

Leanid DAVYDZENKA¹

РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛЬГОТ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Аннотация

В статье систематизированы принципы социальной защиты населения в разных странах. В мировой практике существуют различные модели социальной защиты, которые отличаются источниками финансирования, способами поддержки и защиты населения. Феноменология льгот отражает их историческую когерентность (соотнесение) таким социальным мотивам, как альтруизм, помощь, сотрудничество.

Ключевые слова: альтруизм, адресная социальная помощь, феноменология льгот, социальная защита, общественное сотрудничество.

Summary

The article provides systematized principles of welfare services aimed at societies in different countries. In the world, various models of welfare services are in operation; they differ in the sources of funds and ways of assistance and protection of the country's population. The phenomenology of concessions reflects their historical coherence or correlation with such social motives as altruism, assistance, cooperation.

Keywords: altruism, addressed welfare services, phenomenology of concessions, social security, social cooperation

1. Введение

Социальная защита населения является первоочередной задачей для большинства стран мира. В мировой практике насчитывается большое количество моделей социальной защиты, которые отличаются друг от друга источниками финансирования, способами поддержки и защиты населения, масштабами применения.

Главная цель социальной политики в рыночной экономике – это создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечивать собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности социальной поддержки со стороны государства слабо защищенных групп населения.

Государственная политика в сфере общественного благосостояния связана, в первую очередь, с системой социальной защиты населения. Цель социальной за-

¹ Проф. др габ. Леонид Давыденко – Университет у Белостоке.

пцтты – обеспечить жизнедеятельность человека в обществе во всем многообразии отношений, факторов, обуславливающих его социальное положение.

2. Основные направления социальной защиты

В широком значении социальная защита населения – это совокупность связей и отношений, обусловленных необходимостью защиты социального положения от воздействия социальных рисков. Она охватывает все население. Ее стержнем являются отношения законодательно закрепленных социальных гарантий и прав в сфере человеческой жизнедеятельности.

В узком значении социальную защиту можно определить как комплексную систему социально-экономических и правовых отношений, предназначенную для обеспечения государственных гарантий в области уровня жизни, а также поддержки социально уязвимых слоев населения в связи с трудной жизненной ситуацией.

В системе социальной защиты можно выделить основные направления деятельности, разработанные Международной организацией труда (МОТ).

В качестве субъектов управления в системе социальной защиты выступают, прежде всего, службы и организации Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь различных уровней. Вопросы социальной защиты населения (в широком смысле этого понятия) решают также органы образования, культуры и искусства, здравоохранения, туризма, физкультуры и спорта, жилищных и коммунальных хозяйств и др. Социальное обслуживание населения осуществляют также общественные организации, благотворительные и другие негосударственные структуры, роль и количество которых заметно выросло.

К субъектам социальной работы на контактном уровне относятся социальные работники, оказывающие помощь определенным группам нуждающихся, или специализирующиеся по определенным направлениям социальной работы. К субъектам можно отнести также членов семьи и группы людей, оказывающих помощь нуждающимся своим непосредственным общением, моральной поддержкой и т. д.

В качестве объекта управления в системе социальной защиты (в узком смысле) выступает, прежде всего, человек, личность или группа людей, оказавшихся в затруднительном положении. К ним можно отнести такие категории людей, как инвалиды, безработные, одинокие пожилые люди; беженцы и вынужденные переселенцы; лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и др.

Это и различные проблемные семьи: с детьми-инвалидами, имеющие низкий уровень доходов, многодетные и др. В последнее время все больше в социальной защите нуждаются женщины, дети и подростки.

Одним из главных вопросов развития любого государства является создание эффективной и действенной системы социальной защиты населения. Для Республики Беларусь имеет большое значение изучение опыта других стран по решению социальных задач, адаптация его к национальным принципам социальной политики.

ТАБЛИЦА 1.

Классификация основных направлений деятельности системы социальной защиты

Элементы системы	Функции	Механизмы	Инструменты	Основные направления деятельности в соответствии с Конвенцией МОТ № 102
Социальная защита	<ul style="list-style-type: none"> обеспечение равных условий для интеграции и реинтеграции в рынок труда; обеспечение гарантий достойного уровня жизни нетрудоспособного населения, адекватного уровню экономического развития 	Нормативно-правовая база, регламентирующая функционирование институтов социальной защиты	<ul style="list-style-type: none"> социальная политика; пенсионное обеспечение; социальное страхование; социальная помощь 	Реализация международных документов в соответствии с нормами, разработанными Международной организацией труда
Социальная политика	<ul style="list-style-type: none"> разработка стратегии развития системы социальной защиты и определение социальных нормативов 	Институты государственной законодательной и исполнительной власти	Нормативно-правовые акты	Соответствие социальных нормативов международным нормам и интеграция государства в международное сообщество
Пенсионное обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности по старости 	<ul style="list-style-type: none"> обязательное перераспределение средств; обязательное накопление средств; профессиональное пенсионное обеспечение; дополнительное пенсионное обеспечение 	<ul style="list-style-type: none"> государственный пенсионный фонд; накопительные пенсионные фонды и договоры пенсионного обеспечения; пенсионные аннуитеты 	<ul style="list-style-type: none"> пенсия по старости; пенсия по случаю потери кормильца
Социальное страхование	<ul style="list-style-type: none"> минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности и реинтеграции в рынок труда 	<ul style="list-style-type: none"> обязательное страхование от несчастных случаев на производстве, профзаболеваний и безработицы; обязательное мед. страхование граждан; обязательное страхование технологического имущества предприятий и предпринимателей; обязательное страхование имущества граждан; обязательное пенсионное страхование 	<ul style="list-style-type: none"> договоры страхования; страховые полисы; пенсионные аннуитеты; социальные аннуитеты и др. 	<ul style="list-style-type: none"> медицинская помощь; пособие по болезни; пособие по случаю увечья или профзаболевания; пособие по безработице; страховые выплаты в случае утраты имущества; пенсионные аннуитеты
Социальная помощь	<ul style="list-style-type: none"> минимизация социальных рисков недостатка доходов при отсутствии трудоспособности или снижения уровня доходов при утрате трудоспособности, а также минимизация рисков реинтеграции в рынок труда 	<ul style="list-style-type: none"> разнообразные программы социальной помощи и социального обслуживания; стимулирование благотворительности 	<ul style="list-style-type: none"> институты социальной работы; благотворительные организации и акции; социальные аннуитеты 	<ul style="list-style-type: none"> пособие по беременности и родам; пособие по инвалидности; семейные пособия

Источник: разработка автора.

Понятие социальной защиты по-разному рассматривается в разных странах и международных организациях. В одних случаях в данное понятие включается все, что затрачивает социальные условия жизни человека (например, благоприятную экологическую среду, заботу о детях, решение жилищных проблем). В других случаях данное понятие ограничивается вопросами пенсионного обеспечения и помощи безработным.

По уровню гарантий, предоставленных населению, все системы социальной защиты, существующие в разных странах мира, можно разделить на 2 группы: немецкая (Бисмарк) и английская (Бевериджд).

Первая система устанавливает связь между уровнем социальной защиты и успешностью профессиональной деятельности. Социальные права обуславливаются теми выплатами, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни. Таким образом, социальные выплаты принимают форму отложенных доходов государства, которые можно отнести к данной системе (Германия, Франция), главной политической задачей считают охрану доходов.

Вторая система исходит из того, что любой человек имеет право на минимальную защиту от болезней, старости и других причин снижения своих трудовых способностей. В тех странах, которые выбрали эту модель, действует система общественного страхования по болезням, а пенсионные системы обеспечивают минимальный доход всем пожилым, независимо от уровня выплат из заработной платы. Такие системы социальной защиты финансируются за счет налогов из государственного бюджета (Англия, Ирландия). Главное, за что несет ответственность государство – охрана минимальных доходов.

Названные модели имеют разные варианты. Наиболее распространены в мировой практике либеральная, социал-демократическая и консервативная модели.

Общими для всех моделей социальной защиты являются принципы социальной справедливости (равные для всех граждан возможности получения социальной помощи) и принципы компромисса между государственным управлением и рыночным механизмом.

Формирование и развитие системы социальной защиты в Республике Беларусь основывается на следующих подходах и принципах:

- праве граждан республики на социальную защиту от объективно установленных рисков (болезни, старости, безработицы и др.);
- адресности социальной помощи;
- разнообразии форм и видов социальной помощи;
- предоставлении трудоспособному населению возможности получения достаточного дохода через зарплату;
- реформировании пенсионной системы;
- реформировании гибкой системы программ по поддержке малообеспеченных и многодетных семей, одиноких граждан, детей и т. д.

3. Социальная защита населения в Беларуси

Система социальной защиты населения Беларуси до начала 2000-х гг. сохраняла большинство черт, унаследованных от советской системы социальной защиты. В ее рамках средние и крупные предприятия держали на своих балансах социальные объекты – детские сады, спортивные объекты, учебные заведения, клубы, поликлиники, санатории и др., в которых предоставляли услуги по льготным ценам своим сотрудникам. Однако с начала 2000-х гг. начался процесс снижения социальной нагрузки на предприятиях и увеличения коммерциализации предоставляемых услуг, в особенности медицинских и образовательных.

Одновременно с этим население имело возможность пользоваться огромным числом различных льгот. Всего около 65% населения имело права на льготы, включая льготы на проезд, приобретение лекарств, оплату услуг ЖКХ, стоматологии. Всего более 50 категорий населения могло воспользоваться льготами, которых насчитывалось более 100 типов.

Данная система была реформирована в сторону резкого сокращения в 2007 г. с одновременным увеличением масштаба адресной социальной поддержки, которая выдается исходя из критериев нуждаемости.

Система социальной защиты Беларуси является значительно замкнутой на поддержке официально утвержденных уязвимых групп. К ним относятся одинокие пенсионеры, люди с ограниченными возможностями, многодетные семьи, ветераны войны, что частично совпадает с социально уязвимыми группами. Так, одинокие пенсионеры, как и люди с ограниченными возможностями, неполные семьи и многодетные семьи, имеют право на услуги социальной помощи. Соответствующие центры социальной поддержки функционируют во всех районных центрах Беларуси. Они предоставляют услуги сиделок, по ведению хозяйства, транспорт, дают правовые консультации, курсы повышения квалификации, оказывают психологическую поддержку и ведут работу по увеличению социальной вовлеченности пенсионеров и людей с ограниченными способностями.

ТАБЛИЦА 2.

Виды и размеры пособий в Республике Беларусь

Виды пособий	Размеры пособий
Пособие по временной нетрудоспособности	<p>В соответствии с п. 27 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, утв. постановлением СМ РБ от 30.09.1997 № 1290 (далее – Положение) пособие по временной нетрудоспособности назначается в размере 80 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работника, приходящиеся на первые 6 календарных дней нетрудоспособности, и в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за последующие рабочие дни (часы) непрерывной временной нетрудоспособности, но за каждый календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу временной нетрудоспособности.</p> <p>Лицам, указанным в п. 28 Положения (участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; лицам, имеющим на иждивении троих и более детей в возрасте до 16 лет (учащихся - до 18 лет); донорам; лицам, осуществлявшим уход за больным ребенком и др.), пособие по временной нетру-</p>

	<p>доспособности назначается с первого дня утраты трудоспособности в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работника, но за каждый календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу временной нетрудоспособности.</p> <p>Пособие по временной нетрудоспособности назначается в размере 50 процентов от исчисленного пособия в случаях:</p> <ul style="list-style-type: none"> – временной нетрудоспособности в связи с заболеванием или травмой, причиной которых явилось употребление алкоголя, наркотических или токсических веществ; – нарушения режима, установленного врачом или комиссией по назначению государственных пособий семьям, воспитывающим детей, и пособий по временной нетрудоспособности (далее – комиссия), – со дня его нарушения на срок, устанавливаемый комиссией; – наступления временной нетрудоспособности в период прогула без уважительной причины.
Пособие по беременности и родам	<p>Пособие по беременности и родам назначается в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работницы, но за каждый календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу отпуска по беременности и родам, и не менее минимального размера пособия по беременности и родам.</p>
Пособие в связи с рождением ребенка	<p>Пособие в связи с рождением ребенка назначается и выплачивается одновременно:</p> <ul style="list-style-type: none"> – при рождении первого ребенка - в размере пятикратной наибольшей величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения (далее – бюджет прожиточного минимума) перед датой рождения ребенка; – при рождении второго и последующих детей - в размере семикратной наибольшей величины бюджета прожиточного минимума перед датой рождения ребенка. <p>В случае рождения, усыновления (удочерения) двух и более детей, установления опеки над двумя и более детьми пособие назначается и выплачивается на каждого ребенка.</p>
Пособие женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности	<p>Пособие назначается и выплачивается одновременно в размере наибольшей величины бюджета прожиточного минимума перед датой рождения ребенка</p>
Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3-х лет	<p>Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет назначается в размере 100 процентов наибольшей величины бюджета прожиточного минимума.</p> <p>Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет в размере 50 процентов от установленного пособия назначается (выплачивается):</p> <ul style="list-style-type: none"> – лицам, вышедшим на работу на условиях, предусматривающих их занятость на протяжении более половины месячной нормы рабочего времени; – оформлении ребенка в учреждение, обеспечивающее получение дошкольного образования.
Пособие на погребение	<p>Пособие на погребение выплачивается в размере средней заработной платы рабочих и служащих в республике за позапрошлый месяц относительно месяца наступления смерти.</p> <p>Размер пособия (материальной помощи) на погребение определяется на день смерти, а в случаях, когда по причине длительного розыска умершего погребение производилось позднее установленного дня смерти - на день погребения.</p>

Источник: официальный сайт Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь.

Семья в случае рождения ребенка может рассчитывать на одноразовое пособие в размере 500% от прожиточного минимума (700% для второго и последующих

детей). В дальнейшем на каждого ребенка в возрасте до 3 лет предоставляется пособие в размере 100% от прожиточного минимума. Если располагаемый доход на члена семьи не превышает 60% от данного минимума, то пособие продлевается до достижения ребенком 16 лет. Дополнительные выплаты определяются исходя из критериев нуждаемости, и выплачиваются на детей, рожденных вне брака, до достижения ими 18 лет.

Помимо этого существует система льгот и адресная социальная помощь, направленная непосредственно на решение проблемы бедности. Система адресной социальной помощи была создана в 2001 г., но ее активное применение сдерживалось очень низким уровнем доходов, при котором полагалась социальная помощь.

Изначально критерием предоставления ежемесячной помощи был располагаемый доход ниже 50% от прожиточного минимума (60% с октября 2001 г.). С отменой же большинства социальных льгот критерий нуждаемости для предоставления ежемесячной адресной социальной помощи был поднят до 100% от бюджета прожиточного минимума. Также был повышен критерий нуждаемости и для единовременного социального пособия с 60 до 120% от бюджета прожиточного минимума. В итоге в 2008 г. помощь была оказана 277 тыс. человек, а средний размер пособий составил 57400 руб. и 124500 руб. на человека для ежемесячного и единовременного социального пособия соответственно. В дальнейшем число получателей данных пособий начало снижаться, что потребовало определенного реформирования системы. С 2010 г. добавилось еще одно пособие – на оплату технических средств социальной реабилитации; критерий нуждаемости при единовременном пособии увеличен до 150% от бюджета прожиточного минимума; а максимальный срок предоставления ежемесячного пособия продлен с 3 до 6 месяцев. Однако это способствовало лишь незначительному увеличению числа людей, охваченных социальной помощью. Так за 9 месяцев 2010 г. адресная помощь была оказана 142,7 тыс. человек (из них 12,6 тыс. получили пособие на оплату технических средств социальной реабилитации), а размер пособий составил 50400 руб. и 164400 руб. на человека для ежемесячного и единовременного социального пособия соответственно. В 2009 г. за этот период помощь была оказана 135,8 тыс. человек при среднем размере пособий 63700 руб. и 1793005 руб. Такая динамика числа людей, получающих адресную социальную помощь, и размеров пособий свидетельствует как о снижении глубины бедности в Беларуси, так и о слишком низкой черте бедности и критерии нуждаемости соответственно.

Большинство расходов по финансированию системы социальной защиты населения лежит на соответствующем Фонде социальной защиты населения. Его расходы в последние годы (2009 и 2010 гг.) имеют растущую динамику, что во многом объясняется увеличением расходов на выплату пенсий. Тем не менее, финансирование ряда социальных платежей также увеличилось. Это относится к различным пособиям на детей. За 2007–2009 гг. общий объем пособий на детей увеличился с 0,79% от ВВП до 0,95% от ВВП. Большая часть этих расходов приходится на пособия на детей в возрасте до 3 лет, масштабы выплат которых из ФЗН постоянно увеличиваются. Это связано с постепенным увеличением размера пособия: с 65 до 80% от бюджета прожиточного минимума в 2008 г. и до 100%

в 2010 г. Также в 2008 г. было увеличение размера единовременного пособия при рождении ребенка с 2 до 5 бюджетов прожиточного минимума для первого ребенка и с 3 до 7 для последующих. Однако существенно влияния на размеры расходов ФСЗН это не оказало. Важной статьёй расходов ФСЗН являются пособия по временной нетрудоспособности, чей размер (0.84% от ВВП за первое полугодие 2010 г.) существенно превышает все остальные пособия. К примеру, расходы на финансирование мероприятий по защите от безработицы и обеспечению занятости составили всего 0.07% от ВВП, что меньше расходов на оздоровление населения.

Социальные расходы бюджета сформированы в основном выплатами пенсий, в том числе по инвалидности и потере кормильца, пособиями на детей, пособиями по временной нетрудоспособности. Значительно в меньшей степени расходы идут на социальную защиту, и на поддержку безработных в особенности. Оценка эффективности данных расходов может быть проведена путем сравнения существующего уровня бедности и гипотетического уровня, который был бы в случае, если бы отсутствовали социальные трансферты. Исключаются при этом такие доходы, как пособия на детей, другие государственные дотации и пособия, стипендии и пособия по безработице. При таком сценарии уровень абсолютной бедности был бы в 2009 г. 7.1% вместо 5.4%, а относительной – 14.2 и 14.6% вместо 11.8 и 12.4% в зависимости от шкалы эквивалентности.

Существующая система социальной поддержки достаточно эффективна в поддержке населения из официально признанных групп риска. В первую очередь, это пенсионеры и дети. Система пенсионного обеспечения практически исключает случаи абсолютной бедности среди пенсионеров. Система пособий на детей существенно снижает уровень детской бедности. Однако решение данных проблем идет на уровне абсолютной бедности, в то время, как относительно среднего дохода и дети, и пенсионеры остаются бедными. Это требует пересмотра официальной черты бедности в сторону ее увеличения и соответствующего роста социальных гарантий, в особенности пособий на детей. Существует значительный потенциал увеличения единовременного пособия при рождении ребенка, расходы на выплаты которого остаются достаточно низкими, несмотря на увеличение пособия в 2.5 раза в 2008 г.

В случае пенсионной системы встает проблема ее устойчивости демографическим вызовам. В ближайшие десятилетия Беларусь ожидает увеличение числа пенсионеров при снижении числа молодежи, что в 2030 г. приведет к выравниванию числа людей в пенсионном возрасте и официально занятых в экономике, а дефицит пенсионной системы ожидается уже к 2015г. Обеспечить финансирование пенсионной системы в существующем формате будет невозможно, что ставит перед правительством вызов реформирования пенсионной системы. Иначе большой пласт населения может оказаться за чертой абсолютной бедности, учитывая, что и на данный момент существенная доля пенсионеров относительно бедна. Начать реформы необходимо в ближайшие годы, так как любая их форма будет сопровождаться дополнительными издержками, финансирование которых на дан-

ный момент еще возможно за счет профицита фонда социальной защиты населения.

В целом комплекс мер социальной политики, включающая пособия на детей, адресную социальную помощь и ряд других пособий, позволяет снизить абсолютную бедность на 1.7 процентного пункта. Иными словами в условии их отсутствия уровень бедности был бы на треть выше, что подтверждает в целом их эффективность. Также значительно возросла эффективность системы льгот. После отмены большинства из них в 2007 г. доля льгот в располагаемых доходах населения существенно упала до 0.9%. Однако этот незначительный объем социальной помощи от государства позволяет снизить уровень абсолютной бедности на 0.5 процентного пункта, что говорит о высокой адресности льгот.

ТАБЛИЦА 3.

Сведения о назначении государственной адресной социальной помощи в 1 полугодии 2011 года

Регион	Численность получателей (чел.)	в том числе:		
		ежемесячное соц. пособие (руб.)	единовременное соц. пособие (руб.)	соц. пособие на оплату техн. средств соц. реабилитации
Брестская	10 186	8 014	1 051	1 121
Витебская	8 653	6 521	1 433	699
Гомельская	13 830	9 448	2 661	1 721
Гродненская	7 482	5 821	725	936
Минская	8 640	6 636	848	1 156
Могилевская	13 572	9 760	2 762	1 050
г. Минск	4 875	1 427	677	2 771
ВСЕГО	67 238	47 627	10 157	9 454

Источник: данные Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Однако адресность, как системы льгот, так и всей системы социальной поддержки, имеет обратную сторону. В таких условиях достаточно широкий пласт социально уязвимых групп остается без социальной поддержки. В первую очередь, это относится к безработным, среди которых высок как уровень абсолютной, так и относительной бедности. На июнь 2009 г. пособие по безработице составило 45,000 руб., т.е. 17.6% от прожиточного минимума, или 4.1% от средней заработной платы. Более того, для его получения необходимо отработать определенное время на общественных работах. Важной проблемой является создание системы социальной защиты безработных. На данный момент данное бремя лежит на реальном секторе в форме избыточной занятости, что с одной стороны увеличивает государственные расходы на поддержку реального сектора, а с другой – значительно снижает эффективность функционирования рынка труда. Таким образом, увеличение пособия по безработице до уровня бюджета прожиточного минимума помогло бы увеличить гибкость рынка труда, уменьшить потребность в господдержке реального сектора и обеспечить социальную защи-

шенность безработным. Негативным моментом помимо роста расходов на выплаты пособий, в таком случае станет рост безработицы из-за увеличения привлекательности статуса безработного, особенно в сельской местности и малых городах, где уровень зарплат невысок.

Актуальной является проблема привлекательности статуса безработного, особенно в сельской местности и малых городах, где уровень зарплат невысок. Нерешенной остается проблема бедности на селе, несмотря на активную государственную поддержку сельского хозяйства и программы развития села (расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство в 2009 г. составили 3.9% от ВВП). Одним из выходов является увеличение предпринимательской активности в сельской местности, что создаст дополнительный источник доходов для населения. В 2009 г. доходы от предпринимательской деятельности для жителей сельской местности составили всего 1.2% от располагаемых доходов в то время как в целом по населению этот показатель немного выше – 2.5%.

4. Оптимизация льготирования

В теории и практике социальной политики категория льгот занимает особое место. Исторически она зародилась на первых этапах социогенеза – в форме неинституционализированной, полуинстинктивной заботы о детях и стариках, поддержки и взаимовыручки. В этом нашли свое выражение социальная природа неантропов, аффилиативные мотивы, а главное – первые проблески человеческого нравственного чувства и разума, способного к рефлексии. Со временем льготы превратились в общесоциальный институт, призванный поддерживать стабильность общества за счет частичного перераспределения доходов, компенсировать эпифеномены неоправданного неравенства, стимулировать активное участие каждого в самообеспечении, поддерживать социально уязвимые категории, повышать шансы молодежи из малообеспеченных семей в приобретении профессии и самореализации и т. д.

Под **льготой** понимается любое облегчение открывающее для субъекта новые возможности достижения цели, улучшения материального положения, доступа к тем или иным благам. В современном мире льготы существуют во всех странах, хотя бы на межличностном и межгрупповом уровне, но их набор и процедуры льготирования существенно различаются. В некоторых странах льготы материализуются и включаются в заработную плату, социальную страховку или денежные пособия. Так, в Японии – это автоматическое повышение зарплаты с увеличением стажа работы и возраста, в США – надбавки к зарплате тем категориям, которые могли бы рассчитывать на транспортные, медицинские, коммунальные и иные льготы (военнослужащие, полицейские, судьи и др.), в Германии – бесплатное высшее образование, в Китае – гибкая система стимулирования семейного бизнеса и т. п. На первый взгляд может показаться, что такого рода мероприятия не имеют отношения к социальной политике в области льгот, однако при ближайшем рас-

смотрении становится ясным, что они возможны только благодаря узаконенному механизму перераспределения и составляют его суть.

При всей несомненной социальной значимости системы льгот советского периода, она не была свободна от ряда методологических погрешностей, которые особенно усилились в 1970-е годы. Выделим некоторые из них:

1. Существовал простой для расчета, но социально неоправданный и неэффективный принцип «категорийности», согласно которому льготы назначались не адресно и персонализировано, а всей группе лиц, имеющих формально общий признак льготирования, независимо от материального положения, нуждаемости, квалификации, уровня исполнения трудовых обязанностей и пр.;
2. Расходы по финансированию льгот относились на ведомства и местные органы управления и тем самым растворялись в их бюджетах, создавая видимость «бесплатности»;
3. Льготы гасили недостатки оплаты труда: легче было предоставить тому же сельскому учителю жилищную льготу, чем повысить заработную плату;
4. Льготы позволяли отнести решение назревших социальных проблем на будущее;
5. Льготы смешивались с привилегиями, придавая последним форму узаконенных преимуществ.

Постсоциалистические страны в начале 1990-х годов продемонстрировали три модели социальной политики, в том числе и в области льгот. Первая модель (страны ЦВЕ, отчасти Прибалтики): стремление рационализировать социальные расходы, упорядочить унаследованную систему льгот, сохраняя сравнительно высокие налоги – выше, чем в странах с сопоставимым уровнем экономического развития. Вторая модель – прямо противоположная первой (страны Закавказья и Средней Азии): лишение бюджетного финансирования целых отраслей социальной сферы и их полная зависимость от негосударственных источников в силу резкого снижения налоговых поступлений. Прежние льготы формально не отменялись, но они отмирали.

Третья модель – промежуточная (Россия и Беларусь, отчасти Украина и Молдова): попытки государства сохранить консервативную преемственность в данной сфере, что потребовало значительного увеличения числа льгот для амортизации снижения уровня жизни и вместе с тем вызвало и растущее превышение социальных обязательств государства над возможностями их финансирования. В конце 1990-х годов стало очевидным, что «простым увеличением ассигнований без смены механизмов и направлений расходования средств проблемы социальной сферы решены быть не могут».

Подавляющее большинство катаклизмов – общественных, коллективных, личностных – происходит там и тогда, где и когда люди не могут или не хотят трезво оценить существующее положение дел. Популярная формула конца 1980-х годов: «Так жить нельзя!» (С. Говорухин), достаточно абстрактна и неконструктивна. Однако она отражала назревшие противоречия и тем самым подталкивала

к поиску их решения, то есть была диагностичной, что, как известно, в любом деле больше половины успеха.

Проблемная ситуация в области льготирования состоит в том, что существующая система льгот перестала быть адекватной как с точки зрения своего предназначения и социальных функций, так и относительно изменившихся условий и общественных потребностей. Она не удовлетворяет ни получателей льгот – реципиентов, ни государство и те органы, которые от его имени выступают в качестве бонифициариев (от лат. bonus – добрый, хороший), – тех, кто предоставляет льготы населению. Первые считают, что многие льготы обесцениваются и уже не позволяют решать какие-либо жизненные проблемы; что в число льготников попало много лиц, которые их не заслуживают, а часто и не нуждаются в этом; что существующая система запутана и непрозрачна и пр. Вторые – ссылаются на то, что больше половины населения имеет какие-то льготы, в силу чего при возрастающих затратах на эти цели размеры льгот снижаются и т. д. Реальные средние размеры льготных выплат остаются низкими, в то же время, как показывают социологические исследования, многие льготы распределяются таким образом, что их большая часть приходится на средне- и высокообеспеченные группы по сравнению с малообеспеченными (по транспортным льготам разница в 4 раза, коммунальным – в 2 раза в пользу обеспеченных и лишь льготы по оплате лекарств в группе малообеспеченных в 1,3 раза больше). Это значит, что пусть и со значительным опозданием, но достигнуто понимание того, что положение дел в данной области необходимо изменить.

Что касается конструктивного знания, то его пока не хватает. Начиная реформы, необходимо прежде всего определить, чего мы хотим: сократить расходы, изменить схему финансирования, перестроить функции льгот или отделить льготы от других средств компенсации, а также от преимуществ вознаграждительного и стимулирующего плана. Еще сложнее сказать, какие льготы можно изъять безболезненно, какие заменить и чем, как на это отреагируют те или иные категории нынешних и особенно потенциальных льготников, – на такие вопросы четких ответов нет.

Второй этап – комплексный междисциплинарный научный анализ проблемы с теоретическим моделированием разных вариантов – на сегодняшний день пропущен. А тем временем очевиден недостаток и эмпирической информации. Например, по данным российских ученых, до 30% работников, имеющих право на пенсионные льготы, трудятся в нормальных (а не вредных) условиях. Судя по всему, подобные сдвиги произошли и в Беларуси, но достоверных количественных показателей нет. Нужно учитывать, что льготы, по справедливому утверждению доктора юридических наук А.В. Малько, «...не только правовое средство. Они весьма тесно «вплетены» и в политику, и в мораль, и в обычаи. Это общесоциальный регулятивный институт, олицетворяющий собой исключения из определенных правил» [Малько, 1999].

Россия раньше начала реформу и пошла по пути «монетизации льгот», смысл которой – в замене «натуральных облегчений» (помощи) для определенных категорий населения (бесплатный проезд, лекарственное обеспечение, скидки на опла-

ту коммунальных услуг и пр.) денежными выплатами или компенсациями. Рациональное зерно такого подхода видится в том, что появляется возможность более строгого учета льгот, а значит, предотвращения злоупотреблений, приписок и т. п. Существенно и то, что те, кто не может воспользоваться положенными им льготами (например, сельские пенсионеры – бесплатным проездом), получают некоторое возмещение, равно как и то, что со временем может быть создана более справедливая оценка вклада и эффективная система стимулирования деловой активности. Основная трудность заключается в том, как и во сколько в денежном выражении оценить пакеты льгот с учетом индивидуальных различий, прежде всего в отношении лекарств, но также и транспортных, коммунальных, образовательных и других услуг. С этой трудностью не сразу удалось справиться, ощущается она и сегодня. По словам председателя Госдумы России Б. Грызлова, «половина льготников предпочла получать деньги вместо бесплатных лекарств». Принята программа ДАО – дополнительно лекарственного обеспечения, охватывающая около семи миллионов человек, в том числе триста тысяч нуждающихся в дорогостоящих препаратах.

Многие льготы в России заменены денежными выплатами, однако наступивший экономический кризис 2008г. нарушил ход реформы. Не во всех регионах отменен льготный проезд. Также были отменены натуральные льготы, которые заменили денежные компенсации на федеральном и региональном уровнях. Решены вопросы по введению надбавок за сложность, напряженность и специальный режим службы для военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел в части компенсации отмененных натуральных льгот этих категорий граждан.

При проведении реформы был выявлен ряд проблем:

- российским гражданам предоставляется социальная поддержка в разных объемах в зависимости от финансовой обеспеченности субъектов Федерации. Это приводит к нарушению равенства прав граждан на социальное обеспечение и разрушает единое социальное пространство страны;
- не решены в полной мере вопросы об отнесении на федеральный уровень расходных обязательств по осуществлению мер социальной поддержки реабилитированных лиц, лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, тружеников тыла и граждан, награжденных нагрудным знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России»;
- передача образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ организационно оказалась недостаточно подготовленной и не была обеспечена необходимыми финансовыми ресурсами. В результате в ряде регионов указанные образовательные учреждения не финансируются в необходимом объеме;
- в ряде субъектов Федерации остаются проблемы в части обеспечения бесплатными лекарственными средствами некоторых категорий граждан. Это относится, например, к Астраханской, Брянской, Курганской, Сахалинской и ряду других областей;
- необходимо решить вопросы, связанные с льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг. В соответствии с законом меры социальной под-

держки в этой сфере отнесены к расходным обязательствам субъектов Федерации. Во многих регионах льготы по оплате ЖКУ заменены денежной компенсацией, размер которой не покрывает реальных потребностей на оплату данных услуг;

- с проведением реформы в стране усилилась дифференциация в уровне поддержки граждан, имеющих детей, в зависимости от региона проживания. В некоторых субъектах РФ ежемесячное пособие на ребенка по-прежнему выплачивается в размере 70 рублей. При этом в отдельных регионах размер такого пособия составляет 300-340 рублей [Давыденко, 2012, с. 246].

В целом, преодолевая некоторые первоначальные просчеты, реформа по типу «монетизации льгот» совершенствуется и входит в жизнь.

Беларусь избрала, можно сказать, «нулевой вариант». Его суть раскрыл Президент Беларуси, отвечая на пресс-конференции для СМИ регионов России на вопрос журналиста из Смоленска: «Не планируете ли Вы в Беларуси монетизацию льгот по примеру России?» Приведем основные положения его ответа, по возможности, близко к тексту.

1. «Мы отменили все льготы и сейчас вводим их Указом Президента для тех, кто ими должен пользоваться. Прежде всего, это инвалиды. Во-вторых, многодетные семьи.
2. По лекарствам: четко определили 37 болезней, «но от головной боли анальгин или цитрамон покупаешь сам».
3. Мы отдаем деньги вузам: разберитесь, кто будет ездить бесплатно.
4. Не монетизация, а повышение пенсий: «Вот тебе деньги, хочешь ехать – плати, не хочешь платить – иди пешком».
5. Все эти льготные деньги направляются детям (имеется в виду бесплатное питание в школах, оздоровление, минимальная плата за детский сад и пр.), [Давыденко, 2012, с. 246].

Нужно учесть, что Постановлением Совмина Беларуси № 526 от 25 апреля 2007 года отменен категорийный подход и введена адресная социальная помощь (АСП) для семей с доходом до 80% бюджета прожиточного минимума. Сравнительные процессы реформирования в России и Беларуси, важно отметить, что при общности целей имеются некоторые различия в механизмах их реализации. В декабре 2009г. был принят закон «О льготах и социальной помощи гражданам». В соответствии с которым отменены многие социальные льготы для пенсионеров, студентов и других категорий граждан. Они заменены адресной социальной помощью в виде единовременного и ежемесячного пособий. Льготы, в частности бесплатный проезд на общественном транспорте, сохраняют только инвалиды первой и второй групп, несовершеннолетние, проживающие в зонах радиоактивного загрязнения, пострадавшие от чернобыльской катастрофы, а также Герои Беларуси, Советского Союза, Социалистического Труда, Славы, Трудовой Славы, награжденные орденом Отечества трех степеней. Продолжат пользоваться льготами и участники и инвалиды войн и родители военнослужащих погибших при исполнении служебного долга [Давыденко. 2012, с. 247].

В обеих странах в настоящее время недостаточно проработаны методологические основания льготирования, в частности, отличие льгот от иных категорий вознаградительного поощрительного характера. По такой причине в России на первом этапе оказались ущемленными права ряда категорий заслуженных работников – героев страны, орденосцев, лауреатов, народных артистов и др. В Беларуси, учитывая опыт России, почетные доноры сохранили практически все льготы. Учитывая, что оптимизация льгот в РБ и РФ будет продолжаться не один год, целесообразно еще раз обратиться к анализу методологических аспектов и юридических категорий этой важной для социальной политики проблемы.

Феноменология льгот отражает их историческую когерентность (соотнесенные) таким просоциальным мотивам, как аффилиация (поддержание социальных связей, общности), альтуизм и помощь. Известный американский психолог Г. Мюррей описывал феномен помощи следующим образом: «выказывать сочувствие и удовлетворять потребности беспомощного другого – ребенка или любого другого, который слаб, покалечен, устал, неопытен, немощен, унижен, одинок, отвержен, болен, который потерпел поражение или испытывает душевное смятение» [Мюррей]. Бескорыстная помощь, вместе с моральной поддержкой, была исторически первой формой социального льготирования (в отличие от родительской заботливости и кровнородственных обязанностей). Зародившаяся в первобытной общине, она предоставлялась в первую очередь уязвимым категориям – детям, старикам, инвалидам и другим, как не имеющим достаточных средств для самозащиты и выживания, а также тем, кто попадал в затруднительное положение, особенно при чрезвычайных обстоятельствах (пожары, наводнения и т. п.). Наряду с материальными пожертвованиями в форме дарения (орудий труда, скота, топлива и пр.) пострадавшие могли освобождаться от исполнения некоторых общих обязанностей и, что особенно важно, получать трудовую помощь со стороны соплеменников, имеющую не только потребительную ценность, но и высокий морально-психологический эффект. Традиция непосредственного трудового участия сохранялась многие века. В русской деревне эта форма носила название «помочи». В Беларуси она известна как «голока».

Анализируя феномен человека, П. Тейяр де Шарден пронизательно заметил, что всякое эгоистическое решение жизни движимо мотивами одновременно рвения и бессилия. Эгоизм прав, поднимаясь вверх и развивая до предела собственное, уникальное и непередаваемое содержание. Однако он допускает трагическую ошибку, суть которой в смешивании индивидуальности и личности. «Стремясь как можно больше отделиться от других элементов, он индивидуализируется, но, индивидуализируясь, он падает опять и стремится увлечь мир назад, к множеству, к материи. В действительности он уменьшается и теряется. Чтобы быть полностью самими собой, нам надо идти в обратном направлении – в направлении конвергенции со всем остальным, к другому. Вершина нас самих, венец нашей оригинальности – не наша индивидуальность, а наша личность, а эту последнюю мы можем найти лишь объединяясь между собой. Нет духа без синтеза. Все тот же самый закон, сверху донизу. Настоящее Его возрастает обратно пропорционально «эгоизму». Было бы ошибкой интерпретировать эти слова в духе

морализаторства, осуждения психологии эгоизма или даже призыва к единению. Это вывод как о феномене человека, так и о феномене социальности, то есть «коллективной гоминизации – гоминизации всего вида» [Тейяр де Шарден, 1987].

5. Заключение

Современная наука обладает достаточными сведениями, чтобы утверждать, что процесс антропосоциогенеза был бы невозможен без альтруизма, поддержки, сотрудничества и пр., то есть тех социабельных черт индивида и социальных связей, скрепляющих человеческое сообщество. Неандертальцы, у которых «уже явно обнаруживается психическая ступень (первые захоронения)... и наличие пламени настоящего разума», тем не менее, оказались тупиковой ветвью эволюции. Поведение неандертальцев «характеризовалось резкой возбудимостью, часто приводившей, по-видимому, к кровавым столкновениям в неандертальском коллективе». О столкновениях судят по числу проломов на скелетах неандертальского человека, обнаруженных в пещерах и иных местах захоронения. Они свидетельствуют о том, что социальная ткань сообщества еще не сформировалась, зоологические инстинкты (половой, пищевой) удовлетворялись силой. Повышенная агрессивность мешала также приручению животных, требующему терпения и ласки. «Поверх неандертальца оказывается, по словам Тейяр де Шардена, *Homo Sapiens*, совершивший внезапное нашествие, подгоняемый действием климата или душевным беспокойством» [Тейяр де Шарден, 1987]. Отметим, что механический перенос на общество основных категорий эволюционной теории, таких как борьба за существование, естественный отбор, выживание наиболее приспособленных, ведет к социальному дарвинизму, в том числе и к его наиболее реакционной форме – расизму. Как писал А. Маслоу, «Дарвин был настолько убежден в дурной природе инстинктов, что основными факторами эволюции животного мира считал борьбу, соревнование, и совершенно не заметил проявлений сотрудничества, кооперации, которые, однако, легко сумел разглядеть Кропоткин» [Давыденко, 2012, с. 250].

Социальные связи, благодаря которым существует человеческое сообщество (от семьи до государства и человечества), при всей их сложности и противоречивости не могут быть тотально враждебными. Люди не могли бы жить вместе – ни в естественном, ни в гражданском состоянии, если бы придерживались принципа *Homo homini lupus est* («Человек человеку волк»). Но и в одиночку, неким «робинзоном», человек выжить не может; совместность, которую русские религиозные философы называли соборностью, – судьба индивида и естественный закон жизни. Христианская мораль неэгоизма, любви к ближнему не изобретает, а лишь закрепляет и рационализирует холистическую природу социума. Императив целостности – попечение о слабых, ибо никто не знает, не понадобится ли ему самому помощь других. Таким образом, феноменология льгот возвышается до метафизики – смысло-содержательных опор бытия, находя свое выражение, с одной

стороны, в общечеловеческих моральных принципах, с другой – в политической стратегии «разумного» государства.

Литература

- Айвзян С.А. 2001 *Межстрановый анализ интегральных категорий качества жизни населения (эконометрический подход)*, ЦЭМИ РАН, Москва.
- Андрос И.А. 2006 *Экономическое поведение индивида: типы и способы реализации, Экономический человек: закономерности формирования мышления и механизмы управления поведением*, Право и экономика, Минск.
- Бабосов Е.М. 2004 *Социально-стратификационная панорама современной Беларуси*, Технопринт, Минск.
- Беккер Г.С. 2003 *Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории*, Москва.
- Ванкевич Е.В. 2004 *Управление региональным рынком труда при переходе к рыночной модели социальной политики в Беларуси*, Е.В. Ванкевич, А.П. Морова, И.В. Новикова; под ред. Е.В. Ванкевич, Витеб. гос. технол. ун-т, Витебск.
- Давыденко А.Н. 2012 *Актуальные проблемы экономики социальной сферы: учеб. метод. пособие*, А.Н. Давыденко, Н.В. Сусько, БГПУ, Минск.
- Клименко В.А. 2007 *Образование в современном обществе: проблемы и перспективы развития: монография*, БНТУ, Минск.
- Лихачев Н.Е. 2006 *Малые города Беларуси: социально-экономическое положение и перспективы развития*, Минск.
- Маковская Н.В. 2007 *Внутренний рынок труда предприятия как условие развития человеческого капитала работников: монография*, Могилев.
- Малько А.В. 1999 *Теория государства и права*, Юрист, Москва.
- Мюррей Г. *Википедия*, http://ru.wikipedia.org/wiki/Мюррей,_Генри.
- Профессиональные союзы Беларуси: история и современность*, под ред. А.П. Козика– Минск.
- Рынок труда г. Минска: проблемы функционирования и развития*, Науч. ред. Г.Н. Соколова, Право и экономика, Минск.
- Соколова Г.Н. 2006 *Белорусский рынок труда: тенденции развития и социальные механизмы регулирования*, «Право и экономика», Минск.
- Социальные льготы и пособия. Сборник нормативно-правовых актов Беларуси*, Интерпрес-сервис, Минск.
- Тейяр де Шарден П. 1987 *Феномен человека*, Наука, Москва.
- Украинец П.П. 2007 *Социальная работа: теория и организация: пособие для студентов вузов*, ТестаСистемс, Минск.