

СПЕЦИФІКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАХІДНИХ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ

SPECIFICITY AND FEATURES OF FUNCTIONING OF WESTERN PUBLIC GOVERNANCE MODELS

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що соціальний захист населення став основним атрибутом публічного управління будь-якої цивілізованої держави. Завдання більшості систем соціального захисту полягає в підтримці стабільності доходів людей, гарантуванні рівного доступу до медичної допомоги та наданні необхідних соціальних послуг. Система соціального захисту організовано існує в багатьох країнах світу. В економічно розвинених державах соціальний захист є найважливішою частиною національної економіки, витрати на яку сьогодні становлять більше чверті валового внутрішнього продукту. Найбільш розвинені системи соціального захисту мають країни Заходу. Саме в них з'явилися і отримали розвиток перші соціальні програми. Завдяки системам соціального захисту сучасні західні економіки отримали назву соціально орієнтованих.

Констатуємо, що існують ґрунтовні дослідження цієї проблеми, все ж можна говорити про досить побіжний аналіз американської моделі. З огляду на це метою пропонованої статті є здійснення компаративного аналізу ключових моделей публічного управління соціальним захистом, які наразі функціонують на Заході.

У результаті комплексного і систематичного висвітлення автор дійшов висновку, що не існує ідеальної системи, яка б повністю підходила для ефективної модернізації вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом. Проте висвітлення західних моделей свідчить, що системи публічного управління у сфері соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування солідарної відповідальності. Отже, найкращим варіантом, на нашу думку, було би спрямування зусиль на побудову та запровадження такої вітчизняної моделі, що відповідала б умовам соціально орієнтованої економіки і становила б поєднання елементів кращих традицій публічного управління соціальним захистом в західних країнах.

Ключові слова: публічне управління, соціальний захист, соціальна політика, західні моделі, континентальна модель, англосаксонська модель, скандинавська модель, південноєвропейська модель, американська модель.

The relevance of the topic of the study is due to the fact that social protection of the population has become a major attribute of public administration of any civilized state. The task of most social protection systems is to support the stability of people's incomes, to provide equal access to health care and to provide the necessary social services. As an organized system, it exists in many countries around the world. In economically developed countries, social protection is the most important part of the national economy, the cost of which now accounts for more than a quarter of gross domestic product. The most developed social protection systems are in Western countries. It was in them that the first social programs appeared and developed. Thanks to social protection systems, modern western economies have been called socially-oriented. It was in them that the first social programs appeared and developed. Thanks to social protection systems, modern western economies have been called socially-oriented.

Noting that there are sound developments in the problems under study, we can still state that a rather cursory analysis of the American model is made. Accordingly, the purpose of the proposed article is to carry out a comparative analysis of the key models of public administration of social protection currently in place in the West.

Accordingly, the purpose of the proposed article is to carry out a comparative analysis of the key models of public administration of social protection currently in place in the West.

As a result of complex and systematic coverage, the author has come to the conclusion that there is no ideal system that would be fully suitable for the effective modernization of the national system of public administration of social protection. At the same time, the coverage of Western models shows that public administration systems in the field of social protection are the most important area of practical application of joint and several liability. Accordingly, the best option, in our view, would be to direct efforts to build and implement a domestic model that would meet the conditions of a socially oriented economy and would be a combination of elements of the best traditions of public administration of social protection in Western countries.

Key words: public administration, social protection, social policy, western models, continental model, Anglo-Saxon model, Scandinavian model, South European model, American model.

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-2>

Мелконян А.Г.

аспірант кафедри державного управління

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Історично склалося, що соціальний захист у різних країнах, регіонах світу має свою специфіку. Вона зумовлена низкою як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Національні системи публічного управління соціальним захистом сформувалися з урахуванням специфіки економічного, соціального і культурного розвитку країн. Однак, попри відмінності в шляхах розвитку, особливостях організації,

обсягах послуг, а також методах фінансування, всі системи соціального захисту функціонують на основі єдиних принципів, а саме принципу соціального страхування, принципу соціального забезпечення, принципу допомоги, принципу соціальної солідарності [2, с. 14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значення даної теми завжди захоплювало дослідників соціальних та політичних явищ розглядати її та вести розробки концепцій

в даних межах. Проблема публічного управління соціальним захистом розглядалася у працях як зарубіжних науковців О. Амінова, В. Антропова, В. Шаріна Д. Бонолі, Г. Карнаша, С. Фармана, О. Сафронова, Л. Лозовова, так і українських вчених Л. Павлова, Г. Григораш, Т. Григораш, В. Олійник, І. Субачова.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Можемо наголосити на тому, що в працях названих вчених присутній аналіз або лише однієї певної моделі, або здебільшого акцентується увага лише на європейських моделях, тоді як американська висвітлюється досить побіжно.

Мета статті – здійснити порівняльний аналіз ключових моделей публічного управління соціальним захистом, які наразі функціонують на Заході.

Виклад основного матеріалу. З огляду на мету представленої дослідження для нас особливий інтерес становлять ті моделі, які найбільш усталені на Заході:

- 1) континентальна (модель Бісмарка) (Німеччина, Франція);
- 2) англосаксонська (модель Беверіджа) (Велика Британія та Ірландія);
- 3) скандинавська (Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція);
- 4) південноєвропейська (Греція, Іспанія, Італія, Португалія);
- 5) американська.

Розглянемо детально кожну з цих моделей, виявимо їх специфіку і особливості.

Отже, історично перша модель соціального страхування була пов'язана з ім'ям О. фон Бісмарка. Її також називають корпоративістською. У концептуальному плані особливість німецької моделі прояснює її порівняння з іншою відомою моделлю – англосаксонською, пов'язаною з ім'ям британського державного діяча, лорда У. Беверіджа. Як показує у своїй відомій статті «Класифікуючи держави добробуту: двовимірний підхід» швейцарський дослідник Д. Бонолі, модель Бісмарка порівняно з аналогічною моделлю Беверіджа характеризується такими рисами:

– по-перше, Бісмарківська соціальна політика повністю ґрунтується на соціальному страхуванні;

– по-друге, вона забезпечує не рівномірні, а пов'язані з попереднім заробітком страхові виплати працівникам;

– по-третє, право на одержання допомоги зумовлюється задовільною історією страхових внесків;

– по-четверте, фінансування страхових фондів ґрунтується на внесках одночасно працівників та працедавців [6, с. 136].

Головна ж відмінність між моделлю Бісмарка і моделлю Беверіджа, на думку Д. Бонолі, полягає в тих цілях, які ставить собі соціальна політика в обох випадках, зокрема, якщо соціальна політика Бісмарка скерована на підтримку стабільного рівня доходу працівників, то модель Беверіджа націлена на запобігання бідності.

Дослідник пише таке: «<...> у чисто Бісмарківській державі добробуту, власне кажучи, не існує турботи щодо бідності і щодо тієї групи населення, яка не бере участі в ринку праці. Бісмарківська соціальна політика є могутнім інструментом посилення позицій робітників у ринковій економіці. Навпаки, Беверіджська соціальна політика, що визначається як така, що має на меті запобігання бідності, спрямована на все населення країни, вона не є обмеженою певною соціальною групою, бо в іншому випадку викорінення бідності було б неможливим» [11, с. 358].

Нарешті, представимо ще одну рису Бісмарківської моделі, що впливає з попередніх. Її особливість в тому, що ця модель є в меншій мірі вертикально перерозподільною, ніж це відбувається у фінансованій з податкових надходжень системі соціальної допомоги або універсальній системі соціального забезпечення. У Бісмарківському соціальному страхуванні перерозподіл здійснюється горизонтально, тобто між людьми приблизно однакового рівня доходу, які по-різному мають стосунок до певного соціального ризику. Це відбувається завдяки тому, що фінансування Бісмарківського соціального страхування засноване на страхових внесках. Воно здійснює виплати, які приєднані до попереднього рівня доходів [12, с. 363].

Тому, на наш погляд, Бісмарківська модель також встановлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту та успішністю (тривалістю професійної діяльності). Соціальні права зумовлюються тими відрахуваннями, які виплачуються протягом усього активного життя, тобто соціальні виплати приймають форму відкладених доходів (страхових внесків). Страхові каси, керовані на паритетних або розділених засадах роботодавцями та працівниками, збирають відрахування із заробітної плати, з яких формуються різні професійні страхові фонди і здійснюються соціальні виплати. Через це соціальний захист незалежний від державного бюджету.

Як вважають дослідники, від моделі Бісмарка принциповим чином відрізняється модель Беверіджа, яку інакше називають англосаксонською, або універсалістською, моделлю. У чому її основні особливості? Тут дуже важливо враховувати історичний кон-

текст. Якщо, як було сказано вище, модель Бісмарка виникла в історичних умовах, в яких консервативній німецькій державі необхідно було впоратися з соціал-демократами (звідси впливає особлива турбота німецького канцлера про робітників – основну соціальну базу соціал-демократів), то модель Беверіджа виникла в умовах Другої світової війни, коли соціально-економічне становище Великобританії було досить важким. І в цих умовах військового і післявоєнного занепаду найважливішим завданням для державної політики стала не підтримка особливого статусу тієї чи іншої соціальної групи, а поліпшення становища населення в цілому. Тому не випадково, що головною метою, проголошеною у відомій доповіді Беверіджа (1942), було усунення бідності [6, с. 139].

Беверіджська модель виходить з того, що будь-яка людина незалежно від її належності до активного населення, має право на мінімальну захищеність від захворювань, старості чи іншої причини скорочення ресурсів. У тих країнах, які обрали дану модель, діють системи страхування на випадок хвороби, прикріплення до яких є автоматичним, а пенсійні системи забезпечують мінімальні доходи всім людям похилого віку незалежно від їх попередніх зусиль щодо відрахувань від заробітної плати (так звані соціальні пенсії на відміну від професійних). Такі системи соціального захисту фінансуються через податки з державного бюджету. У такому разі переважає принцип національної солідарності, що будується на концепції розподільної справедливості [7, с. 123].

На особливу увагу заслуговує ще одна модель публічного управління соціальним захистом, а саме скандинавська (шведська).

Цій моделі властиві такі ознаки:

- універсалізм (охоплення усіх верств населення) та солідарність (кожен громадянин порівну і незалежно від соціального статусу бере участь у фінансуванні системи соціального захисту, роблячи внески відповідно до своїх доходів) – це основні принципи шведського соціального захисту;

- соціальний захист – це право усіх громадян, забезпечене переважно державним сектором (бюджетом);

- виняток становить страхування на випадок безробіття (добровільне, контрольоване профспілками);

- фінансування відбувається переважно за рахунок податків, хоча певну роль відіграють страхові внески підприємців і найнятих робітників;

- фінансове підґрунтя – висока продуктивність праці, стабільні темпи національного

зростання економіки, наявність об'єднань працедавців і профспілок, а також договірних відносин між ними, які контролює держава;

- чисельність безробітних втрачає актуальність, адже платниками податків стають підприємства;

- держава основну увагу зосереджує на створенні сприятливого інвестиційного клімату в економіці [4, с. 53].

Основою появи цієї моделі слугувало те, що ще у середині XIX ст. німецьким філософом, економістом і юристом Л. фон Штейном (1815–1890 рр.) були розроблені основні риси держави, яка служить всьому населенню країни, які потім оформилися в поняття «соціальна держава». Л. фон Штейн включив в перелік функцій держави підтримку абсолютної рівності в правах для всіх суспільних класів і для окремої приватної самовизначальної особистості за допомогою своєї влади.

На початку XX ст. у Швеції діяли дві такі системи соціального страхування:

- для літніх і інвалідів (пенсійне страхування у разі старості та інвалідності);

- від безробіття. Таке страхування дозволило створити реальну забезпечену старість [1, с. 8–9].

Фінансово-економічною основою скандинавської моделі соціального захисту слугує перерозподіл через державний бюджет прибуткових податків, що стягуються за прогресивною шкалою, а також інших податків і страхових внесків. Відмінними рисами скандинавської моделі є універсальна державна система базового соціального захисту і наявність додаткового корпоративно-страхового компонента системи соціального захисту. Держава забезпечує високий рівень якості і загальнодоступність соціальних послуг (зокрема, безкоштовне медичне обслуговування, освіту тощо) [10, с. 76].

Як показують деякі автори, успіх шведської моделі пов'язується з тривалим перебуванням при владі соціал-демократів (з 1930-х років з невеликими перервами), однак більш глибокі причини цього успіху виявляються не тільки у відповідній політиці, але значною мірою і в суспільній та політичній культурі шведів. Назвемо показники цієї культури:

- прагнення до співпраці, досягнення цілей шляхом ведення переговорів, пошуку і знаходження консенсусу;

- демократизм шведського суспільства;

- прагнення до справедливості і егалітаризму;

- толерантність [6, с. 137].

Отже, соціально-економічні та політичні успіхи шведської моделі публічного управ-

ління соціальним захистом, на нашу думку, багато в чому зумовлені високим рівнем культури компромісу, а також досить важливими ідеалами рівності та справедливості. Саме ці принципи і дозволили Швеції досягнути досить високого ступеня соціальної солідарності. За допомогою цього вдалося побудувати соціал-демократичну модель добробуту. Як зазначається в одному з досліджень, «суть шведської моделі <...> зводиться до такого: держава всіяко і послідовно проводить виробничу соціальну політику, інвестуючи кошти в забезпечення зайнятості та мобільності робочої сили, її перепідготовку, освіту дорослих, профілактику хвороб і нещасних випадків, допомогу сім'ям» [9].

Сучасний зарубіжний дослідник В. Ханеш виділяє ще одну модель соціальної політики – рудиментарну, яка представлена в країнах Південної Європи. У цих країнах лише в останні десятиліття під впливом соціально-економічних структурних змін були створені або вдосконалені системи загального соціального забезпечення [5, с. 107].

Представники південноєвропейської моделі соціального захисту – це Греція, Іспанія, Італія та Португалія.

Головні ознаки моделі такі:

1) відносно низький рівень соціальної захищеності;

2) соціальний захист (турбота сім'ї, родини, приватної благодійності);

3) соціальна політика з переважно пасивним характером, зорієнтована на компенсацію втрат у прибутках окремих категорій громадян;

4) асиметрична структура соціальних витрат (найзначнішу частку соціальних витрат становить пенсійне забезпечення – 15,4% від ВВП, а на підтримку сім'ї, материнства, освіти й політику зайнятості витрачаються порівняно незначні кошти, а саме близько 0,8%;

5) несприятливі макроекономічні показники, зокрема високий темп інфляції, низький рівень ВВП на душу населення, низький рівень народжуваності, високий рівень державної заборгованості, тінізація економіки тощо [8, с. 164–165].

Загалом же треба відзначити, що в рамках Європейського Союзу була сформована європейська соціальна модель, принципи розробки та здійснення соціальної політики в рамках якої були сформульовані в Інтеграційній стратегії ЄС і полягають у:

– збереженні досягнутих соціальних стандартів;

– пріоритетній підтримці найбільш вразливих соціальних груп населення;

– компенсації несприятливих наслідків об'єднаних процесів ЄС (приймаються спеціальні програми в інтересах соціальних груп, які стикаються з необхідністю зміни професії, місця проживання або роботи в ході реалізації інтеграційних заходів);

– соціальній та економічній конвергенції, тобто скороченні розриву в рівнях економічного і соціального розвитку різних країн, забезпеченні розвитку для тих, хто відстає;

– встановленні мінімальних соціальних стандартів;

– поділі фінансової відповідальності за діяльність підприємств між адміністрацією та працівниками (участі трудящих в розподілі фінансових результатів діяльності підприємств);

– праві на поліпшення виробничого середовища, охорону здоров'я і забезпечення безпеки на робочих місцях тощо [3, с. 194].

Водночас, на наш погляд, не варто обмежуватися європейськими моделями публічного управління соціальним захистом. Так, доволі важливою є інша класифікація, яка поділяє світову практику публічного управління соціальним захистом на консервативну, соціал-демократичну, католицьку і ліберальну. На останній можна трохи детальніше зупинитися, адже специфіка соціальної політики європейських країн найбільш чітко простежується при її порівнянні з американською моделлю розвитку соціальної сфери.

Американську модель вважають найяскравішим виявом лібералізму. Головний принцип моделі такий: якщо вклад громадянина визначає його доступ до ринку більшості продуктів, то доступ до системи соціального захисту повинен визначатись тим же чинником. Ця модель виокремлює соціальний захист з вільного ринку й обмежується захистом лише тих, хто позбавлений інших доходів, окрім соціальних виплат. Згідно з нею проблема соціального захисту розв'язується переважно на рівні підприємств і найманих робітників через профспілки. Водночас спрямування частини коштів на забезпечення соціального захисту людей здійснює держава.

У заходах з соціальної підтримки населення США заслуговує на особливу увагу розроблення таких програм фахової підготовки та перепідготовки кадрів: охоплення системою соціального захисту широких верств населення; надання допомоги тим, хто її потребує, у тому числі в натуральній формі (безоплатна медична допомога, талони на безкоштовне отримання продовольчих товарів, субсидії на житло). Отже, соціальна допомога надається за рахунок державних асигнувань, а соці-

альне страхування утворюється на засадах цільового податку на соціальне страхування, який стягується з роботодавців та найманих працівників [8, с. 166].

Висновки. Отже, здійснивши аналіз специфіки функціонування ключових західних моделей публічного управління соціальним захистом, можемо зробити такі висновки. Не існує ідеальної системи, яка б повністю підходила для ефективної модернізації вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом. Водночас висвітлення західних моделей свідчить, що системи публічного управління у сфері соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування солідарної відповідальності. Найкращим варіантом, на нашу думку, було би спрямування зусиль на побудову та запровадження такої вітчизняної моделі, що відповідала б умовам соціально орієнтованої економіки і становила б поєднання елементів кращих традицій публічного управління соціальним захистом в західних країнах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аминов И.И. Реализация идеи социального государства в скандинавских странах. *Грамота*. 2010. № 1 (32) : в 2-х ч. Ч. II. С. 8–9.
2. Антропов В.В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореферат дис. ... докт. эконом. наук : 08.00.14 «Мировая экономика». Москва, 2007. 48 с.

3. Газетов В.И., Хоменко В.И. Эволюция и реализация социальной политики Европейского союза. *Пространство и время*. 2012. № 2 (8). С. 193–198.

4. Системи соціального страхування зарубіжних країн : навчальний посібник / Григораш Г.В., Григораш Т.Ф., Субачов І.Т. та ін. Дніпропетровськ : ДДФА, 2007. 146 с.

5. Особенности реализации моделей социальной политики / З.А. Калов, Ф.М. Куршаева, Л.У. Хациева. *Современные проблемы науки и образования*. 2009. № 2. С. 106–108.

6. Канарш Г.Ю. Основные модели социального государства / Г.Ю. Канарш. *Знание. Понимание. Умение*. 2018. №1. С. 128–142.

7. Лозовова Л.А., Немашкалова К.Г. Анализ зарубежных моделей социальной политики. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2014. № 1. С. 120–128.

8. Павлова Л.О. Політико-економічний аналіз системи соціального захисту населення в Україні : рук. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01 ; ІРД НАН України. Львів, 2015. 230 с.

9. Сафронов А.П. Внутренние противоречия шведской модели благосостояния. *Научный эксперт. Научный электронный журнал*. 2008. Вып. 11. С. 72–79. URL: http://riskprom.ru/_ld/0/80_NEX_11_2008_Swe.pdf (дата обращения: 12.07.2019).

10. Шарин В.И. Социальная защита населения. Екатеринбург : Полиграфист, 2005. 300 с.

11. Bonoli G. Classifying Welfare States: a Two dimension Approach. *Journal of Social Policy*. 1997. Vol. 26. Issue 3. July. pp. 351–372.

12. Farman C., Perrins C. The New British System of Social Security. *Social Security Bulletin*. 1947. February, pp. 9–19.