

І. С. Бандура,  
аспірант, Академія муніципального управління, м. Київ

# ІНСТРУМЕНТИ ТА МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РІЗНИХ КРАЇН

I. Bandura,  
postgraduate student, Academy of Municipal Administration, Kyiv

## TOOLS AND MODELS OF STATE SOCIAL POLICY DIFFERENT COUNTRIES

**Визначено, що побудова певної моделі соціальної політики, як правило, більшою мірою є прерогативою держави, тому використовувати ринкові методи у чистому вигляді як мінімум важко. При цьому найбільша ефективність теоретично досягається за рахунок впровадження квазіринкових відносин і механізмів у соціальну сферу. Досліджено, що в процесі розвитку сформувався багатий інструментарій соціальної політики, конкретний вибір і ефективність якого є предметом гострих дискусій вчених і практиків. Прихильники ліберальної доктрини вважають, що занадто активне втручання держави і "щедрі" соціальні програми послаблюють стимули до праці у одержувачів допомог, і в той же час зменшують стимули до інвестування у тих, хто більшою мірою фінансує ці програми за рахунок прогресивних податків. Навпаки, неокейнсіанці і інституціоналісти вважають, що проблема бідності не вирішена сьогодні до кінця навіть у розвинених країнах, що не виправдовує максимального втручання держави в економіку.**

**It was determined that the construction of a model of social policy is generally more the prerogative of the state, so the use of market methods in pure form at least difficult. The greatest theoretical efficiency is achieved through the introduction kvazirynkovykh relations and mechanisms in the social sphere. Studied that emerged in the development of rich tools of social policy, the specific choice and efficiency which are the subject of intense debate scientists and practitioners. Supporters of the liberal doctrine believe that too active state intervention and "generous" social programs weaken incentives to work with beneficiaries, and at the same time reduce the incentives to invest in those who are more financing these programs through progressive taxation. Instead, neokeynsiantsi and institutionalists believe that the problem of poverty is not solved by the end of today, even in developed countries does not justify the maximum state intervention in the economy.**

*Ключові слова: соціальна допомога, пенсія, пільги, соціальні проблеми, система соціальної політики, соціальні програми, соціальна нерівність.*

*Key words: social assistance, pensions, benefits, social problems, the system of social policy, social program, social inequality.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ І ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Державна соціальна допомога передбачає надання малозабезпеченим сім'ям, самотнім громадянам, а також іншим категоріям громадян соціальної допомоги,

субсидій, соціальних послуг і життєво необхідних товарів. Соціальна допомога безпосередньо пов'язана з такими інструментами, як соціальна допомога, пенсія та пільги. Соціальне обслуговування являє собою діяльність спеціальних служб з підтримки, надання соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг і матеріальної



Рис. 1. Інструментарій державної соціальної політики

допомоги, проведення соціальної адаптації та реабілітації громадян, які перебувають у важкій життєвій ситуації.

У зв'язку з тим, що проблема зайнятості є однією з гострих соціальних проблем, методи та інструменти регулювання ринку праці займають особливе місце в системі соціальної політики. Держава законодавчо визначає умови найму і загальні умови укладення колективних трудових договорів, бере на себе організацію системи освіти, професійно-технічної підготовки і перепідготовки працівників. За рахунок державних субсидій заохочується мобільність працівників, стимулюється розвиток дрібного і середнього бізнесу, виявляються пільги підприємцям, які створюють нові робочі місця. У періоди криз держава вдається до використання громадських робіт.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Питання дослідження інструментів та моделей державної соціальної політики, а також окремих її напрямів та зарубіжного досвіду висвітлено в працях В.І. Муравйова, Н.М. Мужикової, В.Ф. Пузирного, Л.А. Семиног, І.А. Грицяка, А. Донця, Н.А. Гнидюка, О.М. Рудіка, П.І. Шевчука, М.А. Асжиної, Г.Г. Чибрикова, Л.М. Ентіна, Ю.С. Кашкіна, В. Кернза, Г.К. Дмитрієвої, С.Ю. Кашкіна, М.Л. Ентіна, П. Родієра, Афаг Рамиз кизи Різаєвої, А.Є. Сергєєва тощо.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є систематизація інструментів та моделей державної соціальної політики різних країн.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Істотним методом впливу на ціну праці є визначення в законодавчому порядку мінімальних розмірів заробітної плати. З мінімальною заробітною платою пов'язаний і мінімальний розмір пенсії по старості, інвалідності та ін. Важливим інструментом у визначенні та регулюванні доходів населення є здійснення індексації заробітної плати, збереження її купівельної спроможності.

Забезпечення необхідних житлових умов розглядається в сучасних західних країнах як напрям соціальної політики, має значення для здійснення структурних зрушень, так як легко і швидко вирішуються житлові проблеми сприяють рухливості робочої сили. Цей напрям реалізується шляхом виділення соціальних трансфертів для надання допомоги населенню, орендує житло.

Як альтернативу держава заохочує самостійне житлове будівництво. Наприклад, територіальні органи влади самі створюють відносно дешеві комплекси житла і здають їх в оренду сім'ям з низькими доходами. Інший шлях соціальної підтримки в цій галузі передбачає використання житла, побудованого приватними бу-

**Таблиця 1. Основні моделі державної соціальної політики різних країн**

Види моделей	Концепція (доктрина)	Спосіб фінансування соціальних програм; основні методи
<i>ліберальні</i>		
Англо-саксонська (США, Канада, Великобританія, Ірландія, Австралія, Нова Зеландія)	Ліберальна (неолібералізм)	Дрібні програми соціальної допомоги
Європейська (Німеччина, Франція, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Швейцарія)	Соціального ринкового господарства	Високорозвинена система державного і приватного соціального страхування, програми професійної перепідготовки
Східно-азіатська (Японія, Південна Корея, Гонконг, Сінгапур)	Лібералізм (його різновид патерналізм)	Значна соціальна роль корпорацій; високорозвинені системи приватного страхування (медичного та пенсійного)
<i>Егалітарні</i>		
Скандинавська (Фінляндія, Швеція, Норвегія)	Егалітаризм	Масштабні фінансування програми професійної перепідготовки і розвинена система соціального страхування
Радянська (колишні соціалістичні країни)	Егалітаризм	Масштабні загальні державні соціальні програми

дівельними кооперативами. Роль держави тут проявляється в наданні землі будівельним організаціям на вигідних умовах, здійсненні їх пільгового кредитування або м'якого оподаткування.

На рисунку 1 представлені основні форми, методи та інструменти державної соціальної політики, які розроблені і застосовуються на цей час у різних країнах.

Побудова певної моделі соціальної політики, як правило, більшою мірою є прерогативою держави, тому використання ринкових методів у чистому вигляді як мінімум важко. При цьому найбільша ефективність теоретично досягається за рахунок впровадження квазіринкових відносин і механізмів у соціальну сферу [1, с. 126].

Як показало дослідження, в процесі розвитку сформувався багатий інструментарій соціальної політики, конкретний вибір і ефективність якого є предметом гострих дискусій вчених і практиків. Прихильники ліберальної доктрини вважають, що занадто активне втручання держави і "щедрі" соціальні програми послаблюють стимули до праці у одержувачів допомог, і в той же час зменшують стимули до інвестування у тих, хто більшою мірою фінансує ці програми за рахунок прогресивних податків. Навпаки, неокейнсіанці і інституціоналісти вважають, що проблема бідності не вирішена сьогодні до кінця навіть у розвинених країнах, що не виправдує максимального втручання держави в економіку.

Аналіз застосовуваного в різних країнах інструментарію соціальної політики підтверджує висловлену на початку параграфу ідею про те, що конкретна комбінація використовуваних методів та інструментів визначається закономірностями соціально-економічного розвитку тієї чи іншої країни і становить основу реалізованих національних моделей соціальної політики, між якими існують значні концептуальні, національні, культурно-етнічні відмінності [2, с. 9]. Історико-логічний та порівняльний аналіз дозволив виділити два основних види моделей соціальної політики: ліберальний (європейська, англо-саксонська, східно-азіатська моделі) і егалітарний вид (скандинавська і радянська модель) (табл. 1).

Критеріями віднесення країн до тієї чи іншої моделі були: концептуальна підстава, в якій відображаються закономірності соціально-економічного розвитку; застосовувані методи і інструменти, особливості (спосіб) фінансування соціальних програм.

Під теоретичною моделлю соціальної політики в даному дослідженні розуміється формалізований опис соціально-економічних явищ і процесів, структура якого визначається як об'єктивними властивостями, зумовленими масштабами виконання державою соціальних функцій і методами соціальної політики, так суб'єктивним цільовим характером дослідження.

Європейська модель реалізовувалася в деяких країнах континентальної Європи: Німеччини, Австрії, Франції, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії; англо-саксонська модель — в США, Канаді, Ірландії, Австралії, Нової Зеландії, Великобританії; східно-азіатська — в Японії, Південній Кореї, Гонконгу, Сінгапурі; скандинавська — в Швеції, Данії, Норвегії та Фінляндії; радянська — в СРСР і частково в країнах колишнього "соціалістичного табору" [3, с. 81].

Будь-яке втручання держави в формі матеріальної підтримки як організацій, так і населення, призводить до порушення конкурентного порядку. Проте участь держави в економічному житті суспільства є необхідною умовою нормального функціонування соціальної ринкової економіки. Масштаби участі держави у вирішенні соціальних проблем визначаються закономірностями соціально-економічного розвитку і різні в розвинених країнах.

Наприклад, англо-саксонська модель, заснована на неоліберальної доктрини, орієнтована на ринковий розподіл доходів при мінімальному втручанні держави в їх регулювання. Підставою такого підходу, що отримало розповсюдження на початку 80-х років ХХ століття, стала необхідність посилення конкурентоспроможності економіки [4]. З одного боку, це передбачало згортання державної діяльності щодо вирівнювання доходів, з іншого боку, зниження податкового тягаря зробило стимулюючий вплив на приватний сектор. У всякому разі, успішність даної моделі багато в чому спиралася на розвинені громадські організації, що захищають інтереси, в тому числі соціальні, різних громадських груп.

Економічна ефективність, будучи головним параметром в діяльності неоліберальної держави, задає жорсткі рамки англо-саксонської моделі соціальної "політики. Великобританія тут є винятком, тому що після Другої Світової війни зберігає розвинену систему соціального захисту. Відмінною рисою США є відсутність єдиної загальнодержавної системи соціального захисту. Є розрізнені дрібні програми соціальної допомоги, націлені на вузьке коло одержувачів, які лише частково охоплюють нужденних: наприклад, виплати дітям-утриманцям, які пережили батьків, допомога особам, які не мають медичної страховки і деякі інші. Таким чином, держава переорієнтує основну частину населення на приватні системи страхування, недоступні соціально незахищеним групам населення.

Європейська модель заснована на ордоліберальних принципах. У них визнається необхідність і бажаність державного перерозподілу з метою згладжування економічної та соціальної нерівності до рівня, не порушує основу соціального ринкового господарства — ринковий механізм. На відміну від англо-саксонської моделі, де критерій ефективності у вирішенні питань розподілу доходів відіграє вирішальну роль, в європейській моделі, як писав А. Мюллер-Армак, "соціальні цілі відіграють таку ж важливу роль, як і економічні цілі" [5, с. 24]. Що стосується питання розподілу доходів це означає, що держава, підтримує, гарантує і захищає за допомогою норм, законів та інститутів ефективну роботу ринкового механізму, створюючи при цьому умови для зростання добробуту всіх соціальних груп.

У скандинавській моделі ринок є системою, що самоорганізується, в якій держава виступає лише одним з господарюючих суб'єктів. Політика в області перерозподілу носить егалітарний характер, і соціальні цілі мають пріоритет перед економічними, тому через бюджет перерозподіляється до 60% ВВП. Для даної моделі характерна менша ієрархія заробітних плат, велике податкове навантаження і прогресивний податковий податок, який призводить до вирівнювання доходів, одержуваних в якості заробітної плати, ще до отримання соціальних трансфертів. Пріоритетним методом соціальної політики в галузі соціального захисту є програми професійної підготовки і перепідготовки, працевлаштування безробітних, а не трансферти, хоча їх роль значима в даній моделі. Розвинена система соціального страхування забезпечує всіх (в тому числі імущих) громадян виплатами через хворобу, при догляді за дітьми, а також компенсує витрати на навчання.

У європейській і скандинавській моделі при високому рівні розвитку державного соціального страхування роль приватного страхування (особливо в скандинавській моделі) невелика. Одночасно держава створює сприятливі умови для розвитку приватного страхування за допомогою зниження податкового навантаження. "Пропуски" в охопленні державним соціальним страхуванням (їх одержувачем може бути тільки той, хто робив внески раніше) на відміну від англо-саксонської моделі не є підставою для віднесення людини до категорії бідних, оскільки в

цих країнах (Німеччина, Франція, Нідерланди, Данія) існує законодавчо закріплене право на отримання мінімального доходу і право на інші види соціальної допомоги. За образним висловом М. Альбера, "злидні майже заборонені федеральним законом про соціальну допомогу" [6, с. 154]. Німецька держава зобов'язана за діючими законами забезпечити потребу у необхідному споживанні: житло, їжу, життєво важливі лікарські засоби, догляд та тощо. Якщо в ліберальній моделі сильніше розвинене правове регулювання, то в моделі "держави добробуту" — перерозподіл доходів. Застосовуваний критерій справедливості визначатиме ефективність використовуваних методів.

У східно-азіатської моделі інституційно закріплені загальне страхування на право отримання медичної допомоги та пенсійне страхування. Наприклад, в Японії є велика різноманітність систем страхування, пов'язано це з тривалою еволюцією національної моделі. Соціальне страхування в Японії стало розвиватися в формі різних видів взаємодопомоги для працівників за місцем їх роботи з метою розосередження ризиків. Пізніше ця система була перетворена в систему страхування, якому підлягають всі особи найманої праці, а потім поширена на громадян, що займаються самостійною підприємницькою діяльністю.

Моделі держави добробуту, які склалися в різних країнах, досить переконливо демонструють, що, з одного боку, досягнення одних і тих же цілей соціальної політики можливо різними методами, а з іншого боку, це дозволяє виявляти різні аспекти з метою, до яких країни на різних етапах еволюції прагнуть в своїй соціальній політиці, виявляти загальне і особливе в моделях соціальної політики.

Спосіб фінансування державою соціальних програм є своєрідним критерієм, що дозволяє розрізняти моделі між собою, оскільки особливості фінансування соціальних програм в кінцевому підсумку визначаються кількісними і якісними параметрами діяльності держави. Немає однозначної відповіді на питання, яку роль відіграє держава як основний суб'єкт в соціально-економічному розвитку цих країн. Якщо розглядати кількісні показники (масштаби державної участі визначаються питомою вагою державних доходів і витрат в національному доході і ВВП), то ця частка коливається від 30% в США до 62% в Швеції.

Рішення задач соціальної політики і цілеспрямоване регулювання соціальних процесів на державному рівні здійснюється шляхом перерозподілу національного доходу. Ян Тінберген оцінив частку перерозподілу національного доходу на соціальні потреби населення для ряду країн, яку умовно можна було б назвати показником соціалізації. Цей показник для чотирьох країн виглядає наступним чином: Швеція — 0,299; Нідерланди — 0,28; США — 0,125; Японія — 0,1 [7, с. 126]. Показники інших країн Західної Європи знаходяться між екстремальними значеннями Швеції — Японії. Очевидно, що вирішальну роль в оцінці впливу і ефективності перерозподілу і регулювання процесів у соціальній сфері відіграють складно визначаються



якісні характеристики державної участі в регулюванні "соціальних процесів.

Країни Азії (Японія, Гонконг, Сінгапур, Південна Корея і Тайвань) на соціальні потреби витрачають 5—15% ВВП. Різниця з європейськими країнами істотна. Але це і є прикладом того окремого випадку, при якому звернення тільки до макроекономічних показників не найкращий метод дослідження, оскільки в азіатських країнах забезпечення високого рівня життя покладено головним чином на роботодавця. Підприємці та корпорації зобов'язані за законом надати досить широкий діапазон соціальних заходів щодо забезпечення працівників і їх сімей, які в європейських країнах забезпечуються державою. При цьому необхідно враховувати той факт, що багато азіатські країни реалізують заходи соціальної політики при більш низькому рівні економічного розвитку, ніж в європейських країнах.

## ВИСНОВОК

Всі розглянуті моделі можна умовно об'єднати в три типи соціальної політики — інституційний (англо-саксонська і східно-азіатська модель); програмний (європейська "модель") і структурний (скандинавська, радянська модель). Інституційний тип має на увазі, що держава приходить на допомогу людині тільки тоді, коли не залишається іншої альтернативи в особі ринку, різних інститутів взаємодопомоги та благодійності, сім'ї та близьких, тобто держава по суті стає останнім інститутом надання підтримки нужденним. При цьому той факт, що людина опинилася в скрутній ситуації, розглядається переважно як його особиста невдача.

У рамках програмного типу соціальної політики держава бере на себе зобов'язання забезпечити певний мінімальний стандарт добробуту як право громадянина. Тому соціальні програми розглядаються як нормальна складова частина життя товариствами такої держави.

Проте, не дивлячись на успіхи соціальної політики, розвинені країни стикаються з багатьма соціальними протиріччями. Ці факти свідчать про те, що не існує універсальної моделі соціальної політики. Сучасний етап соціального регулювання характеризується також переміщенням його акцентів на нові методи та інструменти: поряд з диверсифікацією соціальних програм, вдосконаленням системи посібників з безробіття і бідності, упор робиться на створення нових робочих місць, розвиток нових форм зайнятості та перенавчання.

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що державна соціальна політика реалізується через три основні форми: правову, фінансову та виробничу. Кожна форма включає в себе комплекс методів та інструментів, комбінація яких визначається національною моделлю державної соціальної політики. За критеріями (концептуальна підстава застосування методів і інструментів, особливостей (способів) фінансування соціальних програм) виділено два основних види моделей соціальної політики: ліберальний (європейська, англо-саксонська, східно-азіатська) і егалітарний вид (скандинавська, радянська мо-

делі), які об'єднані за відповідними параметрами в три типи соціальної політики — інституційний (англо-саксонська і східно-азіатська модель); програмний (європейська модель) і структурний (скандинавська, радянська модель).

## Література:

1. Портер М. Конкуренція: учеб. пособ. / М. Портер: пер. с англ. — М.: Вільямс, 2000. — 495 с.
2. Саблук П.Т. Кластеризація як механізм підвищення конкурентоспроможності та соціальної спрямованості аграрної економіки / П.Т. Саблук, М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. — 2010. — № 1. — С. 3—12.
3. Семенов В. Регіональний рекреаційний кластер у контексті структурної перебудови економіки регіону / В. Семенов, В. Мозгальова, І. Давиденко // Регіональна економіка. — 2006. — № 3. — С. 78—89.
4. Соколенко С. Кластерний підхід як технологія управління регіональним економічним розвитком [Електронний ресурс] / С. Соколенко. — Режим доступу: <http://ucluster.org/blog/2012/06/klasternij-pidkhiyak-tehnologiya-upravlinnya-regionalnim-ekonomichnim-rozvitkom/>
5. Торгачев Д.Н. Управление инновационным развитием социальной сферы региона на основе кластерного подхода / Д.Н. Торгачев // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2012. — № 4 (27). — С. 23—25.
6. Ціхановська О.М. Кластеризація як новий методичний механізм розвитку сільських територій / О.М. Ціхановська // Економіка АПК. — 2007. — № 5. — С. 153—155.
7. Шкурін Г.Т. Кластерний принцип соціально-економічних відносин у підвищенні рівня життя сільського населення / Г.Т. Шкурін // Економіка АПК. — 2008. — № 2. — С. 124—129.

## References:

1. Porter, M. (2000), Konkurencija [Competition], Vil'jams, Moscow, Russia.
  2. Sabluk, P.T. (2010), "Clustering as a mechanism to enhance the competitiveness and the social orientation of agrarian economy", Ekonomika APK, vol. 1, pp. 3—12.
  3. Semenov, V. (2006), "The regional recreational cluster in the context of economic restructuring in the region", Regnal'na ekonomika, vol. 3, pp. 78—89.
  4. Sokolenko, S. (2012), "The cluster approach as the technology of management regional economic development", Ukrainskie Klasteri, available at: <http://ucluster.org/blog/2012/06/klasternij-pidkhiid> (Accessed 20 June 2016).
  5. Torgachjov, D.N. (2012), "Management of innovative development of the social sphere of the region on the basis of cluster approach", Vestnik Altajskoj akademii jekonomiki i prava, vol. 4 (27), pp. 23—25.
  6. Ghanov's'ka, O.M. (2007), "Clustering as a new mechanism methodical development of rural areas", Ekonomika APK, vol. 5, pp. 153—155.
  7. Shkurin, G.T. (2008), "Cluster principle of social and economic relations in improving of rural welfare", Ekonomika APK, vol. 2, pp. 124—129.
- Стаття надійшла до редакції 21.06.2016 р.*