УДК 338.5

Лозовова Л.А., Немашкалова К.Г.

Анализ зарубежных моделей социальной политики

В статье систематизированы представления о классификации моделей социальной политики зарубежных государств, в том числе проведен сравнительный анализ социальной политики европейских стран с американской моделью развития социальной сферы.

Ключевые слова: государственная социальная политика, модель социальной политики, инструменты социальной политики, социальные приоритеты.

Разработка и реализация социальной политики любого государства осуществляется в рамках определенной модели, которая предусматривает с одной стороны, стратегические ориентиры развития социальной сферы и с другой, соответствующую систему мероприятий по достижению социально-экономических целей общества.

Р. Тимус был одним из первых, представивших классификации социальных политик. Он выделял три модели такой политики в зависимости от ее сущности, объектов и механизмов: резидуальную (действующую по остаточному принципу), меритократическую и институциональную.

Резидуальная модель основана на преобладании «естественных» каналов, к которым относится рынок и семья, через которые удовлетворяются потребности индивида и решаются его социальные проблемы. Только в случае, если эти механизмы перестают выполнять свои социальные функции, государство начинает их восполнять, но лишь до тех пор, пока «естественные» институты не заработают снова.

Меритократическая модель ставит в основу государственную систему социального страхования, распространяющаяся на занятую в общественном производстве часть трудоспособного населения.

Институциональная модель рассматривает государственную систему в качестве интегрального института, обеспечивающего социальные услуги за пределами рынка. Объектом такой политики является все население. Согласно этой модели социальная защита предусматривает предоставление дифференцированной материальной помощи на уровне нормального жизненного стандарта.

Представленные модели соответствуют эволюции теорий социальной политики. На начальном этапе социальная политика представляет собой поддержку отдельных слоев населения, на следующем этапе она переходит к социальному страхованию и лишь на завершающем этапе социальная политика – это целостная система защиты населения в целом, где государству отводится решающая роль [1, с. 26].

В соответствии с одной из самых распространенных классификаций моделей социальной политики выделяют социал-демократический, консервативный, либеральный и католический ее виды (рис. 1).

Социал-демократическую (скандинавскую, нордическую) модель характеризует универсализм при социальном обеспечении и обслуживании всех граждан. Она свойственна таким странам, как Швеция, Финляндия, Дания, Норвегия. В модели предполагается непосредственное государственное обеспечение и финансирование и, как следствие, незначительную стратификацию населения.

Консервативная (континентальная европейская, институциональная) модель получила распространение в Англии, Франции, Германии, Бельгии. Данный тип социальной политики, напротив, предполагает ограниченное государственное обеспечение и финансирование с приоритетом негосударственных организаций. В отличие от предыдущей здесь воз-

растает зависимость от рынка и появляется значительная стратификация по социальному статусу и доходам.

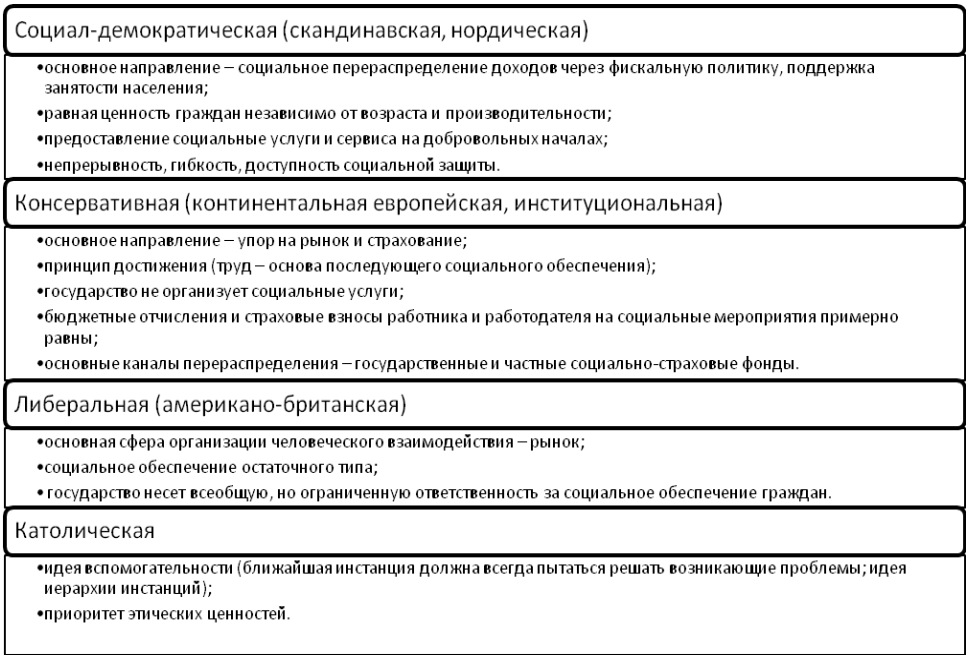


Рис. 1. Модели социальной политики[1]

Консервативная (континентальная европейская, институциональная) модель получила распространение в Англии, Франции, Германии, Бельгии. Данный тип социальной политики, напротив, предполагает ограниченное государственное обеспечение и финансирование с приоритетом негосударственных организаций. В отличие от предыдущей здесь возрастает зависимость от рынка и появляется значительная стратификация по социальному статусу и доходам.

Либеральная (американо-британская) модель социальной политики рассматривает рынок как наиболее эффективный экономический механизм. Такая модель лежит в основе политики США, Великобритании, Англии, Ирландии.

Католическая модель исходит из предпосылки о том, что основную роль в местной общине играют семья, этические нормы и правила, институты гражданского общества.

Детальный сравнительный анализ рассмотренных моделей предложен И.А. Григорьевой (табл. 1).

Таким образом, в мировой практике сформировалось несколько типовых моделей социального развития.

[1] Составлено авторами по материалам исследования.

Таблица 1

Сравнительный анализ моделей социальной политики[1]

Характеристика	Тип модели			
	Социал-демократическая	Консервативная	Либеральная	Католическая
Основной принцип	Универсализм	Трудовое участие в системе национального воспроизводства	Приоритет рыночных отношений	Вспомогательность (принцип ближайшей инстанции)
Основные механизмы	Государственное финансирование социальных программ, обязательное страхование	Страхование под государственным наблюдением	Социальное страхование	Система патронажа
Финансовая основа	Налогообложение	Страховые взносы работников и работодателей	Налоговые отчисления в бюджет, страховые взносы работников и работодателей	Гражданские институты, остаточное государственное финансирование
Результат применения	Бедность как явление исчезла, но остались проблемы «слабых» групп, например, таких как дети до 6 лет, дети из неблагополучных семей, старики, инвалиды, безработные	Возникает дифференциация населения: уровень социальной защищенности работающих высок, а частично занятых или безработных очень низок	Социальная защита охватывает практически все слои населения	Уровень бедности достаточно высок

В рамках Европейского Союза была сформирована европейская социальная модель, принципы разработки и осуществления социальной политики в рамках которой сформулированы в Интеграционной стратегии ЕС и заключаются в:

– сохранении достигнутых социальных стандартов;

– приоритетной поддержке наиболее уязвимых социальных групп населения;

– компенсации неблагоприятных последствий объединительных действий ЕС (принимаются специальные программы в интересах социальных групп, сталкивающихся с необходимостью смены профессии, места жительства или работы в ходе реализации интеграционных мероприятий);

[1] Составлено авторами по: Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998. С. 34.

– социальной и экономической конвергенции (сокращение разрыва в уровнях экономического и социального развития различных стран; обеспечение преимущественного развития отстающим);

– установлении минимальных социальных стандартов;

– разделении финансовой ответственности за деятельность предприятий между администрацией и работниками (участие трудящихся в распределении финансовых результатов деятельности предприятий);

– праве на улучшение производственной среды, охрану здоровья и обеспечение безопасности на рабочих местах и т.д [2, с. 194].

Анализ государственной политики, проводимой в европейских странах, позволяет сделать вывод о существовании трех видов социальной политики: немецкой модели (модели Бисмарка), английской модели (модели Бевериджа) и шведской модели – модели социального государства.

Бисмарковская модель устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и успешностью (длительностью профессиональной деятельности). Социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, то есть социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов). Страховые кассы, управляемые на паритетных или разделенных началах работодателями и работниками, собирают отчисления из заработной платы, из которых формируются различные профессиональные страховые фонды и осуществляются социальные выплаты. Таким образом, социальная защита независима от государственного бюджета.

Бевериджская модель исходит из того, что любой человек, независимо от его принадлежности к активному населению, имеет право на минимальную защищенность по отношению к заболеваниям, старости или иной причине сокращения своих ресурсов. В тех странах, которые выбрали эту модель, действуют системы страхования по болезни, прикрепление к которым является автоматическим, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым независимо от их прошлых усилий по отчислениям от заработной платы (так называемые «социальные пенсии» в отличие от «профессиональных»). Такие системы социальной защиты финансируются через налоги из государственного бюджета. В данном случае преобладает принцип национальной солидарности, строящейся на концепции распределительной справедливости [3, с. 107].

Базовыми характеристиками ставшей уже классической шведской модели является государственное социальное обеспечение всех граждан страны за счет государственного бюджета, централизованное регулирование заработной платы на национальном уровне, активная государственная политика по созданию рабочих мест с целью достижения полной занятости, дополнительное социальное страхование работающих и членов их семей с высокой долей дотаций из государственного бюджета.

В. Ханеш выделяет еще одну модель социальной политики – рудиментарную, представленную в странах Южной Европы. В этих странах лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических структурных изменений созданы или усовершенствованы системы общего социального обеспечения. Они включают в себя страхование на производстве и социальное страхование. В целом уровень социального обеспечения в этих странах довольно низок. Здесь все еще исходят из того, что социальная защита граждан во многом осуществляется через семью и частную благотворительность. Эта модель интерпретируется как развивающаяся или переходная [3, с. 107].

Опыт реализации социальной политики европейских стран свидетельствует об отсутствии единой модели ее проведения. В силу исторических и культурных различий каждая национальная социальная модель оригинальна и неповторима. Однако можно утверждать, что имеется единство многообразия социальных моделей западноевропейских стран, своего

рода европейская модель общества и социальной политики, основанная на регулируемой рыночной экономике, социальном диалоге, консенсусе относительно принципов солидарности в обществе, равенстве прав и свобод человека. Европейская социальная модель опирается, с одной стороны, на общий фундамент норм и ценностей, а с другой – на институты и инструменты социальной политики, ставшие воплощением этой модели. Речь идет о социальном законодательстве, структурных фондах, социальном диалоге и открытой координации социальной политики на уровне национальных государств – членов ЕС, национальных системах социальной защиты [4, с. 150]. Содержание европейской социальной политики нашло отражение в соответствующих специальных документах: в Соглашении о социальной политике и в Протоколе, принятых в Маастрихте (1992 г.), являющихся Приложением к Договору о создании Европейского Союза.

Перспективы и конкретные задачи социальной политики ЕС были намечены в Зеленой книге «Европейская социальная политика: размышления для Союза» и двух Белых книгах, которые содержа стратегические документы Европейской комиссии, определяющие план действий в конкретных сферах. В содержании Белых книг отчетливо просматриваются тенденции дальнейшего развития законодательства ЕС. Зеленые книги – дискуссионные материалы ЕС, которые служат открытой трибуной для широкого общеевропейского обсуждения важнейших вопросов его деятельности. Социальную политику как одно из ключевых направлений деятельности Европейского Союза признал Амстердамский саммит. В ЕС также действуют и вспомогательные структуры в области социальной политики: Европейский центр развития профессиональной подготовки «CODEFOR», Фонд улучшения условий жизни и труда, Европейское агентство по безопасности и охране здоровья на рабочем месте, европейский мониторинговый центр по наркотикам и наркомании, различные управленческие и консультативные комитеты и комитеты по регламентации, регулярно созывается Форум по социальной политике с приглашением представителей всех социальных сил Европы. Финансовую базу социальной политики ЕС обеспечивают созданные в разные годы Структурные фонды Евросоюза – Европейский социальный фонд (ЕСФ), Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА), Финансовый инструмент ориентации рыболовства (ФИОР) и Фонд сплочения (ФС) [2, с. 194-195].

Специфика социальной политики европейских стран наиболее четко прослеживается при ее сравнении с американской моделью развития социальной сферы.

США обычно относят к странам, ориентированным на жестко рыночную модель, при которой удовлетворение индивидуальных и общественных потребностей в наибольшей степени по сравнению с другими странами осуществляется с помощью механизма рыночных отношений, социальные услуги, не только образование или здравоохранение, но и материальное обеспечение в старости, преимущественно покупаются на рынке и оплачиваются самими пользователями тех или иных видов социальных услуг. Модель США относят к условно остаточной, при которой государство намеренно ограничивает свои функции только теми (причем далеко не всеми), которые не хотят или не могут обеспечить частный капитал и рынок. Это консервативная модель, при которой государство в принципе ограничивает свою роль материальной поддержкой только самых малообеспеченных слоев населения [5, с. 71].

Интересен подход Н. Мэннинга [6, с. 50-51] к типологии социальной политики на основе различия в организации государственных политических систем. Им выделены плюралистическая, марксистская, корпоративная модели и модель элит.

Корпоративная модель предполагает постоянно существующий диалог внутри общества, как правило, между тремя основными группами – государством, представителями бизнес-среды и профсоюзами, в ходе которого и вырабатывается в том числе и социальная политика. Марксистская модель, напротив, строится на отсутствии реального диалога меж-

ду группами интересов и преобладании среди них бизнес-сообщества, определяющего все направления государственной политики, включая и социальную. Плюралистическая модель характеризуется открытостью системы по отношению к внешней среде, что влечет за собой свободное влияние со стороны отдельных граждан и их групп на формирование и реализацию социальной политики. В отличие от нее, модель элит исходит из положения о закрытости групп, занимающихся разработкой и реализацией социальной политики.

В англоязычной научной литературе [7] распространено деление социальной политики на институциональную и резидуальную (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ
резидуальной и институциональной социальной политики[1]

Тип социальной политики / Признак	Резидуальный тип социальной политики	Институциональный тип социальной политики
Принцип решения проблем	Участие семьи, родственников и соседей	На основе общих для всех установленных законов, норм и правил
Оказание помощи со стороны социальных служб	В единичных случаях	В любых случаях
Принцип оказания помощи со стороны социальных служб	После специальной проверки на неспособность решить проблему самостоятельно	Профилактическое оказание помощи
Характер оказания помощи со стороны социальных служб	Временная и в минимально необходимом размере помощь	Помощь адекватна проблеме и последствиям
Сохранение / потеря социального статуса при получении помощи	Потеря социального статуса	Сохранение социального статуса

Данные сравнительного анализа свидетельствуют о оказании социальной помощи населению при резидуальном типе социальной политики по остаточному принципу и наибольшему предпочтению для объектов проведения социальной политики институциональной ее модели.

С точки зрения Балюшиной Ю.Л., наиболее оптимальным является выделение либеральной (остаточной), патерналистической (государственно-перераспределительной), индустриальной и постиндустриальной моделей социальной политики. Либеральная модель (США) подразумевает как можно большую свободу каждого гражданина в решении своих индивидуальных проблем. Остаточная социальная политика выполняет те функции, которые не в состоянии осуществить рынок, и, следовательно, имеет компенсационный характер. Патерналистическая модель (Германия, Швеция) полностью снимает с людей заботу об их социальном благополучии. Основной чертой данной модели является принцип социального равенства, достигаемый путем уравнивания и перераспределения доходов. Индустриальная модель (Япония) использует институты повышения социального благосостояния в качестве дополнения к экономическим. Постиндустриальная же модель социальной политики находится в настоящий момент на стадии складывания и развития. Она основывается на системе социально-экономического партнерства – создании союзов работодателей, спо-

[1] Составлено авторами по материалам исследования

собных к взаимодействию с правительством, профсоюзами и законодателями. При этом, как отмечает автор, все перечисленные модели в смешанных формах являются действующими и характеризуют исторически сложившийся тип социальной политики того или иного государства. Но степень его вмешательства на разных исторических этапах различна. Так, например, в 60-70-е гг. XX в. в развитых странах участие государства в регулировании социальной сферы было максимальным, в 80-е гг. происходило перераспределение средств между статьями социальных расходов и их о сокращение. В 90-е гг. XX в. вновь усиливалось влияние государства на социальную политику [8, с. 910].

Каловым З.А., Куршаевой Ф.М., Хациевой Л.У. предложена обобщающая классификация моделей социальной политики (рис. 2).



Рис. 2. Обобщающая классификация социальной политики[1]

[1] Составлено авторами по [3, с. 110].

Несмотря на выявленные основные модели социальной политики государства и критерии их классификации на сегодняшний день в научной литературе вопросы разработки методологических аспектов типологизации моделей социальной политики недостаточно проработаны.

Кроме того, на практике ни одна из сложившихся в мире моделей социальной политики не существует в чистом виде. Особенность современного этапа не только в активной конкуренции моделей, но и в не менее активной их конвергенции, сближении идеологических основ и конкретных форм и методов социальной политики. «Третий путь» в Великобритании, «сострадательный (compassionate) консерватизм» в США, «капитализм с человеческим лицом» в Чили, «продуктивное благосостояние» в Южной Корее – все это различные названия формирующихся сегодня новых социальных моделей, сочетающих осознание необходимости усиления социальной составляющей развития, с одной стороны, и повышение экономической эффективности существующих моделей, с другой. Особенно заметен процесс сближения моделей на корпоративном уровне. В западной общественной мысли, в первую очередь европейской, формируется теоретическое обоснование социальной модели XXI столетия, приспособленной к реалиям все более взаимосвязанного, глобализирующегося мира. В ее основе объединение в единый синтез идей индивидуальной автономии и воли с идеей коллективного консенсуса и контекстуального мышления [9, с. 44-45].

Следует отметить, что в настоящее время в период глобальных изменений в уровне и качестве жизни, структуре и формах занятости населения, благосостояния людей ни одна из моделей социальной политики не остается в ее классическом виде, не претерпевая кардинальных изменений. И связано это с необходимостью обеспечения адекватного решения новых социальных проблем.

Что касается отечественной модели социальной политики, то, как правило, политика России в социальной сфере рассматривается вне общепринятых типологий. Кроме того, прослеживается историческая динамика моделей российской социальной политики в процессе развития общества. В частности, в начале XIX века проводимая социальная политика исходила из необходимости простого обеспечения минимального набора социальных благ. Тот период характеризуется как модель общественного призрения, которая к концу XIX века преобразовалась в модель общественного распределения, предусматривающую социальное страхование и пенсионное обеспечение. Советский этап развития России связан с доминированием государства в социальной сфере, получившим название модели государственного патернализма. Отправной точкой нового этапа строительства социального государства в России стал распад Советского Союза.

К особенностям российской модели социальной политики можно отнести довольно высокую долю государственного регулирования и государственного финансирования системы социальной защиты.

В России выделяют два периода развития социальной политики, которые осуществляли модели социального развития. 90-е годы обусловлены патерналистской моделью, ориентированной на высокие расходы на социальную сферу. Второй период развития социальной политики России - это переход к адресной социальной системе. В этой связи значимым является переход от социальной поддержки к социальному страхованию. В современных условиях реализации новой модели социальной политики создается рынок социальных услуг. Это приведет к повышению качества этих услуг и снижению издержек их производства.

Россия – либеральная страна с «мягким» государственным регулированием. Именно поэтому ответственность за индивида возложена, прежде всего, на рынок труда, а обществом управляют, прежде всего, экономические законы. Ценности семьи и общества в настоящее время сильно занижены. Государство только начинает вырабатывать механизмы ответственности за граждан страны. При существующем уровне налогообложения и соци-

альной защищенности, объем социальных услуг в ВВП, перераспределяемого через бюджет, пока невысок (хотя тенденции к его повышению уже очевидны) [10, с. 10].

В силу этого, первостепенное значение имеет дальнейшее повышение качества человеческого капитала, так как именно оно определяет содержание трансформаций, продвигающих экономику к более высокому инновационному уровню развития, и способствует модернизации общества. В свете требований модернизации российской экономики перед руководством государства стоит задача постепенного переориентирования программы экономического развития на наукоемкие отрасли вместо ресурсодобывающих [11, с. 50,54].

В заключение отметим, что зарубежными учеными всегда делались попытки типологизации моделей проведения социальной политики и моделей социального государства. Ими предлагались разные критерии и исторические этапы такой классификации. При этом одну лучшую модель выделить невозможно и даже неправильно. Необходимо учитывать как исторические предпосылки развития того или иного государства, так и конкретные социальные, экономические, политические и др. условия.

Литература

1. Сочнева Е.Н. Роль социальной политики в построении социального государства: Автореф. дис. … докт. экон. наук. М., 2009.
2. Газетов В.И., Хоменко В.И. Эволюция и реализация социальной политики Европейского союза // Пространство и время. 2012. № 2(8).
3. Калов З.А., Куршаева Ф.М., Хациева Л.У. Особенности реализации моделей социальной политики. Ч. 1 // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 2.
4. Джавадова С.А., Гончарова В.Д. Европейская социальная модель в новом социальном измерении // Экономический журнал. 2009. №16.
5. Лебедева Л.Ф. США: государство и социальная политика. М.: Наука, 2007.
6. См.: Manning N. The Politics of Welfare // Social Policy / Ed. by J. Baldock, N. Manning, S. Miller, S. Viskerstaff. P. 50-51.
7. См.: Саппс М., Уэллс К. Опыт социальной работы. Введение в профессию / Пер.с англ. М.: Аспект Пресс, 1994.
8. См.: Балюшина Е.Л. Специфика российской модели социальной политики // Вестник Башкирского университета. 2009. Т. 14. № 3. С. 910.
9. Дегтярь Л. Социальная политика в XXI столетии: проблемы адаптации и выводы для России // Вестник института экономики РАН. 2007. № 1.
10. Сочнева Е.Н. Проблемы социальной политики. Подготовка кадров // Проблемы современной экономики. 2008. №3.
11. Игнатова Т.В.. Васильев П.П. Повышение значимости теории человеческого капитала для управления модернизацией российской экономики // Вопросы регулирования экономики. 2013. Т. 4. №2.