

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ДИНАМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН

Неотъемлимым атрибутом цивилизованного общества сегодня является система социальной защиты населения. Социальная защита означает политику государства по обеспечению прав и гарантий в области уровня жизни, удовлетворения потребностей человека: права на минимально достаточные средства жизнеобеспечения, на труд и отдых, защиту от безработицы, старости, инвалидности, охрану здоровья и жилища и т.д.¹. Одним из механизмов, реализующих эти права и гарантии, выступает социальное обеспечение граждан.

Под социальным обеспечением следует понимать комплекс мероприятий, разрабатываемых и регулируемых при обязательном участии государства, и направленных на достижение социальной защищенности граждан. В качестве таких мероприятий, как правило, выступают: распределение пенсий и пособий в соответствии с определенной ситуацией, квалифицируемой как социальный риск (например, старость, инвалидность, потеря кормильца, безработица, временная нетрудоспособность,

¹ См. Т.С. Пантелеева, Г.А.Червякова, Экономические основы социальной работы, М., 2001, стр. 33

беременность и т.д.); содержание и обслуживание в стационарных учреждениях (например, детские дома, дома престарелых и инвалидов и т.п.); профессиональное обучение, трудоустройство, льготы, медико-социальная экспертиза и реабилитация и др.².

Как показывает практика, развитие социального обеспечения, а следовательно, и мероприятий социального обеспечения, постоянно находится под влиянием экономических, политических, социальных и других процессов, происходящих в обществе. В этом смысле социальное обеспечение выступает как динамический механизм социальной защиты населения. Рассмотрим сущность этих процессов посредством раскрытия специфики их влияния на развитие социального обеспечения.

Осуществление мероприятий социального обеспечения зависит прежде всего от экономического потенциала страны. Так, финансовые ресурсы, необходимые для гарантирования минимального дохода гражданам, ставшим жертвами различных социальных рисков, могут быть обеспечены только благодаря трудоспособной занятой части населения. Однако следует отметить, что прямая зависимость мероприятий социального обеспечения от экономического фактора характерна скорее для стран с низким доходом на душу населения, где экономические ресурсы приходится перераспределять даже за счет "социальных гарантий" предыдущим поколениям трудоспособного населения. В странах с относительно высоким национальным доходом и действенными социальными программами, принимаемые решения о том, сколько

² См. Там же: стр. 52

следует расходовать на обеспечение дополнительного социального дохода, являются скорее политическими, нежели экономическими по своей природе. Поскольку основные потребности граждан удовлетворены, вопрос о дальнейшем увеличении защиты остается предметом дискуссий.

Действительно, некоторые развитые богатые страны могут иметь универсальный механизм социального обеспечения, способный осуществлять высокую степень перераспределения доходов (например, Швеция), тогда как другие развитые страны могут считать не столь необходимым развитие государственного социального обеспечения в силу достижения высокого уровня жизни в обществе, т.е. высокого уровня индивидуального дохода (например, США). В то же время, некоторые развивающиеся бедные страны не способны обеспечивать адекватное социальное обеспечение (например, Армения), тогда как другие могут иметь более или менее эффективные программы социальной защиты (например, страны Восточной Европы: Польша, Чехия, Венгрия и т.д.).

Что касается влияния периодов спада и экономического бума на развитие социального обеспечения, то и здесь невозможно дать однозначного объяснения. В одних случаях, периоды экономического кризиса могут послужить толчком для развития социальных программ (например, США вследствие Великой Депрессии), а в других случаях, наоборот, резкий экономический спад может привести к торможению развития программ социальной защиты (например, страны СНГ после распада СССР).

Таким образом, общее состояние экономики является необходимым, но не достаточным основанием для организации и реализации программ социального обеспечения, и потому степень развитости и действенности этих программ в конкретный момент и конкретной стране находится также в зависимости от факторов, отличных от экономического.

Важное значение при разработке и реализации программ социального обеспечения имеет демографическая ситуация в стране. К примеру, программы семейных пособий будут с большей вероятностью применены в тех странах, где остро стоит проблема депопуляции. Другой пример: усиливающаяся тенденция старения населения скорее всего будет вынуждать законодателей уделять больше внимания мерам по социальному обеспечению пожилой категории людей.

Тот или иной демографический показатель (уровень рождаемости, браков, смертности и т.д.) служит важным "индикатором", позволяющим государству определять те или иные целевые группы социальной защиты³. В подтверждение данному высказыванию приведем конкретный пример. В конце 60-начале 70-х гг. по своим демографическим показателям — высокая смертность и высокая рождаемость — Индия являлась страной с самым молодым населением. Для возрастной пирамиды этой страны было характерно достаточно широкое основание и резкое сужение в старших возрастных группах. В тот же период в США

³ См. M. Hill, *Social Policy: A Comparative Analysis*, Prentice Hall, 1996, стр.300

возрастная пирамида показывала совершенно обратную ситуацию — низкая рождаемость и низкая смертность. Сравнение демографических данных обеих стран показывает следующее: население в возрасте до 15 лет составляло 31% от общего числа населения США, тогда как та же возрастная категория в Индии насчитывала 40% населения; численность пожилой категории людей (60 лет и выше) была значительно выше в США (в 2 раза), чем в Индии. Принимая во внимание эти обстоятельства, социальные программы в Индии были главным образом направлены на обеспечение защиты детей, а в США — на социальное обеспечение пожилой категории населения⁴.

Важность учета демографических показателей при разработке социальных программ подтверждается и с точки зрения финансовых затрат на эти программы. Факт роста или стагнации населения непосредственно отражается на соотношении экономически активного и неактивного населения. Это, в свою очередь, неизбежно влечет за собой изменение в соотношении между поступающими в фонды страхования социальными взносами и выплачиваемыми пособиями. Так, старение населения, а также экономический кризис, рост безработицы привели к тому, что сегодня в Армении приходится наблюдать тенденцию уменьшения объема рабочей силы и увеличения социально незащищенных категорий людей, в частности пожилых. В результате соотношение трудоспособного активного и неактивного зависимого населения подошло к катастрофической отметке. По данным Министерства

⁴ См. С. Hallen, Dynamics of Social Security, Shiksha Press, 1971, стр.90

социального обеспечения РА это соотношение составляет 100:43. Иными словами, 2,3 работников "содержат" 1 реципиента, находящегося на социальных дотациях, тогда как мировой опыт показывает, что более или менее бескризисным является соотношение 10-11 работающих на одного реципиента.

В целом, демографические показатели населения выступают одной из главных детерминант, указывающей на направление дальнейшего социального планирования. Любые изменения в демографической ситуации затрагивают многие стороны общественной жизни, вызывая переустройство в экономике, социальной структуре и политической сфере и т.д.

Демографические и экономические реалии неизбежно отражаются на социальной структуре общества. Так, в соответствии с общим состоянием экономики — наличием естественных ресурсов, развитостью сельского хозяйства и различных отраслей промышленности и т.д. — население страны разделяется на множество социально-экономических групп. Большая часть членов этих социально-экономических групп будет непременно нуждаться в социальном обеспечении и будет способствовать развитию соответствующих социальных программ (например, коллективная защита посредством социального страхования). В демократических странах развитие социальных программ, их окончательная адресность напрямую зависят от результатов борьбы и переговоров между различными профессиональными группами, действующими через своих прямых или косвенных политических представителей. К примеру, государственная программа всеобщего социального страхования в

Великобритании, вступившая в действие в 1911 году, стала результатом долгих переговоров между правительством, работодателями и профсоюзами⁵.

Социальная структура оказывает значительное воздействие на формирование политических шагов тех или иных партий. Дело в том, что для сохранения и усиления своего электората политическим партиям приходится принимать во внимание ожидания своих избирателей (в особенности, групп с низким доходом), внося соответствующие изменения и дополнения в социальные части своих предвыборных политических программ. Таким образом, социально-экономическое положение граждан побуждает к определенным политическим действиям, ведущим к созданию новых или изменению уже существующих программ социального обеспечения.

Как видим, экономический потенциал страны, демографическая ситуация и социальная структура общества оказывают определяющее воздействие на функционирование и развитие социального обеспечения. Однако, вполне очевидно, что ни одно мероприятие социального обеспечения не может быть реализовано без учета политической воли законодателей, групп давления, потребителей социальных услуг и других субъектов. По существу, все указанные выше факторы трансформируются в плоскость политических решений, где и определяется дальнейшая "судьба" той или иной программы социального обеспечения. Исходя из этого, вполне целесообразно считать политический

⁵ См. D. Blake, Pension Schemes and Pension Funds in the UK, Oxford University Press, 1994, стр.35

фактор суммой всех других факторов и рассматривать социальное обеспечение прежде всего как политическую проблему.

В самом деле, характер разрабатываемых и принимаемых законодательных мер зависит от структуры власти в обществе. В одних случаях, решения принимаются незначительной группой людей, занимающих правящую позицию в обществе. В других случаях, власть разделена между различными группами (партиями, фракциями, лоббирующими организациями и т.д.), которые объединены общими интересами и вступают друг с другом в борьбу в форме диспутов, прений и переговоров с целью принятия какого-либо политического решения⁶. Таким образом, от структуры власти зависит формирование любой политики государства, будь то социальная, экономическая и др.

При рассмотрении политического фактора важно также учитывать роль идеологических изменений в обществе. Так, принятие обществом идеологии либерализма или социализма будет неизбежно отражаться и на механизме социального обеспечения граждан. Стало быть, соответственным образом будет формироваться и модель социального обеспечения, базируемая на принципе либо селективной, либо универсальной защиты граждан.

Группы давления (например, профсоюзы, союзы работодателей и т.д.) также способствуют развитию социального обеспечения в том или ином обществе посредством оказания непосредственного воздействия на соответствующие политические

⁶ См. P. Spicker, *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, 1995, стр. 104

органы государства. Профсоюзы трудовых коллективов являются самым распространенными группами давления в обществе. Представляя интересы определенных категорий трудящихся, они, как правило, борются за достижение минимального уровня социальной защищенности занятых в производстве⁷.

Профсоюзы выступают не только как борцы за приобретение определенных прав трудящихся в социальной сфере, но и как "оппоненты" тех или иных программ социального обеспечения. К примеру, если унификация программы социального страхования приведет к увеличению размеров страховых взносов для отдельных категорий рабочих и служащих (в особенности, для групп с низким доходом и различных менее доходных отраслей), то профсоюзы скорее всего будут отстаивать установление сепаратных страховых программ по профессиональной принадлежности (программы для металлургов, железнодорожников, ремесленников и т.д.). Подобным же образом, профсоюзные организации, представляющие интересы тех категорий работников, которые имеют более или менее высокое положение в обществе и высокий доход, вероятнее всего будут выступать против внедрения какой-либо программы социального обеспечения, предполагающей неприемлемое для них перераспределение дохода.

Среди групп давления следует отметить и такие общественные объединения, как союзы ветеранов, пожилых пенсионеров, ассоциации людей-инвалидов и т.п. Во многих

⁷ См. С.Н. Смирнов, Региональные аспекты социальной политики, М., 1999, стр.26

развитых странах эти организации ведут достаточно активную деятельность, и в частности, способны собирать значительный процент голосов на выборах, оказывая тем самым влияние на политических деятелей и законодательные органы с целью изменения политики в отношении насущных социальных проблем.

Вполне очевидно, что поведение любого субъекта в отношении социальных благ общества будет предопределяться некоторой установкой по отношению к социальному обеспечению. При этом речь идет не только о потребителях социальных услуг, но и о других субъектах, таких как политические партии, общественные организации, группы давления, так или иначе участвующих в социальной защите населения. Естественно, что каждый из этих субъектов строит свое поведение в соответствии с собственными потребностями, интересами, социально-экономическим статусом, ценностными ориентациями. В результате формируемые установки субъектов в отношении социального обеспечения могут приобретать разнообразный, а иногда и конфликтный характер. В этом смысле, социально-психологический фактор играет не менее решающую роль в развитии механизма социального обеспечения в обществе.

Следует отметить, что в странах с развитой демократией разнообразие установок, интересов различных социальных субъектов (рабочие и служащие как потенциальные реципиенты, работодатели и политические партии и т.д.) регулируется посредством такого механизма, как социальное партнерство. Смысл его заключается в том, что конфликтные стороны путем переговоров пытаются прийти к общему согласию по различным

вопросам, например: условия труда, заработная плата, социальные гарантии, медицинское обслуживание и т.д. Подобная практика "притирания интересов" позволяет достигнуть определенного консенсуса в позициях субъектов и может способствовать, в частности, разработке и реализации эффективных социальных программ.

Практический опыт, накапливаемый в процессе реализации той или иной социальной программы также оказывает определяющее воздействие на развитие социального обеспечения. Другими словами, должного внимания заслуживает и эмпирический фактор. Степень действенности программы социального обеспечения определяется, как правило, уровнем различия между поставленными и реально достигнутыми целями. Чем больше расхождение, тем меньше эффективность проводимых мероприятий социальной защиты, и наоборот. Приобретаемый практический опыт позволяет в этом случае вносить соответствующие изменения и дополнения в социальные программы для достижения большей эффективности. Во многих развитых странах сегодня используется техника мониторинговых исследований, которые дают возможность уже по ходу реализации социальных программ выявлять их действенность: насколько адресна программа, как проводится отбор реципиентов, своевременно ли предоставляются услуги и многие другие вопросы.

Влияние эмпирического фактора проявляется не только посредством учета накопленного опыта реализации разнообразных социальных мероприятий. Идеи, опыт развитых и развивающихся стран в области социального обеспечения, международные

положения о социальной защите, - все это является тем эмпирическим массивом, который используется при разработке и реализации мероприятий социальной защиты. К примеру, Конвенция N102, провозглашающая минимальные стандарты социального обеспечения, является самым известным документом Международной Организации Труда, в соответствии с которым страны разрабатывают и утверждают собственные социальные программы⁸.

Рассмотренные факторы позволяют утверждать, что социальное обеспечение представляет собой динамический конструкт социальной защиты граждан. Более того, эти факторы обеспечивают прочную базу для понимания механизма социального обеспечения в любой стране мира. Тщательная их оценка не только позволяет выявить сильные и слабые стороны, но и, в целом, может способствовать определению будущего курса преобразований в сфере социального обеспечения. Для развития социального обеспечения в Армении эти факторы, безусловно, следует рассматривать в качестве определяющих.

⁸См. Conventions and Recommendations, I.L.O 1916-1966, Geneva, 1991, стр. 1055-1086