

## КОНЦЕПЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Проаналізовано поняття соціальної держави. Визначено основні завдання та ознаки соціальної держави та їхній вплив на процес державного управління.*

*The concept of the social state is analysed in the article. Basic tasks and signs of the social state and their influence are determined on the process of state administration.*

**Ключові слова:** держава, державне управління, соціальна держава, публічний менеджмент.

В умовах економічної та політичної кризи для України актуальним стає пошук ефективних моделей державного управління. Можна стверджувати, що державне управління цілком залежить від того, яким чином визначаються функції держави, яка модель діяльності державних органів влади визначена як головна для забезпечення функціонування суспільства. У цьому аспекті важливим є дослідження проблем різноманітного трактування змісту державно-управлінської діяльності. Формування цього змісту в усьому світі відбувалося протягом тривалого часу. На сьогодні важливим для України стає розбудова саме соціальної держави, яка забезпечить захист більшості населення від можливих соціальних ризиків економічної кризи. Тому обрана тема є актуальною.

Це зумовлює мету даної статті – дослідити становлення соціальної держави та визначити вплив цього типу держави на модель державного управління.

Процес виникнення і становлення соціальної держави має довгу та складну історію. Ідейна основа соціальної держави сходить до уявлень античних мислителів про ідеальний державний устрій, який базується на принципі ендомонізму, його практичне формування – відображає об'єктивний процес зростання соціальної ролі держави в регулюванні суспільних відносин в індустріальному та постіндустріальному суспільствах. Промислова революція та індустріалізація країн Західної Європи викликали нове різке майнове розшарування суспільства, породили гострий антагонізм між різними соціальними групами. Ліворадикальний шлях вирішення цього основного протиріччя капіталістичного суспільства знайшов своє втілення в теорії марксизму, розповсюдженні крайньо-лівих соціалістичних і комуністичних ідей, у соціалістичній революції та практиці соціалістичного будівництва. Шлях соціал-реформістський – спричинив появу соціал-демократичних та неоліберальних концепцій, які виступали за поступове вдосконалення, еволюцію індустріального суспільства, зокрема за допомогою створення соціальної держави, у практиці соціально-економічних і політичних реформ, що проводяться буржуазною державою і спрямовані на створення рівних можливостей для кожної людини незалежно від соціальної приналежності та походження.

Становлення сучасних форм і моделей соціальної держави відбулося в другій половині XIX ст. у країнах Західної Європи і було зумовлене потребами індустріалізації їхніх економік і регламентації суспільного устрою. До цього періоду державна влада, дотримуючись в основному породжених епохою Відродження і Нового часу принципів лібералізму та індивідуалізму, не робила активних дій, за винятком надання деяких видів гарантій і допомоги (в основному пенсій) військовослужбовцям і державним службовцям.

Сам термін “соціальна держава” уперше було запропоновано в середині XIX ст. відомим німецьким державознавцем і економістом Лоренцем фон Штейном (1815 – 1890 рр.). Він вважав, що ідея держави полягає у відновленні рівності і свободи, у піднятті нижчих, знедолених класів до рівня багатих і сильних. Держава повинна “забезпечувати економічне і суспільне піднесення всіх його членів, тому що розвиток одного є умовою й наслідком розвитку іншого, у цьому змісті ми говоримо про суспільну або соціальну державу” [19, с. 215]. Соціальна держава за Л. фон Штейном, повинна не тільки узаконити й охоронити пануючих, але й свідомо слугувати інтересам усього народу.

Серед ліберальних учених погляди Л. фон Штейна розділяв Ф. Науманн. Його уявлення про активне втручання держави в господарські та соціальні відносини стали традиційними для раннього німецького лібералізму [14]. Ліберали ставили перед державою завдання не тільки захищати власність і соціальний порядок, але матеріально і морально підтримувати нижчі класи через широкі соціальні реформи [18, с. 36–43].

Найбільш радикальну теоретичну концепцію соціальної держави висунув у 1879 р. німецький економіст А. Вагнер, прихильник державницького і християнського соціалізму, що визначав свої переконання як соціально-правові. Його концепція передбачала перетворення буржуазної держави на “державу культури і загального добробуту, одержавлення залізниць, гірських підприємств, банків і страхових організацій, інтеграцію робочого класу в державу і суспільство при запереченні політичних і соціальних революцій [17, с. 76]”.

Сьогодні у працях політологів, економістів, юристів постійно досліджується питання соціальної держави. При цьому сформовані різноманітні підходи до розуміння її змісту.

Так, більшість українських учених розглядають ці питання через призму специфічної діяльності держави в соціальній сфері. Поняття соціальної держави поєднують з формою політичного режиму. Так, Н. Мельникова вважає, що “соціальна держава є певною конституційно-правовою формою і водночас визначальним чинником державного розвитку, що утворює особливий тип політичного режиму [3, с. 138]”.

Відомий дослідник проблем держави і права В. Шаповал пов’язує визначення соціальної держави з соціальною справедливістю та соціальним захистом. Він вважає, що соціальна держава – “це характеристика сучасної держави, за смислом якої державна діяльність має бути спрямована на створення реальних стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров’я тощо і забезпечення таких стандартів для усіх громадян (індивідів), а також на мінімізацію фактичної соціальної нерівності з її економічними наслідками та створення системи соціальної підтримки (захисту) тих, хто цього потребує [10, с. 14]”.

Не менш відомий правознавець О. Скакун при визначенні соціальної держави робить акцент на соціальній захищеності населення, яка забезпечується державою. Визначаючи суть соціальної держави, він зазначає, що “соціальна держава (держава соціальної демократії) – це сучасна політико-правова теорія, де термін “соціальна” несе велике значення навантаження: воно пов’язано із соціальним життям людей, підкреслює, що держава бере на себе турботу про матеріальний добробут громадян, здійснює функцію регулювання економіки з обов’язковим урахуванням екологічних вимог, забезпечує захист економічних і соціальних прав людини [6, с. 137]”.

На соціально-політичному аспекті соціальної держави акцентує увагу І. Новак. Дослідниця відзначає, що соціальна держава може бути визначена як правова, демократична держава, з розвинутим громадянським суспільством, що забезпечує соціальний устрій, який раціонально поєднує в собі засади свободи та влади, ґрунтується на принципах соціальної рівності, справедливості, загальної солідарності та взаємній відповідальності [4, с. 68–69].

Як можна побачити, українські науковці роблять більший акцент на правових, соціальних і політичних якостях соціальної держави.

Значний науковий інтерес представляють підходи до трактування суті соціальної держави західноєвропейських та американських дослідників. Для німецьких учених перш за все характерне об’єднання діяльності держави у сфері соціального захисту громадян і ринкової економіки, що ґрунтується на приватній ініціативі і приносить ресурси для соціальних програм [13, с. 42].

На думку Х. Байера, “сучасна соціальна держава – це централізована керована турбота про забезпечення всіх громадян у всіх життєвих потребах, яка розкривається як щонайперший прояв сучасної демократії, при тому, що соціальна справедливість ґрунтується на економічному лібералізмі [12, с. 9]”.

Складніші наукові схеми вибудовують іспанські фахівці з теорії соціальної держави. Так, наприклад, М. А. Гарсія Еррера розглядає її в контексті відносин між економікою і політикою, політичною владою і ринком, коли капіталістичний розвиток економіки поєднується з упровадженням публічної влади в ринок і розподіл багатств. При цьому фундаментом соціальної держави є пакт між політичними організаціями з суперечливими інтересами, після прийняття якого узгоджуються основні документи, що радикальним чином зачіпають форму держави, економічну структуру й умови життя громадян. Сама соціальна держава, що базується на соціальних перетвореннях і досягненні матеріальної рівності, існує тільки поки матеріалізуються те, що характеризує її соціальні ідеї [15, с. 135-137].

Інший іспанський дослідник, М. Арагон, підкреслює відсутність чіткого визначення того, що можна було б назвати соціальною державою та неможливість точної її ідентифікації як конкретної політичної форми звертає увагу на таку, безумовно, властиву, на його думку, соціальній державі ознаку, як її “відкритий характер, коли все підлягає обговоренню і немає місця ніякому абсолютизму – ні абсолютизму свободи, ні абсолютизму рівності. Вона поводить себе як держава, яка претендує на підтримку рівноваги між свободою і рівністю, причому рівновага знаходиться в постійній напрузі і тому є динамічною, а не статичною, сприйнятливою до постійних удосконалень і інтерпретацій, як це і властиво політичній формі, заснованій на демократичному плюралізмі”. Далі М. Арагон відзначає, що “конституційний принцип соціальної держави сам по собі не вимагає особливих змін складу і функціонування державних органів і діє тільки як принцип, що направляє діяльність держави на зменшення соціальної несправедливості [11, с. 23–26]”.

Формування сучасних моделей соціальної держави в промислово розвинених країнах відбувалося від початку 60-х рр. ХХ ст. Більшість дослідників пов’язують цей факт з високою динамікою перетворень економічного і суспільного устрою, які відбувалися під впливом науково-технічної революції та зміни змісту праці. Знання і професійна кваліфікація працівника перетворилися на найбільш важливий чинник виробництва, що отримало свій вираз у низці теорій: людського капіталу, якості життя і якості трудового життя.

Природа соціальної держави в умовах розвиненого індустріального суспільства, на думку фінського ученого П. Куусі, змінюється: “якщо раніше вона переслідувала мету захисту лише “слабких” і таких, що “мають” потребу, то тепер вона орієнтується на всю націю і перетворилася на “національне надбання” [16, с. 29]”.

Дійсно, модель держави з розвинутою системою соціального захисту населення еволюціонує, перетворюючись на модель держави високої якості життя населення або, як його офіційно проголосили в

конституціях низки країн, – на “соціальну державу” або “державу загального добробуту”. При цьому дані категорії трактуються західними вченими з позиції виконання державою комплексу соціально-захисних функцій, відповідальності уряду за забезпечення основних соціальних потреб громадян, включаючи створення умов для розвитку громадянського суспільства [2].

Особливість соціальної політики розвинених країн полягає в тому, що вона направлена не просто на захист людини від соціальних ризиків (втрати доходу у зв'язку з хворобою, інвалідністю і старістю), але і на недопущення різкої матеріальної та соціальної нерівності, на забезпечення достатньо високого рівня соціальної підтримки і допомоги верствам населення, що мають в цьому потребу, на надання громадянам доступу до якісної охорони здоров'я і освіти.

З цією метою держава активно використовує бюджетне фінансування соціальних програм, приймає різноманітні заходи з розвитку інститутів обов'язкового, добровільного соціального та особистого страхування, стає центральним суб'єктом з виконання соціальних функцій у суспільстві.

Аналіз наявних економічних характеристик даної моделі держави в промислово розвинених країнах свідчить про те, що до його базових функцій входить регулювання доходів населення і створення передумов для високої якості життя. У зв'язку з цим до сталих характеристик соціальної моделі держави відносяться:

- високі витрати суспільства на заробітну плату (40 – 60 % ВВП);
- збалансовані системи доходів населення, які дозволяють попереджати високу їх диференціацію (не більше 1 до 10 разів по крайніх групах);
- розвинена система соціального захисту, витрати на яку складають не менше 20 – 25 % ВВП;
- істотна частка соціальних витрат в державному бюджеті на охорону (7–9 % ВВП) здоров'я і освіти (4 – 6 % ВВП) [8].

Останні 40 – 50 років обсяг виконуваних державою соціальних функцій помітно розширився за рахунок надання державою таких соціальних послуг населенню, як забезпечення зайнятості, соціальний патронаж, формування життєвого середовища для інвалідів, реалізація програм реабілітації окремих соціальних груп, державні програми підтримки і створення необхідних життєвих умов для окремих категорій населення та регіонів.

Як відзначає в зв'язку з цим С. Калашников, стійкими ознаками соціальної держави виступають такі:

- доступність соціальної підтримки для всіх членів суспільства;
- правова природа соціальної політики;
- наявність системи бюджетних виплат;
- наявність державних структур соціального захисту;
- ухвалення державою відповідальності за гідний рівень добробуту громадян [7, с. 22].

З позиції цільових принципів організації соціально справедливого порядку в суспільстві, на думку західнонімецького ученого В. Окенфельза, найважливішими з них є: солідарність, загальне благо, субсидіарність. Ці соціальні принципи складають єдину тріаду, яка тільки в своїй органічній єдності може забезпечити відповідну гармонію ринкової економіки і соціальної держави [5, с. 65].

В економічній політиці соціальної держави потрібне поєднання і заходів державного регулювання, і заохочення конкуренції, і розвитку особистої ініціативи громадян по забезпеченню свого власного добробуту.

У політичній сфері необхідний консенсус головних політичних сил щодо основних цілей і завдань розвитку даного суспільства, системи діяльності соціальних інститутів, що склалася. Це дозволяє забезпечувати спадкоємність соціальної політики держави у випадках демократичної зміни правлячих партій, урядів і вищих державних посадових осіб.

Духовна атмосфера в соціальній державі повинна характеризуватися розвиненим відчуттям громадянськості, соціальної солідарності та гуманізму.

Таким чином, поява поняття соціальної держави є спробою пошуку консенсусного, на відміну від радикальної спроби марксизму, вирішення проблеми розшарування суспільства на багатих і бідних, яке виникло в результаті стрімкого розвитку індустріального суспільства.

Основними ознаками соціальної держави можна вважати такі:

- високорозвинена економіка, яка повинна бути ефективною, соціально орієнтованою і слугувати інтересам усіх верств суспільства;
- сполучення помірного державного регулювання, заохочення конкуренції та розвитку особистої ініціативи громадян із забезпечення власного добробуту в економічній сфері;
- консенсус головних політичних сил щодо основних цілей і завдань розвитку даного суспільства, стійка система діяльності соціальних інститутів у політичній сфері;
- духовна атмосфера в соціальній державі повинна характеризуватися розвиненим почуттям громадськості, соціальної солідарності й гуманізму [2, с. 51–52].

У державному управлінні поява поняття соціальної держави (держави загального добробуту) приводить до того, що за державою закріплюються економічні та соціальні функції та переорієнтують діяльність державних органів з контролю та регулювання до надання послуг. Це вимагає урахування ринкової специфіки економічної системи та соціальної стратифікації суспільства. При цьому ця специфіка полягає в постійній плінності економічного та соціального середовища, підвищенні ролі держави у суспільних процесах. Тому адміністративна (класична) модель державного управління, яка була

домінантною майже впродовж 200 років, почала не спрацьовувати. Це, з нашої точки зору, зумовлено низкою причин таких:

- постійна плинність економічного і соціального середовища призводила до того, що бюрократичні правила не встигали корегуватися відповідно до вимог практики діяльності державного управління, а як результат державне управління, з його бюрократичною організацією, виступало гальмівним елементом суспільного розвитку;

- низька ефективність державного управління, що пов'язана з ієрархічною організацією бюрократичної моделі та орієнтацію на виконання процедур незалежно від урахування затрат ресурсів і часу;

- відсутність зворотного зв'язку між державним управлінням і суспільством. Орієнтування виключно на виконання функцій, що визначені правилами, фактично зводило нанівець необхідність урахування змінюваних інтересів суспільства;

- формування ідей соціальної держави (або держави загального добробуту) спонукало по-іншому розглядати сутність державного управління. Спочатку виникла необхідність утручання держави в економічні справи з метою забезпечення захисту робітників від свавілля власників. А з часом держава взяла на себе забезпечення соціальної справедливості, соціальної рівності, соціальної солідарності через створення мінімального соціального забезпечення для кожного громадянина.

Усі ці причини обумовили розробку нових підходів до змісту державного управління. І одним з таких підходів був державний (публічний) менеджмент ("public management"). У 1970–90-ті рр. до практики діяльності більшості країн світу почали запроваджувати менеджерський підхід, що було запозичено з бізнес-сфери.

Наприкінці 1970-х рр. в індустріально-розвинених державах сформувалися передумови для переходу до нової (постіндустріальної) економіки та було освоєно цілий клас нових технік управління, характерних для бізнес-процесів (передача другорядних функцій і процесів на аутсорсінг, залучення різних постачальників робіт і послуг з різних країн і секторів економіки, конкурсне розміщення підрядів тощо). Ці техніки управління могли бути переміщені в державну сферу та потенційно були здатні забезпечити значну економію суспільних ресурсів при виконанні державних функцій. Останні необхідно було розбити на базові й другорядні "бізнес-процеси", виявити адресатів продуктів державної діяльності, приписати адресатам статус бенефіціарів, а продуктам – послуги, співвіднести витрати на їхнє надання.

Цілеспрямований перехід до нової концепції державного управління був ознаменований серією реформ державного апарата, здійснених в індустріально розвинених країнах в 1980–1990-і рр. Найбільш успішно реформи пройшли в США, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії й Австралії (країнах з англо-саксонською державно-правовою традицією), а також у Скандинавських державах, що мали подібну правову систему. Англо-саксонська традиція, що розглядала державу та її органи як один з ринкових інститутів і постачальника послуг своїм громадянам, виявилася доречною.

У 1980–1990-ті рр. у США було сформульовано пропозиції з перебудови системи державного управління за зразком ринкових інститутів, орієнтації державної служби на надання послуг "клієнтам" і переходу до "нового публічного менеджменту" на базі трьох "Е" (економія, енергійність і ефективність). Шлях від теорії до практики проклала комісія віце-президента США А. Гора, яка констатувала, що державні структури Америки перетворилися на неефективні й закриті для громадян монополії. Нею було запропоновано провести повний реінжиніринг системи державного управління ("reinventing the government"). Як підсумок – у країні було розроблена й реалізована модель "націленого на результат" державного сектора, в якій під результатом розумілися послуги громадянам і їхнім організаціям, задоволеність останніх функціонуванням апарата державної влади [1].

Комісією А. Гора було висунуто більше 380 рекомендацій з підвищення ефективності державного управління, що включали пропозиції про скасування дублюючих програм, поліпшенні розподілу обов'язків усередині федеральних відомств, передачі частини їхніх функцій громадським і комерційним структурам. Ці заходи повинні були дозволити скоротити штати й видатки на управління, зробити апарат більш гнучким і динамічним, підвищити довіру громадян до інститутів виконавчої влади [1].

Приблизно в цей же час у Великобританії спочатку консерватори, а потім і лейбористи почали впроваджувати систему "нового менеджменту" в державне управління, роблячи його усе більше ринковим і клієнтозорієнтованим, виділяючи публічні послуги і поступово розширюючи практику передачі їхнього надання в приватний сектор на ринкових умовах. У 1998 р. було реалізовано програму "Наступні кроки", відповідно до якої було встановлено 160 основних показників результативності діяльності держави. Їхнє досягнення стало основним завданням державних органів, керівники яких одержали свободу у виборі програмних заходів і матеріальному заохоченні працівників. Управління повинне було бути націлене на максимальну ринкову ефективність (більша кількість послуг при високій якості й найменших витратах; заповзятливість і результативність, а не вислуга та вірність) [1].

Наприкінці 1990-х рр. концепція публічного менеджменту була піддана критиці. Сутність її полягала в тому, що державне управління не можна розглядати лише як процес надання послуг населенню, а саме населення як простих клієнтів для цих послуг, не можливо знайти чітку міру ефективності державного управління, яку не завжди можна оцінити економічними показниками, а соціальні показники є дуже розмитими і невизначеними. Усе це спонукало до розвитку нових моделей державного управління: партисипативної, моделі доброго врядування (good governance), політичних мереж (Political Network), що

буде розглянуто в наступних дослідженнях.

#### Література:

1. *Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по напр. и спец. "Политология", "Гос. и муниципальное управление", "Юриспруденция" / И. А. Василенко. – 2. изд., перераб. и доп. – М. : Издательская корпорация "Логос", 2000. – 200с. – (Учебник для XXI века).
2. *Гончаров П. К.* Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – (Серия "Политология"). – 2000. – № 2. – С. 46–59.
3. *Мельникова Н.* Політична демократія у системі соціальної держави / Н. Мельникова // Вісник Львівського університету. – (Серія "Філософські науки"). – 2002. – Вип. 4. – С. 137–142.
4. *Новак І. М.* Деякі концептуальні підходи до розбудови соціальної держави в Україні / І. М. Новак // Демографія та соціальна економіка – науково-економічний та суспільно-політичний журнал. – К., 2004. – № 1-2. – С. 67–73.
5. *Окенфельз В.* Социальное католическое учение и экономический порядок / В. Окенфельз // Politekonom. (Российско-германский журнал по экономической теории и практике). – 2000. – № 2 (13). – С. 60–65.
6. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Социальное государство: концепции и сущность : антология / М. Каргалова, С. Калашников, А. Галкин [и др.] – М. : Огни, 2004. – 128 с.
8. Социальное государство: [краткий словарь-справочник] / Н. Н. Гриценко, Ю. Е. Волков, В. Н. Киселев, В. Я. Саленко [и др.] – М. : АТиСО, 2002. – 449 с.
9. *Фомина В. Н.* Государство всеобщего благоденствия / В. Н. Фомина // Энциклопедический социологический словарь. – М., 1995. – С. 142.
10. *Шаповал В.* Конституційна категорія соціальної держави / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 5. – С. 14–19.
11. *Aragon M.* Los problemas del Estado Social / M. Aragon // Sistema. – Madrid, 1994. – № 118/119. – 23–32 p.
12. *Bair H.* Ehrlichkeit im Sozialstaat / H. Bair. – Zurich, 1988.
13. *Braun H.* Mathilde N. Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg nach Europa : Beiträ□ge zum dritten Sozialpolitischen Symposion Trier / H. Braun, M. Niehaus (Hg.). – Frankfurt; New York: Campus, 1990. – 194 p.
14. *Gall L.* Liberalismus und "burgerliche Gesellschaft". Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland / L. Gall // Historische Zeitschrift. – 1975. – Bd. 220. – P. 324–356.
15. *Garcia Herrera M. A.* El fin Estado Social / M. A. Garcia Herrera // Sistema. – Madrid, 1994. – №118/119.
16. *Kuusi P.* Social policy for the sixties; a plan for Finland. With a pref. and introd. by Heikki Waris. [Translated by Jaakko Railo] - Helsinki: Finnish Social Policy Association / P. Kuusi, 1964. – 295 p.
17. *Ritter G.* Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich / G. Ritter. – Munchen, 1989. – 233 s.
18. *Sheehan J. J.* Der deutsche Liberalismus. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg 1770–1914 / J. J. Sheehan. – Munchen, 1983.
19. *Stein L. von.* Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands / L. von. Stein. - Stuttgart, 1876.

Надійшла до редколегії 11.03.2009 р.