

А. И. Атабиева\*

### Зарубежный опыт правового регулирования отношений в области социального обеспечения

Длительный период времени, в течение которого страны Западной Европы проводили социально ориентированную и социально ответственную политику развития общества, позволил им накопить интересный социальный опыт. Несмотря на определенные различия между европейскими странами, все они декларировали стремление соответствовать модели, получившей название социальная модель, и гордились приверженностью европейским гуманитарным ценностям, интересам и правам человека. Подобная модель строилась на основе капитализма, определяемого самими европейцами как «солидарный». По сути, государства Западной Европы взяли на себя обязательство достичь равновесия между экономическим ростом и социальной справедливостью<sup>1</sup>.

Несмотря на политику интеграции, проводимую в рамках Европейского Союза, гармонизация национальных законодательств (это уже, чем их унификация) сегодня реализована в некоторых областях трудового права и почти не коснулась социального обеспечения и социальной защиты<sup>2</sup>.

Европейская социальная модель предполагает общность действий государства и гражданского общества, направленных на обеспечение для всех граждан удовлетворения (основных) материальных потребностей, участия в жизни общества, усиления социальной сплоченности. Отдельные цели этой системы не подлежат четкому разделению, однако отчасти они взаимообусловлены: без удовлетворения материальных потребностей затрудняется участие в жизни общества и обеспечение социальной сплоченности; участие в жизни общества положительно сказывается на социальной сплоченности; социальная сплоченность может улучшить материальные условия и т. д.<sup>3</sup>

Как отмечает Е. Е. Мачульская, в Великобритании «накоплен уникальный опыт правового регулирования проблем социального обеспечения. Принципы социального страхования, сформулированные У. Бевериджем, нашли отражение в законодательстве многих стран мира и сегодня продолжают влиять на тенденции его развития»<sup>4</sup>. Великобритания — первая капиталистическая страна, которая в 80-х гг. XVIII в. ввела законодательное регулирование организации труда с помощью фабричного законодательства, а в 70-е гг. XIX в. приняла нормативные акты по обязательному страхованию отдельных категорий рабочих в случае утраты трудоспособности на производстве. Идейные основы и законодательные принципы современной британской системы социальной защиты были предложены лордом

\* Соискатель Академии труда и социальных отношений.

<sup>1</sup> См.: Каргалова М. ЕС: Политика общественного благоденствия // Современная Европа. 2006. № 1. С. 101.

<sup>2</sup> См.: Rodiere P. Droit social de l'Union Européenne. Paris, 2002. P. 2.

<sup>3</sup> См.: Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания РФ. М., 2006. № 6. С. 6–7.

<sup>4</sup> Мачульская Е. Е. Правовое регулирование социального обеспечения в Великобритании: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 82.

У. Бевериджем в 1942 г. Предложенная концепция базировалась на принципах единообразия, универсальности и всеобщности. После окончания Второй мировой войны был принят ряд законов, призванных воплотить данную концепцию в жизнь: Закон 1945 г. «О семейных пособиях», Законы 1946 г. «О национальном страховании», «О страховании от производственных увечий», Закон 1948 г. «О государственном вспомоществовании». Они способствовали формированию единой системы социального страхования и обеспечения, увеличению размера средств, выделяемых из госбюджета на социальную поддержку населения, введению всеобщего бесплатного медицинского обслуживания. Однако с самого начала в новой системе обнаружились существенные недостатки, которые привели к постепенному видоизменению концепции У. Бевериджа путем проведения двух крупных реформ законодательства о социальном обеспечении — в 1975 и 1986 гг.

Другой промышленно развитой страной, имеющей развитую систему социального обеспечения, является Германия — страна классического социального страхования. Германия первой ввела многие общегосударственные программы: медицинское страхование (1880 г.), пособие по болезни (1883 г.), пенсионное обеспечение (1883 г.), страхование от несчастного случая на производстве (1884 г.). Сегодня, как никогда прежде, большинство граждан ФРГ обеспечены социальными гарантиями.

Германия — социальное государство (ч. 1 ст. 20 Конституции Германии). Этот принцип в Основном законе не конкретизируется, его нормативное содержание можно понять только на практике. Констатация социального характера государства — это задача, цель и правовая норма одновременно.

В соответствии с правовой доктриной Германии социальное государство — это то государство, которое помогает слабому повлиять на распределение благ в духе справедливости, чтобы обеспечить каждому немцу достойное человека существование. Государство должно гарантировать прожиточный минимум. Ответственность государства — субсидиарная. Существует примат личной ответственности каждого индивида за собственное благополучие (кроме случаев определенных умственных или физических дефектов). Именно поэтому государство помогает, прежде всего, социально слабым. Германия берет на себя ответственность за доступность каждому немцу таких жизненно важных благ, как жилье, питание, образование, помощь в случае болезни и т. п. Германия ратифицировала все международные соглашения, касающиеся прав человека, в том числе в 1952 г. Европейскую конвенцию о правах человека.

Германская модель социального рыночного хозяйства с самого начала ее реализации предполагала активное участие государства в социальной сфере. С первых лет строительства ФРГ проблеме обеспечения пожилых и нетрудоспособных уделялось достаточно большое внимание. Людвиг Эрхард, будучи министром экономики Германии в 50-е гг. XX в., прямо связывал успехи экономической политики государства с возможностью «гарантировать должный, достойный уровень жизни всем тем, кто не по своей вине — вследствие преклонного возраста, болезни или как жертва двух мировых войн — не может больше непосредственно участвовать в производственном процессе»<sup>1</sup>.

Базовыми характеристиками системы социального обеспечения Германии являются следующие:

<sup>1</sup> Гутник В., Зимаков А. Пенсионная реформа в Германии // Современная Европа. Вып. 2. 2001. Апрель/июнь. С. 124–126.

- определяющая роль принадлежит институту обязательного социального страхования, на долю которого приходится более 70 % всех финансовых ресурсов, а к кругу застрахованных относятся все наемные работники и большинство самозанятых;

- размер обязательных страховых взносов, пособий и пенсий (в системе обязательного страхования) ориентирован на замещение заработной платы в высоких к ней отношениях (60–70 %);

- институты дополнительного добровольного страхования (на уровне предприятия и индивидуального страхования) играют вспомогательную роль, их значение наиболее весомо для высокодоходных групп населения;

- страховая защита с помощью обязательного пенсионного страхования включает в свой круг не только выплаты пенсий по старости, по инвалидности и по потери кормильца, но также и услуги по реабилитации<sup>1</sup>.

Применяемая модель социального страхования характеризуется демократичностью управления, прозрачностью финансовых потоков, некоммерческим характером страховых организаций, находящихся под государственным правовым и финансовым контролем.

В рассматриваемых странах существует практически 100 %-й охват населения системами социального обеспечения, т. е. можно говорить о том, что круг субъектов, имеющих право на социальное обеспечение, полностью соответствует закрепленному в международных актах. К ним относятся пожилые (престарелые) люди, инвалиды, семья и дети, женщины, безработные, бедные.

Франция и Великобритания являются участницами многих важнейших международных договоров о правах человека, в том числе Европейской конвенции о правах человека.

Системы социального обеспечения этих стран имеют много отличий. Так, Французская система социального обеспечения — это очень сложная организационная структура, гарантируемая высокой долей расходов государства на социальные программы, превышающей средний уровень по ЕС<sup>2</sup>. Для нее характерны следующие особенности. Во-первых, функционирование разветвленной системы профессионально-отраслевых схем социального страхования. Во-вторых, наличие развитой системы семейных пособий, ставшей результатом длительной эволюции, в ходе которой вводились и совершенствовались различные инструменты государственной семейной политики и формы таких пособий. В-третьих, большая роль дополнительных систем социального обеспечения, особенно в области пенсионного и медицинского страхования. Наряду с общими (базовыми) схемами социального страхования в стране функционирует множество дополнительных профессионально-отраслевых систем. В-четвертых, существенное отличие французской системы социального обеспечения (например, от английской) — ее финансирование преимущественно за счет взносов социального страхования. Наконец, еще одна особенность — существование различных страховых фондов, реализующих отдельные социальные программы, которые дополняют обязательные социальные услуги в рамках общих обязательных схем социального обеспечения (например, программа социальной помощи на дому для престарелых).

<sup>1</sup> См.: *Роик В. Д.* Зарубежный и отечественный опыт организации и совершенствования национальных систем социального страхования // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 13. С. 17.

<sup>2</sup> См.: *Антропов В. В.* Система социального обеспечения во Франции: опыт и перспективы // Труд за рубежом. 2005. № 2. С. 98.

В 90-х гг. XX в. уровень безработицы был выше среди женщин, чем среди мужчин, в Чехии и Польше. Этот разрыв существует во всех странах – членах Европейского Союза. Разрыв в оплате труда по-прежнему сохраняется и составляет 20–25 %. Гендерная сегрегация в сфере занятости носит устойчивый характер, женщины сконцентрированы в основном в сфере услуг, где заработная плата ниже, чем в сфере производства. Кроме того, мало женщин в сфере управления, среди менеджеров, труд которых оплачивается значительно выше<sup>1</sup>.

Изменения затронули выплаты пособий по материнству. Так, в 2000 г. польское правительство выступило с инициативой увеличить отпуск по материнству с 16 до 20 недель, даже до 26 недель, но в конечном итоге восстановило 16-недельный отпуск по беременности и родам. Польское законодательство предоставило право отцам на двухнедельный отпуск и на выплату им материальных пособий.

О сокращении ассигнований на семейные пособия свидетельствует их доля в ВВП. В Венгрии, например, в 1990–2000 гг. расходы на пособия сократились почти наполовину – с 3,8 до 2 % ВВП. При этом в Польше и Венгрии в 90-х гг. XX в., несмотря на значительное сокращение семейных пособий, доля пособий по социальному обеспечению в целом оставалась сравнительно стабильной. По мнению авторов статьи, семьи менее защищены, чем другие группы населения, получающие пособия, например, пенсионеры по возрасту и инвалиды.

И хотя во всех трех рассматриваемых странах признан международный принцип равного обращения мужчин и женщин, на практике мало что изменилось. Уход за детьми остается обязанностью женщин, в Венгрии и Польше значительные сокращения семейных пособий лишили работающих родителей (в основном женщин) поддержки, которая позволяла совмещать семейные обязанности и оплачиваемую работу.

Новым положением в государственных пенсионных системах является отсутствие прямого влияния признака пола на пенсионное обеспечение: предусматривается, что женщины с одинаковой заработной платой, одинаковым вкладом в пенсионный фонд и выходом на пенсию в одинаковом возрасте будут ежемесячно получать пенсии одинакового размера. Реформы в Венгрии и Польше оставляют работников с низкой оплатой в период их трудовой деятельности с низким размером пенсии. Поскольку женщины составляют основную часть этой группы населения, они окажутся в невыгодном положении. Что же касается частных пенсионных систем, то они не предусматривают последствий перераспределения и поэтому усугубят положение низкооплачиваемых работников<sup>2</sup>.

«Социальную безопасность» профессор, генеральный секретарь Европейского института социального обеспечения Денни Питерс рассматривает как сеть соглашений, определяющих природу солидарности между лицами, стоящими перед угрозой потери дохода в результате действий работодателя или дополнительных расходов из-за непредвиденных обстоятельств, и реакцию на признанные социальные риски, наличие которых ведет к выбору той или иной альтернативы, основанной:

- 1) на степени солидарности;
- 2) признанных рисков в свете необходимости их покрытия;
- 3) природе институциональных соглашений.

По мнению автора, любой человек имеет минимальные возможности выбора той или иной социальной защиты. Так, население Нидерландов, достаточно

<sup>1</sup> См.: *Fultz E., Steinhilber S.* Social security reform and gender equality; recent experience in Central Europe // *Intern. labourrev.* Geneva, 2004. Vol. 143, № 3. P. 68.

<sup>2</sup> См.: *Ibid.* P. 69.

религиозное, принципиально отвергает любые формы страхования, включая социальное страхование. Освобождение от социального страхования позволяет лицам не платить за это деньги, но эквивалентом являются дополнительные расходы на подоходный налог.

Латвийская федерация пенсионеров (LPF) отныне не будет столь толерантной и мягкой по пенсионным вопросам. Такое заявление в интервью газете «Latvijas avīze» сделал новый председатель правления организации Андрис Силиньш: «LPF — это идеальный вариант. Большой вес федерации придают и избиратели, их насчитывается несколько сот тысяч. В некоторой степени мы можем влиять на политические процессы»<sup>1</sup>.

В Латвии 109 000 пенсионеров получают пенсию в размере не более 150 латов. «Эти пенсионеры, можно сказать, живут ниже черты бедности. И священной задачей LPF является постоянно напоминать правительству и парламенту об этом», — подчеркнул Силиньш. Он также обвинил правительство в «бесхозяйственности» социального бюджета, т. к. за последние несколько лет бюджет потерял более миллиарда латов.

Общая сумма вкладов по пенсионной программе составляет 847,3 млн латов. Из них 474,5 млн латов, или 56 %, размещено в Латвии. В свою очередь 372,8 млн латов вложены в 36 других странах или в международные финансовые институты. Из этих вкладов 88 % размещено в границах Евросоюза.

В прошлом году в Италии на пенсию вышло очень много работников — 175 тыс. человек, что на 73 % больше, чем в 2009 г. Средний возраст выходящих на пенсию составил 58 лет. Средний размер пенсионных выплат — 12 тыс. евро в год, хотя 51 % (8 млн итальянских пенсионеров) получают менее 500 евро в месяц. Такие данные содержатся в ежегодном докладе Национального института социального обеспечения Италии (INPS). 80 % пенсионеров живут менее чем на 1000 евро в месяц.

Надо отметить, что пенсионеров, получающих менее 500 евро в месяц, больше, чем пенсионеров — 61 %. В тоже время всего 36 % мужчин получают маленькую пенсию — меньше 500 евро в месяц, у 20 % она больше 1500 евро. Разница значительная, учитывая, что только 3 % пенсионеров получают пенсию такого размера. В среднем на пенсии мужчины получают 1300 евро в месяц, а женщины — 890 евро.

Число кубинских долгожителей, преодолевших 100-летний рубеж, в нынешнем году увеличилось на 10 человек. В настоящее время в карибской стране насчитывается 1551 человек в возрасте ста лет и старше, при этом женщин-долгожителей на 20 % больше, чем мужчин.

Согласно результатам исследования, проведенного специалистами кубинского Министерства здравоохранения, лидером неформального «рейтинга столетних» является Хуана Баутиста де ла Канделария Родригес, которой в нынешнем году исполнилось 126 лет. Чернокожая уроженка поселка Кампечуэла, расположенного в восточной провинции Гранма, возможно, является самой пожилой жительницей планеты, хотя ее имени и нет в Книге рекордов Гиннеса.

Большинство кубинских долгожителей проживают в Гаване, Сантьяго-де-Куба, Ольгине, Камагуэе и Вилья-Кларе. Последняя провинция вообще считается самым «старым» регионом страны. Средняя продолжительность жизни на Кубе составляет 78 лет: 76 лет для мужчин и 80 — для женщин, при этом в стране

<sup>1</sup> Мониторинг СМИ РФ по пенсионной тематике // Департамент аналитики и мониторингов информационного агентства «Интегрум». М., 2011. С. 42–48.

наблюдается устойчивая тенденция старения населения. Уже сейчас более 2 млн человек из 11,2 млн жителей острова – старше 60 лет. По некоторым оценкам, через двадцать лет доля лиц пенсионного возраста на Кубе возрастет до 30 %.

Социальное обеспечение Великобритании представляет собой унифицированную систему, охватывающую практически все население страны. В ее рамках выделяются две крупнейшие подсистемы:

- национальное социальное страхование, включающее программы пенсионного страхования, обеспечения по инвалидности, страхования от несчастных случаев на производстве, поддержки материнства, социальной помощи и страхования по временной нетрудоспособности (пособия по болезни);

- национальное здравоохранение (National Health Service), представляющее медицинские услуги всем жителям страны (кроме пособий по временной нетрудоспособности), а также длительно проживающим на территории Англии иностранцам.

Организации, ответственные за деятельность этих подсистем, имеют «прозрачный» бюджет, а их деятельность относится к числу главных приоритетов британского правительства: на их содержание уходит около половины всех правительственных расходов<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что перемены, произошедшие в Европе в первые 15 лет, привели к серьезным изменениям в сфере социального обеспечения. Большая часть этих перемен не была результатом долгосрочного планирования, они стали возможны вследствие изменения условий жизни, требований, которые сами по себе стали продуктами трансформации. В начале 90-х гг. XX в. сочетание высокого уровня инфляции, массовой потери работы, роста бедности сделало неотложной необходимость принятия новых форм социального обеспечения.

Несмотря на то, что основная цель социальной и экономической политики западноевропейских стран – способность каждого человека позаботиться о самом себе, государствами обеспечивается поддержание минимальных стандартов благосостояния. Пенсия стала в полной мере выполнять функцию замещения заработной платы, размеры пособий по всем видам обеспечения соответствуют международным стандартам, а в большинстве своем их превосходят. Принципиально важно, что при естественном различии европейских благополучных государств их объединяет нечто общее – осознание того, что социальная справедливость и социальное выравнивание могут пойти на пользу экономическому развитию, что они не являются чисто затратным фактором. И наоборот, экономическое развитие должно идти на пользу социальному выравниванию.

В последние годы существенно возросло значение международно-правового регулирования отношений в области социального обеспечения, которое выразилось, прежде всего, в разработке и принятии различных правовых актов в данной сфере, а также в согласовании законодательств разных стран, касающихся ряда важнейших социальных вопросов: приобретения и сохранения прав на социальное обеспечение при переезде граждан из одного государства в другое в процессе осуществления своей трудовой деятельности, сохранения прав на те или иные виды социального обеспечения при изменении страны проживания.

---

<sup>1</sup> См.: *Роик В. Д.* Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М., 2006. № 6. С. 74–75.