

УДК 340.1

Н. М. ОНИЩЕНКО

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

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВИЙ КОНТИНУУМ

Є думка, що вперше поняття «соціальна держава» було запроваджено в науковий обіг в 1850 р. німецьким вченим Лоренцом фон Штайном.

Взагалі термін «соціальний» у латинській мові означає «загальний, суспільний», тобто стосується життя людей в суспільстві. Тому «соціальною» в найширшому сенсі цього слова є будь-яка держава, як продукт суспільного розвитку. Однак у даному випадку під «соціальною державою» мається на увазі держава, що володіє особливими якостями і функціями.

Існування і діяльність соціальної держави тісно пов'язані з такими суспільними явищами, як демократія, громадянське суспільство, правова держава, свобода і рівність, права людини, справедливість тощо.

Ідея соціальної державності сформувалася в кінці XIX – початку XX ст. як результат об'єктивних соціально-економічних процесів, що відбуваються в житті суспільства, коли колізують два найважливіші принципи – принцип свободи і принцип рівності. Теоретично склалися два підходи до співвідношення цих принципів. Адам Сміт, Джон Стюарт Мілль, Бенжамен Констан, Джон Локк тощо відстоювали теорію індивідуальної свободи людини, визначаючи основним обов'язком держави охороняти цю свободу від будь-якого втручання, в тому числі й від втручання самої держави. При цьому вони розуміли, що в кінцевому рахунку така свобода може призвести до нерівності, однак вважали свободу найвищою цінністю.

Інший підхід уособлює Жан-Жак Руссо, який, не заперечуючи значення індивідуальної свободи, вважав, що всі повинні бути підпорядковані принципу рівності, забезпечувати який – завдання держави.

Надалі ідея соціальної держави починає отримувати все більше визнання, втілюватися на практиці і конституціях сучасних держав. Вперше держава була визнана як соціальна в Конституції ФРН 1949 року. Так чи інакше, принцип соціальності виражений в конституціях Франції, Італії, Португалії, Туреччини, Іспанії, Греції, Нідерландів, Данії, Швеції, Японії та інших держав. Велике значення для теорії і практики соціальної держави мало вчення англійського економіста Джона Мейнарда Кейнса (1883–1946), під впливом поглядів якого сформувалася концепція держави загального благоденства, яка виходить із (зростання) соціальної функції держави.

Соціальна держава формується в умовах демократії, громадянського суспільства і має бути правовою в сучасному розумінні цього значення й характеристик. Нині правова держава повинна бути соціальною, а соціальна держава не може не бути правовою¹.

Теорія і практика правової держави, як уже зазначалося, передували ідеї і практичному втіленню держави соціальної, і їх можна розглядати як певні етапи в розвитку суспільства.

Витоки соціальної політики держави знаходяться в далекому минулому і мають непересічне значення сьогодні. Зрозуміло, про соціальну державу як особливу політико-правову реальність можна говорити лише тоді, коли соціально орієнтована політика фактично стає основним напрямом її діяльності і поширюється на широке коло об'єктів. Крім того, соціальною може бути тільки держава, що має високий рівень економічного розвитку, причому в структурі економіки має бути врахована соціальна орієнтація держави. Як вважають деякі вчені, момент реального виникнення соціальних держав слід віднести до 60-х рр. XX століття. У кожній же конкретній країні первинна стадія формування соціальної держави пов'язується зі встановленням відповідальності держави за надання кожному громадянину прожиткового мінімуму, що в подальшому трансформується в обов'язок держави забезпечити кожному громадянину гідний рівень життя, а отже – відповідальність держави перед громадянським суспільством та людиною.

Крім того, слід враховувати, що проведення державою соціально орієнтованої політики є нелегкою справою, яка передбачає необхідність враховувати суперечливі складні фактори. Соціальна держава має постійно налагоджувати баланс між свободою ринкової економіки і необхідністю впливати на розподільчі процеси з метою досягнення соціальної справедливості, нівелювання соціальної нерівності.

У контексті сучасного процесу конституційного реформування теорія соціальної держави набуває особливого значення у зв'язку з соціальною політикою, яка повинна вибудовуватися не згідно із «залишковим принципом», а відповідати європейським стандартам та загальнолюдським вимогам.

Отже, звернемо увагу саме на соціальну політику. На жаль, внаслідок усім відомих причин (корупція, недобросовісна конкуренція, зловживання службовим становищем тощо) соціальна політика до недавнього часу відтворювала, як уже наголошувалося, «залишковий принцип» і визначалася як політика для найбільш уразливих верств населення. У жодному разі не відкидаємо потребу адресної допомоги, розуміючи, що це на сьогодні пріоритетний напрям уваги держави в соціальній сфері; особливо щодо учасників АТО, членів їх сімей, вимушених переселенців, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-сиріт, дітей-інвалідів, тих, хто терміново потребує складної комплексної медичної терапії тощо. Втім, хочемо наголосити, що розуміння соціальної політики повинно бути більш об'ємним, якщо можна так висловитися, більш сучасним, більш цивілізованим щодо улаштування європейського співжиття у «просторі свободи, безпеки і правосуддя»².

Отже, в центрі уваги сьогодні повинні знаходитися:

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

2) розробка концепції, принаймні в доктрині «правомірного мотивування», стимулювання в рамках соціальної політики. Це підтримка нанотехнологій, новаторських проектів розвитку, можливостей використання потенціалу соціально активної, талановитої молоді тощо. До речі, одним із визначень політики є наступне: «політика – мистецтво можливого (О. Бісмарк)». Не зважаючи на певну «абстрактну» форму висловлювання, можемо зазначити, що, мабуть, саме таке визначення є найбільш відповідним сучасним умовам, з одного боку, а з іншого, – таким, що відповідає потребам людини в усіх сферах її життєдіяльності. Про потребу необхідних зрушень в цьому напрямі неодноразово наголошують і вчені, і практики. Нагальною є необхідність підготовки високотехнологічних спеціалістів у державі. Втім, без серйозної політики держави в цьому напрямі сьогодні розмірковувати, прогнозувати розвиток потужного науково-технічного комплексу в майбутньому неможливо. Так, серед напрямів соціальної політики ЄС визначено: Європарламент та Рада «можуть ухвалювати заходи, щоб заохотити співпрацю держав-членів шляхом ініціатив, спрямованих на поглиблення знань, розвиток обміну інформацією та найкращими практиками, сприянням інноваційним підходам та досвіду оцінювання» (ст. 153 п. 2 а)³.

Декілька прикладних ілюстрацій. Йдеться про гранти (правові стимули, правомірна мотивація відповідної поведінки). Справа в тому, що навіть у доктринальному аспекті це поняття не одержало відповідного наукового опрацювання у вітчизняній науці, деталізацію, вивчення. Отже, зрозуміло, що на практиці в такому разі важко конструювати відповідну політику щодо максимального використання потенційних можливостей цього заохочувального засобу. Принагідно хочемо нагадати, що в європейських країнах утворено навіть науково-практичний напрям – «грантологія». У науковому сенсі «грант» може використовуватися в декількох аспектах:

1) грошові кошти, які передаються на проведення наукових досліджень фізичним і юридичним особам і не потребують повернення;

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

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

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

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

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

У цьому аспекті хочемо процитувати О. Хеффе: «Якщо людське співжиття хоче набути легітимного характеру, то воно повинно: по-перше, мати правовий характер; по-друге, право повинно набути якості справедливості, і, по-третє, справедливе право повинно захищатися громадським правопорядком, а отже, мати облік справедливої держави»⁴.

У такий спосіб спробуємо розглянути моделі соціальної політики, які існують на сьогодні або існували в минулому, враховуючи, що вчені зазначають: соціальна політика держави – це певна орієнтація в системі

засобів і способів з оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними та іншими групами, створення тих чи інших умов для задоволення життєвих потреб їх представників. Це визначення є досить широким, хоча в науковому вжитку можна зустріти і більш вузькі: соціальна політика – це напрям діяльності держави, що втілюється в її соціальних програмах⁵. Отже, спробуємо систематизувати різновиди моделей соціальної політики.

У сучасному світі виділено наступні чотири моделі соціальної політики:

- 1) Велика Британія, Ірландія, Канада – англосаксонська, вона передбачає відносно низький рівень перерозподілу ВВП (не більше 40 %);
- 2) друга модель – країни Південної Європи, а саме Греція, Іспанія, Італія – південно-європейська. Обсяг ВВП – від 60 до 40 %;
- 3) третя – скандинавська модель (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія) найбільш близька до патерналістської моделі. Показник податкових прибутків держави в ВВП в Данії, наприклад, 52 %. Недоліками даної системи є жорстка податкова система, спрямована на зрівняння прибутків;
- 4) четверта модель використовується Німеччиною, Австрією, Бельгією, Нідерландами, Швейцарією (до 50 % перерозподілу ВВП).

Втім, слід зазначити, що запровадження моделі соціальної політики під «копірку» або «калькування» є помилкою. Зрозуміло, що ця модель повинна викристалізуватися з урахуванням загальної моделі соціально-економічного розвитку держави.

Враховуючи це, хотілося б зупинитися на принципах, яким повинна, окрім іншого, відповідати модель української соціальної політики сьогодення:

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

б) принцип юридичної відповідальності держави перед особою і громадянським суспільством. Справа в тому, що юридична відповідальність особи перед державою здобула чітке висвітлення і в доктринальному, і в нормативному змістах. Втім, відповідальність держави перед особою – це принцип, який тільки одержує своє доктринальне опрацювання та нормативне оприлюднення. Зрозуміло, що принцип правової держави – взаємна відповідальність держави і особи, є сьогодні передумовою розвитку громадянського суспільства;

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

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

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

д) принцип соціальних гарантій – передбачає надання громадянам гарантованого державою мінімуму з надання соціальних послуг щодо навчання, виховання, духовного та фізичного розвитку, професійної підготовки, працевлаштування; обсяг, види і якість яких повинні забезпечити розвиток гармонійної особистості, відповідний баланс реалізації цілей і можливостей соціальної політики;

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

Запропоновані принципи не являють собою замкнену систему, можуть і повинні доповнюватися на різних етапах право-державотворення. Так, ці принципи повинні відповідати задачам, які можна виокремити як найбільш важливі в сфері соціальної політики на сьогодні:

- 1) захист непрацездатного населення в умовах кризових проявів;
- 2) допомога найбільш вразливим прошаркам населення, серед яких: учасники АТО, члени їх сімей, діти, позбавлені батьківського піклування, діти-сиріти, вимушені переселенці тощо;
- 3) сприяння формуванню соціально активної особистості.

Одним із векторів сучасного наукового дослідження, безумовно, повинно стати вивчення феномена соціальної активності членів громадянського суспільства під час трансформаційних демократичних зру-

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

Отже, на наш погляд, сутнісним призначенням соціальної політики є піклування щодо найбільш уразливих верств населення. Соціальна політика вже сьогодні повинна орієнтуватися і щодо інтересів молоді, і щодо інтересів дитини, інтересів людей похилого віку тощо. Тільки за цих умов можна наблизитися до європейського розуміння загальнолюдських цінностей. Проте соціальна політика – це водночас політика, спрямована на формування соціально активної особистості, активного носія ідеалів громадянського суспільства, активної творчої особистості з відповідним культурним потенціалом, здатної самостійно і творчо мислити, приймати рішення, нести відповідальність за наслідки своєї діяльності.

¹ Онiщенко Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : моногр. / Н. М. Онiщенко, Н. М. Пархоменко ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «юридична думка», 2011. – 176 с.

² Договір про утворення Європейського Союзу (розділ V) (в редакції Лісабонського договору) ; пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко / за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – С. 104. – 536 с. – С. 104.

³ Договір про функціонування Європейського Союзу. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) ; пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко / за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – С. 154.

⁴ Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М., 1994. – С. 11–12.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.) / уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – С. 1035.

Резюме

Онiщенко Н. М. Соціальна держава та соціальна політика: причинно-наслідковий континуум.

Стаття присвячена науковому аналізу явища «соціальна політика», її сутнісному наповненню в умовах формування та розвитку громадянського суспільства і соціальної держави.

Окремий вектор розгляду присвячено моделям соціальної політики, їх становленню й відображенню в конкретних правових та державних системах. Певна увага приділена групі принципів, що на розсуд автора рельєфно відображають новели сучасної соціальної політики, а також завданням соціальної політики сьогодення в Україні.

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

Резюме

Онiщенко Н. Н. Социальное государство и социальная политика: причинно-следственный континуум.

Статья посвящена научному анализу явления «социальная политика», ее сущностному наполнению в условиях формирования и развития гражданского общества и социального государства.

Отдельный вектор рассмотрения посвящен моделям социальной политики, их становлению и отражению в конкретных правовых и государственных системах. Определенное внимание уделено группе принципов, которые на усмотрение автора рельефно отражают новеллы современной социальной политики, а также задачам социальной политики настоящего в Украине.

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

Summary

Onishchenko N. The welfare state and social policy: a causal continuum.

The article is devoted to scientific analysis of the phenomenon «social policy» and social state. It essentially filling in the formation and development of civil society. A separate dedicated vector consider models of social policy, its formation and display of specific legal and governmental systems. Some attention was paid to the group principles at the discretion of the author's novels reflect strikingly modern social policy and social policy objectives today in Ukraine.

Key words: welfare state, politics, social policy, social policy models, social policy, civil society, gerontology.