

УДК 316.334.3:316.3

Когут Віталій Іванович

асистент кафедри соціології та соціальної роботи
«Національного університету «Львівська політехніка», аспірант

ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ І НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

***Анотація.** У статті на основі аналізу наукових джерел досліджено теоретичні аспекти основних моделей соціальної політики та чинників, що їх сформували. Визначено ключові характеристики кожної з моделей та їх бачення ролі держави у здійсненні заходів практичної реалізації соціальної політики. Визначено особливості партисипаторного підходу у співпраці держави та НДО.*

***Ключові слова:** держава, соціальна політика, моделі соціальної політики, партисипаторність, державне управління.*

Когут В. И. Факторы формирования моделей социальной политики в контексте проблемы взаимодействия государственных и негосударственных организация социальной сферы

***Аннотация.** В статье на основе анализа научных источников исследованы теоретические аспекты основных моделей социальной политики, и факторов, которые их сформировали. Определены ключевые характеристики каждой из моделей и их видение роли государства в осуществлении мероприятий практической реализации социальной политики. Определены особенности партисипаторного подхода в сотрудничестве государства и НГО.*

***Ключевые слова:** государство, социальная политика, модели социальной политики, партисипаторность, государственное управление*

Kogut V. I. Factors of forming social policy's models in the context of cooperation of governmental and non-governmental social organizations

***Annotation.** The article deals with the theoretical aspects of main social policy's models and factors participating in their forming. The author analyzes the main characteristics of social policy's models, paying attention to three of them: Liberal, Conservative and Scandinavian. It is stated that each model is based on a particular ideology and historical preconceptions, which influence the forming of system of social services. Liberal model places the basis on market relations, where social help is given to the poorest classes as the least defended group of people. In the Corporative model, social problems are solved only in cooperation between employer and employee (social insurance system) and it is determined as social partnership. Effectiveness of Scandinavian model is based on the concept of solidarity in which social security is considered as common business of the whole society and not separate individuals. It's stated that the realization of all three models can be performed with the effective cooperation of governmental and non-governmental organization in social sphere on the participative approach.*

Such a model has not been formed in Ukraine yet but can be useful in the country. The author emphasizes the importance of developing civil society, advanced social organizations' network and concordant their work with the state.

***Keywords:** government, social policy, social policy's models, participatory, state administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема розвитку сфери соціальних послуг широко дискутується в наукових колах, проте досі спільної позиції щодо трактування ролі держави в забезпеченні соціальними послугами населення не визначено. Теоретичний аналіз особливостей основних моделей соціальної політики і впровадження ефективних механізмів взаємодії держави та недержавних організацій (далі – НДО) вказує на позитивні аспекти такої співпраці на основі партисипаторності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенням ролі держави в соціальному забезпеченні займалися філософи, політологи, соціологи, серед яких Конфуцій, Аристотель, Д. Локк, Г. Гегель, І. Кант, Ш. Фур'є, Л. фон Штайн, Д. Кейнс. В українській науці ця проблема стала предметом дослідження Є. Головахи, О. Дороніна, Е. Лібанової, М. Лукашевича, Г. Мірошніченко, Г. Попович, В. Скуратівського, В. Сокурєнко, В. Співака, Г. Щедрової, Л. Четверікової, П. Шевчука. Вони відзначали, що сучасні моделі соціальної політики розвинулись з ідеї суспільства, держави та їх бачення в різних політичних системах.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак потребують більш детального вивчення основні моделі соціальної політики та впровадження ефективних механізмів взаємодії держави та недержавних організацій на основі партисипаторності.

Формулювання цілей статті. Мета статті – проаналізувати особливості становлення та розвитку основних моделей соціальної політики й дослідити партисипаторність у співпраці держави та НДО у сфері надання соціальних послуг населенню.

Виклад основного матеріалу. Наукова детермінація ролі держави в забезпеченні добробуту громадян відбувалася за рахунок мультидисциплінарного підходу, який базується на політичних і філософських теоріях. Важливими також були дослідження у сфері

економіки, зокрема праці А. Сміта, Д. Рікардо, К. Маркса. Саме ці науковці сформували сучасне бачення соціальної політики, а саме ролі держави та інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення громадян соціальними послугами.

Поняття «соціальні послуги» трактується Б. Сташків як діяльність соціальних служб, яку спрямовано на задоволення потреб особи щодо її пристосування до довколишнього середовища, реабілітації та можливості проживати повноцінним життям [8].

У Законі України «Про соціальні послуги» термін *соціальні послуги* визначається в статті 1 як комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, що перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. Під «складними життєвими обставинами» розуміють такі, що спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, унаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті [5]. Тобто всі життєві обставини, які заважають повноцінному функціонуванню людини в суспільній діяльності. Як приклад – проблеми зловживання алкоголем, безробіття, інвалідність та ін.

Забезпечення населення соціальними послугами є базовим обов'язком будь-якої держави. Згідно зі статтею 6 Конституції України Україна є соціальною державою, а всі органи державної влади покликані здійснювати функціональне управління в соціальній сфері суспільного життя.

Соціальні функції відносять до основних у державі – найбільш важливих напрямків діяльності, через які виявляються та конкретизуються їх сутність і призначення, оскільки саме через реалізацію цих функцій держава регулює та впроваджує соціальні послуги для громадян, які гарантують повноцінне здійснення людиною суспільно корисних функцій.

У ХХ ст. соціальні послуги набули свого поширення та розвитку завдяки концепції соціального обов'язку. У західній енциклопедичній літературі термін *соціальна послуга* асоціюється з професійною діяльністю, пов'язаною з наданням таких послуг. Окремого визначення цього поняття немає, водночас разом із наданням матеріальної допомоги вона є складовою системи соціального захисту («держави загального добробуту») [9, с. 1019].

Найважливішим напрямком діяльності державного управління є розроблення і виконання соціальної політики. У науковій літературі соціальну політику розглядають у широкому сенсі як соціальний інститут, завданням якого є відтворення соціальної структури з метою самозбереження (Б. Джонсон, Ф. Дей, У. Лоренц, Г. Осадча), а у вузькому – як практичну діяльність уряду та інших структур, спрямовану на регулювання взаємовідносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту і задоволення потреб як населення в цілому, так і окремих груп (Т. Ганслі, Д. Єрмоленко, В. Жмир, О. Іванова, Д. Стюарт, С. Тетерський) [4].

Загалом соціальна політика – це комплекс заходів, який охоплює різноманітні напрямки соціальної сфери суспільства і здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту і надання соціального захисту різним верствам населення [2, с. 657].

Між поняттями «державне управління» та «соціальна політика» існує взаємозв'язок: структура і функції державного управління покликані сприяти реалізації цілей соціальної політики. Тобто соціальна політика здійснюється через систему державного управління шляхом ужиття відповідних комплексних заходів.

Таким чином, держава бере на себе зобов'язання щодо надання соціальних послуг шляхом фінансування, ресурсного забезпечення, гарантування вільного доступу до цих ресурсів та застосування інших державно-управлінських механізмів. Важливо зазначити, що заходи соціальної політики реалізуються не тільки державними, а й недержавними

(приватними особами, благодійними організаціями та ін.) соціальними службами, а їх фінансування може здійснюватися не лише за рахунок державного бюджету, а й інших джерел. Це означає, що держава делегує частину своїх функцій з реалізації соціальних програм громадським організаціям і бере на себе лише функцію контролю. Завдяки цьому вона здійснює фінансовий моніторинг діяльності цих структур, позитивно впливає на розвиток місцевих громад, оскільки вони найбільш знайомі зі специфікою наявних проблем і необхідних ресурсів для їх вирішення.

Реалізація соціальних функцій держави через соціальну політику тісно пов'язана з поняттям «ідеологія». Насамперед ідеться про лібералізм, консерватизм, соціалізм і комунізм. Моделі соціальної політики формувалися значною мірою під впливом цих ідеологій та історичного контексту. В Україні модель соціальної політики базується на патерналістському підході, у якому основну відповідальність за забезпечення громадян і вирішення наявних проблем бере на себе держава. Це сприяло формуванню в українському суспільстві споживацьких настроїв, за яких людина за складних життєвих обставин передусім очікує на те, що її проблеми буде вирішувати держава, а також менталітету заслуг (значна кількість пільгових категорій населення отримують допомогу з державного бюджету, що негативно відбивається на загальному платіжному балансі країни, оскільки виплати для цих категорій фінансово підривають бюджет країни, і ця проблема з кожним роком тільки ускладнюється).

Поняття соціальної політики пов'язано з терміном *рівень соціального добробуту*. У своїх дослідженнях Г. Еспін-Андерсен, Дж. Роулз, Дж. Вейт-Уілсон виявляють такі погляди на завдання про досягнення добробуту [1]:

– *максимізація індивідуального добробуту* (основний акцент здійснюється на забезпечення захисту особистих прав і свобод громадянина, що гарантується мінімальним утручанням держави в ринкові відносини та мінімальним рівнем соціального забезпечення);

– *захист мінімального добробуту* (соціальна політика спрямована на підвищення рівня добробуту певних груп соціуму, зокрема тих, хто перебуває на нижніх щаблях суспільного добробуту). Основою цього підходу є критерій Парето: новий соціальний стан кращий за попередній, якщо принаймні одній людині стало краще і нікому іншому не стало гірше;

– *максимізація чистого добробуту* (політика поліпшення добробуту за мінімальні ресурси, але отриманий приріст використовується для компенсації тим, хто цього особливо потребує). Цей підхід ґрунтується на критерії Кальдора-Хікса: новий соціальний стан кращий за попередній, якщо є чисте підвищення результативності. І ті, хто отримує ці вигоди, компенсує втрати тим, хто їх не отримує. Цей критерій не передбачає дійсної компенсації, оскільки достатньою умовою збільшення загального добробуту є збільшення корисності однієї групи населення, яка перевищує втрати інших;

– *максимізація перерозподільчого добробуту* (політика спрямована на максимізацію вигід для обраних груп суспільства). Це критерій Дж. Роулза (основою якого є критерій Парето): один соціальний стан кращий за інший, якщо він призводить до підвищення добробуту найнижчих верств населення (етична раціональність).

Загалом існує багато класифікацій моделей соціальної політики відповідно до цінностей, покладених в основу перерозподілу суспільних благ і надання соціальних послуг. Зокрема найвідомішою класифікацією моделей соціальної політики є дослідження Еспін-Андерсена, який 1980 року виокремив три моделі соціальної політики – соціал-демократичну, корпоративістську та ліберальну [7, с. 154].

Таблиця 1

Моделі соціальної політики за класифікацією Е. Андерсена

Назва моделі		Соціал-демократична, або модель індустріальних досягнень	Корпоративістська, або інституційно-перерозподільча модель	Ліберальна або залишкова модель
Критерій оцінювання	Політична основа	Широкий компроміс	Коаліція між роботодавцем і працівником	Вільний ринок
	Принцип надання послуг	Універсальний	За місцем роботи	За залишковим принципом
	Рівень держ. витрат	Високий	Високий	Низький
	Ринок праці	Високий рівень зайнятості, висока платня	Низький рівень зайнятості, висока платня	Високий рівень зайнятості, низька платня
Типовий приклад країни		Швеція	Німеччина	США, Велика Британія

Ліберальна модель ґрунтується на наявності в суспільній свідомості віри в регульовальні можливості ринку та розвинену систему приватної благодійності. Її формування відбувалося в умовах домінування приватної власності, ринкових відносин і під впливом ліберальної трудової етики. Ця модель набула широкого розвитку в Австралії, США, Канаді, Великій Британії та Японії [6, с. 9].

Держава за ліберальної моделі здійснює мінімальні втручання в ринкові відносини й обмежене застосування заходів державного регулювання. Саме тому домінуючу роль у соціальній сфері відіграють не державні органи, а приватні добродійні організації, створені за різними ознаками – етнічними, релігійними чи іншими. Ця модель передбачає державні обов'язки із соціального захисту лише для найбільш вразливих груп населення. Інші громадяни повинні забезпечувати себе самостійно. Тобто в соціальних питаннях, як наприклад у забезпеченні свого добробуту, перевага надається не державі, а особистим зусиллям кожного окремого громадянина.

Корпоративістська модель розвинулась у країнах із соціально орієнтованою ринковою економікою, зокрема в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Голландії, з характерною опорою на правове регулювання системи соціального забезпечення. Уперше ця модель було розроблено наприкінці 40 – х рр. ХХ ст. Християнсько-демократичною партією Німеччини і викладено в так званих Дюссельдорфських принципах, що включали в себе «природне право на роботу», «соціальне страхування як основу соціальної безпеки» та «соціальне страхування згідно з доведеною потребою із суспільних фондів поза соціальним страхуванням» [7, с. 164-165]. Модель засновано на об'єднанні зусиль у розв'язанні соціальних проблем, коли відповідальність окремого підприємця замінено системою їх обов'язкової колективної відповідальності під контролем держави. Модель припускає наявність корпоративної системи соціального захисту в рамках підприємств. Уряд використовує соціальне партнерство як механізм узгодження інтересів найманих робітників і роботодавців, інструмент регулювання класової боротьби з метою підвищення рівня соціальної захищеності зайнятого населення.

Скандинавська (або соціально-демократична) модель провідну роль у соціальному захисті населення відводить державі і надає базове забезпечення всім громадянам країни з державного й місцевого бюджетів, сформованих за рахунок податків. На відміну від ліберальної моделі, де кожен сам піклується про свій добробут і забезпечення, ця модель соціальної політики заснована на концепції «солідарності», у якій соціальний захист розглядається як справа всього суспільства, а не окремо взятих індивідів. Саме тому її часто називають солідарною. Ця модель знайшла практичне втілення в країнах північної Європи – Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії, а також у Нідерландах і Швейцарії [7, с. 153].

Загалом, виходячи з вищезазначеного, можна констатувати, що соціальна політика та соціальна стратегія залежать значною мірою від форми:

- політичного устрою та політичного режиму, тобто функціонування демократичних інститутів влади зі сталими прогресивними традиціями;
- економічного розвитку держави та її спроможності проводити в життя соціальні програми, що забезпечують гідне життя суспільства.

Україні слід враховувати позитивні напрацювання світового досвіду щодо соціальної політики та екстраполювати їх на соціальну практику з оглядом на національні традиції та економічні можливості. Стратегія соціальної політики жодною мірою не повинна базуватися на популістських рішеннях керівництва держави. Вона насамперед має враховувати постійний економічний розвиток, зростання ВВП і відповідно можливості збільшення видатків на соціальну сферу.

З чинних моделей і підходів до соціальної політики для України корисною вбачається соціал-демократична модель в цілому і зокрема такі її регіональні типи, як шведська (скандинавська соціальна модель, німецька модель соціального ринкового господарства), у яких найбільш помітно виражена соціальна орієнтація. Вони більшою мірою пов'язані з українськими соціальними традиціями, у яких важливе місце посідали ідеї соціальної справедливості і захищеності [3].

Важливим аспектом формування моделі соціальної політики в Україні повинна стати ефективна співпраця держави та інститутів громадянського суспільства. Сьогоднішня модель соціальної політики мало змінилася після здобуття незалежності. Вона і надалі має багато рис адміністративної моделі соціальної політики, за якої відповідальними за формування, реалізацію та фінансування державних програм, що забезпечують політику соціального добробуту населення України, визначено всі державні органи влади – Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України,

міністерства, обласні державні адміністрації, міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Проте на відміну від цього підходу серед експертів лунають інші думки про розподіл відповідальності між представниками державних органів влади та громадянами держави, якщо буде створено умови для можливості такої взаємодії. На думку експертів, потрібна зміна пріоритетів державної політики – зі спрямованої на забезпечення певних груп населення на встановлення пріоритету соціальної безпеки та якості життя людини й ефективної співпраці державних і недержавних організацій, зокрема у сфері надання соціальних послуг.

З множини різних підходів до взаємодії державних і недержавних структур невиробничої сфери можна виокремити підхід, базований на партисипаторності, тобто активній взаємодії держави та громади як на локальному, так і державному рівні.

Одним з основоположників теорії партисипаторності був Дж. Мароу. Він у своїх дослідженнях проблем менеджменту бізнесових структур, датованих кінцем 40-х років минулого століття, зробив висновок, що працівники краще знають свої робочі місця і специфіку роботи, а керівники краще орієнтуються у власне управлінських функціях, зокрема в формуванні бюджету організації. Тому спільна робота є тим механізмом, що може значно підвищити ефективність діяльності організації [10, с. 68]. Партисипаторність у взаємодії держави, яка покликана представляти інтереси всього населення країни та НДО, які представляють місцеві громади, що набагато краще ознайомлені з проблемами в певній місцевості (місто, село), повинна ґрунтуватись на таких принципах:

- спільна діяльність органів державної влади та НДО, зокрема щодо вирішення соціальних проблем;
- раціональний і солідарний розподіл функцій держави та НДО, орієнтований на спільну роботу досягнення важливих для громади цілей;

- створення каналів ефективного комунікації, що повинні забезпечувати поінформованість про послуги, що надаються як на рівні держави, так і громади;

- розроблення та впровадження диференційованого підходу до надання соціальних послуг у різних регіонах відповідно до наявних проблем.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, можна стверджувати, що становлення та теоретичне осмислення особливостей соціальної політики держави становить собою узагальнений досвід досліджень фахівців багатьох галузей, зокрема політології, філософії, соціології та державного управління.

Думки науковців різняться баченням ролі держави та інститутів громадянського суспільства, якими є НДО, у вирішенні та пом'якшенні соціальних проблем. У контексті наявної ситуації в соціальній політиці України важливо визначити та імплементувати найкращий досвід інших країн у впровадженні соціальних програм. Разом із тим бездумне копіювання навіть найбільш позитивного досвіду не може бути гарантією успішного функціонування програми соціальних послуг в Україні.

Перспективи подальших розвідок. Потрібно послідовно проводити демократичні перетворення, що сприятимуть становленню громадянського суспільства, та надавати значної уваги реформуванню системи соціальних послуг у країні в бік децентралізації влади та зростання ролі громадських організацій у соціальній сфері. З цієї позиції держава, делегувавши частину своїх повноважень, організовує діяльність таких організацій у частині фінансового забезпечення діяльності соціальних організацій недержавної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джон Вейт-Уилсон. Государство благосостояния: проблема в самом понятии / Джон Вейт-Уилсон // Pro et Contra. – 2001. – № 3. – Т. 6. – С. 128 – 157.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Ільчук Л. І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні [Електронний ресурс] / Л. І. Ільчук – Режим доступу : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=363:2014-02-21-06-52-37&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27.
4. Неадресные льготы: социальная защита или система стимулов // М-лы семинара в рамках проекта «Подготовка стратеги монетизации социальных льгот в Украине» [Електронний ресурс] / CASE Україна – Центр економічних та соціальних досліджень. – К., 2008. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/u/publications/b5e03df6d9c3bac959691eca63dc19d5.pdf>.
5. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 8 Законами в 2004–2012 рр.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52.
6. Семигіна Т. В. Моделі соціальної політики економічно розвинутих країн : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.01 “Теорія та історія політичної науки” / Семигіна Т. В. – Київ, 2007. – 22 с.
7. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики : навч. посібник / Скуратівський В. А., Палій О. М. – К.: МАУП, 2002р. – 200 с.
8. Сташків Б. І. Соціальне обслуговування в системі соціального забезпечення: правові питання / Б. І. Сташків // Право України. – 2005. – № 1. – С.76–79.
9. Bevir, M. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / MarkBevir. – London: SAGE publications Ltd, 2007. Vol 1 – 1028 p.
10. Edwards, R. I. & Yankley, J.A. Skills for effective human services management. Silver Spring, MD: National Association of Social Workers, 1990 -184 p.

Statement of the problem. The problem of social services is relevant among scientists, but a common position on the interpretation of the state's role in providing social services not specified.

Urgency. Theoretical analysis of the characteristics of the basic models of social policy and implementation of effective mechanisms of interaction between state and non-state organizations points to the positive aspects of such cooperation on the basis participating.

The purpose of the article – to analyze the features of formation and development of the basic models of social policy and explore participating in the provision of public services.

Our task was to study – to learn basic model of social policies and the implementation of effective mechanisms of interaction between state and non-governmental organizations based participating.

Summary. The article deals with the theoretical aspects of main social policy's models and factors participating in their forming. The author analyzes the

main characteristics of social policy's models, paying attention to three of them: Liberal, Conservative and Scandinavian. It is stated that each model is based on a particular ideology and historical preconceptions, which influence the forming of system of social services. Liberal model places the basis on market relations, where social help is given to the poorest classes as the least defended group of people. In the Corporative model, social problems are solved only in cooperation between employer and employee (social insurance system) and it is determined as social partnership. Effectiveness of Scandinavian model is based on the concept of solidarity in which social security is considered as common business of the whole society and not separate individuals. It's stated that the realization of all three models can be performed with the effective cooperation of governmental and non-governmental organization in social sphere on the participative approach.

Conclusions and outcomes. Such a model has not been formed in Ukraine yet but can be useful in the country. The author emphasizes the importance of developing civil society, advanced social organizations' network and concordant their work with the state.