



Модуль «Право социального обеспечения в Европейском Союзе»

Александрова Анна Викторовна, к.ю.н., доцент,
доцент кафедры «Государственно-правовые
дисциплины»

Рыжова Анастасия Андреевна, к.ю.н., доцент
кафедры «Государственно-правовые дисциплины»



Funded by
the European Union

Подмодуль 7 «Модели социальной защиты в государствах-членах ЕС»

Тема 1:

Эволюция систем социальной защиты в Европе



Funded by
the European Union

Этапы развития систем социальной защиты в зарубежных странах:

- 1) Зарождение основ социальной защиты (до 1914 г.)
- 2) Правовое оформление систем обязательного социального страхования (1914-1945 гг.)
- 3) Внедрение принципа всеобщности социального обеспечения (1945-1980 гг.)
- 4) Кризис систем социального страхования и социального государства в целом (1980-2022 гг.)



1) Зарождение основ социальной защиты (до 1914 г.):

Идея социальной поддержки нетрудоспособных лиц, инвалидов и вдов зародилась еще на ранних этапах существования человеческого общества и получила свое выражение в древних законодательных актах.

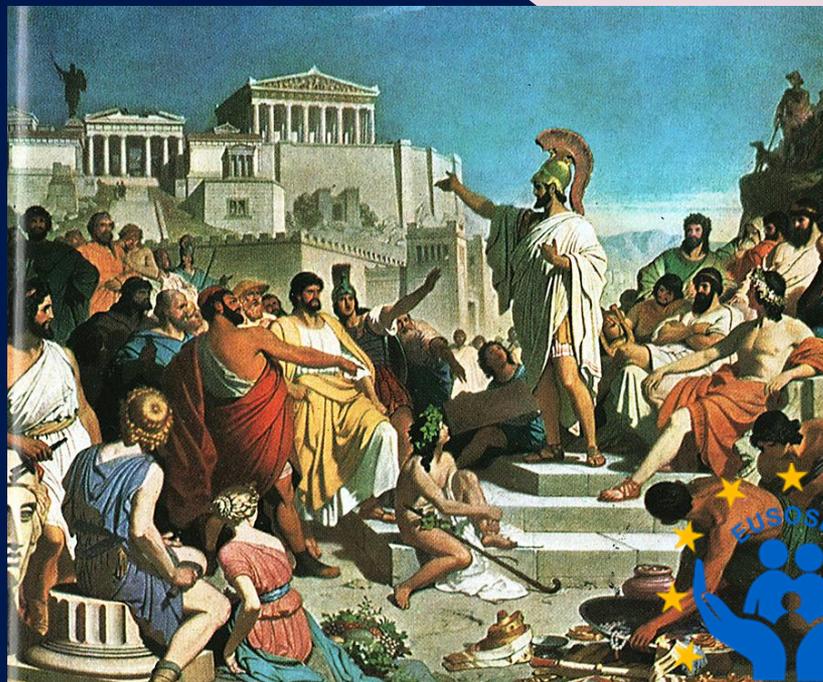
Меры публичной благотворительности были известны еще обществам Древнего Востока (помощь голодающим в период неурожая, раздача милостыни и др.).

Примерами могут служить древнеиндийский политический трактат «Артхашастра», сборник правовых и религиозных норм «Законы Ману» и др.



Зарождение социальной защиты в античном мире

- В Древней Греции содержание старых и увечных воинов было введено одновременно с установлением в войсках жалования.
- В Древнем Риме в I в. до н.э. для свободных граждан была создана коллегия самопомощи, выделявшая за счет взносов средства на содержание больных, увечных и стариков

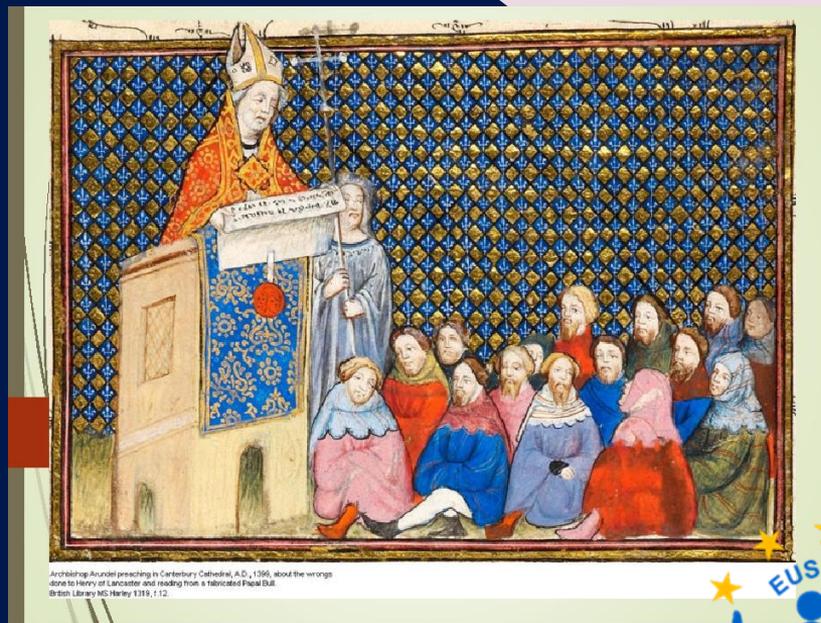


Средние века

- В Средневековье теоретической основой помощи неимущим в европейских странах становится христианское учение;
- сама эта помощь имела формы благотворительности (как государственной, так и частной), общинной поддержки.



- Различия, существовавшие в понимании сути благотворительности и любви к ближнему в рамках таких ответвлений христианского учения, как католицизм, протестантизм и православие во многом определили специфику подходов, используемых для оказания помощи пожилым и иным нетрудоспособным лицам в конкретных странах.
- Например, во Франции оказались сильны корпоративистские начала, в Великобритании – концепции индивидуализма и прагматизма, в России – общинная помощь и нищелюбие.



Принципы организации государственного призрения в Средние века:

- 1) разделение бедных на трудоспособных и нетрудоспособных (малолетних, стариков, увечных). Трудоспособным помощь оказывалась посредством предоставления труда, а для нетрудоспособных предусматривалось безвозмездное общественное призрение в госпиталях, богадельнях и др. В отношении трудоспособных нищих зачастую применялись карательные меры.
- 2) определение места оказания помощи: изначально это был церковный приход, а впоследствии - место жительства нуждающегося.



- Прообразом социального страхования в Средние века в странах Западной Европы являлась взаимная поддержка ремесленников в рамках цехов и гильдий; после буржуазных революций такая поддержка развивалась обществами взаимопомощи и профсоюзами.
- В отношении государственных чиновников и военнослужащих начиная с XVI-XVII вв. складывается система мер государственного бюджетного обеспечения в виде пенсий за выслугу лет, по инвалидности, поддержки вдов и сирот.



Законодательное оформление мер социальной поддержки населения в Новое время (на примере Англии и Франции):

- ФРАНЦИЯ: закон 1850 г. об учреждении Пенсионной кассы на случай старости; закон 1853 г. о гражданских пенсиях для чиновников; закон о несчастных случаях на производстве 1898 г.; «Хартия взаимопомощи» 1898 г.; закон о пенсиях для рабочих и крестьян 1910 г. и др.
- АНГЛИЯ: законодательство о бедных: акты 1552, 1563, 1571, 1601, 1722, 1782, 1834 гг.; законы об ответственности работодателя за несчастный случай на производстве 1847, 1880, 1897 гг. ; закон о пенсиях по старости 1908 г. и др.



Основные концепции социальной роли государства

«Государство-ночной сторож» (XVII-XIX вв.)

- «Минимальное» государство, имеющее своей целью лишь охрану правопорядка, но не социальных прав своих граждан

«Социальное государство» (XIX-XXI вв.)

- Государство, которое должно брать на себя не только управление экономикой, но и решение социальных проблем. Государство, обеспечивающее достойный уровень жизни для всех своих граждан.



«Государство-ночной сторож» (XVII-XIX вв.)

FR



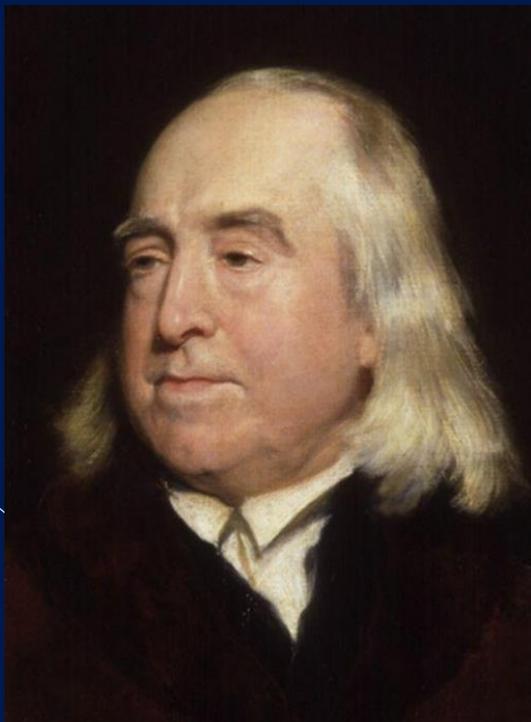
- Г. Гегель
- «Разумное правовое государство должно быть связано правом, обеспечивать неприкосновенность частной собственности и вытекающих из нее прав и свобод личности».
- Для борьбы с бедностью можно «представить бедных их судьбе и дать им возможность открыто нищенствовать».



Funded by
the European Union

«Государство-ночной сторож» (XVII-XIX вв.)

FR



- И. Бентам
- «Если сделать помощь бедным болезненной, бедные от этого лишь выиграют, так как будут стремиться сами поддерживать себя... и в дальнейшем это приведет их к наслаждению... Бедные перестанут быть паразитами. Им вернут их достоинство»



Funded by
the European Union

«Государство-ночной сторож» (XVII-XIX вв.)

FR



- Т. Мальтус
- «Устранение нищеты, пороков и других бедствий среди населения может быть достигнуто лишь при посредстве уменьшения дальнейшего возрастания населения, а отнюдь не при посредстве политических реформ или каких-либо систем всеобщего равенства, так как эти реформы и системы вызывают чрезмерное возрастание населения, т.е. именно коренную причину бедствий»



Funded by
the European Union

Ученые, предложившие термин «социальное государство»

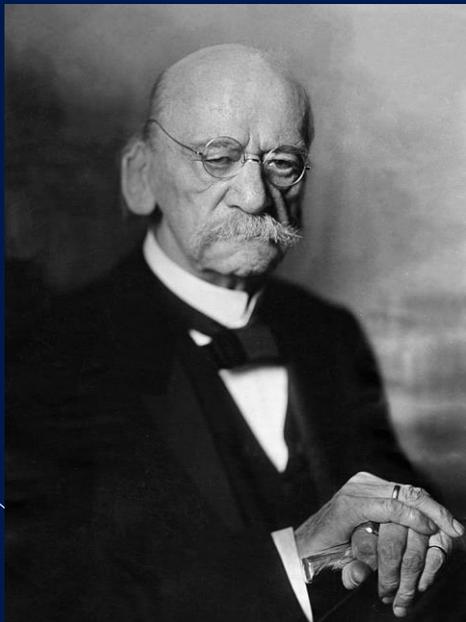
Лоренц фон Штейн

(1815-1890)

- «Государство должно осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого..., и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве».



Ученые, предложившие термин «социальное государство»



Адольф Вагнер (1835-1917)

- Создание «государства культуры и всеобщего благоденствия» посредством огосударствления железных дорог, горных предприятий, банков и страховых организаций, обеспечения интеграции рабочего класса в государство при отрицании политических и социальных революций.



2) Правовое оформление систем обязательного социального страхования (1914-1945 гг.)

- Предпринимается попытка распространения обязательного социального страхования на большинство наемных работников и членов их семей. Однако существуют ограничения (в зависимости от сферы деятельности, «потолка» заработной платы и др. обстоятельств).
- Принимаются законы о социальном страховании на случай безработицы, старости, инвалидности, болезни, утраты кормильца. Финансирование выплат осуществляется на паритетных началах за счет средств работников и работодателей. Пенсионные системы строятся в основном на накопительных принципах.
- В ряде стран появляются государственные детские пособия.



Правовое оформление систем обязательного социального страхования (1914-1945 гг.)

- Происходит дальнейшее развитие концепций социального государства, выразившееся в разработке теории «государства всеобщего благосостояния», «государства благоденствия» (Дж. Коул, Дж. Гобсон).
- Все большее число сторонников приобретают идеи активизации государственного вмешательства в экономику и социальную сферу: за это выступают не только социалисты, но и представители социального либерализма, и даже некоторых консервативных течений.
- В 1930-е гг. сформулирована экономическая концепция кейнсианства, предполагающая вмешательство государства в экономику для достижения полной занятости и социальной стабильности.
- Под влиянием доктрины Дж. Кейнса был разработан знаменитый доклад лорда У. Бевериджа 1942 г., заложивший основы универсальной модели пенсионного обеспечения в зарубежных странах.



3) Внедрение принципа всеобщности социального обеспечения (1945-1980 гг.)

- Право на социальное обеспечение в числе других социальных прав получает международное признание и закрепление в ряде документов как универсального, так и регионального, межгосударственного уровня.
- Конституции стран Западной Европы провозглашают принцип социального государства
- Экономический рост («славное тридцатилетие» 1946-1975 гг.) позволяет вкладывать значительные средства в создание систем социального обеспечения населения. «Государство всеобщего благоденствия» получает свое воплощение в развитых странах Западной Европы. Законодательно оформляются основные формы социального обеспечения: социальное страхование (на случай старости, нетрудоспособности, безработицы, беременности и родов, утраты кормильца и др.) и государственное бюджетное обеспечение (для нуждающихся лиц, семей с детьми, государственными служащими и т.п.). Социальные пособия ориентированы на обеспечение достойного уровня жизни граждан. Государство активно субсидирует социальные программы.



Внедрение принципа всеобщности социального обеспечения (1945-1980 гг.)

- Свое более глубокое обоснование получили теории государства всеобщего благосостояния: были сформулированы идеи относительно связи социальных прав с признаком гражданства (Р. Титмусс, Т.Х. Маршалл и др.), необходимости обеспечения минимального дохода для каждого гражданина независимо от его «рыночной ценности» (Э. Фромм, М. Фридмен).
- Антропологические исследования (К. Леви-Стросс, К. Поланьи) позволили сделать вывод о том, что отношения солидарности и патернализма органически присущи человеческому обществу, а отношения рыночного обмена, основанного на принципе реципрокности, возникли гораздо позже.
- Таким образом, в общественных науках были предприняты шаги, направленные на обоснование принципа универсальности социального обеспечения, то есть признания права на такое обеспечение за каждым человеком как таковым, без предъявления к нему каких-либо дополнительных требований.



Внедрение принципа всеобщности социального обеспечения (1945-1980 гг.)

- В то же время, период 1945-1980 гг. продемонстрировал неспособность кейнсианских концепций, взятых на вооружение в первые послевоенные годы, справиться с кризисными явлениями в экономике, проявившимися в 1970-1980-е гг.
- В связи с этим особое развитие и популярность приобретают неолиберальные, монетаристские концепции, требовавшие расширения рыночных начал и ослабления государственного регулирования экономики (М. Фридмен, Р. Коуз и др.). В качестве антикризисных мер предлагалось сокращение денежной массы, в том числе посредством урезания социальных программ, ограничения пенсионных выплат и внедрения негосударственных элементов в структуру пенсионных систем.
- Социологами было верно подмечено негативное, демотивирующее воздействие на граждан излишней опеки со стороны государства, выражающейся в высоких ставках социальных выплат (Ю. Хабермас, К. Поланьи). Монетаристские «рецепты» были взяты на вооружение консервативными силами, пришедшими к власти в европейских странах к началу 1980-х гг.



4) Кризис систем социального страхования и социального государства в целом (1980-2022 гг.)

- кризис обусловлен как замедлением экономического роста, так и демографическими изменениями, вследствие которых численность плательщиков взносов по отношению к получателям выплат (особенно пенсионерам) сокращается
- системы социального страхования европейских стран сталкиваются с финансовыми проблемами, что требует осуществления структурных изменений
- социальное государство претерпевает три кризиса: финансовый (недостаток ресурсов), идеологический (нарастание «неоконсервативной волны»), философский (кризис солидарности, необходимость пересмотра «договора поколений») – подробнее об этом см. труды П. Розанваллона



Кризис систем социального страхования и социального государства в целом (1980-2022 гг.)

- Для преодоления кризисных явлений систем социального обеспечения в европейских странах предпринимаются следующие меры: расширение частного, накопительного элемента в системах социального страхования; сокращение числа получателей социальных выплат (путем увеличения пенсионного возраста и продолжительности требуемого страхового стажа, уравнивания в пенсионных правах мужчин и женщин); сокращения периодов выплаты пособий - например, по безработице; сужения перечня услуг и лекарств, предоставляемых в рамках медицинского страхования и др.
- Пандемия коронавируса и экономические последствия санкций формируют новые вызовы, связанные с ограничениями экономической деятельности, вынужденной массовой безработицей и, соответственно, сокращением поступления взносов на социальное страхование.
- Возможным ответом на эти вызовы является расширение налогового финансирования социального обеспечения и различные варианты модели безусловного базового дохода



Подмодуль 7 «Модели социальной защиты в государствах-членах ЕС»

Тема 2:

Основные модели социальной защиты:
модель Бисмарка, модель Бевериджа



Funded by
the European Union

Отто фон Бисмарк (1815-1898)

FR



- Первый канцлер Германской империи (1871-1890 гг.)
- Обозначал свою политику как «государственный социализм»
- Понимал, что с рабочим и социал-демократическим движением невозможно справиться одними репрессивными мерами, поэтому стал сочетать их с социальными реформами для рабочего класса



Funded by
the European Union

Социальные законы, принятые в Германии по инициативе О. фон Бисмарка:

- Закон 1883 г. о медицинском страховании: *Страхование является обязательным для работников, чей заработок не превышает определенного «потолка»; страховые взносы разделены между работником (2\3) и работодателем (1\3); управление страховыми кассами доверено представителям социальных партнеров (работников и работодателей) под контролем государства.*
- Закон 1884 г. о страховании рабочих от несчастных случаев на производстве
- Закон 1889 г. о страховании на случай старости и инвалидности: *пенсионный возраст составляет 70 лет; страховые взносы по 1\3 уплачивают работник, работодатель и государство.*



Основные черты «бисмарковской модели» социальной защиты:

FR

- Эквивалентность социальных пособий уплаченным страховым взносам
- Зависимость уровня социальной защиты от стажа профессиональной деятельности.
- Финансирование, в основном, за счет взносов работодателей и застрахованных.
- Взносы поступают в специальные страховые фонды, управляемые представителями работников и работодателей
- Опора на принцип профессиональной солидарности



Funded by
the European Union

Страны, которым традиционно присущи признаки модели Бисмарка:

- Франция, Австрия, Греция, Португалия, Германия,

Испания, Бельгия



Funded by
the European Union

Трансформация модели Бисмарка:

- В момент своего рождения в Германии в конце XIX в. немецкая система социальной защиты воспроизводила именно эту модель. Сегодня значительное развитие системы социальной помощи (строящейся на принципе вспомоществования, а не страхования) приводит к модификации этой модели и увеличению доли бюджетного финансирования.
- В современных условиях существования социального государства в Европе, 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.

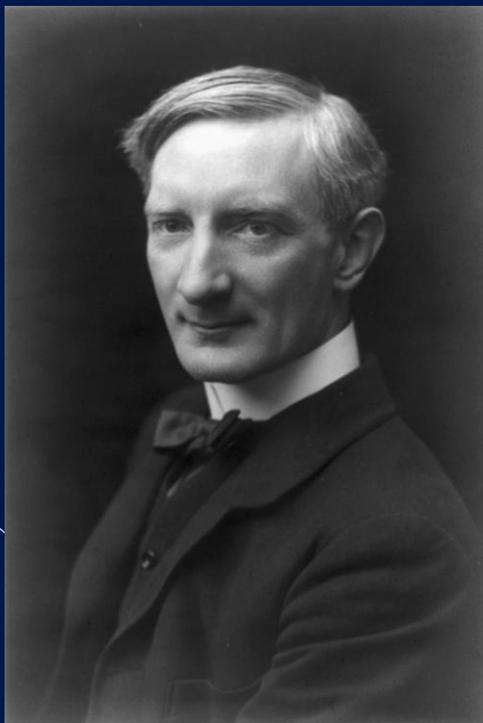


Трансформация модели Бисмарка:

- Несмотря на существование принципа обязательности социального страхования (например, в Германии обязательность социального страхования предписана законом), он соблюдается не в полной мере. Это связано с существованием предельных уровней заработной платы, выше которых принадлежность к режимам социального страхования не является обязательной (возможно только добровольное страхование), или лимитированием отчислений (в этом случае в рамках обязательного социального страхования отчисления производятся только в пределах предельной заработной платы, а социальные выплаты исчисляются в отношении к этому уровню).



Лорд Уильям Беверидж (1879-1963)



- Английский экономист и государственный деятель
- В течение 18 лет возглавлял Лондонскую школу экономики
- В 1934 г. возглавил комитет по страхованию от безработицы
- В 1944-1945 гг. являлся депутатом Палаты общин от либеральной партии

FR



Funded by
the European Union

Доклад У. Бевериджа «Социальное страхование и другие виды социального обслуживания»

(представлен в Палате общин 20 ноября 1942 г.)

- В числе «великих социальных зол», стоящих на пути прогресса, названы: нуждаемость, болезни, нищета, праздность и невежество
- Полная занятость – важнейшее средство преодоления этих зол
- Для достижения полной занятости необходимо, чтобы предприятия работали на полную мощность и могли реализовать свою продукцию; следовательно, необходимо, чтобы все граждане обладали достаточной покупательной способностью.
- Государство должно вести планомерную политику борьбы со всеми причинами, которые могут повлечь снижение покупательной способности населения, в том числе посредством оказания социальной поддержки за счет перераспределения национального дохода



Доклад У. Бевериджа «Социальное страхование и другие виды социального обслуживания»

- Необходимо создание новой системы социального обеспечения, базирующейся на принципах всеобщности и единообразия
- Предложено введение универсальных пенсий, равных для всех получателей, на основе взимания одинаковых страховых взносов безотносительно к размеру заработной платы.
- При условии уплаты страховых взносов по твердой ставке, равной для всех независимо от уровня дохода, граждане приобретали право на выплату страхового пособия в пределах прожиточного минимума.
- Особое значение Беверидж придавал тому, что такое пособие (пенсия) будет выплачиваться застрахованному лицу «по праву и без проверки нуждаемости»



Основные черты модели социальной защиты Бевериджа:

- принцип всеобщности (универсальности) системы социальной защиты - распространение ее на всех нуждающихся граждан;
- принцип единообразия и унификации социальных услуг и выплат - одинаковый размер пенсий, пособий и медицинского обслуживания, а также условий их предоставления;
- принцип распределительной справедливости – здесь имеет место не профессиональная, а национальная солидарность.
- финансирование производится главным образом за счет налогообложения, из государственного либо муниципального бюджета



Страны, которым традиционно присущи признаки модели Бевериджа:

Великобритания, США, Канада, Нидерланды, Швейцария, Австралия



Funded by
the European Union

Трансформация модели Бевериджа:

- финансирование таких систем социальной защиты в настоящее время производится как за счет страховых взносов, так и из средств налогообложения. Так, финансирование семейных пособий и здравоохранения осуществляется из государственного бюджета, а прочих социальных пособий - за счет страховых взносов наемных работников и работодателей.
- эта модель включает в себя социальное страхование с достаточно низкими социальными выплатами и социальную помощь, которая в этой системе играет доминирующую роль
- в конце XX-начале XXI вв. в систему социальной защиты все чаще внедряется частный, накопительный элемент



Литература:

- Александрова А.В., Лапаева А.В., Рыжова А.А., Серебрякова Е.А. Концептуальные основы пенсионного законодательства (опыт Великобритании, Франции и России): монография. М.: РУСАЙНС, 2022. 288 с.
- Антропов В.В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореферат дис. ... доктора экономических наук : 08.00.14 – Москва: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2007. - 47 с.
- Васильева Е. В. Подходы к построению пенсионной системы: международный и российский опыт // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. №79. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-postroeniyu-pensionnoy-sistemy-mezhdunarodnyy-i-rossiyskiy-opyt>
- Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М.: Издательство «Ad Marginem», 1997. 188 с.
- Bichot J. Les politiques sociales en France au xx-e siècle. Paris: Armand Colin, 1997. 189 p.
- Rosanvallon P. La crise de l'Etat-providence. Paris: Seuil, 1981. 183 p.





**Спасибо
за внимание!**

