



ПІВНІЧНОЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Денис СЕВРЮКОВ,

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права Новокаховського гуманітарного інституту Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», м. Київ, Україна

SUMMARY

The article examines common tendencies of the historical development and contemporary processes of the modernization of the Nordic welfare state model. The author determines the main features of the Nordic welfare state. The article designates the ways of the welfare state adaptation to the new historical conditions. It is stated that social reforms at the end of the twentieth century and beginning of the twenty-first century stopped a further expansion but did not change the nature of the Nordic welfare state. It was expanded the area of social services and security, civil society has an active role in policy-making and realization of social programs but the state is still the main actor of the system. At the same time the system of social transfers and services keeps universal character.

Keywords: welfare state, social protection, social insurance, social welfare, social policy.

АНОТАЦІЯ

В статті досліджуються загальні тенденції історичного розвитку та сучасні процеси модернізації північноєвропейської моделі соціальної держави. Визначені основні ознаки північноєвропейської соціальної держави. Виявлені шляхи її адаптації до нових історичних умов. Стверджується, що соціальні реформи кінця ХХ – початку ХХІ століть зупинили подальшу експансію, але не змінили природу північноєвропейської соціальної держави. Була розширена приватна сфера соціальних послуг та забезпечення, громадянське суспільство активно залучається до розробки та здійснення соціальних програм, але держава залишається головним актором системи, а сама система соціальних трансфертів та послуг зберігає свій універсальний характер.

Ключові слова: соціальна держава, соціальний захист, соціальне страхування, соціальна політика.

Постановка проблеми. Розуміння природи соціальної держави, поняття, сутності, генези, закономірностей та особливостей історичного розвитку, дослідження та обґрунтування соціальних реформ, які зумовили структурні та парадигмальні зрушення в національних системах соціального захисту, зміни соціальної функції держави, перегляд концепції соціальних прав та практики їх реалізації та захисту є вкрай важливими для об'єктивного та всебічного пізнання соціальної держави – західноєвропейського феномену, багатий та водночас вкрай складний й проблемний досвід якої був в тій чи іншій мірі сприйнятий і сучасними пострадянськими державами.

Актуальність теми. Сучасні північноєвропейські держави – країни з розвиненими системами соціального законодавства, що досягли видатних успіхів в сфері захисту населення від різноманітних соціально-економічних проблем і ризиків. Сьогодні людина в цих країнах, отримавши соціальні гарантії з боку держави, має правові механізми для

їх використання та відстоювання. Однак шлях, який пройшли північноєвропейські країни в процесі спорудження монументальної будівлі соціально-орієнтованої держави був непростим. Ретельне вивчення ідейних основ системи соціального захисту, принципів її організації та реформування потрібне для розуміння сучасного стану, проблем і перспектив розвитку соціальної держави. Північ Європи – це країни з багатими соціал-демократичними традиціями, які в деяких аспектах є співзвучними з радянським історичним досвідом. Тому при виборі нової або вдосконаленні існуючої моделі соціального захисту на пострадянському просторі складний історичний досвід побудови північноєвропейської соціальної держави не стане зайвим.

Вагомий внесок у вивчення досвіду побудови та функціонування північноєвропейської моделі соціальної держави зробили дослідники Г. Еспін-Андерсен, С. Кюнле, Й. Понтуссон, Й.Г. Андерсен, В. Корпі, М. Каутго, М. Хайккіла, Б. Хвінден, Н. Антюшина та ін.

Метою написання цієї статті є

узагальнене дослідження фундаментальних основ організації північноєвропейської соціальної держави та процесів її модернізації.

Північноєвропейська (соціал-демократична, універсалістська) модель соціальної держави на основі спільних ідей, цінностей, принципів організації систем соціального захисту об'єднує Швецію, Данію, Норвегію та Фінляндію.

Ключовими компонентами соціал-демократичного підходу до економічної та соціальної політики у ХХ столітті були наступні: 1) солідарна оплата праці як інструмент промислової та редистрибутивної політики; 2) активна політика на ринку праці з метою забезпечення трудової мобільності та більш ефективного розміщення робочої сили; 3) державне інвестування в освіту; 4) сімейна політика, яка розробляється для полегшення інтеграції жінок до ринку праці; 5) універсалізм у державному соціальному забезпеченні [1, с. 218]. Універсалізм є визначальною, найбільш характерною ознакою північноєвропейської моделі. «Метою (скандинавських соціальних держав)



є заснування егалітарних інституцій, які не лише надають бідним доступ до прожиткового мінімуму та соціальних послуг, але наближують їх до загального рівня життя суспільства (...)» [2]. Г. Еспін-Андерсен та В. Корпі (1987) назвали три важливі ознаки: всеосяжність системи соціального захисту, інституціалізовані соціальні права та солідарність, яка здійснюється відповідно до принципу універсалізму. Універсалізм визнається в якості важливої передумови для високого рівня рівності у північноєвропейських країнах [3, с. 11].

Щодо універсалізму як визначальної характеристики північноєвропейської моделі, то тут є певні зауваження. За обґрунтованими твердженнями північноєвропейських дослідників: «Універсалізм став однією зі стандартних ознак північноєвропейських соціальних держав. В таких сферах як освіта та медичні послуги він є продовженням тривалої історичної традиції. В інших сферах, він є новим принципом. Слід зазначити, що на перших етапах рух соціал-демократів до універсалізму був скоріше амбіційним планом, і його не було до 1950-х років, поки він не став домінуючим принципом соціальної політики. Універсалізм, однак, був доповнений схемами окремих соціальних груп, як, наприклад, у випадку з пенсійною системою, де універсальні пенсії за віком у Швеції, Норвегії та Фінляндії у 1950-х – 1960-х роках були доповнені пенсіями пропорційних доходом. Принципи універсалізму та захисту доходів сформували складну модель в межах якої обговорювалась соціальна політика [4, с. 22].

На відміну від інших європейських соціальних моделей північноєвропейські країни значно раніше перейшли до дуалістичної гендерної моделі економічних та соціальних прав. Індивідуалістична культура, що народилась у Західній Європі в Новий час, а надалі і утвердження принципів верховенства права, що охороняли «природного індивіда» - вільного та неділимого атома суспільства, зокрема формальна рівність в повному обсязі не проникли в північноєвропейську соціальну політику. Європейські соціальні держави збудували системи соціального захисту, в яких одні індивіди – чоловіки

мали безпосередні соціальні права, а інші – жінки, як правило, опосередковані. Як не дивно, але найвищий ступень індивідуалізації соціальної політики є характерним саме для найбільш «соціалістичної» європейської моделі. Доступ до ринку праці та соціальних програм є в більшій мірі рівним та відкритим у північних соціальних державах. Вони є найбільш дефамілізовані (тобто жінка має найбільше можливостей для підтримки прийняттого рівня життя поза сімейними відносинами). Вони є державами, які є найбільш дружніми до жінок (women-friendly states). За цим критерієм північноєвропейську соціальну модель називають північною моделлю гендерної рівності. Рівність досягається через розвиток соціальних програм (індивідуальні допомоги та пенсії, мережа дошкільних та шкільних установ догляду за дітьми, програми догляду за людьми похилого віку як вдома, так і в спеціальних інституціях), які дають змогу жінці працювати та уникати обов'язку особисто доглядати за членами родини. Крім того, важливим фактором стала поступова інтеграція жінок до політичних процесів, зокрема формування жіночої політичної еліти, що дало змогу включити до політичного порядку денного питання про гендерну рівність та необхідність програм дефамілізації [5, с. 182]. Швеція, Норвегія, Фінляндія та Данія є найпершими країнами в світі за кількістю жінок-парламентаріїв та входять до перших шести країн за відсотком жінок – урядових міністрів. Більш того, жінки в цих країнах найчастіше отримують освіту та відкривають власну справу. Як наслідок, жінки здобули найбільш незалежне становище в суспільстві та економічному житті серед інших європейських держав.

Північноєвропейська соціальна держава у ХХ столітті розглядалась насамперед як держава соціальних послуг. Інші європейські моделі створювали цілком доступну та доволі ефективну страхову сітку у вигляді організованої соціальної допомоги, що не дозволяло опинитись на самому соціальному дні всім, хто цього сам не бажав, розвивали системи соціального страхування, що акумулювали в собі основний обсяг соціальних прав, будували національні

системи медичного обслуговування, але в силу домінування певних етичних принципів тривалий час ухилились від розповсюдження позасімейних соціальних послуг догляду за дітьми, хворими людьми та особами похилого віку. Північні країни збудували систему доступних та переважно універсальних соціальних послуг значно раніше за інші європейські соціальні держави.

У другій половині ХХ століття на півночі Європи були збудовані найбільші за критеріями надання соціальних послуг та трансфертів соціальні держави. Основними ідеями, які лежали в основі соціальної держави, було те, що системи соціального захисту повинні відрізнятися загальністю та щедрістю. Система захищає людей від всіх визнаних соціальних ризиків. Індивіди та сім'ї отримують безкоштовні або профінансовані послуги. Більшість грошових виплат надаються без спеціальних процедур перевірки матеріального стану [6, с. 29]. Метою економічної та соціальної політики було гарантування гідного рівня життя для соціально вразливих членів суспільства та збільшення ступеня рівності між соціо-економічними групами, не зупиняючи динамічний розвиток ринкової економіки. В цьому процесі північноєвропейські країни створили захисну мережу, що складалась з трансфертних виплат (страхування на випадок безробіття, непрацездатності, хвороб; пенсії за віком; сімейні допомоги; житлові субсидії; спеціальні виплати тим, хто тимчасово опинився в несприятливому становищі) та соціальних послуг (медичне обслуговування, допомога на дому хворим, немічним та старим; догляд за дітьми дошкільного та шкільного віку), які надають велику підтримку та забезпечують рівень життя тим, хто перебуває поза ринком праці [7, с. 7].

Егалітарність як фундаментальна складова суспільних уявлень про соціальну справедливість та безпосередня мета соціальної держави мала специфічну ідеологічну концептуалізацію, відмінну від принципів та цілей інших європейських соціальних держав. Соціал-демократична система соціального захисту була орієнтована не на рівність можливостей, а на рівність результатів. Соціальне забезпечення від «колиски



до могили», - вислів, з яким зазвичай асоціюють Бевериджську модель, в значно більшій мірі підходить до північної моделі, ніж до британської. Соціалістичний ухил північноєвропейських країн завжди викликав критику з боку правих сил, але в той же час мав, особливу в період «розквіту» – постійного економічного зростання та розширення соціальних послуг, широку підтримку серед населення.

Громадська підтримка соціальної держави є традиційно високою у Скандинавії. Не зникла вона і в кризові 1980-1990 роки. У всіх північноєвропейських країнах універсальні соціальні програми є більш популярні, ніж селективні. Найбільш популярні з них – коштовні та широкомасштабні програми, такі як медичне обслуговування, трансферти у випадку хвороби та пенсійне забезпечення. Програми соціальної допомоги, житлові субсидії та допомоги з безробіття менш популярні. Ці стабільні паттерни громадської підтримки соціальної держави впливають на бажання партій та урядів підтримувати універсалістські та щедри соціальні держави. На рівні виборців поділ на лівих та правих є дуже незначним у Норвегії та найбільш помітним є у Швеції. Такі контрасти відображують історичні відмінності між більш поляризованою «класовою політикою» у Швеції та більш «консенсуальною політикою» у Норвегії по завершенні II світової війни [8, с. 218-219]. Високий рівень підтримки інститутів соціальної держави ускладнює, але не уможлиблює процеси її модернізації.

Незважаючи на провідну роль держави у формуванні, зміцненні та розвитку соціальної держави правове регулювання в соціальній сфері має переважно децентралізований характер. Національне законодавство північноєвропейських країн є, як правило, рамковим, містить базові принципи відповідно до яких мають прийматись місцеві акти, які включають конкретний механізм реалізації законів, конкретизують, деталізують гнучкі норми національного права і тим самим розвивають систему соціального законодавства в цілому. Н. Казібекова про рамковий характер законів пише: «Приймаючи такого роду закони, законодав-

ці вважають, що суспільство нині розвивається більш прискореними темпами у порівнянні з попередніми періодами, тому законодавство може відставати від потреб дня. Рамковий характер законів дозволяє усунути можливі невідповідності між цілями та діями різних секторів соціально-економічної тканини суспільства. Практичні дії місцевих органів самоуправління можуть бути доволі гнучкими, якщо їм надано право вирішувати та діяти самостійно в рамках загального закону. Одночасно такий закон дозволяє контролювати діяльність органів соціальних служб по основних сферах та напрямках реалізації соціальної політики, виходячи з пріоритетних цілей та можливостей забезпечення соціального добробуту» [9, с. 2-3].

Почуття соціальної відповідальності, породжене інституалізованою моделлю соціального громадянства, громадяни мають бути включені у продуктивну працю. У результаті економічних зрушень у кінці ХХ століття скандинавські соціальні держави модифікували свою активну політику на ринку праці, яка тепер зосереджується більшою мірою на перенавчанні безробітних робітників, субсидуванні програм стажування та заохоченні зайнятості у приватному секторі, ніж на безпосередньому створенні робочих місць у публічному секторі, що залишається, тим не менш, концептуально важливою можливістю [10, с.19].

Безробітні особи мають виконувати певні обов'язки для того, щоб задовольняти вимогам, які зазвичай висуваються до претендентів на соціальні допомоги. Основним обов'язком є пошук роботи, а також готовність прийняти пропозицію соціальних служб щодо «прийнятнього» працевлаштування. У північноєвропейських країнах існують різні правила з цього приводу. Наприклад, можуть існувати розбіжності щодо мінімальних вимог для погодження на «прийнятну роботу». Вони можуть включати застереження щодо рівня оплати відносно розміру попередньої заробітної плати або соціальної допомоги, часу, який слід витратити, щоб добратись до роботи, зобов'язання погодитись на роботу без необхідного досвіду або кваліфікації [11, с. 170].

При цьому сама по собі політика активації трудової діяльності не є свідченням радикального переосмислення принципів північноєвропейської моделі. Вона не означає, що північноєвропейські соціальні держави включились у неоліберальний проєкт та відмовились від соціал-демократичних цінностей. Справа не в ідеології. Або не лише в ідеології. Існування потужної етики праці була характерною ознакою соціальної держави в епоху повної зайнятості, яку підтримували соціал-демократичні уряди. Північноєвропейська соціальна держава завжди ґрунтувалась не лише на правах, але і на обов'язках, головним з яких був обов'язок працювати. Північноєвропейські країни, незважаючи на свою самобутність, особливе місце, які вони займають у політичному, економічному, правовому житті Європи, тим не менш є невід'ємною частиною західної цивілізації. А відтак, самопомога та обов'язок забезпечувати власний добробут своєю працею є превалюючими суспільними цінностями. Держава за умов сприятливої економічної кон'юнктури надавала щедру фінансову підтримку та забезпечувала якісними соціальними послугами. Водночас концепція соціального громадянства ніколи не визнавала допустимість утриманських умонастроїв та пасивного способу життя. Працездатна особа не повинна ставати тягарем для суспільства та держави. Внаслідок кризових процесів обов'язок працювати, якщо особа має для цього фізичні можливості, став більш примусовим. Активація трудової діяльності є прагматичною політикою, орієнтованою на адаптацію системи соціального захисту до нових умов.

Соціальні реформи 1990-х років, що проводились як реакція на економічні кризи, демографічні зміни та певною мірою на процеси глобалізації, постіндустріального розвитку, зупинили подальше зростання соціальної держави. Реформи включали заходи щодо зменшення рівня допомог, ускладнення доступності соціальних програм, скорочення строків отримання допомог [12, с. 102]. Але вони радикально не змінили природу соціальної держави. Для північноєвропейської моделі кінця ХХ – початку ХХІ століття залишилось



характерним провідна роль держава та публічного сектору економіки. Трансферти та послуги надаються на основі прав всім громадян та резидентам. Важливість держави щодо спрямування розвитку соціальної держави ще більше посилилась. Зберігся принцип перерозподілу через податкові надходження, який забезпечує відносно егалітарний розподіл благ [13, с. 55]. Незважаючи на періодичні економічні потрясіння північноєвропейські країни змогли поєднати високі податки, низьку соціальну та економічну нерівність та щедрю систему соціального захисту з задовільним економічним зростанням у довготривалій перспективі. Вирішальною причиною для успіху процесу адаптації стала здатність реформувати соціальну державу відповідно до економічних та демографічних змін та спроможність утримувати динамічність та інноваційність економіки [14, с. 44]. По завершенні першої декади XXI століття разом з розширенням приватної сфери соціальних послуг та більш активним задіянням громадянського суспільства до участі у різних процесах, що стосуються соціального захисту, держава залишається головним актором системи, а система соціальних трансфертів та послуг, незважаючи на помітне зростання значення адресної підтримки, в цілому зберігає свій універсальний характер. Урядові заходи скорочення дефіциту державного бюджету компенсуються масштабним інвестуванням у людський капітал – значно збільшено витрати на освіту, професійне навчання та перепідготовку. Держава активно займається проблемами екології, створенням безпечного середовища для життя.

Освіта поступово стає одним з найбільш пріоритетних напрямків соціальної політики держави та фактором збереження, легітимації та подальшого розвитку північноєвропейської соціальної держави. Держава опікується забезпеченням доступності та якості освітніх послуг, їх інноваційній спрямованості, відповідності сучасним глобалізаційним викликам. Доступна та якісна освіта уможливорює соціальну інклюзію, розкриває індивідуальні можливості для самореалізації та сприяє суспільному і державному добробуту через

підвищення конкурентоздатності національної економіки, її інвестиційної привабливості, що досягається завдяки взаємодії на основі спільних інтересів та взаємозалежностей держави, громадянського суспільства та окремих індивідів, що отримали можливості для професійного та статусного зростання завдяки публічним соціальним програмам.

До початку 1990-х років однією з визначальних рис північноєвропейської моделі був т.з. «демократичний корпоратизм», під яким розумілось включеність груп інтересів до процесу вироблення та імплементації соціальної політики. Впливові організації роботодавців, найпотужніші в світі профспілки, об'єднання селян та ін. не лише були активними акторами в рамках системи соціального захисту, але і мали безпосереднє політичне представництво у вищих органах державної влади (очільники соціал-демократичних партій нерідко були вихідцями з лав трудових рухів, праві партії – учасники коаліційних урядів репрезентували інтереси бізнес спільноти). Внаслідок антикризових реформ вага соціальних партнерів, як в політиці, так і в інституційній структурі системи соціального захисту, зменшилась (відносним виключенням є Норвегія), але в порівнянні з іншими державами, зокрема Великою Британією або середземноморськими країнами, скандинавський неокорпоратизм залишається вельми валідним.

Висновки. Проведене історико-теоретичне дослідження північноєвропейської моделі соціальної держави дає підстави зробити наступні висновки щодо загальних тенденцій історичного розвитку та сучасних модернізаційних процесів. У XX столітті на півночі Європи були збудовані найбільш розвинені з точки зору доступності, коштовності системи соціального захисту, які головним чином фінансуються через оподаткування і складаються з медичного обслуговування, пенсійного забезпечення, житлового забезпечення, системи освіти, соціальних послуг догляду за дітьми та старими, а безперебійне функціонування системи та якості послуг, що надаються гарантуються наявністю розвиненої мережі публічних та приватних соціальних служб. Соціальні реформи кінця

XX – початку XXI століть зупинили подальшу експансію, але не змінили природу північноєвропейської соціальної держави. Була розширена приватна сфера соціальних послуг та забезпечення, громадянське суспільство активно залучається до розробки та здійснення соціальних програм, але держава залишається головним актором системи, а сама система соціальних трансфертів та послуг зберігає свій універсальний характер.

Список використаних джерел

1. Pontusson J., *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America.* Cornell University Press, 2005. 242 p.
2. Erikson, R.; Hansen, E.J.; Ringen, S.; Uusitalo, H. (1987). *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research.* Armonk: M-E Sharpe. Цит. по Nordic Social Policy. Changing Welfare States. Edited by M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund, N. Ploug. Routledge, 1999. 306 p.
3. M., Kautto; M., Heikkilä; B., Hvinden et al. *Introduction: the Nordic welfare states in 1990 s.* Nordic Social Policy. Changing Welfare States. Routledge, 1999, p. 1-18.
4. N.F., Christiansen; P., Markkola. *Introduction to The Nordic model of welfare: a historical reappraisal.* Museum Tusulanum Press, 2005, p. 9-30.
5. Siim, B. *Gender Equality, Citizenship and Welfare State.* The Changing Face of Welfare: Consequences and outcomes from a Citizenship Perspective. ed. Jørgen Goul Andersen; Anne-Marie Guillemard; Per H. Jensen; Birgit Pfau-Effinger. Bristol: Policy Press, 2005, p. 169-189.
6. S., Marklund; A. Nordlund. *Economic problems, welfare convergence and political instability.* Nordic Social Policy. Changing Welfare States. Routledge, 1999, p. 19-53.
7. Einhorn, E.; Logue, J. *Modern Welfare States.* Scandinavian Politics and Policy in the Global Age. Second Ed. Praeger, 2003, 403 p.
8. Kuhnle, S. *The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable.* Recasting European Welfare States. By M. Ferrera and M. Rhodes, 2000, p. 209-228.
9. Казибекова, Н. А. *Модели социальной защиты и социальных услуг населению в зарубежной практике.* В: Региональные проблемы преобразования экономики: Науч. ж-л РАН Дагестан. НИЦ. Ин-т соц.-экон. Исследований. Гл. ред. С. В. Дохолян. 2009, № 1(18).
10. Hartley, D. *The Ethics of Welfare-to-Work.* Policy and politics, 35 (4). <http://eprints.lse.ac.uk/3453/>
11. Clasen, J.; Kvist, J.; van Oorschot, W. *On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes.* Nordic Welfare States in European Context. Routledge, 2001, p. 166-185.
12. Ploug, N. *Cuts in and reform of the Nordic cash benefit systems.* Nordic Social Policy. Changing Welfare States. Routledge, 1999, p. 79-103.
13. Eithheim, P.; Kuhnle, S. *Nordic welfare states in 1990s: institutional stability, signs of divergence.* Survival of European Welfare State. Edit. by S. Kuhnle. Routledge, 2000, p. 58-68.
14. Alestalo, A.; Hort, S.; Kuhnle, S. *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons.* Hertie School of Governance. Working Papers № 41, 2009, 58 p.