким доходом, вдови з дітьми, матері-одиначки, розведені жінки, які виховують дітей.

У межах продовольчої програми надається допомога бідним матерям з немовлятами до року, надаються безкоштовні шкільні сніданки тощо.

Програма Медикейд надає безкоштовну медичну допомогу дітям з бідних сімей, а Програма Медікер – людям похилого віку (після 65 років). Остання забезпечує можливості для літніх людей користуватися медичним обслуговуванням, у т. ч. правом на госпіталізацію в рамках федеральної програми, тобто сплачується за рахунок бюджетних коштів. Хоча повністю витрати на лікування ця програма не покриває, але є досить вагомою. У середньому вона оплачує близько 74 відсотків витрат на госпіталізацію і близько 55 відсотків лікарських гонорарів [5, с. 98].

Програми соціального забезпечення знаходяться у віданні різних державних органів. Так, виплати за системою соціального страхування і програмою гарантованого доходу здійснюються Міністерством охорони здоров'я і соціальних служб. Житлові субсидії сім'ям з дітьми надаються Міністерством житлового будівництва і міського розвитку, продовольчі програми керуються Міністерством сільського господарства.

Безпосередніми організаторами соціального захисту виступають державні організації, які фінансуються федеральним урядом, органами влади штатів і округів. Вони координують діяльність зі здійснення програм соціального захисту з іншими офіційними установами, а також з неприбутковими організаціями і бізнесом.

Особливе місце займає створене у 1912 р. Дитяче бюро, яке планує, коор-

динує і проводить у життя програми із захисту прав дітей. Воно здійснює соціальні, медичні, юридичні та опікунські послуги, вивчає випадки насилля по відношенню до дітей, надає рекомендації службам соціального забезпечення та юридичним органам.

Слід звернути увагу на роль місцевих органів влади і організацій у системі соціального захисту. Їх головне завдання – здійснення соціальної політики на місцевому рівні. Їх призначення – організація соціальних послуг у межах свого регіону, вирішення питань про надання допомоги на своїй території, інформування про перелік послуг і умови їх отримання, дослідження контингенту претендентів на отримання послуг. Такі підходи до управління сферою соціального захисту на місцевому рівні заслуговують на більш детальне дослідження з боку національної науки адміністративного права, бо сьогодні Україна робить перші кроки на шляху реальної децентралізації соціальної сфери, тому можливі певні запозичення, певний позитивний досвід або, навпаки, відмови від окремих американських практик.

Що відрізняє США від інших країн, так це надзвичайно велика кількість приватних (комерційних) соціальних організацій. Вони фінансуються як за рахунок благодійних внесків, надходжень від приватних осіб, так і урядових асигнувань на окремі програми. Ці організації відрізняються не тільки характером своєї діяльності, специфікою послуг, але й масштабом дій у межах громади, регіону і країни. Основною ланкою в цій системі виступають так звані соціальні агентства. До таких організацій у США належать наступні:

1. *Американська служба сім'ї* (Family Service America) [3, с. 57]. Це агентство забезпечує громадські зв'язки й освітні програми, виступає спонсором досліджень і публікацій у галузі соціальної роботи із сім'ями, бере участь у формуванні державної політики і надає рекомендації законодавчим органам про по-

треби американських сімей. Місцеві підрозділи забезпечують сімейну і шлюбну терапію (особливо для молодих сімей), розробляють навчальні програми, надають соціальні послуги громадам.

2. *Організація з надання послуг сім'ям* (Family Service Organization) [3, с. 59], першочерговим завданням якої є надання послуг сім'ї, особливо молодим та багатодітним сім'ям.

3. *Лютеранська соціальна служба* являє собою мережу агентств, які надають головним чином допомогу дітям і людям похилого віку.

Крім допомоги, що надається в рамках державної системи соціального забезпечення, що фінансується за рахунок податкових коштів і керованої федеральними та місцевими органами влади, американець у скрутну хвилину може розраховувати на сприяння широкого кола приватних філантропів і добровільних благодійних організацій. Ряд організацій подібного роду користується підтримкою підприємців і промисловців. Три з багатьох великих благодійних організацій, що фінансуються великим бізнесом, – фонд Карнегі, фонд Форда і фонд Рокфеллера – вклали десятки мільйонів доларів у програми підготовки педагогів, зміцнення бази бібліотек, розвитку медичних досліджень, громадських наук і поліпшення адміністративних служб. За останні 25 років американські компанії вклали в розвиток суспільного багатства 50 мільярдів доларів [6, с. 43].

У систему соціального захисту входять і так звані неприбуткові організації. Типовим прикладом такої організації є, наприклад, Американський Червоний Хрест. Незважаючи на те, що її щорічний бюджет складає декілька сотень мільярдів, доходи організації не підлягають оподаткуванню, тому що весь отриманий прибуток направляється на розширення благодійної діяльності. До сфер діяльності подібних структур відносять систему соціального обслуговування (доставка продуктів, дружні візити і консультації сімей, які опинилися у тяжких

умовах), захист їх прав, збір коштів і пожертвувань для благодійництва. Працюють у цьому напрямі фандрайвери, які виявляють і складають списки потенційних донорів, проводять з ними роботу і добувають необхідні кошти, які і вкладаються у благодійний фонд. Звернемо увагу на те, що за останні роки в Україні значно активізувалася діяльність волонтерських організацій і рухів. З позицій проблеми, що висвітлюється у публікації, саме потенціал українського волонтерства, набутий під час воєнних дій на Донбасі, повага суспільства до їх благодійної діяльності можуть, на нашу думку, стати ядром створення недержавного соціально-захисного сектору управління.

Активним учасником недержавного управління сферою соціального захисту виступає приватний бізнес, і цих суб'єктів також можна розглядати як можливих перспективних учасників системи в Україні. У США соціальними програмами вони охоплюють не тільки своїх працівників, а й членів їх сімей, полегшуючи тим самим навантаження на державний бюджет, досягаючи досить високого рівня витрат на соціальний захист. Як правило, положення про соціальні пільги і програми їх реалізації включені в колективні договори. Найбільш поширені: програми, пов'язані з приватним соціальним страхуванням (страхування життя, на випадок тимчасової та постійної непрацездатності, медичне страхування, пов'язане з умовами праці); програми організації харчування на виробництві; програми здоров'я; програми по догляду за дітьми та людьми похилого віку родичами працівників тощо.

Відмітна особливість соціальних програм на рівні підприємств у США (й на це слід звернути особливу увагу як українським підприємствам, так і профспілкам) – їх вільний вибір. Якщо раніше пропонувався набір пільг і послуг в «пакеті», заздалегідь сформованому, то останнім часом такі пакети витісняються «гнучкими програмами», які надають свободу вибору тих чи інших виплат,

послуг залежно від стану здоров'я, інтересів, сімейного становища кожного члена трудового колективу. Традиційно впровадження соціальних програм на приватних підприємствах здійснюється в чотири етапи [7, с. 122]. На першому етапі визначається перелік пільг і послуг на основі анкетування працівників для виявлення бажаних ними програм. На другому – оцінюється вартість пропонувананих у програмах пільг і послуг. На третьому – учасникам надаються консультації про особливості функціонування соціальних програм. І нарешті, на четвертому етапі на підставі отриманих даних здійснюються розрахунки й для кожного працівника формується індивідуалізований пакет соціальної допомоги. Це свідчить про розширення можливостей індивідуального вибору при обмеженні обов'язкового загального компонента соціального захисту.

Незважаючи на те, що система управління сферою соціального захисту США визначається як децентралізована, вважаємо правильним акцентувати увагу на тому, що держава як один з основних суб'єктів регулювання даного процесу приймає на себе особливу роль за керівництвом секторами. Саме тому надзвичайно важливою є спроба розглянути на прикладі США, якими засобами держава впливає на здійснення заходів у сфері соціального захисту з позиції основного координатора.

По-перше, вона стимулює програми соціального захисту приватного бізнесу, якому делеговано чималу частину соціальної відповідальності за вирішення цих проблем. Це проявляється у збільшенні обсягів фінансування програм, коригуванні їх законодавчих основ, визначенні соціальних пріоритетів, розробці та впровадженні заходів, що стимулюють розвиток соціальних програм приватного сектору, особисту відповідальність працездатних громадян за самозабезпечення себе і своєї сім'ї.

По-друге, держава відіграє першочергову управлінську роль, виконуючи

свої функції через підготовку, прийняття і втілення в життя відповідних регламентуючих актів і законів, а також шляхом безпосереднього управління частиною системи соціального захисту, зокрема щодо системи призначення мінімальної допомоги.

Тепер стосовно розуміння терміна «мінімальні допомоги». У США індикатором бідності служить показник, виведений федеральним урядовим Управлінням соціального забезпечення ще в 1964 р. Він ураховує дохід сім'ї відповідно до числа її членів, вік батьків, кількість дітей до 18 років, деякі інші оціночні критерії і повинен відповідати мінімально необхідному рівню споживання. У США існує й безліч інших програм з надання допомоги. Деякі з них носять короткочасний характер, розрізняються за масштабами, певними відбірковими критеріями, джерелами фінансування, цілями тощо. Більшість із них здійснюються під егідою п'яти федеральних міністерств (охорони здоров'я і соціальних служб, сільського господарства, праці, житлового будівництва і міського розвитку, внутрішніх справ), а також Комітету з економічних можливостей, Управління у справах ветеранів, Ради по пенсійному забезпеченню залізничників, Комісії громадянської служби [8, с. 123] та ін.

Який же досвід для України має представлена унікальна модель соціального захисту США? Безумовно, історично формуючись як європейська країна, маючи схожі соціально-захисні традиції, проголосивши курс на євроінтеграцію, а відповідно і структурно-адміністративну перебудову своїх інститутів влади за європейськими стандартами, наша держава розбудовує і європейську модель соціального захисту. Але надзвичайно корисним є й унікальний досвід Сполучених Штатів Америки, і це стосується дослідження функціонування громадської сфери управління соціальним захистом – благодійних структур, неприбуткових організацій, фондів. Не менше значення має дослідження шляхів залу-

чення приватного бізнесу як активного суб'єкта управління.

Але насамперед Україна повинна вчитися сформованому досвіду щодо вмілого поєднання абсолютно незалежної децентралізованої національної системи соціального захисту з умілим використанням державних важелів впливу на цю систему. Через систему заохочень, податкове сприяння, спільні федераль-

но-штатні програми, залучення в якості суб'єктів багатьох міністерств країни й нарешті науковий супровід у визначенні критеріїв бідності, «мінімальної допомоги», здійснення моніторингу різних аспектів соціального захисту дозволимо собі твердження, що насправді держава сприяє всебічному розвитку й ефективному функціонуванню системи соціального захисту США.

Література

1. Доуэл М. Практика социальной работы : пер. с англ. / М. Доуэл, С. Шадлоу. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 157 с.
2. Бечки Ш. Молодежь и помощь несовершеннолетним в США : пер. с англ. / Ш. Бечки. – М. : Ин-т молодежи, 1991. – 142 с.
3. Корнюшина Р. В. Зарубежный опыт социальной работы / Р. В. Корнюшина. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2004. – 88 с.
4. Войтенкова Г. Ф. Социальная поддержка семей с детьми в США / Г. Ф. Войтенкова, Е. В. Лебедева // Народонаселение. – 2007. – № 4. – С. 94–106.
5. Лебедева Л. Ф. США: государство и социальная политика / Л. Ф. Лебедева. – М. : Наука, 2007. – 272 с.
6. Чорбинский С. А. Социальная работа и социальные программы в США / С. А. Чорбинский. – М. : Центр общечеловеч. ценностей, 1994. – 232 с.
7. Лушников А. М. Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – Ярославль : Проспект, 2015. – 272 с.
8. Зарубежный опыт социальной работы : учеб. пособие / Е. И. Холостова, И. В. Малюфеев, А. Н. Дашкина. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2013. – 368 с.