
СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ, СНГ И РОССИИ

ПОГОСЯН А. В.

Понятия социальная защита и социальное обеспечение имеют родственную природу, но это далеко не одно и то же. Социальная защита включает в себя социальное обеспечение как составную часть, а кроме того охватывает гарантии по охране труда, здоровья и природной среды, минимальной оплате труда и другие программы, обеспечивающие нормальные условия жизнедеятельности человека. Однако существуют наиболее заметные различия в подходах к социальной защите, существующих в мире. В настоящее время широкое признание получила классификация Г. Эспинг-Андерсена¹. Автором выделены три основные модели социальных государств: либеральная, консервативная (корпоративная) и социал-демократическая.

Либеральная модель присуща таким странам, как США, Канада, Австралия, Великобритания. Формирование данной модели происходило при господстве частной собственности, преобладании рыночных отношений и под влиянием либеральной трудовой этики. Необходимыми условиями функционирования либеральной модели являются минимальное вмешательство государства в рыночные отношения и ограниченное применение мер государственного регулирования. Социальная поддержка граждан осуществляется за счет развитых систем страхования и при минимальном вмешательстве государства, которое является регулятором определенных гарантий. Размеры страховых выплат и трансфертных платежей (переводимые со счетов госбюджета финансовые средства, полученные от налогов, непосредственно различным группам населения в виде пособий и субсидий), как правило, невелики. Материальная помощь предоставляется лишь на основании тщательной проверки нуждаемости. Что же касается сферы производственных отношений, то здесь созданы максимальные условия для развития предпринимательской активности. Владельцы предприятий сами принимают решения относительно развития и реструктуризации производства,

¹ Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University, 1990, p. 142.

включая прием на работу и увольнение работников. Следует отметить, что в США с 1948 года действует закон о трудовых соглашениях, или “закон Вагнера”, согласно которому администрация предприятия в случае сокращения или модернизации производства на вполне законных основаниях вправе уволить без предупреждения (или с уведомлением за два-три дня) работников, без учета трудового стажа и квалификации. Что же касается профсоюзов, то последним не всегда удается отстаивать интересы работников с наибольшим стажем в случае угрозы массовых увольнений. Либеральная модель может без особых проблем функционировать в условиях экономической стабильности и подъема, но при спаде и вынужденном сокращении производства, которые, несомненно, приведут к сокращению социальных программ, в зоне повышенного риска окажутся многие социальные группы – женщины, молодежь, пожилые люди.

Консервативная (корпоративная) модель присуща странам с социально ориентированной рыночной экономикой. Прежде всего это страны континентальной Европы, такие, как Австрия, Германия, Италия, Франция. Здесь государство обладает значительно широкими полномочиями. В его функции входят бюджетные отчисления на социальные мероприятия, которые примерно равны страховым взносам работников и работодателей. Основные каналы перераспределения также находятся в руках государства, либо под его контролем. В данной модели государство стремится уступить материальную поддержку граждан системе страховой защиты. Именно благодаря этому в большинстве случаев величина социальных пособий находится в пропорциональной зависимости от трудовых доходов и от размеров отчислений на страховые платежи. Отличительной чертой является “самоуправляемость” страховых касс, находящихся в совместном ведении владельцев предприятий и влиятельных профсоюзов, представляющих интересы наемных работников. В случае безработицы размер гарантированных выплат зависит от трудового стажа, а сроки выплат – от продолжительности уплаты страховых взносов, их величины и возраста работника. В ряде стран период выплат пособия по безработице увеличен для лиц старше 50 лет.

Социал-демократическая модель (или, как ее иногда называют, солидарной) отводит ведущую роль государству в деле защиты населения. При этом на первый план выдвигаются такие первостепенные задачи государственной социальной политики, как

выравнивание уровня доходов и всеобщая занятость. Данная модель нашла свое практическое применение в странах северной Европы – Швеции, Норвегии, Финляндии, Дании, а также в Нидерландах и Швейцарии. Финансирование социальной сферы производится с помощью государственного сектора экономики, упрочению которого способствует очень высокий уровень налогообложения. Доля государственных расходов в ВВП составляет в Швеции 66 %, в Дании – 61 %, в Финляндии – 56 %. Значительная часть этих расходов идет на программы социальной политики государства. Сюда входят и трансфертные платежи, благодаря которым происходит перераспределение национального продукта в пользу наименее обеспеченных слоев населения. Следует также подчеркнуть, что другими отличительными чертами социал-демократической модели являются развитая система производственной демократии, регулирование трудовых отношений на общенациональном уровне, а не на уровне отдельных предприятий или отраслей, а также использование действенных средств, позволяющих свести к минимуму уровень безработицы.

В отношении Швеции наибольшую известность получила доктрина социального государства, которую часто называют эгалитарной. Государство обязано заботиться о своих гражданах, обеспечивать их “безопасность, надежность и защиту в угрожающих ситуациях, а также организацию и руководство защитой. Шведам нет необходимости зависеть от родни или благотворительности, а тем более от рынка. От колыбели до могилы о них будет заботиться государство”². Для достижения вышеперечисленных целей в 1977 году в Швеции произведена реорганизация социального ведомства и сформулированы задачи социальной службы, среди которых можно выделить четыре главных направления: гарантии дохода, мероприятия в отношении окружающей среды и сервиса, уход (включая здравоохранение) и защиту трудовой среды. За каждое из направлений несет ответственность определенный общественный институт. Примечательно то, что за такими направлениями социальной политики, как социальное страхование, медицинское страхование, родительское страхование, народная пенсия, страхование от несчастных случаев на работе, поддержка при военной службе, трудовое законодательство, регулирование времени отдыха, защита занятости, жилищная политика, поддержка семей с детьми, пенсио-

² *Цит. по: Церкаевич Л. В., Современные тенденции социальной политики в странах европейского союза, СПб., 2002, с. 27.*

неров, инвалидов, детское пособие, школьные обеды, помощь в семье и т. д.³ стоит государство.

Вышеупомянутые три модели нигде в мире не встречаются в чистом виде, представляя собой “идеальные типы” социального государства, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки. На практике же возможно сочетание элементов либеральной, корпоративной и социал-демократической моделей при явном преобладании черт одной из них. Так, в Канаде, наряду со страховой пенсией, существует так называемая “народная” пенсия. Аналогичная пенсия введена и в Австралии. В США, помимо касс социального страхования, существует множество пособий. Там действует не менее 100 программ материальной помощи (многие из них кратковременные; по истечении срока им на смену приходят другие), различающихся по масштабам, избирательным критериям, источникам финансирования и целям. Большинство из них осуществляется под эгидой пяти федеральных министерств (здравоохранения и социальных служб, сельского хозяйства, труда, жилищного строительства и городского развития, внутренних дел), а также комитета по экономическим возможностям, Управления по делам ветеранов, Совета по пенсионному обеспечению железнодорожников и Комиссии гражданской службы. Следует принять во внимание тот факт, что многочисленные программы действуют обособленно, не составляя сбалансированной и организованной системы. Отсюда и недочет довольно обширных групп населения, нуждающихся в материальной помощи, включая желающих трудиться безработных, для которых установлен весьма скромный размер пособий и компенсаций. Вместе с тем у данных программ наличествуют существенные изъяны: они в какой-то степени поощряют социальное иждивенчество в среде выходцев из афро-азиатского и латиноамериканского населения, из которых сложились целые группы, практически ни дня не работавших на общество на протяжении двух-трех поколений. Другой существенный минус заключается в отрицательном воздействии на семейные отношения: указанные программы нередко ведут к разводам, к раздельному проживанию родителей, поскольку получение финансовой помощи зависит от семейного положения⁴.

Социальная сфера находится под постоянным контролем со стороны международных организаций, уделяющих первостепенное

³ Там же, с. 33.

⁴ Лебедев О. Т., Язвенко С. А., *Социальная защита населения*, СПб., 1999, с. 91-92.

внимание вопросам международно-правового регулирования и координации в данной области. В 1966 году был принят Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах, который содержит несколько статей, посвященных правам в области социального обеспечения. Ратифицировавшие пакт страны обязаны соблюдать все его положения. Важную роль играет также и Международная организация труда (МОТ), целью которой является практическое воплощение общих принципов социальной справедливости в законодательстве отдельных стран и которая обладает одной из самых совершенных систем международного контроля за исполнением ратифицированных конвенций. В 1952 году МОТ принята конвенция N 102, в которую вошла целая концепция социальной защиты. Она провозглашает право всех граждан на социальную помощь, вне зависимости от трудового стажа и размера выплаченных страховых взносов, и выделяет девять направлений, по которым эта помощь должна оказываться: медицинское обслуживание, пособия по болезни, пособия по безработице, пенсии по старости, пенсии по производственному травматизму, пособия в связи с рождением ребенка, семейные пособия, пособия по инвалидности, пособия по случаю потери кормильца. В конвенции зафиксирован также базовый принцип равноправия при оказании социальной помощи: все государства, ратифицировавшие конвенцию, принимают на себя обязательства предоставлять на своей территории гражданам любого другого государства – члена МОТ, а также беженцам и лицам без гражданства одинаковые со своими гражданами права, касающиеся установленных конвенцией видов обеспечения.

Актуальность темы социальной защиты обусловлена прежде всего тем, что в условиях перехода к экономике рыночных отношений проявилась необходимость усиления социальной направленности политики государства, создания эффективной системы социальной защиты населения от неблагоприятных воздействий рынка.

На состоявшейся международной конференции “Реформа системы социальной защиты населения в странах СНГ” в 2000 году было высказано немало замечаний по поводу ключевых подходов к адресности в странах СНГ. В частности, особый интерес представляет точка зрения Дж. Л. Галлагера, который дает расширенный анализ происходящих в странах Содружества социальных реформ. Как справедливо подмечает Галлагер: “Во многих странах Содру-

жества Независимых Государств (СНГ) переход от плановой экономики к рынку сопровождался переоценкой системы распределения социальных благ среди населения. При этом важнейшей задачей стала задача увеличения адресной социальной поддержки нуждающихся. Хотя сегодня существует большое количество различных форм социальной поддержки, например, программы общественных работ, программы микрокредитов и фонды социального инвестирования, в данном обзоре основное внимание мы уделим обеспечению адресности социальной поддержки в программах денежных пособий или родственным им субсидий (продовольственных или жилищных). Эти формы социальной поддержки широко распространены в мире и на сегодняшний день доминируют в странах СНГ⁵.

С точки зрения Галлагера существуют три основных этапа оценки нуждаемости:

- 1) выделение целевой группы;
- 2) развитие методов обеспечения адресности для идентификации и направления ресурсов на нужды целевой группы;
- 3) создание административной структуры для реализации методологии обеспечения адресности.

Совершенно очевидно, что в программах социальной помощи прежде всего нуждаются бедные. Но как определить ту черту, за которой просматривается бедственное положение граждан определенного государства? Кто подпадает под категории “социальная защита” и “социально уязвимые слои населения”? Что включает в себя методология обеспечения адресности в первую очередь? Для получения ответа на вышеприведенные вопросы необходимо выявить определенные характеристики, по которым и должна распределяться социальная помощь. К ним обычно относят социальные и демографические показатели, доход и имущество. Социальные и демографические характеристики могут включать в себя сведения о числе и возрасте детей в семье, инвалидности, беременности, семейном положении, наличии престарелых членов семьи, месте проживания, месте работы и т. д. Под доходом обычно имеется в виду заработная плата на основном и других рабочих местах, занятость, трансферты от государства в денежной или иной форме (пенсия или денежные пособия) и неофициальный доход. Оценка имущества обычно включает в себя учет принадлежащих заявителю или домохозяйству объектов недвижимости, автомобилей, сберега-

⁵ Галлагер Дж. Л., *Ключевые подходы к адресности в странах СНГ*. www.gov.mari.ru/csp/gsd1/cgi/library?e

тельных счетов, земельных участков и другого имущества, отражающего уровень благосостояния домохозяйства.

К сожалению, реформа социального законодательства проходит крайне медленно, не столько в России, сколько в Армении, и это тяжело сказывается на бюджетах муниципальных образований, на которые ложится основная ответственность за реализацию федеральных законов по льготам и выплатам населению. Однако если даже предположить, что все предусмотренные законодательством социальные льготы и выплаты будут финансироваться в срок, то это все равно не поможет решить сегодняшние насущные проблемы населения. Та система социальной защиты, которую мы имеем на сегодняшний день, не адаптирована к условиям экономического неравенства и возникшей социальной дифференциации. Основная проблема сегодня – это проблема бедности, и, исходя из этого, необходимо сосредоточить ограниченные общественные ресурсы на помощь самым нуждающимся категориям граждан. Какие же принципы лежат в основе «идеальной модели» адресной социальной помощи? Это, во-первых, точное определение адресата. Во-вторых, четкая дифференциация адресной социальной поддержки от всех других социальных благ.

В мире существуют различные способы оценки бедности. Например, в России используется либо категориальный метод – наиболее обобщенная, приближительная оценка бедности косвенным путем (льготы), либо прямые методы оценки дохода (жилищные субсидии, детские пособия). В социальных программах на местном уровне среди трех признаков, прямо или косвенно характеризующих нуждаемость (социально-демографическая характеристика семьи, текущий денежный доход, имущество), наибольшее значение при определении права на помощь имеют доход или сочетание дохода и категориальной оценки («нетрудоспособные социально уязвимые слои населения», «граждане с особыми заслугами»). Самый распространенный метод оценки нуждаемости на местном уровне – «двойной фильтр», то есть вначале определяется принадлежность к социально уязвимой категории, а затем среднедушевой доход сравнивается с критерием нуждаемости. Чаще всего в качестве индикатора берется административная граница бедности, установленная на уровне 50 % прожиточного минимума или 100 % прожиточного минимума. При использовании метода «двойного фильтра» обеспеченные граждане, принадлежащие к социально уязвимым категориям, не получают помощи; вероятность ошибок

включения низка. Однако велика вероятность исключения работающих бедных. Другой немаловажный аспект для дальнейшего обеспечения адресности – оценка имущества. Могут использоваться два основных способа оценки имущества: имущественный ценз или стоимостная оценка текущего потребления накопленного имущества. В некоторых странах СНГ граждане с крайне низкими текущими доходами могут владеть дорогостоящим имуществом (например, приватизированной квартирой). Поэтому важен не столько факт владения, сколько факт приобретения имущества. Например, в Армении владение автомашиной не учитывается при определении права на помощь. Однако введен следующий ценз: покупка автомашины в течение последних трех лет автоматически приводит к исключению из списка нуждающихся.

В широком смысле социальная защита – это политика государства по обеспечению конституционных прав и минимальных гарантий человеку независимо от его места жительства, национальности, пола, возраста, иначе говоря, в социальной защите нуждаются все конституционные права и свободы личности – от права на собственность и свободу предпринимательства до личной неприкосновенности и экологической безопасности. Более узкое понятие социальной защиты состоит в том, что это соответствующая политика 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, охрану здоровья и жилища, на социальное обеспечение по старости, болезни и потери кормильца, для воспитания детей и т. д. Главная цель социальной защиты состоит в том, чтобы оказать необходимую помощь конкретному человеку в сложной жизненной ситуации.

При этом надо учитывать, что доля населения за чертой бедности в Армении и других странах СНГ значительно выше. 42 % населения Армении живет за чертой бедности, и только 20 % из них получают семейные пособия. Единственной надеждой для многих остается отдел социальной поддержки граждан при Министерстве социального обеспечения, куда можно обратиться за денежной помощью. Однако, по словам социальных работников, помощь, которую предоставляет министерство, не может решить всех проблем малообеспеченных граждан. Около пяти тысяч посетителей приняли за 2005 – 2006 гг. работники секретариата Министерства труда и социальных вопросов. Письма по пенсионным вопросам и

социальным выплатам по-прежнему остаются самыми многочисленными - 40 % из общего числа обращений граждан. Правительству Армении и в 2005 году не удалось довести экономический рост до такого уровня, чтобы он был замечен простыми гражданами. Во всяком случае, об этом свидетельствуют результаты опроса, проведенного на интернет странице "A1+". На вопрос "Как по-вашему, очевиден ли экономический прогресс в Армении в 2005 году?" ответило 603 человека. Нет, никаких изменений - 53,4%. Да, безусловно - 23,7%. Да, частично - 18,6%. Затрудняюсь ответить - 4,3%⁶. 8 декабря 2006 года состоялось очередное слушание вопросов в рамках программы борьбы против бедности на тему "Повышение результативности общественного управления". Бедность в РА заметно сократилась. После исследований к такому мнению пришел социолог Агарон Адикебян. Это обусловлено двумя причинами: "Увеличилось количество рабочих мест, работающие за границей посылают деньги своим родным в Армению". Рабочая группа программы по борьбе с бедностью также отмечает факт сокращения бедности. Социолог Агарон Адикебян заявил, что сферы торговли и услуг составляют такой же процент, какой составляют промышленность и сельское хозяйство. По мнению А. Адикебяна, проблема бедности имеет место не только на экономическом и социальном уровнях, но и на психологическом. Он считает, что все развитые страны прошли через это и смогли преодолеть эту проблему⁷.

На дворе 2007 год. Анализируя все этапы становления демократического общества после распада Советского Союза, хочется поразмыслить над тем, что мы получили взамен "советского общества" 15 лет назад и какими успехами мы, по праву, можем гордиться. Сразу можно сказать, что успехов не так уж много, хотя определенный прогресс, естественно, налицо. Конечно, и странам СНГ, и России еще далеко до уровня высокоразвитых стран Запада и США, но, несомненно, хочется надеяться и верить, что светлое будущее не за горами. Однако, прежде всего, хотелось бы разобраться, к какому политическому режиму пришли страны СНГ и Россия на данном этапе развития рыночных отношений. В России бурно обсуждается вопрос относительно политического режима за время правления Владимира Путина. Оценки даются разные, но есть и утверждение, автором которого является сопредседатель

⁶ *Новости Армении A1+ Армения* <http://www.a1plus.am/ru/?page=issue&id=34529>

⁷ *Новости Армении A1+ Армения* <http://www.a1plus.am/ru/?page=issue&iid=43713>

“Гражданского конгресса” Георгий Сатаров, что в России уже сложилась диктатура. Не все политологи, историки и политики склоняются к данной точке зрения. К примеру, доктор политических наук Владимир Лысенко придерживается противоположного мнения. Вот, в частности, некоторые его замечания по этому поводу: “В начале 1990-х в России произошла демократическая революция. Дальнейшее постреволюционное движение развивалось следующим образом: 1991–1999 гг. – время свободы, 1999–2000 гг. – время политического отката, 2001–2003 гг. – время реставрации. С 2003 г. началось время перерождения режима, и сейчас этот этап завершается. Идет отказ от тех принципов и целей, которые были заявлены 15 лет назад. Страна стремительно возвращается в советское время, переходя от “управляемой демократии” к авторитарному правлению. Но авторитаризм бывает жесткий и мягкий, кровавый и бескровный. Скатится ли Россия к диктатуре или этому удастся помешать? Какие силы могут установить в стране диктатуру? Кто сможет ее остановить? В современной России диктатура может состояться только в националистическом обличье, когда в условиях кризиса джин национализма будет выпущен из бутылки. Здесь только поднеси спичку, и страну разнесет на куски”⁸.

На наш взгляд, и здесь мы полностью солидарны с Владимиром Лысенко, режим диктатуры в современной России возможен лишь при условии кризиса национализма. Учитывая тот факт, что Россия – это многонациональная и многоконфессиональная страна, последствия “джина национализма, выпущенного из бутылки” могут быть самыми непредсказуемыми. Но на сегодняшний день очевидные ростки национализма пробиваются именно на российской почве. Тому подтверждение недавно вновь поднявшие голову многочисленные организации профашистского толка. Избиения и убийства по расовой и национальной принадлежности только за конец марта – начало апреля 2006 года заставили общественность заговорить о том, что общество заражено опасным недугом, и его диагноз – национализм. Картина не изменилась и по сегодняшний день. Почти каждую неделю из разных регионов Российской Федерации приходят неутешительные данные об очередном убийстве на национальной почве.

Республику Армения, к счастью, миновала участь России относительно всплеска национализма. Понятно, что в Армении не наберет-

⁸ “Политический журнал”, архив N 6 (101)/28 февраля 2006 (интернет-версия), <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=162&tek=5197&issue=147>

ся столько национальных меньшинств и конфессий, сколько на данный момент имеется в России. Но необходимо учесть один важный момент – если государство принимает граждан из ближнего или дальнего зарубежья, независимо от вида их деятельности, то оно должно нести ответственность, именно на государственном уровне, за каждого иммигранта, проживающего на данный момент на территории того или иного государства. Ясно одно, имея рост национализма в стране, нельзя построить социальное государство. Сам термин “социальное государство” подразумевает наличие одинаковых прав и возможностей для каждой отдельно взятой личности, независимо от национальной принадлежности. А этого невозможно добиться, если в стране процветают националистические настроения, подрывающие основы социального государства.

**ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՎԱԾՈՒԹՅԱՆ
ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ԱՐՏԱՍԱՀՄԱՆՅԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ,
ԱՊՀ-ՈՒՄ ԵՎ ՌՈՒՍԱՍՏԱՆՈՒՄ**

ՊՈՂՈՍՅԱՆ Ա. Վ.

Ամփոփում

«Սոցիալական պաշտպանվածություն» և «սոցիալական ապահովություն» հասկացությունները էությունը մոտ են, բայց ամենևին էլ նույնը չեն: Սոցիալական պաշտպանվածությունը ներառում է սոցիալական ապահովությունը՝ իբրև բաղադրիչ մաս, բացի այդ, ընդգրկում է աշխատանքի, առողջության և բնապահպանության, նվազագույն աշխատավարձի երաշխիքներ և այլ ծրագրեր, որոնք ապահովում են մարդու կենսագործության բնականոն պայմանները: Շուկայական տնտեսության անցման շրջանում առաջանում է պետության քաղաքականության սոցիալական ուղղվածության ուժեղացման, բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության արդյունավետ համակարգի ստեղծման անհրաժեշտություն՝ շուկայի ոչ բարենպաստ ներգործության պարագայում:

Սոցիալական պաշտպանվածության գլխավոր նպատակը անհատին դժվարին կենսական կացության մեջ անհրաժեշտ օգնություն ցույց տալն է:

«Սոցիալական պետություն» եզրը ենթադրում է հավասար իրավունքների և պարտականությունների առկայությունը յուրաքանչյուր անհատի համար՝ անկախ ազգությունից, իսկ դա հնարավոր չէ, եթե պետությունում ծաղկում է ազգայնական տրամադրվածությունը, ինչը խարխլում է սոցիալական պետության հիմքերը: