

УДК 330.564.2

СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИНИМАЛЬНОГО ГАРАНТИРОВАННОГО ДОХОДА НАСЕЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

АНТРОПОВ ВЛАДИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ, д-р экон. наук, профессор кафедры «Мировые финансы» Финансового университета

E-mail: antropov_v@yahoo.com

Статья посвящена рассмотрению зарубежного опыта обеспечения минимального гарантированного дохода нуждающегося населения в странах Европейского союза. Предмет исследования – системы социальной помощи за рубежом. Цель работы – дать сравнительную характеристику механизмов предоставления минимального гарантированного дохода в европейских странах.

В работе проведен анализ зарубежных источников, который позволил выявить особенности систем предоставления гарантированного минимального социального дохода в странах Европейского союза. В работе приведены основные критерии предоставления минимального социального дохода. На примере отдельных государств Европейского союза рассмотрены организационные, финансовые и методологические основания функционирования таких систем.

Сделан вывод о том, что поддержка малоимущего населения за рубежом строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Отмечено, что сегодня отдельные национальные системы социальной защиты сохраняют свою автономность, что в определенной степени тормозит процесс европейской интеграции.

Ключевые слова: минимальный гарантированный доход; социальная защита; минимальное социальное обеспечение; социальная адаптация; социальная политика.

Foreign Systems of Ensuring a Minimum Guaranteed Income

VLADISLAV V. ANTROPOV, ScD (Economics), professor of the Global Finance Chair, Financial University

The paper is concerned with the international experience of providing a minimum guaranteed income for necessitous public in the European Union. The subjects of research are social assistance systems abroad. The purpose of research is to compare mechanisms of providing a guaranteed minimum income in the European countries.

The analysis of foreign sources has revealed the specifics of the systems ensuring the guaranteed minimum social income in the European Union countries, and the key criteria thereof are identified. By examples of individual EU countries, the organizational, financial and methodological background for the viability of such systems is considered.

It is concluded that the support of the poor abroad is based on principles of determining the social minimum and providing assistance to those whose incomes are below the guaranteed minimum. It is noted that today national social care systems tend to retain their autonomy, which to a certain extent hinders the process of European integration.

Keywords: guaranteed minimum income; social care; minimum social security; social adaptation; social policy.

Цели и принципы функционирования систем социальной помощи

Основной целью систем социальной помощи¹ яв-

¹ В зарубежных и отечественных источниках и специализированной литературе также используются такие понятия, как «минимальное социальное обеспечение», «гарантированный социальный минимум», «обеспечение минимального гарантированного дохода». Поэтому в данной статье эти понятия будут использоваться как равнозначные.

ляется материальная поддержка населения, не охваченного программами социального страхования, малоимущих, беженцев и т.д. В отличие от социального страхования, право на получение социальной помощи не обуславливается отношениями страхования, а основывается на одностороннем праве лиц на получение материальной поддержки вследствие наступления определенных жизненных обстоятельств. Задача социальной помощи состоит не только в обеспечении

минимально необходимого уровня жизни, но и в создании предпосылок для того, чтобы ее получатель мог в дальнейшем полагаться на собственные силы, обеспечивая себя всем необходимым. Этот принцип можно считать ключевым для всех систем социальной помощи зарубежных стран.

Поддержка малоимущего населения в большинстве развитых экономик строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. В мире существует большое разнообразие подходов как к видам социальной помощи, оказываемой малоимущим, так и к определению гарантированного социального минимума. Понятие гарантированного социального минимума используется для определения лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному. Он может быть единым для всего населения (в Скандинавских странах), а может меняться в зависимости от социально-демографической категории семьи или индивида и устанавливаться отдельно для пожилых, для лиц трудоспособного возраста, инвалидов. Различие имеется также в определении объекта поддержки — это может быть индивид или семья. В последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т. п.

Важным элементом социальной помощи является определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения пособия. В Европейском союзе можно выделить три основных вида социального минимума, которые используются в большинстве стран: минимальный гарантированный доход, минимальный доход пожилого человека и гарантированный доход инвалида. Проблема определения размера минимального гарантированного дохода также решается по-разному. Так, в одних странах (Германия, Австрия, Швеция) он базируется на стоимости потребительской корзины, в других же странах он не так жестко привязан к ней.

Как правило, уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, устанавливаемой по относительной методике расчета как 50% или 60% медианы доходного распределения. В некоторых странах он находится на уровне

или даже превосходит официальный уровень бедности (Ирландия, Великобритания, Дания, Нидерланды), а в других составляет от 40 до 95% этого уровня (в зависимости от страны и типа домохозяйства). В большинстве стран предоставление социальной помощи лицам, чьи доходы находятся ниже минимального гарантированного уровня, сопровождается оказанием других видов социальной помощи бедным (пособие на жилье, пособие неполным семьям с детьми).

Право на получение социальной помощи за рубежом обычно обусловлено цензом оседлости. Так, для получения пособия в Испании необходимо проживание в стране от трех до пяти лет. Некоторые государства не предусматривают ценза оседлости, предоставляя социальную помощь всем нуждающимся, в том числе законно проживающим на территории страны иностранцам. Как правило, это характерно для стран с системами социальной защиты, где социальные услуги гарантируются как гражданские права (Швеция, Финляндия, Норвегия).

Предоставление социальной поддержки в некоторых странах связано с условием заключения социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, связанной в основном с отсутствием постоянной работы. Тенденция к переходу на такую систему прослеживается в большинстве стран Европы с 1990-х гг., хотя и не везде она получила уже законченную форму. К числу стран, где система минимального гарантированного дохода в сопровождении социального контракта существует уже несколько десятилетий, относятся Франция.

В отличие от Российской Федерации, где выплаты в рамках программ социальной помощи, осуществляемые на федеральном уровне через Фонд социального страхования (далее — ФСС), являются эпизодическими или единовременными, в развитых странах программы социальной помощи, связанные с обеспечением минимального гарантированного социального минимума, как правило, носят системный характер. Поэтому в данном случае можно говорить именно о системах социальной помощи, нацеленных на поддержание малоимущего населения в сложных жизненных ситуациях, а не единовременных выплатах ФСС, таких как, например, единовременное пособие при рождении ребенка, пособие по беременности и родам, пособие по

временной нетрудоспособности и др. Очевидно, что эти пособия не являются формой обеспечения минимального социального дохода в течение продолжительного времени, как это принято и гарантируется государством в большинстве экономически развитых стран, а потому говорить о системе социальной помощи в нашей стране с этой точки зрения не приходится².

В отличие от социального страхования право на получение социальной помощи не обуславливается отношениями страхования, а основывается на одностороннем праве лиц на получение материальной поддержки вследствие наступления определенных жизненных обстоятельств

Финансирование систем социальной помощи за рубежом производится, как правило, из средств государственного бюджета (Великобритания, Франция, Португалия, Ирландия), региональных или местных бюджетов (Австрия, Швеция, Италия, Испания и др.), а также на смешанной основе (см. табл.). Исключением из данного правила можно считать Бельгию, где в финансировании программ социальной помощи наряду с государством участвуют благотворительные союзы. Несмотря на некоторые различия, в большинстве стран системы социальной помощи регулируются государственным социальным законодательством.

² На основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» субъекты Российской Федерации могут принимать региональные нормативные правовые акты о предоставлении государственной социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Исходя из его финансовых возможностей в этих нормативных актах устанавливались круг лиц, имеющих право на получение государственной помощи, условия предоставления, формы и размеры социальной помощи. Однако еще до принятия данного нормативного акта оказание социальной помощи малообеспеченным слоям и группам населения входило в компетенцию региональных органов власти и финансировалось за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации. Поэтому большинство регионов вырабатывало собственные подходы к оказанию социальной помощи населению, а некоторые из них даже разрабатывали методики оценки нуждаемости граждан в социальной помощи.

Основные модели социальной защиты за рубежом

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей программ социальной помощи населения в отдельных странах, необходимо отметить, что все их многообразие можно свести к четырем основным типам. Такая классификация, получившая закрепление в актах Европейского союза, предполагает существование в странах Европы четырех основных моделей социальной защиты населения: континентальной, англосаксонской, скандинавской и южно-европейской.

Континентальная модель (модель Бисмарка) базируется на жесткой связи уровня социальной защиты с длительностью профессиональной деятельности. В ее основе лежит социальное страхование, услуги которого финансируются по большей части за счет взносов работодателей и застрахованных лиц. В этой модели применяется принцип профессиональной солидарности, предусматривающий наличие страховых фондов, управляемых на паритетных началах наемными работниками и предпринимателями и аккумулирующих социальные отчисления из заработной платы, из которых и производятся страховые выплаты. Такие системы не финансируются, как правило, из государственного бюджета, так как принцип бюджетной универсальности противоположен такой модели социальной защиты. Однако в современных условиях существования социального государства в Европе с его обширной сетью социальных программ эта модель социальной защиты не всегда основывается только на соблюдении данного принципа. Поэтому для малообеспеченных членов общества, не имеющих возможности получать страховые социальные выплаты по ряду причин (например, вследствие отсутствия необходимого страхового стажа), национальная солидарность реализуется через системы социальной помощи. В этом случае речь может идти о вспомогательных механизмах, которые являются отступлениями от основной логики «бисмарковской» модели.

Англосаксонской модели (модели Бевериджа) придерживаются Великобритания и Ирландия. В ее основе лежит доклад английского экономиста У. Бевериджа, представленный правительству Великобритании в 1942 г. Значительное влияние на выдвинутые У. Бевериджем положения оказали идеи Д. Кейнса о том, что динамика общественного производства и занятости определяется

Системы социальной помощи за рубежом

Страна	Название программы	Компетенция	Финансирование	Категория получателей
Австрия	<i>Sozialhilfe</i>	Федеральные земли	Преимущественно – федеральные земли, частично – коммуны	С 19 лет
Германия	<i>Arbeitslosengeld II</i>	Определение общих принципов – государство. Финансирование – государство, федеральные земли, частично коммуны	25% – федеральные земли, 75% – муниципалитеты	Все нуждающиеся, за исключением студентов
Ирландия	<i>Supplementary Welfare Allowance</i>	Государство	100% государство	С 18 лет
Великобритания	<i>New Deal</i>	Государство	100% государство	С 18 лет
Швеция	<i>Social Bidrag</i>	Государство	100% муниципалитеты	Все нуждающиеся
Финляндия	<i>Toimeentulotuki</i>	Государство	27% – государство; 73% – муниципалитеты	Все нуждающиеся
Дания	<i>Social Bistand</i>	Государство	50% – государство; 50% – муниципалитеты	С 18 лет
Франция	<i>Revenue Minimum d'Insertion (RMI)</i>	Государство	100% государство	На общих основаниях с 25 лет. До 25 лет в случае беременности или воспитания не менее одного ребенка
Люксембург	<i>Revenue Minimum Garanti (RMG)</i>	Государство	90% – государство; 10% – муниципалитеты	На общих основаниях с 30 лет. До 30 лет только в случае нетрудоспособности или воспитания ребенка. Необходимое условие – ценз оседлости минимум 10 лет в течение последних 20 лет
Нидерланды	<i>Sociale Bijstand</i>	Государство; возможны доплаты местных органов власти	90% – государство; 10% – муниципалитеты	С 18 лет, а также несовершеннолетние, живущие без родителей
Бельгия	<i>Minimum de Moyens d'Existence (Minimex)</i>	Государство	50% – государство; 50% – благотворительные союзы	На общих основаниях с 18 лет. До 18 лет – при особых обстоятельствах
Италия	<i>Minimo Vitale; Reddito Minimo</i>	Провинции и муниципалитеты	100% муниципалитеты	Все нуждающиеся

Окончание табл.

Страна	Название программы	Компетенция	Финансирование	Категория получателей
Португалия	<i>Rendimento Minimo garantido (RMG)</i>	Государство	100% государство	На общих основаниях с 18 лет. До 18 лет – при особых обстоятельствах
Испания	<i>Renta Minima; Ingresos Minimos de Insercion</i>	Регионы	100% государство	С 25 до 64 лет
Греция	Отсутствует			

Источник: Mutual Information System on Social Protection in Member States, the European Economic Area and Switzerland MISSOC, 2012.

факторами платежеспособного спроса, а следовательно, перераспределение доходов в интересах социальных групп, получающих более низкие доходы, способно повысить денежный спрос массовых покупателей. Данная модель базируется на принципах всеобщности (универсальности) системы социальной защиты (ее распространение на всех нуждающихся в материальной помощи граждан), а также единообразии и унификации социальных услуг и выплат, что выражается в одинаковом размере пенсий, пособий и медицинского обслуживания, пособий социальной помощи, а также условий их предоставления.

Скандинавская модель социальной защиты характерна для Дании, Швеции и Финляндии. В отличие от других стран социальные выплаты считаются законным правом гражданина. Отличительной чертой скандинавской модели является широкий охват различных социальных рисков и жизненных ситуаций, которые требуют поддержки общества. Получение социальных услуг и выплат, как правило, гарантируется всем жителям страны и не обуславливается занятостью и уплатой страховых взносов. В целом уровень социальной защищенности, предлагаемый этой моделью, довольно высок. Не в последнюю очередь это достигается за счет активной перераспределительной политики, направленной на выравнивание доходов граждан. Необходимым предварительным условием функционирования данной модели является высокоорганизованное общество, строящееся на основе приверженности принципам институционального общества благосостояния.

Южно-европейская модель социальной защиты применяется в Италии, Испании, Греции и Пор-

тугалии. Лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических и структурных изменений в этих государствах были созданы или усовершенствованы системы социальной защиты. В отличие от предыдущих систем социальной помощи данную модель можно интерпретировать скорее как развивающуюся, переходную, а потому не имеющую четкой организации. Именно поэтому «рудиментарность» этой модели отмечается в качестве ее основной особенности различными западными исследователями³. Как правило, уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно низок, а задача социальной защиты рассматривается часто как функция семьи. Поэтому социальная политика носит преимущественно пассивный характер и ориентирована на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Характерной чертой данной модели является также асимметричная структура социальных расходов. Так, в Италии это проявляется в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение (14,7% ВВП при среднеевропейском уровне – 12,5%), тогда как на поддержку семьи, материнства, образования и политику занятости затрачиваются сравнительно незначительные средства (около 1%)⁴.

³ Hanesch W. Soziale Sicherung im europäischen Vergleich // Aus Politik und Zeitgeschichte. — Bd. 34–35/98. — S. 3–10.

⁴ Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries/ Eurostat / Theme 3–8/2004. — Luxemburg, 2004. — P. 2. Средний размер пенсии в Италии в конце 1990-х гг. был самым высоким в Европе после Франции и Нидерландов.

Анализ систем социальной помощи за рубежом позволяет сделать вывод, что вышеуказанные модели отличаются:

- 1) кругом лиц, имеющих право на получение социальной помощи. В большинстве стран право на получение социальной помощи имеют малоимущие одиноко проживающие граждане, семьи (без детей и с детьми), домашние хозяйства (Германия, Швеция). Национальные законодательства предусматривают также разные объекты поддержки (индивидуальный подход в Нидерландах, Дании, Франции, Болгария; поддержка семьи/домохозяйства в Великобритании, Ирландии, Германии, Швеции), а также смешанный подход (Словения, Финляндия);
- 2) сроком предоставления помощи, который может быть фиксированным и варьировать от 3 до 12 месяцев (Франция, Словения, Болгария) или быть неограниченным: пособие может назначаться на неопределенный срок (Германия, Ирландия, Исландия, Дания, Нидерланды, Великобритания, Швеция). В последнем случае основанием для окончания выплаты пособия, как правило, является прекращение «бедственного положения» получателя социальной помощи (Германия, Великобритания);
- 3) возрастной границей для вхождения в программу поддержки, устанавливаемой в отдельных странах (с 25 лет во Франции, с 16 лет в Великобритании, с 18 лет в Нидерландах), в отличие от Италии, Болгарии, Швеции, Финляндии, где ее нет;
- 4) наличием гражданства и места жительства. Как правило, в странах ЕС при назначении пособия учитывается критерий проживания перед получением гражданства. Так, практически во всех странах ЕС социальная помощь оказывается лицам, имеющим легальное место жительства в стране, в том числе иностранцам, на законном основании проживающим в пределах страны;
- 5) установлением размера пособия и его выплат, которые могут осуществляться на национальном, региональном уровнях или совместно. В одних государствах существует разделение полномочий между центральным и региональными правительствами по определению размеров социальной помощи и осуществлению ее выплаты. В этом

случае базовая часть социальной помощи выплачивается из средств центрального бюджета, а различные доплаты (жилищные субсидии, доплаты на отопление и пр.) осуществляются из региональных бюджетов (Швеция, Германия, Исландия, Нидерланды). В других странах (Франция, Великобритания, Словения, Дания) выплаты и размеры пособия регламентируются только национальным правительством, в то время как в Италии, Австрии этот вопрос решается на региональном уровне;

- б) учитываемым при предоставлении пособия доходом и имуществом. Как правило, в большинстве стран принимаются во внимание все доходы, за исключением выплат социального характера (пенсии, детские пособия, социальные пособия). Однако в ряде государств существуют исключения, когда при предоставлении пособия учитываются также социальные выплаты. Это могут быть государственная социальная помощь, пособия для многодетных семей, жилищные субсидии (Ирландия, Великобритания, Германия).

Предоставление социальной помощи в некоторых странах связано с ответными обязательствами, налагаемыми на получателя такой помощи. Иногда условием предоставления социальной поддержки становится заключение социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, которая обусловлена в первую очередь отсутствием постоянной работы (Франция, Словения). Но в большинстве европейских стран практика заключения социального контракта в том виде, в каком она существует, например во Франции, не получила широкого распространения. Однако, несмотря на это, практически во всех государствах получение социальной помощи связано с ответными обязательствами ее получателя, предусматривающими его активное участие в мероприятиях по социальной адаптации и интеграции, предпринимаемых социальными службами.

Особенности механизмов социальной поддержки населения за рубежом

Франция. Между получателем социальной помощи и департаментом занятости заключается дого-

вор социальной интеграции (*contract d'insertion*), в рамках которого предоставляется гарантируемый минимальный доход в размере минимальной заработной платы (*SMIC*). Получатель социальной помощи обязывается принимать участие в предложенных департаментом занятости мероприятиях. На получение гарантированного дохода имеют право лица старше 25 лет (или лица младше этого возраста при условии наличия детей на иждивении либо в преддверие рождения ребенка). Для работающих гарантированный доход состоит из минимального гарантированного дохода (как для неработающих получателей), а также процента от заработной платы или пособия по безработице (62%). Так же как и в других странах ЕС, размер гарантированного дохода зависит от состава семьи и количества детей на иждивении бенефициара. Выплачиваемая сумма дохода активной солидарности исчисляется как разность между гарантированным доходом (в соответствии с составом семьи и заработком) и суммой всех регулярных доходов семьи, включая заработную плату, пособия, процент по банковским вкладам и т.п.

Словения. Между получателем социальной помощи и социальным центром заключается договор, согласно которому получатель социальной помощи обязуется прилагать все усилия для социальной адаптации. Работодатель имеет право на субсидию в 12-кратном размере от суммы минимального дохода, если он принимает на работу гражданина, который получал социальную помощь минимум 24 месяца в течение последних трех лет. Первоначально социальная помощь выделяется сроком на три месяца, в особых случаях пособие может предоставляться на период до 12 месяцев. Объектом предоставления помощи является семья. Лица старше 18 лет также имеют право на получение социальной помощи, если они живут отдельно или совместно с партнером (супругом) и не имеют детей. Социальная помощь не предоставляется, если доходы или имущество обратившихся за социальной помощью лиц превосходит 24-кратный размер минимального дохода, который ежегодно устанавливается законом. Ежемесячная сумма социальной помощи соответствует разнице между минимальным гарантируемым доходом и совокупным доходом семьи.

Нидерланды. Целью социальной помощи в стране является финансовая поддержка лиц, доходы которых ниже гарантируемого социального минимума. Право на получение пособия имеют

все легально проживающие в стране лица, доход которых ниже установленного социального минимума. Социальная помощь должна служить основой для перехода ее получателя на самообеспечение. Для этого социальной службой и заявителем совместно составляется индивидуальный план мероприятий для участия в программах по социальной интеграции лица, обратившегося за социальной помощью.

Получатели социальной помощи должны регистрироваться в службе занятости и заниматься поиском работы. В случае наличия в семье ребенка младше 5 лет требование по поиску работы не выдвигается. В случае наличия в семье детей старше 5 лет применяется индивидуальный подход к каждой семье. Если получатель социальной помощи отказывается сотрудничать с социальными службами, к нему могут применяться соответствующие санкции (сокращение или отмена социальной помощи). В дополнение к базовой сумме социального пособия социальная помощь оказывается лицам, находящимся в исключительных жизненных ситуациях. Она может предоставляться не только лицам, доход которых ниже гарантированного социального минимума, но и лицам с доходами выше такого минимума для покупки бытовой техники, оплаты коммунальных платежей и т.д.

Болгария. Право на получение социального пособия имеют граждане страны, а также иностранцы с видом на жительство и беженцы, легально проживающие на территории Болгарии. Социальное пособие предоставляется на срок 18 месяцев. Причем выплата может продлеваться через 12 месяцев после истечения 18-месячного периода.

Лица, получающие социальную помощь, обязаны принимать участие в программах, организуемых службой занятости. В случае отказа от участия в таких программах выплата социального пособия приостанавливается на год. Лица, не принимающие участие в программах по обеспечению занятости, могут получать социальную помощь, если они участвуют в общественных работах, организованных местными органами власти. В случае отказа от участия в таких программах выплата пособия приостанавливается на год.

Германия обладает наиболее развитой системой социальной помощи населению, которая, однако, претерпела существенные изменения в последнее десятилетие. С 2003 г. предыдущий закон о социальной помощи утратил силу, и в настоящее

время немецкое законодательство определяет социальную помощь как гарантированный доход (*Arbeitslosengeld II*), предоставляемый совместно живущим малоимущим гражданам. Согласно немецкому законодательству социальную помощь не может получать лицо, которое не в состоянии помочь себе само, или лицо, которое может заручиться помощью других, в первую очередь родственников или социальных организаций. На практике это означает, что должны быть исчерпаны все возможности самостоятельного обеспечения претендента на социальную помощь, прежде чем он обратится за помощью. Иными словами, это лицо должно обратиться за помощью к ближайшим родственникам, попытаться найти работу, продать предметы роскоши, сменить квартиру на более дешевую, обратиться в жилищное ведомство за пособием на квартиру. Если все предпринятые им шаги ни к чему не приведут, он может обратиться за социальной помощью.

Необходимым условием получения социальной помощи в Германии является отсутствие постоянного дохода. Согласно действующему законодательству таким доходом, например, могут быть заработная плата, пособие по безработице, кредиты, пособие на детей, доходы от аренды, пенсия, алименты, проценты от вложенного капитала и др. Однако все вышеперечисленное считается доходом только при условии, что денежные средства выплачиваются фактически или будут выплачены в ближайшем времени.

Получатель социальной помощи должен постоянно искать себе посильную работу, если даже:

- она не соответствует его прежней профессиональной деятельности;
- получатель социальной помощи имеет более высокую квалификацию, чем требуется для выполнения предлагаемой работы;
- место новой работы более удалено от места проживания получателя помощи, чем место предыдущей работы или место учебы;
- условия работы менее благоприятны, чем на предыдущей работе.

В некоторых случаях отказываться от предложенной работы все-таки можно, не рискуя лишиться социальной помощи, например, если работа не соответствует физическим возможностям или умственным способностям работника; если предложенная работа может в будущем помешать безработному трудиться по его прежней основной специальности; если получатель пособия является инвалидом или

уже достиг пенсионного возраста; если получатель — мать ребенка до четырех лет, а также старше, если ребенок не посещает детский сад; по уважительным причинам получатель вынужден ухаживать за тяжелобольным родственником и т.д.

Довольно часто получатели социальной помощи привлекаются к так называемым социальным работам, причем этот приработок не вычитается из суммы социальной помощи. Как правило, это общественно-полезные работы, как то уборка мусора, чистка улиц от снега и т.д. Отказ от этой работы может повлечь снижение размера помощи, а иногда и ее полное лишение. Кроме отказа от «социальной» работы, пособие может быть сокращено до минимума или прекращено вследствие умышленного отказа от возможности самостоятельно зарабатывать деньги или трат пособия на спиртное, наркотики, азартные игры, поездки за границу, содержание подержанного автомобиля. Однако сокращение или лишение социального пособия не касается членов семьи. Они будут получать помощь в полном объеме, как и прежде.

Великобритания. Право на получение социальной помощи имеют все подданные Соединенного Королевства, но для заявителей, которые жили в течение последних двух лет перед подачей заявления на социальную помощь за пределами страны, необходимо привести доказательство, что они имеют в Великобритании постоянное место жительства. Лейбористское правительство, пришедшее к власти в Великобритании в 1997 г., за годы своего правления провело широкомасштабную реформу государства благосостояния, внедрив в систему социальной поддержки множество неолиберальных элементов, оплачиваемая занятость стала рассматриваться как главное средство, с помощью которого люди могут обеспечить себе адекватный уровень благосостояния, избежать бедности и быть включенными в жизнь местного сообщества.

Основой системы социальной помощи является программа *New Deal* («Новый курс»), которая направлена на стимулирование перехода от получения социальной помощи к трудовой деятельности — *Welfare-to-work*. Основной целью программы является помощь безработным и экономически неактивным членам общества, которая необходима им для интеграции на рынок труда. Участие в программе обязательно для всех желающих получать пособие. Программа обязывает участника программы принимать участие в

обязательных консультациях со специалистами центров занятости (*Jobcentre Plus*). В случае безрезультативности поиска работы в течение четырех месяцев безработному предлагаются:

- субсидируемое рабочее место в частном секторе. Работодателям выплачивается субсидия в размере 60 фунтов стерлингов в неделю в течение 6 месяцев, а участнику программы — единовременное пособие на обучение в размере 750 фунтов стерлингов;
- рабочее место в некоммерческом секторе на тех же условиях;
- участие в общественной работе по охране окружающей среды. В данном случае нуждающееся в пособии лицо получает пособие по безработице и дополнительно 20 фунтов стерлингов в неделю.

Отказ от предложенного выбора означает оставку выплаты пособия.

Италия. Основные виды социальной помощи в Италии — это социальная помощь неимущим в трудоспособном возрасте (*Minimo Vitale*) и социальные пенсии по старости. Несмотря на то, что предоставление «минимальных для жизни средств» декларируется в итальянской Конституции, в этой стране отсутствует всеобщее социальное обеспечение для людей в трудоспособном возрасте. Хотя право на получение социальной помощи имеют все граждане, находящиеся в «бедственном положении», социальная помощь оказывается регионами в зависимости от их бюджетов. Понятно, что такой подход означает неизбежную дифференциацию в доходах населения разных областей страны. Подобная несовершенная защита от рисков, например при долговременной безработице, является существенным пробелом в итальянской системе социальной защиты. Отсутствие единой системы социальной помощи при различии в доходах южных и северных регионов привело к тому, что на более богатом севере страны механизмы материальной поддержки, гарантирующие частичное минимальное обеспечение, более развиты, а размеры социальных выплат более существенны, нежели на менее богатом юге, где неимущие при отсутствии социальной поддержки со стороны государства могут иногда рассчитывать только на помощь родственников. Однако часто социальные услуги, предоставляемые в рамках социальных программ, не унифицированы даже в пределах региона и устанавливаются местными учреждениями

здравоохранения (*USL*) по собственному усмотрению. Это касается, в частности, таких регионов, как Сардиния, Пьемонт, Ломбардия или Калабрия, где социальные службы имеют больший вес, предоставляя малоимущим, а также другим целевым группам как материальную помощь, так и иные социальные услуги.

В другой группе регионов (Лацио, Молизе) до 1992 г. вообще не было системы социальной помощи, только в Кампанье выделялись средства на содержание несовершеннолетних сирот, а в Апулии — престарелых. Существующий на сегодняшний день механизм социальной поддержки в этих регионах предусматривает ограниченный во времени пакет социальных услуг, продление которого возможно только после проверки материального состояния нуждающегося. Пакет предоставляемых социальных услуг включает не только денежную помощь, но и бесплатное питание, бесплатное пользование общественным транспортом, оплату аренды жилья и коммунальных услуг, а также организацию досуговых мероприятий. Поскольку предоставление социальной помощи находится в компетенции регионов, финансирование связанных с этим затрат осуществляется, как правило, за счет региональных бюджетов.

Более совершенной защитой от рисков в Италии, чем социальная помощь, является унифицированная система социальных пенсий по старости, предоставляемых людям, не имеющим права на страховую пенсию по старости.

Получатель социальной помощи должен принимать участие в мероприятиях, направленных на улучшение его положения. С этой целью коммуны или регионы в определенных случаях организуют специальные профессиональные учебные курсы, проводят учебные мероприятия, в частности для социальной интеграции определенных групп населения (женщин, молодых людей).

Швеция. Основной вид социальной помощи в Швеции — социальное пособие для неимущих в трудоспособном возрасте. Поскольку одним из основных условий получения социальной помощи является постоянное проживание в стране на законном основании, наличие гражданства для приобретения права на социальную помощь обязательно. Размер социальной помощи определяется исходя из совокупной стоимости товаров и услуг, необходимых для удовлетворения как физиологических, а также духовных потребностей индивида. Сюда входят потребности в питании,

одежде, медицинском обслуживании, предметах личного потребления, а также потребности в проведении досуга (например, посещение театра или кино), оплате телефона и телевидения. Объем финансовой помощи, предоставляемой в рамках этой корзины товаров и услуг, как правило, не слишком высок и зависит от категории получателя социальной помощи. Шведское социальное законодательство предусматривает помощь, предоставляемую одиноким, семейным парам без детей, и пособие для семей с детьми, которое выплачивается на каждого ребенка, а его величина зависит от возраста ребенка. Помимо основного пособия, может выплачиваться дополнительное пособие для покрытия расходов на ведение домашнего хозяйства, размер которого зависит размера семьи. В минимальный гарантированный доход не входят субсидии на покрытие расходов на оплату жилья, электроэнергию, поездок на работу, медицинское обслуживание, стоматологическую помощь, а также профсоюзные взносы и страховые взносы по безработице. Размер социальной помощи устанавливается социальными органами на основании проверки степени нуждаемости и ежегодно корректируется с учетом динамики потребительских цен.

Выводы

Поддержка малоимущего населения в большинстве развитых стран строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному в каждой из стран — он может быть единым для всего населения, а может меняться в зависимости от социально-демографической категории семьи или индивида и устанавливаться отдельно для пожилых, для лиц трудоспособного возраста, для инвалидов. Различия существуют также в определении объекта поддержки — это может быть индивид или семья. В последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т.п. В большинстве европейских стран уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, который устанавливает-

ся по относительной методике расчета как 50 или 60% медианы доходного распределения. Чаще всего он ниже этой отметки и представляет гарантированный минимальный доход.

На сегодняшний день в ЕС не существует однородного социального пространства. Однако утверждать то, что формирование такого пространства не происходит, было бы неверно, поскольку оно создается в правовом отношении посредством принятия общих норм, регулирующих свободное движение работников, их трудовую деятельность и социальную защиту. В настоящее время отдельные национальные системы социальной защиты сохраняют свою автономность, что в определенной степени тормозит процесс европейской интеграции. Несмотря на это, а также на то, что объединение рынков потенциально создает угрозу «социального демпинга», ЕС фиксирует в своих программных документах принцип сохранения уже достигнутых в тех или иных государствах-членах ЕС социальных стандартов. В этом случае ЕС не стремится к регулированию всех аспектов национальных систем социальной защиты, общие нормы ЕС определяют лишь минимальные социальные стандарты, ниже которых национальные правительства стран-участниц обязуются не опускать уровень социальной защиты. Такой подход руководства ЕС оправдан, особенно в отношении «отсталых» регионов.

Литература (references)

1. *Kaltenborn B.* Mindestsicherungssysteme in der Europaeischen Union // *Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?* Freiburg im Breisgau, 2001.
2. *Lampert H., Bossert A.* Sozialstaat Deutschland. Entwicklung — Gestalt — Probleme. München, 2005.
3. *MISSOC — Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Area and in the Switzerland.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012.
4. *Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries/ Eurostat / Theme 3–8/2004.* Luxembourg, 2004.
5. *Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation,* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.