

# Сучасна соціальна політика: баланс держави і громадянського суспільства



Наталія ОНИЩЕНКО,  
завідувач відділу теорії держави і права  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
академік НАПрН України

26

**Стаття присвячена науковому аналізу явища «соціальна політика», її сутнісному наповненню в умовах формування та розвитку громадянського суспільства. Окремий вектор розгляду присвячений моделям соціальної політики, їх становленню та відображенню в конкретних правових та державних системах. Певна увага приділена групі принципів, що, на розсуд автора, рельєфно відображають новели сучасної соціальної політики, а також завданням соціальної політики сьогодення в Україні.**

**Ключові слова:** політика, соціальна політика, моделі соціальної політики, принципи соціальної політики, громадянське суспільство, грантологія.

## Современная социальная политика: баланс государства и гражданского общества

Наталія ОНИЩЕНКО, заведуючий відділом теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридических наук, професор, заслужений юрист України, академік НАПрН України

**Статья посвящена научному анализу явления «социальная политика», ее сущностному наполнению в условиях формирования и развития гражданского общества. Отдельный вектор рассмотрения посвящен моделям социальной политики, их становлению и отражению в конкретных правовых и государственных системах. Определенное внимание уделено группе принципов, которые, по мнению автора, рельефно отражают новеллы современной социальной политики, а также нынешним задачам социальной политики в Украине.**

**Ключевые слова:** политика, социальная политика, модели социальной политики, принципы социальной политики, гражданское общество, грантология.

## Modern social policy: balance between the state and the civil society

Nataliia ONISHCHENKO, Head of Theory of State and Law Department of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine

**The article is devoted to the scientific analysis of phenomenon 'social policy', to its essence under the conditions of formation and development of the civil society. The separate vector of the review is devoted to the models of social policy, their becoming and display in particular legal and state systems. Certain attention is paid to the group of principles, which, according to the author, represent clearly the novel nature of modern social policy, and also to the task of current social policy in Ukraine.**

**Keywords:** policy, social policy, models of social policy, civil society, grantology.

Теза про те, що термін «політика» давно запроваджений не тільки в науковому, публіцистичному обігу, а й у побутовому, загальновідома. При цьому мається на увазі або загальне поняття – «державна політика», або більш, так би мовити, специфіковане, більш вузьке – політика

в освітній сфері, правова політика, соціальна політика тощо.

У зазначеному контексті приділимо увагу саме останній. На жаль, з усім відомих причин (корупція, недобросовісна конкуренція, зловживання службовим становищем тощо) соціальна політика ще донедавна від-

творювала «залишковий принцип» і визначалася як політика для найуразливіших верств населення. У жодному разі не відкидаючи потреби адресної допомоги, розуміючи, що це на сьогодні пріоритетний напрям уваги держави в соціальній сфері; особливо щодо учасників АТО, членів їхніх

сім'ї, вимушених переселенців, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-сиріт, дітей-інвалідів, тих, хто терміново потребує складної комплексної медичної терапії тощо, втім, хочемо наголосити, що розуміння соціальної політики має бути об'ємнішим, якщо можна так висловитися, сучаснішим, цивілізованішим щодо облаштування європейського співжиття у «просторі свободи, безпеки і правосуддя» [2, с. 104].

Отже, в центрі уваги сучасної соціальної політики повинні бути:

1) диференціація права, тобто відповідна пільгова політика, правомірне полегшення правового становища в рамках чинного законодавства для тих верств населення, які на це заслуговують;

2) розробка концепції, принаймні в доктрині, «правомірного мотивування», стимулювання в рамках соціальної політики. Це підтримка використання нанотехнологій, новаторських проектів розвитку, потенціалу соціально активної талановитої молоді тощо. До речі, одне з визначень політики таке: «політика – мистецтво можливого» (О. Бісмарк). Незважаючи на певну «абстрактну» форму вислову, можемо зазначити: мабуть, саме це визначення є таким, що, з одного боку, найбільше відповідає сучасним умовам, а з другого – потребам людини в усіх сферах її життєдіяльності. Про необхідність зрушень у цьому напрямі не раз казав міністр освіти С. Квіт, наголошуючи на нагальній потребі підготовки високотехнологічних фахівців у державі. Утім, як випливає з його виступів, без серйозної державної політики в цьому напрямі прогнозувати розвиток у майбутньому потужного науково-технічного комплексу неможливо. Так, серед напрямів соціальної політики ЄС визначено: Європарламент та Рада «можуть ухвалювати заходи, щоб заохотити співпрацю держав-членів шляхом ініціатив, спрямованих на поглиблення знань, розвиток обміну інформацією та найкращими практиками, сприяння інноваційним підходам та досвіду оцінювання» (ст. 153, п. 2 а) [2, с. 154].

Декілька прикладних ілюстрацій. Йтиметься про гранти (правові стимули, правомірну мотивацію відповідної поведінки). Річ у тім, що навіть у доктринальному аспекті це поняття у вітчизняній науці поки що належно не опрацьовано, докладно не вивчено. Отже, зрозуміло, що на практиці в такому разі важко конструювати відповідну політику щодо максимального використання потенційних можливостей цього заохочувального засобу. Принагідно нагадаємо, що в європейських країнах навіть створено науково-практичний напрям – «грантологія». У науковому сенсі «грант» може використовуватися в декількох аспектах:

1) як грошові кошти, що передаються на проведення наукових до-

сліджень фізичним і юридичним особам і не потребують повернення;

2) як «стимулюючий захід», правомірний мотиваційний вплив.

У функціональному аспекті грант – це сукупність юридичних норм, що визначають коло осіб – грантодавців, тобто тих, хто може на певних умовах надавати кошти на безоплатній основі фізичним і юридичним особам на наукові дослідження в Україні. Навіть такий короткий нарис свідчить про деяку фрагментарність наукового освоєння цієї категорії, а отже, уповільнення максимального її використання в соціальній політиці держави.

У такий спосіб, розуміючи важливість функціональної потужності соціальної політики у принаймні двох згаданих напрямках, хочемо констатувати, що прогностичний напрям, пов'язаний із позитивним мотивуванням поведінки особи, заслуговує сьогодні на наукове вивчення задля надання відповідних рекомендацій на практиці.

Деякі дослідники (Ф. Хаєк, Н. Боббіо) стверджували, що прогрес – це перехід до права, суб'єкт якого з функціонера перетворюється на громадянина, цей процес супроводжується використанням сучасною державою техніки стимулювання, у зв'язку з чим юридичний порядок набуває заохочувальної функції, під якою розуміється дія, яку надає право, використовуючи позитивні санкції, спрямовувати їх на стимулювання суспільно корисних вчинків.

Саме для того, щоб навести відповідні науки узагальнення, спробуємо підійти до аналізу соціальної політики у форматі доктринального вивчення.

У цьому аспекті процитуємо О. Хеффе: «Якщо людське співжиття хоче набути легітимного характеру, то воно повинно, по-перше, мати правовий характер; по-друге, право повинно набути якості справедливості, і, по-третє, справедливе право повинно захищатися громадським правопорядком, а отже, мати форму справедливої держави» [3, с. 11–12].

У такий спосіб спробуємо розглянути моделі соціальної політики, які існують нині або існували в минулому.

Учені зазначають, що соціальна політика держави – це певна орієнтація в системі засобів і способів оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними групами, створення тих чи інших умов для задоволення життєвих потреб їхніх представників. Це визначення є досить широким, хоча в науковому вжитку трапляються й більш вузькі: соціальна політика – це напрям діяльності держави, що втілюється в її соціальних програмах [1, с. 1035]. Ураховуючи ці наведені визначення, а також інші, спробуємо систематизувати різновиди моделей соціальної політики:

1) у директивній економіці СРСР й інших соціалістичних країн реалізувалася так звана патерналістська модель соціальної політики. Патерналізм – це модель, за якої центральне керівництво бере на себе відповідальність за економічне становище й водночас претендує на використання будь-якого інструментарію з арсеналу адміністративних засобів. Серед позитивних моментів згаданої моделі виокремлюють рівність населення щодо розподілу матеріальних благ і послуг. Проте, зрозуміло, патерналістська модель соціальної політики істотно гальмує вдосконалення соціально-економічних відносин у країні;

2) у Великій Британії, Франції, інших європейських країнах до 70-х рр. ХХ ст. найбільший розвиток дістала концепція, згідно з якою держава – це єдиний інститут суспільства, що не має власних інтересів і тому здатен виступати посередником між різними групами й індивідами суспільства, діяти відповідно до громадських інтересів. Історично ця концепція формувалася в періоди економічних і політичних потрясінь, у періоди, коли держава виконувала всі управлінські функції, зокрема й у соціальній сфері. Дія ринкових чинників мінімізована, що гарантує загальнодоступність соціальних благ і послуг. Проте згодом виникає потреба ширшого використання ринкових принципів у функціонуванні соціальних галузей, що, у свою чергу, потребує відповідного перегляду концепції «держави добробуту»;

3) модель соціального ринкового господарства – синтез гарантованих державою економічних свобод і соціальної справедливості; до того ж прибічники активної соціальної політики, як і її противники, не відкидають потреби розв'язання соціальних проблем за участю держави. Колізії виникають щодо форм і методів її проведення, а також оцінки результатів. Мета соціального ринкового господарства – це цілеспрямоване проведення політики, орієнтованої на економічне зростання, з використанням таких засобів та інструментів, котрі якомога менше обмежували б економічну свободу;

4) європейська модель ринкової економіки, специфіка якої визначається на початку ХХ ст., полягає в синтезі цілей економічного прогресу і соціальної солідарності. Її інституціональною основою є соціальна правова держава, а вразом в економічній сфері – концепція соціального ринкового господарства. Європейська модель у більшості країн має загальні риси та єдиний вектор розвитку. Втім, у змісті цього феномену в деяких європейських країнах є істотні відмінності. Ринкова модель соціальної політики чітко орієнтована на певні визначені групи населення чи на окремі життєві ситуації. Вона характеризується диференційованим під-



ходом стосовно різних груп і членів суспільства. Для працездатних громадян допомога держави проявляється у створенні умов для підвищення їхньої соціальної активності. Соціальна ж допомога надається громадянам у разі хвороби, нещасного випадку, безробіття тощо.

У сучасному світі викристалізовані такі чотири моделі соціальної політики:

1) Велика Британія, Ірландія, Канада – англосаксонська, вона передбачає відносно низький рівень перерозподілу ВВП (не більш як 40%);

2) країни Південної Європи, а саме Греція, Іспанія, Італія – південноєвропейська. Обсяг ВВП – від 60 до 40%;

3) Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія – скандинавська модель, що є найбільш близькою до патерналістської моделі. Наприклад, у Данії показник податкових прибутків держави у ВВП становить 52%. Недоліками цієї системи є жорстка податкова політика, спрямована на зрівняння прибутків;

4) модель, яка використовується Німеччиною, Австрією, Бельгією, Нідерландами, Швейцарією (до 50% перерозподілу ВВП).

Утім, запровадження моделі соціальної політики «під копірку» або шляхом «калькування» є помилкою. Зрозуміло, що ця модель має викристалізовуватися з урахуванням загальної моделі соціально-економічного розвитку держави.

З огляду на це хотілося б зупинитися на принципах, яким повинна, окрім іншого, відповідати модель сучасної української соціальної політики:

а) принцип соціальної справедливості (безперечно, соціальна справедливість є загально визнаною цінністю сучасного демократичного правового розвитку. Немає сумніву, що в умовах сьогодення принцип справедливості має базуватися на принципі рівності (хоча б відносна рівність у розподілі матеріальних благ та юридична, процедурна рівність). Держава, отже, гарантує всім громадянам забезпечення певного соціального мінімуму (мінімальна зарплата, мінімальна пенсія, адресна допомога тощо). Водночас особливо підкреслимо, що соціальна політика держави повинна спрямовуватися на створення умов для результативної праці;

б) принцип юридичної відповідальності держави перед особою й громадянським суспільством. Річ у тім, що юридичну відповідальність особи перед державою чітко висвітлено і в доктринальному, і в нормативному змістах. Утім, відповідальність держави перед особою – це принцип, доктринальне опрацювання та нормативне оприлюднення якого ще триває. Зрозуміло, що принцип правової держави (взаємна відповідальність держави і осо-

би) є сьгодні передумовою розвитку громадянського суспільства;

в) принцип соціальної солідарності, який полягає в тому, що сучасне суспільство покликано відповідати на виклики та імпульси як єдина система, де відбуваються перерозподіл соціальної спроможності від працездатних до непрацездатних у рамках поколінь, у певних координатах часу і простору;

г) принцип гендерної рівності. Нині в Україні, як і в більшості країн, відбувається переоцінка цінностей і орієнтація політичного курсу держави на встановлення єдиних загальнолюдських принципів і стандартів, на їх природні засади, що є значущими для всієї світової спільноти. Коли йдеться про рівність статей як ідеал суспільно-політичного розвитку, під цим поняттям можуть розумітися: а) формальна рівність (рівність юридична, закріплена законодавчо); б) рівність можливостей (надання певної законодавчо закріпленої переваги певній соціально-демографічній групі для створення однакових з іншими групами умов на «старті»); в) рівність результатів (цілеспрямоване забезпечення конкуруючим сторонам ліквідації перешкод, які можуть бути зумовлені попередньою дискримінацією).

Виконання взятих Україною зобов'язань щодо гендерної рівності потребує осмислення національних можливостей їх реалізації з урахуванням історично набутої практики суспільного життя чоловіка та жінки, національних традицій їхніх взаємовідносин, здобутків і рівня соціальної культури та сучасної соціальної політики;

д) принцип соціальних гарантій, що передбачає забезпечення громадянам гарантованою державою мінімуму соціальних послуг щодо навчання, виховання, духовного й фізичного розвитку, професійної підготовки, працевлаштування, обсяг, види та якість яких мають забезпечити розвиток гармонійної особистості, відповідний баланс реалізації цілей і можливостей соціальної політики;

ж) принцип забезпечення соціальної безпеки. Йдеться про можливість людини задовольняти свої потреби, поєднуючи індивідуальні й громадські інтереси. Цього можна досягти за умови забезпечення нормального рівня життя населення, що відображає ступінь задоволення матеріальних і духовних потреб людини, серед яких – забезпечення житлом, відповідний рівень освіти, медичного обслуговування, екологічної безпеки тощо.

Запропоновані принципи не становлять замкнутої системи. Вони можуть і повинні доповнюватися на різних етапах право-державотворення. Так, ці принципи мають відповідати завданням, що їх можна

виокремити як найважливіші нині у сфері соціальної політики:

1) захист непрацездатного населення в умовах кризових проявів;

2) допомога найуразливішим прошаркам населення, серед яких – учасники АТО, члени їхніх сімей, діти, позбавлені батьківського піклування, діти-сиріти та ін.;

3) сприяння формуванню соціально активної особистості.

Одним із векторів сучасного наукового дослідження, безперечно, має стати вивчення феномену соціальної активності членів громадянського суспільства під час трансформаційних демократичних зрушень, зокрема: оцінка співвідносності правової активності та юридично значущої поведінки; розгляд формування правового світогляду особистості, наділеної соціальною свободою тощо. Не таємниця, що під час переломних процесів у право-державотворенні значно зростає соціальна активність. Такі «спалахи» цікаві з багатьох поглядів та різних кутів вивчення. Передусім це пов'язано з формуванням і розвитком громадянського суспільства, його функціональною спроможністю у взаємовідносинах із владою. Соціальна активність, безперечно, є передумовою, засадою поведінки, яку можна й слід визначати юридично значущою. Зрозуміло, що будь-яка соціальна активність громадян спрямована саме на результат, на виникнення відповідних правовідносин та їх регулювання. Отже, соціальну активність можна розглядати як передумову юридично значущої поведінки, а останню – як результат відповідної правової активності.

Отже, на наш погляд, соціальна політика як напрям державного «підключення» лише для найуразливіших верств населення не відповідає вимогам сучасного буття людини, захисту її прав, свобод і законних інтересів, розвитку її світогляду, формуванню активної життєвої позиції, врешті-решт – громадянському вихованню особистості. Соціальна політика – це, водночас, політика, спрямована на формування соціально активної особистості, активного носія ідеалів громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з вод. і доповз.) / Уклад. і голова. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін: ВЕФ «Перун», 2005. – 1728 с.

2. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: К.І.С., 2010. – 536 с.

3. Хёффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. – М.: Гнозис, 1994. – 328 с.