

ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Вступ

Порівнювати соціальну політику різних країн надзвичайно складно. Дехто, напевне, вважатиме це некоректним, мовляв, різні традиції, різна культура, різні політичні системи, різні потреби й засоби їхнього задоволення. До того ж інформація щодо соціальних індикаторів, особливо офіційна статистика, — джерело, до якого дослідникам належить поставитися з обачністю. Однак без співставлення ситуації в різних країнах інколи важко адекватно визначити сутність та динаміку процесів, що відбуваються в соціальній сфері конкретної держави.

Зміна геоекономічних, геополітичних, геосоціальних та геокультурних умов призводить до того, що індустріалізовані країни переживають процеси перетворення своєї соціальної політики, викликані, зокрема, уявленнями про те, який рівень витрат на соціальну сферу може дозволити собі держава. І тому вчені прагнуть досягнути суті і перспективи трансформацій, адже практичні наслідки цього процесу потребують відповідного опису та аналізу. Осмислення процесів, що відбуваються в моделях соціальної політики економічно розвинутих країн, які, на відміну від колишніх соціалістичних країн, не зазнавали радикальних політичних і економічних трансформацій, дозволяє описати та проаналізувати процеси змін у соціальній сфері, спричинені глобалізацією.

У роботах таких вчених, як Г. Еспінг-Андерсен, П. Спікер, У. Лоренц, А. Сіленко, О. Новікова, В. Жуков, Е. Гансова, В. Гордіна та ін. представлено умовні класифікації соціальної політики, загальні схеми опису моделей соціальної політики. М. Фірсов, Г. Попович, О. Іванова, В. Сокурєнко, Г. Мірошніченко

змальовують динаміку розвитку поглядів на роль держави у забезпеченні добробуту громадян. Д. Свонк, Б. Дікон, С. Сіденко, В. Близнюк, Н. Лакіза-Сачук та ін. розглядають сучасні трансформації моделей соціальної політики під впливом глобалізації.

Проте дослідники часто аналізують системи соціального страхування, соціального захисту чи регулювання ринку праці, не приділяючи належної уваги іншим напрямам соціальної політики, як-от політиці охорони здоров'я чи житловій політиці, або використовують для порівняльного аналізу не комплексний, міждисциплінарний підхід, а вузькі методологічні підходи — економічний аналіз, правовий аналіз тощо. Поза увагою дослідників при описі політики в соціальній сфері в конкретній країні нерідко залишаються прикладні аспекти формування соціальної політики та наслідки реалізації політики, наприклад, адміністрування соціальних програм та принцип побудови таких програм.

У цій статті розглянуто підходи та методи, які застосовують при аналізі соціальної політики, описано деякі існуючі теоретичні моделі соціальної політики, зроблено спробу подати схему опису соціальної політики, яка інтегрує сучасні підходи до аналізу політики.

Підходи та методи, які застосовують для аналізу соціальної політики

Наукове осмислення ролі держави в забезпеченні добробуту громадян, а відтак і у соціальній політиці, відбувалося за рахунок інтеграції різних підходів, обґрунтованих у філософських та політичних теоріях.

Учені напрацювали чимало теорій, методів, підходів, принципів і схем, які дозволяють зіставляти різні аспекти життя країн, зокрема й різні сфери внутрішньої політики. За Р. Чілкоутом, порівняльний аналіз політики спирається на чотири групи теорій: системні теорії; культурні теорії; теорії розвитку; класові теорії.

При проведенні порівняльних політичних досліджень найчастіше використовують системний підхід. Соціальна політика,

до якої відносять політику зайнятості, політику освіти, політику охорони здоров'я, житлову політику та політику соціального захисту, є свого роду системою. Для неї важливими є і формальні інститути, що відповідають за розробку й реалізацію політичних заходів, і політичні партії, і зацікавлені групи, зокрема групи тиску, і взаємозв'язок між потребами, законами, службами, послугами, результатами, що все разом і утворює систему.

Проте та чи інша модель соціальної політики має в своїй основі певні цінності (наприклад, соціальну справедливість, рівність, прагматизм або інше). А оскільки соціальна політика спрямована на людей, то вивчення їхнього задоволення чи незадоволення її результатами, а також прагнення змін можна вважати частиною порівняльного аналізу.

Методи аналізу, які використовують у порівняльній соціальній політиці, традиційно поділяють на кількісні та якісні. Однак при аналізі наявних статистичних даних часто виникає проблема надійності та валідності інформації. Наприклад, коли зіставляють рівень бідності в різних країнах, завжди виникає питання, яким чином це вимірювали, а коли йдеться про порівняння розміру ВВП у різних країнах — яким чином враховано те, що значна частина ринку в деяких із них перебуває в «тіні». Проблеми використання якісних методів пов'язані з вибором країн для включення в дослідження, культурними та, можливо, ідеологічними упередженнями, тобто певною суб'єктивністю дослідника, що, в принципі, властиво для неопозитивістських досліджень у будь-якій гуманітарній сфері.

Класифікації моделей соціальної політики

Для аналізу публічної політики в соціальній сфері важливо дотримуватися не тільки загальних методів та підходів політичного аналізу, але й зважати на те, що соціальну політику традиційно характеризують за цінностями, покладеними в основу перерозподілу суспільних благ та надання соціальних послуг.

Серед найвідоміших класифікацій соціальної політики можна назвати такі, що були запропоновані Р. Тітмусом (1974),

Г. Еспінг-Андерсоном (1980), Р. Мішрою (1981), В. Джорджем та Р. Уїлдінгом (1985), У. Лоренцом (1991).

Р. Тітмус (1974) вважав, що існують три моделі соціальної політики: залишкова, інституційно-перерозподільча та модель індустріальних досягнень. В основу цієї класифікації було покладено принцип розподілу державної соціальної допомоги.

Г. Еспінг-Андерсен (1980) дослідив та класифікував моделі соціальної політики різних індустріалізованих країн (див. табл. 1), виділивши корпоративістську, соціал-демократичну та ліберально-політичну. Наприклад, у скандинавських країнах існує загальне очікування, що потреби людей має задовольняти держава на універсальній основі, тоді як у США очікують, що державні соціальні служби допомагатимуть тільки найнужденнішим. Корпоративізм передбачає активну участь профспілок та об'єднань роботодавців у соціальних програмах.

Таблиця 1. Характеристики моделей соціальної політики

Модель	<i>Соціал-демократична</i>	<i>Корпоративістська</i>	<i>Ліберальна</i>
Політична основа	Широкий компроміс	Коаліція між роботодавцями та працівниками	Вільний ринок
Принцип надання послуг	Універсальний	За місцем роботи	За залишковим принципом
Рівень державних витрат на соціальну сферу	Високий	Високий	Низький
Ринок праці	Високий рівень зайнятості, висока платня	Низький рівень зайнятості, висока платня	Високий рівень зайнятості, низька платня

Р. Мішра (1981) поклав в основу класифікації такі критерії, як ступінь втручання держави, потреби як підґрунтя для соціальних програм, спектр соціальних послуг, охоплення населення

соціальними програмами, розмір соціальних виплат, відсоток національного прибутку, що витрачається на соціальну сферу, застосування перевірки нужденності при призначенні соціальної допомоги, статус клієнтів, роль недержавних організацій тощо [¹]. Вчений виділяв залишкову, інституційну та соціалістичну моделі, наголошуючи на тому, що моделі відрізняються не стільки за фундаментальними принципами, скільки за історичними умовами, в яких вони формувалися.

В. Джордж та Р. Уїлдінг (1985), прибічники радикальної соціальної політики, побудували свою класифікацію, спираючись на вплив ідеології та нормативних політичних принципів на соціальну політику. Ці британські науковці виділяють такі моделі, як антиколективістська (в основі якої лежить ліберальна ідеологія правого крила), вимушено соціалістична (спирається на віру в те, що можливе ефективне державне регулювання ринкової економіки й прагматизм у наданні соціальних послуг), фабіанський соціалізм (відданість ідеям економічної рівності, демократичним процесам та сильній системі соціального захисту), марксистська (розподіл суспільних благ згідно із потребами людей) [²].

У. Лоренц у своїй книзі «Соціальна робота в Європі, яка змінюється» (1991, укр. переклад 1997) виділив чотири моделі соціальної політики: скандинавську, залишкову, корпоративістську, рудиментарну. Перші три моделі цілком відповідають тим, що були запропоновані Г. Еспінг-Андерсеном, четверту автор приписує Португалії, Іспанії, Греції тощо. Головна риса, що притаманна цій моделі: юридичні права на соціальний захист мінімальні або взагалі відсутні, функції соціального захисту, зокрема надання індивідуальних соціальних послуг і догляд держава перекладає на волонтерський та неформальний сектори. Важливо, що цей вчений підкреслює: системи соціального забезпечення багатьох країн лише тією чи іншою мірою відповідають описаним моделям. Скажімо, Австралія,

¹ Mishra R. *Society and Social Policy*. 2d ed. London: MacMillan, 1981. — P. 101—134.

² George V., Wilding P. *Ideology and Social Welfare*. — London: Routledge, 1985. — 172 p.

Нова Зеландія чи Канада — ліберальній, Японія чи Швейцарія — корпоративній, Нідерланди чи Австрія — соціал-демократичній.

Суттєвий вплив на національні моделі соціальної політики справляє культура, що панує в конкретному суспільстві. Так, П. Елкок (2001) наводить такі приклади впливу культури на соціальну політику:

- дух підприємництва та давнішня багатокультурність в США перешкодили розвитку сильної, централізованої державної політики соціального забезпечення;
- пов'язана з роботою та ідеєю чоловіка-годувальника німецька соціальна структура не дозволила розвинутися універсальній системі соціального забезпечення;
- конфуціанська культура Японії підтримує ідею сильної особистості та важливості ролі сім'ї у соціальному забезпеченні;
- колоніальні традиції Гонконгу перешкодили розвиткові демократичної моделі соціального забезпечення, де важливу роль відведено державній підтримці.

Отже, на думку цього вченого, при визначенні моделі соціальної політики в конкретній країні потрібно в основу класифікації закладати культурні традиції.

У роботах вчених із пострадянських країн подано критичний аналіз моделей соціальної політики, який враховує реалії політичних процесів, пов'язаних із занепадом соціалістичної системи соціального захисту.

Російський учений В. Гордін (1998) виділяє такі моделі соціальної політики:

- 1) патерналістську (у країнах із директивною економікою, централізованим розподілом соціальних благ та послуг), до основних рис якої автор відносить егалітаризм, етатизм, тобто одержавлення соціальної сфери, зростання соціальної пасивності, безконтрольний бюрократизм та корупцію;
- 2) шведську модель добробуту (у країнах, де панує соціал-демократія), якій властиві егалітаризм, високий рівень державних витрат на соціальну сферу, широка мережа соціальних послуг, рестриктивний (обмежувальний) характер, слабкий зв'язок між ефективністю праці конкретного працівника та його

соціальним захистом, нівелювання в оплаті праці, відсутність конкуренції на ринку соціальних послуг;

- 3) модель «держави загального добробуту» (отримала поширення в індустріально розвинутих країнах, зокрема у Великобританії, Франції та в багатьох європейських державах), у рамках якої надавали гарантію загальнодоступності соціального забезпечення, однак податковий тягар виявився заважким, а якість послуг — занизькою, тому в більшості країн відбулося згортання цієї моделі, а соціальна сфера зазнала приватизації;
- 4) модель «соціального ринкового господарства» (визнає економічну свободу підприємця та заперечує адміністративне втручання в економіку), у рамках якої створено систему соціальних амортизаторів, які не дозволяють людині опинитися за межею бідності, проте держава намагається не брати на себе багато соціальних зобов'язань, а в соціальній сфері панують ринкові відносини;
- 5) ринкова модель (склалася в тих країнах, де панують ліберальні ринкові відносини), якій властиві: орієнтованість соціальної допомоги на вибрані групи населення, для працездатних громадян державна допомога обмежується підвищенням трудової активності, часткове роздержавлення соціальної сфери та диверсифікація надання соціальних послуг, наголос на традиційних цінностях, залучення громад та неурядових організацій [3].

В основу цієї класифікації покладено принцип державного втручання в економіку, а також у соціальну сферу. Таким чином, вчений тісно пов'язує соціальну та економічну політики.

Деякі українські дослідники (О. Новикова, М. Головатий) розглядають тільки дві моделі: ліберальну та соціально-демократичну. Мета соціальної політики в рамках першої моделі — забезпечення рівності можливостей, однакових шансів для самореалізації. Роль держави в наданні соціального захисту полягає у створенні відповідних умов, обсяг соціального захисту скорочується, а держава бере на себе тільки ті функції, які не здатна виконати самотужки особа

³ Управление социальной сферой / под ред. В. Э. Гордина. — СПб: Изд-во Санкт-Петербургского гос.ун-та экономики и финансов, 1998. — С. 12—19.

чи сім'я. Мета соціальної політики в рамках соціально-демократичної моделі — досягнення соціальної справедливості, подолання нерівності, що виникає під час розподілу економічних та соціальних ресурсів. Завдання держави — гарантувати й забезпечувати визначений рівень доходів та соціальних послуг.

Отже підсумуємо, що модель соціальної політики — це умовна характеристика, загальна схема опису найважливіших елементів, що дозволяє порівнювати соціальну політику в різних країнах. В основі такої моделі можуть бути її цінності, цілі, завдання, інструменти та форми реалізації, взаємозв'язок із економічними, демографічними, політичними та іншими чинниками.

Проте традиційні моделі соціальної політики в умовах глобалізації зазнають суттєвих змін і втрачають зв'язок із суто ціннісними орієнтаціями. Ідеологічні настанови конкретного уряду відіграють дедалі меншу роль. У деяких країнах моделі соціальної політики перестають бути «ідеальними» (класичними), перетворюються на фрагментарні, сегментизовані або ж «плюралістичні» [4]. Українська дослідниця соціальної держави А. Сіленко вважає, що правова держава ліберального типу себе вичерпала, та звертає увагу на стійкі ознаки переходу сучасної соціальної держави від етатистського типу до змішаної державно-приватної форми, що значно підвищує ефективність діяльності такої держави [5]. Отже, при аналізі сучасної публічної політики в соціальній сфері доречно розглядати ширші аспекти, аніж це практикувалося при створенні існуючих класифікацій соціальної політики.

⁴ *Spicker P.* Introduction to Social Policy: On-line textbook, 2001. — <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/policy.htm>.

⁵ *Сіленко А.* Основні теоретико-методологічні підходи зарубіжної і вітчизняної політичної науки до визначення і сутності понять «держава загального добробуту» і «соціальна держава» // Людина і політика. — 2001. — № 6. — С. 148—154.

Схема для порівняльного вивчення соціальної політики

2002 року автором було проведено дослідження соціальної політики дев'яти країн світу (Великобританії, Німеччини, Швеції, США, Мексики, Бразилії, Японії, Нової Зеландії, Нігерії). Це дозволило глибше поглянути на спільне та відмінне у макросоціальних процесах і тенденціях.

У ході цього дослідження відпрацьована схема проведення порівняльного дослідження сучасного стану соціальної політики в економічно розвинутих країнах. Вона передбачає розгляд наступних аспектів:

- передумови формування соціальної політики (географічні, економічні, демографічні, історико-культурні);
- базові соціальні індикатори країни (середня очікувана тривалість життя при народженні; смертність немовлят до одного року; коефіцієнт приросту населення; коефіцієнт фертильності (кількість дітей на одну жінку); відсоток населення старше 65 років; відсоток міського населення; рівень захворюваності на ВІЛ/СНІД; індекс людського розвитку; розмір ВВП на душу населення; рівень бідності; коефіцієнт Джині (показник концентрації доходів); рівень безробіття; розмір витрат на медичну сферу та освіту тощо);
- ідеологічні погляди на соціальну політику; вплив міжнародних організацій на визначення пріоритетів у соціальній політиці;
- адміністрування соціальної політики, участь регіональних структур та недержавних організацій;
- соціальні програми (тип їхнього фінансування: за рахунок загальних державних податків чи за рахунок страхових внесків працюючих/роботодавців);
- адресність/універсальність соціальної допомоги та соціального обслуговування, ступінь участі держави у їх наданні;
- регулювання трудових відносин та участь профспілок у цьому; ситуація на ринку праці;
- ступінь державного втручання та фінансування політики охорони здоров'я, політики освіти та житлової політики;

- сприйняття соціальної політики населенням (зокрема, електоральні настрої та поведінка).

Запропонована схема опису політики в соціальній сфері враховує різнопланові теорії та підходи до аналізу публічної політики в цілому й соціальної політики зокрема. Вона ґрунтується на якісних методах дослідження та використовує статистичні дані міжнародних і національних організацій. Застосування комплексного підходу для крос-національних досліджень дозволяє уникати спрощеного підходу, зважати на ту обставину, що соціальна політика за своєю суттю є міждисциплінарною.

Чимало дослідників, зокрема Г. Голдберг [⁶], Р. Хадсон та Е. Уільямс [⁷], У. Епштейн [⁸] стверджують, що глобалізація спричинює конвергенцію усіх моделей у бік неоліберального підходу, який передбачає мінімізацію державних витрат на соціальну сферу. Проведене автором — з використанням запропонованої схеми — дослідження засвідчило: моделі соціальної політики в економічно розвинутих країнах зберігають значну частину властивих їм історичних рис та інструментів розв'язання соціальних проблем.

Незважаючи на активну роль міжнародних організацій у стандартизації соціальної сфери, ситуація в кожній країні залишається до певної міри унікальною, детермінованою не тільки зовнішніми, але й внутрішніми чинниками. Аналіз ситуації у восьми країнах показав, наскільки соціальна політика чутлива до загального політичного контексту та історичних чинників, котрі його зумовлюють. Однак моделі соціальної політики в економічно розвинутих країнах інкорпорують інструменти соціальної політики, властиві

⁶ *Goldberg G. S. Diminishing Welfare: Convergence toward a Liberal Model? // Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision / ed. by Goldenberg G., Rosenthal M. — Westport, Connecticut and London: Auburn House, 2002. — P. 342—343.*

⁷ *Hudson R., Williams A. M. Re-Shaping Europe: The challenge of new divisions with homogenized political-economical space // Rethinking European welfare: transformation of Europe and social policy / ed. by Fink J., Lewis G., Clarke J. — London, Thousand Oaks and California: Sage, 2001. — P. 42.*

⁸ *Epstein W. M. American Policy-Making Welfare as Ritual. — Lanham, Boulder, New York and Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. — P. 2.*

різними моделями, об'єднуючи державні, муніципальні, волонтерські та приватні соціальні програми.

Висновки

Існуючі класифікації моделей соціальної політики ґрунтуються переважно на врахуванні ідеологічних, ціннісних та культурних засад, властивих системам соціального захисту конкретних країн.

У сучасній найбільш популярній класифікації моделей соціальної політики Г. Еспінг-Андерсена цінним є те, що вона висунута на основі ретельного емпіричного дослідження становища в багатьох країнах, збалансовано репрезентує ціннісні принципи та історичні передумови формування соціальної політики. Проте вона, як і інші, не враховує взаємодії політичних, економічних та інших чинників і тенденцій глобалізованого розвитку.

При проведенні порівняльних досліджень політики в соціальній сфері доречно розглядати ширші аспекти, аніж це практикувалося при створенні існуючих класифікацій соціальної політики. Тим більше, що традиційні моделі соціальної політики зазнають суттєвих змін і втрачають суто ціннісне підґрунтя. Опис та аналіз соціальної політики повинні враховувати різнопланові теорії та підходи до аналізу публічної політики в цілому й соціальної політики зокрема, бути логічно побудованим — від визначення передумов, аналізу соціальних індикаторів, до розгляду електоральної поведінки.

Подяка

Збір матеріалів для цієї статті частково став можливим завдяки **Junior Faculty Development Program**, фінансованої Бюро освітніх та культурних справ Державного Департаменту США, що діє в рамках Закону Фулбрайта-Нейса від 1961 року, та адмініструється ACTR/ACCELS. Проте погляди, викладені тут, є авторськими й не відображають політику американських організацій, які надали грант для стажування в США.