

ТРАНСФОРМАЦИЯ АМЕРИКАНСКОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

Лебедева Людмила Федоровна

доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических исследований Института США и Канады РАН.

Адрес: Институт США и Канады РАН, 123995, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

E-mail: Liudran@mail.ru

В статье проанализированы основные направления трансформации американской модели социальной безопасности в свете демографических и социальных вызовов; выявлены ключевые проблемные области в социально-трудовой сфере, тенденции государственной политики в сфере труда, поддержки малого бизнеса, вспомоществования, пенсионные стратегии. В фокусе внимания – меры по созданию рабочих мест, повышение эффективности борьбы с молодежной безработицей, усиление роли социальных партнеров в сфере образования и профессиональной подготовки. Особое внимание уделяется динамике уровня бедности, который впервые с 2006 г. в 2013 г. продемонстрировал статистически значимое снижение, а также растущему неравенству по доходам.

Ключевые слова: рабочая сила, малый бизнес, вспомоществование, государственная социальная политика.

TRANSFORMATION OF THE AMERICAN MODEL OF SOCIAL SECURITY

Lebedeva, Lyudmila F.

Doctor of Economics, Professor, Head of the Center for Social-Economic Studies of the Institute for USA and Canada Studies of Russian Academy of Sciences.

Address: Institute for USA and Canada Studies of Russian Academy of Science, 2/3 Khlebny Lane, Moscow, 123995, Russian Federation.

E-mail: Liudran@mail.ru

The article analyzes the key directions of transforming the American model of social security in the light of demographic and social challenges; it shows basic problem areas in social and labour field, trends in state policy in the sphere of labour, support of small business, aid, pension strategies. Serious attention is paid to creation of new jobs, raising efficiency of struggle against youth unemployment, strengthening the role of social partners in education and vocational training. The author points out to the dynamics of the poverty level, which for the first time since 2006 showed decline in 2013 and at the same time to the growing inequality in income.

Keywords: labour, small business, aid, state social policy.

¹ Статья подготовлена по материалам исследования, проведенного при финансовой поддержке РГНФ, проект № 15-37-11121 а (ц).

Обеспечение социальной безопасности как состояния общества, предполагающего доступность для граждан базового набора социальных благ, услуг, возможностей развития и реализации трудового, интеллектуального, предпринимательского потенциала; снижение наиболее острых форм неравенства – общегосударственные приоритеты в США с начала 30-х гг. прошлого века. Период Великой депрессии в стране с наиболее ярко выраженной приверженностью идее свободного рынка, опоры на собственные силы, личной ответственности ознаменовался признанием необходимости социальной ответственности государства за социальное обеспечение граждан, установление минимальных гарантий в сфере труда. В последующие десятилетия была сформирована законодательная база и инфраструктура для реализации базовых направлений обеспечения социальной безопасности.

Для подавляющего большинства населения США занятость является главным источником стабильных доходов, возможностей обязательного и дополнительного социального страхования, выплат по болезни, оплачиваемых отпусков, государственного пенсионного страхования, других социальных благ. На трудовые доходы американцев и гарантированные пенсионные выплаты, связанные с прошлой трудовой деятельностью, в целом по стране приходится около 80% их личных доходов. Роль государства в социально-трудовой сфере США состоит прежде всего в создании условий для реализации трудового, предпринимательского потенциала граждан, в обеспечении социальных гарантий наиболее уязвимым группам населения.

С конца прошлого столетия наряду с сохранением основных программ социальной поддержки населения акцент перенесен на стимулирование личной ответственности за собственное благополучие и стимулирование трудоустройства, малого предпринимательства. Эта тенденция получила поддержку на законодательном

уровне в результате принятия в 1996 г. закона о личной ответственности и возможностях трудоустройства.

Трансформация модели социальной безопасности в направлении усиления личной ответственности за собственное благополучие на всех этапах жизни, государственного стимулирования и содействия в достижении этой задачи получила дальнейшее развитие в период после глобального кризиса 2008–2009 гг. Резко возросшая в кризисный период дефицитность государственных бюджетов в США, как и во многих других ведущих странах мира, ставит дополнительные ограничения на рост государственного финансирования социальных программ. Помимо указанных областей политики обеспечение социальной безопасности требует вовлеченности граждан в общественную деятельность, укрепления социального диалога.

По данным ОЭСР (OECD Income Distribution Database), США относятся к группе стран с наиболее высоким уровнем неравенства по доходам, в числе которых также такие члены ОЭСР, как Чили, Мексика, Турция, Израиль. При этом за последние два десятилетия разрыв в доходах между наиболее и наименее обеспеченными американцами увеличился: в 2013 г. средний доход верхней децили (10% с самыми высокими доходами) был в 19 раз выше, чем у нижней децили в сравнении с соотношением 12,5:1 в середине 1990-х гг.

Одним из ключевых показателей, характеризующих состояние общества в плане доступности базовых продуктов, услуг, является установленный в масштабах страны порог дохода, соответствующий черте бедности, который выступает критерием нуждаемости и основным условием получения помощи из бюджетных средств [2].

В 2013 г. было отмечено снижение доли лиц с доходом ниже черты бедности в общей численности населения США – до 14,5% (впервые с 2006 г.), но этот показатель остается все еще значительно выше докризисного уровня (12,3% в 2006 г.).

Нельзя не признать, что уровень установленного в США дохода, соответствующего черте бедности (таблица), превышает средний трудовой доход во многих стра-

нах мира. Вместе с тем он значительно ниже среднего уровня потребительских расходов по стране.

Доход, соответствующий черте бедности, на 2014–2015 гг.* (в долл.)

Размеры домохозяйства, число членов	48 штатов и округ Колумбия	Аляска	Гавайи
1	11 670	14 580	13 420
2	15 730	19 660	18 090
3	19 790	24 740	22 760
4	23 850	29 820	27 430
5	27 910	34 900	32 100
6	31 970	39 980	36 770
7	36 030	45 060	41 440
8	40 090	50 140	46 110
Дополнительная сумма на каждого члена домохозяйства сверх 8 человек	4 060	5 080	4 670

* Источник: U. S. Census Bureau. – URL: www.census.gov

Регулярно индексируемая черта бедности (по доходу), которая позволяет претендовать на государственную поддержку из бюджетных средств, составляет в 2015 г. около 1 тыс. долларов в месяц на человека или около 2 тыс. долларов на семью из четырех человек (для сравнения: средненедельная заработная плата в марте 2015 г. – 857 долларов). Остающийся высоким уровень бедности создает дополнительные потребности финансирования социальных программ вспомоществования.

Медиана реальных доходов (около 52,2 тыс. долларов в 2013 г.) также остается ниже уровня 2007 г. (57,0 тыс. долларов в ценах 2013 г.), что ограничивает динамику покупательной способности населения и снижает роль потребительских расходов как традиционно ключевого драйвера экономического роста в США.

Общее представление о структуре потребительских расходов дает Бюро трудовой статистики, которое ежеквартально публикует данные о личном потреблении в среднем по стране. В конце года обычно появляются сведения за полный предшествующий год по потребительским единицам – это может быть семья или просто люди, ведущие совместное хозяйство. В

2013 г. в среднем расходы каждой из 125,67 млн таких потребительских единиц составляли около 52 тыс. долларов. В приведенных данных на потребительскую единицу в среднем приходится 2,5 человека. При этом из общего числа таких единиц (125,67 млн) примерно 60 млн – супружеские пары (с детьми или без), а 58,6 млн – домохозяйства из одного или более лиц, около 7 млн – другие группы населения. Стоит иметь в виду также и структуру этих расходов: около 17 тыс. долларов, или примерно треть всех расходов, приходится на оплату жилья; следующая по величине статья расходов – транспорт, примерно 9 тыс. долларов, в том числе на бензин и моторное масло – примерно 2 600 долларов в год. На питание уходит в среднем 12,8%, но это с учетом питания вне дома, а если считать продукты, приобретаемые для домашнего приготовления, то 7,6% (3 900 долларов в год)¹.

Как правило, полная занятость обеспечивает работнику доход выше официально установленной черты бедности на од-

¹ Budget of the U. S. Government. FY 2016. – Washington : U. S. GPO, 2015.

ного человека. В марте 2015 г. средненедельная заработная плата составляла 857 долларов, а средние размеры пенсии по обязательной федеральной программе пенсионного обеспечения, охватывающей 96% занятого населения, – около 1 300 долларов.

Основополагающие законы, регулирующие социальное страхование, трудовые отношения, условия и оплату труда и обеспечивающие таким образом определенную степень социальной защищенности работников, были приняты в 30-е и 60-е гг. прошлого века и впоследствии дополнялись и корректировались по мере изменения социально-политических и экономических условий¹ [1].

Обращение к американскому опыту государственного регулирования трудовых отношений, охватывающего вопросы взаимодействия государства, работодателей, работников, их объединений; трудовой иммиграции; установления минимальной оплаты труда, нормативов продолжительности, условий труда; помощи в трудоустройстве молодежи; защиты прав женщин, лиц пенсионного возраста, представителей этнических меньшинств на рынке труда; государственного страхования на случай безработицы, показывает, что политика государства выступает важ-

нейшим фактором повышения трудовой мотивации, социальной защищенности работников и работодателей, упрочения социальной стабильности в обществе. Достойный уровень оплаты труда и социальной защищенности, прежде всего полностью занятых, а также работающих на крупных предприятиях, представляет собой ключевой фактор материального обеспечения трудящихся. Кроме того, 96% занятых охвачены обязательным государственным пенсионным страхованием, что гарантирует получение дохода в зависимости от стажа и заработной платы по достижении пенсионного возраста, а также страхованием по безработице на случай производственного травматизма.

Вместе с тем достигнутый высокий средний уровень оплаты труда, развитие социальных программ на уровне предприятий не снимают проблем обеспечения социальной безопасности, связанных с функционированием рынка труда, среди которых следует выделить резкий рост потребности в социальной защите безработных в периоды кризисов, длительную тенденцию снижения участия американцев в рабочей силе, нарастающий процесс постарения рабочей силы, рост числа частично занятых, устойчивый характер значительного превышения молодежного уровня безработицы в сравнении со средним для рабочей силы всех возрастов и др.

Начало XXI века характеризуется существенным снижением участия американцев в рабочей силе страны – с 67,1% в 2000 г. до 62,7% в марте 2015 г. Тенденция замедления прироста численности рабочей силы наблюдается с середины прошлого века и, по прогнозам Бюро трудовой статистики США, сохранится в ближайшее десятилетие.

Ожидается, что в течение 2010–2020 гг. прирост рабочей силы будет на уровне 6,8% (почти вдвое ниже, чем в 1990–2000 гг.), но даже такой показатель будет достигнут в основном за счет прироста рабочей силы предпенсионного и пенсионного возрастов (на 38%) на фоне 1,6%-ного

¹ К их числу относятся Закон Вагнера 1935 г. (Wagner Act), Закон о справедливых трудовых стандартах 1938 г. (Fair Labor Standards Act), Закон о трудовых отношениях, или Закон Тафта-Хартли 1947 г. (Labor Management Relations Act, or Taft-Hartley Act), Закон Лэндрема-Гриффина 1959 г. (Landrum-Griffin Act). В 1960-е гг. были приняты важнейшие законы, создающие основу для устранения дискриминации на рынке труда: Закон о равной оплате 1963 г. (Equal Pay Act), Закон о гражданских правах 1964 г. (Civil Rights Act), Законы о недопущении дискриминации в сфере занятости по возрасту 1967 и 1975 гг. (Age Discrimination in Employment Act of 1967, Age Discrimination Act of 1975), Закон об охране прав личности 1974 г. (Privacy Act), запрещающие дискриминацию в трудовых отношениях по признакам пола, расы, цвета кожи, религиозных убеждений; Закон об инвестициях в рабочую силу 1998 г., Закон о создании рабочих мест, по поддержке занятых 2002 г. (The Job Creation and Worker Assistance Act) и др.

прироста рабочей силы наиболее трудоспособных возрастов (25–54 года) и отрицательного прироста рабочей силы в возрасте 16–24 лет (–12,4%). В результате состав рабочей силы значительно постареет: доля лиц в возрасте 55 лет и старше увеличится до 25,2%, а доля 25–54-летних и 16–24-летних снизится соответственно до 63,7 и 11,2% [6].

Наблюдается также рост числа частично занятых – до 19,7 млн человек в начале 2015 г. (или 13% всех занятых), которые значительно в меньшей степени охвачены социальными программами по месту работы. Среди частично занятых гораздо выше уровень бедности. По данным Бюро трудовой статистики США, для населения, находившегося в составе рабочей силы не менее 27 недель, уровень бедности составлял в 2013 г. около 4%, но среди частично занятых этот показатель был на уровне 15,5% [3].

Устойчивый характер носит проблема значительного превышения молодежного уровня безработицы в сравнении со средним для рабочей силы всех возрастов. Несмотря на то, что уровень безработицы среди 16–19-летних американцев значительно уменьшился в сравнении с периодом глобального кризиса, в марте 2015 г. он оставался более чем в три раза выше (17,5%), чем для рабочей силы всех возрастов (5,5%). У чернокожих и испаноязычных лиц этой возрастной группы уровень безработицы еще выше – 24,8 и 16,5% соответственно в сравнении с 12,2% у белого населения и 10,9% у выходцев из Азии.

Значительное превышение уровня молодежной безработицы над показателями безработицы среди других возрастных групп рабочей силы сохраняется, несмотря на государственные программы, направленные на трудоустройство молодежи, действующие с середины прошлого века. Одной из наиболее масштабных является общенациональная программа для потенциально неблагополучной молодежи из социально уязвимых групп, известная под названием «Корпус рабочих мест» (Job

Corps), учрежденная в 1964 г. в рамках закона об экономических возможностях.

Общее руководство этой программой, нацеленной на помощь молодым людям 16–24 лет из низкодоходных семей в профессиональной подготовке, получении необходимых навыков, трудоустройстве, возложено на Министерство труда. Программа охватывает все регионы страны и реализуется через региональные управления в Атланте, Бостоне, Чикаго, Далласе, Филадельфии, Висконсине и учебные центры. В начале 2015 г. насчитывалось 125 учебных центров «Корпуса рабочих мест», по крайней мере, по одному в каждом штате, кроме Нью-Гэмпшир и Вайоминг; один центр в округе Колумбия и три в Пуэрто-Рико. В 2012–2013 гг. около 60% выпускников «Корпуса рабочих мест» пополнили ряды рабочей силы, а около 14% продолжили занятия в рамках образовательных программ, нацеленных на потребности рынка труда.

Регулирование трудовых отношений и поддержка наиболее уязвимых групп населения на рынке труда находят выражение также в ограничении дискриминационной практики в сфере труда, в правовой защите лиц, принадлежащих к различным половозрастным, этническим и иным группам, в законодательно закреплённой и практически реализуемой поддержке ветеранов в трудоустройстве [1].

Президент по совету и с согласия сената назначает руководителей федеральных ведомств, занимающихся регулированием отношений между работодателями, наемными работниками и их профсоюзами, – Министерства труда, Национального управления по трудовым отношениям, Федеральной службы посредничества и примирения и др., а также членов Верховного суда США, федеральных окружных судов, которые играют важную роль в разрешении трудовых конфликтов.

Опыт США показывает целесообразность развития комплексных программ, охватывающих общеобразовательную подготовку, профессиональное обучение, по-

лучение трудовых навыков, дифференцированные меры с учетом индивидуальных особенностей.

Практика США, как и других развитых стран, где государство выступает гарантом соблюдения законодательно установленных норм условий и оплаты труда, разрешения трудовых конфликтов, поддержки безработных, говорит о том, что наряду с традиционными мерами жесткого контроля за фактическим исполнением правил найма и увольнения работников ускорение изменений на рынке труда требует совершенствования процессов воздействия на системы подготовки кадров, страхования рабочей силы. В числе первоочередных задач сегодня стоят такие, как профессиональная переподготовка социально уязвимых групп населения и помощь по их реинтеграции в общественное производство, стимулирование подготовки востребованных кадров определенной квалификации, повышение общего уровня образования, развитие навыков восприятия и использования информационно-коммуникационных технологий, поощрение частных предпринимателей к развитию социальных программ, в том числе в сфере профессиональной подготовки.

Многие из антикризисных мер, примененных к рынку труда на рубеже первых десятилетий текущего века, таких как укрепление механизмов неполной занятости, расширение охвата пособиями по безработице и пролонгация периода их выплаты, ослабление налоговой нагрузки при условии сохранения и (или) создания рабочих мест, безусловно, способствовали смягчению влияния роста безработицы в условиях глобального кризиса на положение трудящихся. Вместе с тем по мере изменения экономических условий, снижения уровня безработицы актуализируются вопросы адаптации профессиональной подготовки к меняющимся требованиям рынка; повышения социальной защищенности работников, занятых неполное рабочее время, на малых предприятиях, а также начинающих свою трудовую деятельность.

В США свыше 90% всех работодателей – владельцы малых предприятий, которые обеспечивают работой более 50% лиц, занятых в частном несельскохозяйственном секторе. Ежегодно в сфере малого предпринимательства создается три из четырех новых рабочих мест. Предприятия малого бизнеса стали не только неотъемлемым элементом и генератором экономического роста, но также своего рода социальным стабилизатором. Поддержка развития малого бизнеса – важнейшее направление деятельности государства по созданию благоприятных для развития предпринимательства условий.

Еще в 20-х гг. прошлого века бывший в то время президентом США Кэлвин Кулидж говорил, что «дело Америки – это бизнес» («Business of America is business»). Каждый вкладывает в понятие «американская мечта» свое понимание, свое видение будущего. Но в целом это связано с движением вверх не только в плане материального достатка, но и по социальной лестнице, с успешной самореализацией и, конечно, с собственным бизнесом.

По результатам многочисленных опросов, в том числе опросов Гэллапа (Gallup American Institute of Public Opinion) – Института по изучению общественного мнения, основанного Джорджем Гэллапом еще в 1935 г., главное вознаграждение для владельца малого бизнеса – ощущать себя хозяином. Это подтвердил и опрос 2014 г. На вопрос, что вы считаете главным в деле открытия и ведения собственного бизнеса, 42% респондентов ответили: «Быть самому себе хозяином, принимать решения»; 17% – «Удовлетворенность работой» и лишь 7% – «Получаемый доход».

Примеры успешной деятельности могут быть на первый взгляд очень разными, но, по сути, речь идет о том, что люди нашли свое дело, свою среду обитания, а некоторые вошли в топ-рейтинги по доходам. Многие из малых предприятий стали мировыми гигантами. В 1938 г. у Hewlett-Packard было 2 основателя, они же были сотрудниками, а офис – гараж в Пало-

Альто (городок в Калифорнии, далеко не из крупных). И только в 1960-е гг. занятость в этой всемирно известной компании стала исчисляться тысячами. Но успешными чувствуют себя и многие владельцы небольших гостиниц, ресторанчиков. Есть много предприятий, которые остались малыми просто потому, что их владельцы не хотели, чтобы они стали больше. Это могут быть салоны красоты, пивоварни, гостиницы для кошек, а могут быть предприятия по разработке новых автомобильных аккумуляторов с более длительным сроком службы.

По последним имеющимся данным на малый бизнес приходится почти половина объема производства, не связанного с сельским хозяйством, около 33% стоимости экспорта, 24% правительственных контрактов. В США в 2014 г. насчитывалось немногим более 28 млн малых предприятий, из них 5,7 млн – с рабочей силой. На таких предприятиях в начале 2015 г. было занято около 56 млн человек [5]. При этом почти 70% владельцев малого бизнеса – люди семейные, у большей части работников тоже есть семьи. И здесь количество приобретает качественное социальное значение. Получается, что в орбите малого бизнеса с учетом домоладцев не менее половины населения страны, и все они лично заинтересованы в увеличении спроса на свою продукцию, в результатах своих усилий.

Малый бизнес – это не только рабочие места, новые продукты, налоговые поступления, это прежде всего люди, которые нашли свой путь самореализации, это одна из важнейших основ социальной безопасности и экономического роста. При этом малый бизнес дает возможность самореализации, получения дохода не только лицам в наиболее трудоспособных возрастных группах, но и в предпенсионном возрасте, и по его достижении, что становится особенно актуальным в связи с процессом постарения населения. Среди владельцев малых предприятий на молодежь (до 35 лет) приходится всего 15%, а основную

часть владельцев (51%) составляют как раз те, кому уже исполнилось 50. Американцы предпенсионного и пенсионного возрастов всегда были очень активны как предприниматели, при этом за годы после глобального кризиса их доля даже возросла. Кто-то осваивает совершенно новую для себя сферу – это может быть и пиццерия, и фитнес-клуб для тех, кому 50 и более, а кто-то решает использовать накопленные знания, опыт и занимается, например, научно-техническим консалтингом.

Малый бизнес, безусловно, – важнейший элемент обеспечения социальной стабильности. Но не стоит забывать о том, что любой бизнес – это риск, и американский рынок – не исключение. В годы глобального кризиса «смертность» предприятий малого бизнеса была выше «рождаемости». В целом статистика говорит о том, что в среднем в течение пяти лет выживает около половины предприятий. Если мы посмотрим один из последних докладов Администрации по делам малого бизнеса, то там приводятся такие данные: в 2010 г. открылось 507 129 предприятий, но в последующие годы, включая 2012 г., выжило всего 67%. В I квартале 2014 г. открылось 382 тыс., а закрылось 364 тыс. предприятий. В отраслевом разрезе наиболее пострадали в результате кризиса предприятия в обрабатывающей промышленности, строительстве, оптовой и розничной торговле, гостиничном и ресторанном бизнесе, а также занятые операциями с недвижимостью. В то же время в годы кризиса наблюдалось увеличение числа организаций и, соответственно, рабочих мест в образовании, здравоохранении, предоставлении социальных услуг, что стало возможным благодаря мерам государственной поддержки в отмеченных секторах экономики.

Государственная политика в отношении малого бизнеса в США направлена прежде всего на то, чтобы сделать более доступным капитал, развивать бизнес-образование всех уровней и для всех возрастных групп и, конечно, на охрану интеллекту-

альной собственности. Если инновации не защищены юридически, предприниматели вряд ли будут брать на себя риск, необходимый для работы над изобретениями, новыми продуктами. Соответственно, для того, чтобы они этим занимались, решающее значение имеют меры по охране авторских прав, товарных знаков, патентное законодательство. Предприниматель – это человек, который рискует деньгами, чтобы заработать деньги. Следовательно, и помочь можно прежде всего мерами, снижающими риск. Если государство выступает гарантом по кредитам малому бизнесу, то и банки куда как охотнее предоставят эти кредиты.

Помимо целевых мер, направленных на малый бизнес, нельзя забывать, что бизнес очень чувствителен к общему деловому климату, а малый – особо чувствителен. Поэтому создание благоприятной деловой среды в определенной степени является и фактором социальной безопасности.

Американская система поддержки малого бизнеса построена так, чтобы побуждать людей заниматься бизнесом, создавать предприятия. Для этого создано Управление по делам малого бизнеса – федеральное агентство, которое организует обучение и помогает малым предприятиям получать финансирование, заключать контракты с правительственными учреждениями, оказывает информационную, консультационную поддержку. Кроме того, растущее внимание уделяется тому, чтобы люди, не имеющие навыков ведения бизнеса, могли этим воспользоваться, а для этого у них должна быть возможность соответствующей подготовки, приобретения необходимых навыков. Новым предпринимателям жизненно необходимо знать все – от продаж и маркетинга до патентного права, налоговой системы и т. п.

Система информации о возможных льготах, консалтинг отлажены таким образом, чтобы каждый мог получить ответы на свои конкретные вопросы – как реализовать бизнес намерения.

Среди последних инициатив правящей ныне администрации Б. Обамы – укрепление среднего класса как консолидирующей социальной и экономической силы, способной обеспечить национальные интересы в новых глобальных реалиях. Формирование системы мер развития и реализации потенциала среднего класса предполагает расширение личных возможностей на всех этапах жизни – от дошкольной подготовки, получения среднего профессионального и высшего образования, доступа к максимально широкому набору медицинских услуг, помощи в трудоустройстве, в открытии собственного дела до стимулирования добровольных пенсионных счетов по месту занятости.

Рассматривая трансформацию американской модели обеспечения социальной безопасности, необходимо отметить сохраняющиеся принципиальные расхождения между республиканцами и демократами по вопросам решения проблем в социально-трудовой сфере.

Республиканцы, традиционно выступающие за сокращение государственного вмешательства в экономику, за экономическую свободу, опираются в своих программах прежде всего на рыночное саморегулирование, а свободный рынок, согласно их концепции, автоматически обеспечивает процветание для всех. При этом благополучие американцев достигается упорной работой, накоплением сбережений и дает им возможность сохранять свою независимость от государства.

Даже в период последней предвыборной кампании, когда вопросы безработицы (уровень которой в период глобального кризиса исчислялся двузначными цифрами) все еще сохраняли свою остроту, республиканцы выступали за саморазвивающийся рынок труда как основу быстрорастущей экономики, за проведение политики свободного рынка как самого надежного механизма роста занятости.

Демократы в данной сфере ориентировались на представителей среднего класса, исходя из того, что именно они играют

ключевую роль в экономическом развитии и обеспечении социальной безопасности. В фокусе внимания демократов – создание рабочих мест по производству конкурентоспособной продукции, подготовка высококвалифицированной рабочей силы. В период президентства Б. Обамы особое внимание уделяется расширению программ занятости, в том числе для развития социальной сферы (включая образование, здравоохранение, социальные услуги), инфраструктуры, обрабатывающей промышленности, поддержанию на относительно низком уровне и (или) снижению налогового бремени для малого бизнеса, мерам по стабилизации рынка жилья, расширению финансовой поддержки высшего образования и т. п.

По сути, сегодня речь идет не о вмешательстве и (или) невмешательстве в социально-экономические процессы, а о выборе инструментов, направлений, масштабов мер, направленных на обеспечение социальной защиты и развитие человеческого потенциала.

В годы глобального кризиса США не только лидировали по абсолютному объему прямых и косвенных расходов на под-

держку экономики, но и вошли в группу стран с наиболее высокой долей таких расходов в ВВП. Результатом широкомасштабного использования бюджетного механизма в целях экономического восстановления стал рекордный (за период с 1946 г.) рост расходной части федерального бюджета, достигшей в 2009 финансовом году 24,4% ВВП. В последующие годы произошло некоторое снижение этого показателя – до 20,3% в 2014 г., но, несмотря на экономический рост, наблюдаемый сегодня в американской экономике, наращивание федеральных расходов продолжается и, по оценке Бюджетного управления конгресса, в ближайшие годы они составят не менее 21% ВВП [4].

Увеличение социальных расходов не только в абсолютном исчислении, но также в общих государственных расходах и в ВВП наблюдается с середины прошлого века. В период глобального кризиса и посткризисный период эти показатели достигли максимальных величин – 2,73 трлн долларов (70% от всех федеральных расходов, около 16% ВВП – 2015 финансовый год) (рисунок).

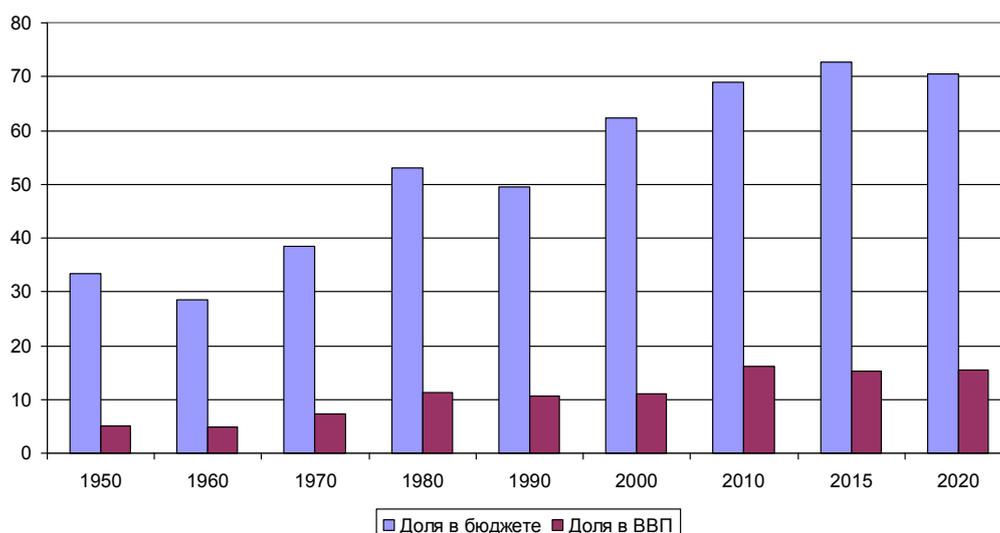


Рис. Доля расходов на человеческие ресурсы в федеральном бюджете и в ВВП¹ (в %)

¹ Источник: Budget of the U. S. Government. FY 2016. – Washington, 2015.

И дело не только в обязательствах государства перед пенсионерами в рамках федеральной программы пенсионного страхования, которые стремительно растут в связи с массовым выходом на пенсию поколения бума рождаемости. Все более значительная часть ресурсов идет на поддержку здравоохранения (27,1% федерального бюджета), образования (4%), доступности информационно-коммуникационных технологий. Что же касается расходов на пенсионное обеспечение, то, действительно, на него приходится сегодня 25% всех федеральных расходов. И эта статья не подлежит сокращениям ни при каких обстоятельствах в течение уже 80 лет. В 2015 финансовом году расходы на пенсионные выплаты по обязательной федеральной программе должны составить около 900 млрд долларов и еще порядка 530 млрд долларов – по программе медицинского обслуживания пенсионеров «Медикэр».

Развитие федеральных пенсионных систем и растущая вовлеченность населения в частные пенсионные планы привели к снижению давления на государственный бюджет в части выплаты пособий нуждающимся пенсионерам. По данным ежегодного доклада Управления социального обеспечения о выполнении Программы дополнительного гарантированного дохода (для нуждающихся пенсионеров, инвалидов, слепых), в 2013 г. лица в возрасте 65 лет и старше составляли всего 16% общего числа реципиентов, а инвалиды – 84%. Из общей суммы выплат федерального бюджета по данной программе лица в возрасте 65 лет и старше получили лишь 8%, а инвалиды и слепые всех возрастов – 92%. По оценке Управления социального обеспечения, в период до 2036 г. продолжится снижение доли лиц в возрасте 65 лет и старше в общем числе получателей этого вида пособий.

Практически полный охват работников государственным пенсионным страхованием и активное развитие частных пенсионных планов способствовали превраще-

нию пенсионеров в одну из наиболее социально защищенных категорий населения.

Участие государства в развитии пенсионного обеспечения не ограничивается государственными программами на всех уровнях власти. Стимулирование добровольных частных пенсионных планов, открытия личных пенсионных счетов и установление по ним законодательно определенных гарантий свидетельствуют об определенном сближении политических, социальных и экономических целей в сфере обеспечения прав и защиты материальных интересов населения США [2].

При сохранении социальных программ, ориентированных на малоимущие группы населения, с конца прошлого века на всех уровнях власти (местном, штатном, федеральном) были предприняты меры, нацеленные на повышение уровня самообеспечения, развитие трудовых навыков и возможностей их использования. Эти меры можно классифицировать следующим образом:

- в области труда и занятости – стимулирование гибкости и активности трудовых ресурсов, содействие гражданам в переходные периоды их жизни и деятельности (поступление на работу, трудоустройство после перерыва в трудовой деятельности, предпенсионный период, помощь в трудоустройстве безработных и т. п.);
- модернизация политики социальной защиты с учетом демографического фактора и трудоспособности граждан;
- расширение обязательного медицинского страхования;
- активная политика в области доступности образования и профессиональной подготовки, трудоустройства;
- облегчение доступа к финансовым и иным ресурсам для открытия собственного дела.

Постановка вышеперечисленных задач требует соответствующего финансирования, в том числе, например, на программу доступного медицинского страхования для лиц, не имеющих медицинской страховки.

По закону о реформе здравоохранения и защите пациентов 2010 г. предусматривается введение всеобщего медицинского страхования в США к концу текущего десятилетия. После принятия реформы американского здравоохранения около 11 млн американцев получили доступ к системе медицинского страхования. В текущем финансовом году расходы на эти цели должны возрасти до 29 млрд долларов, а по прогнозу на 2016 финансовый год – до 45 млрд долларов. Кроме того, по программе медицинской помощи малоимущим слоям населения «Медикейд», охватывающей около 68 млн американцев, ежегодные расходы с прошлого года превышают 300 млрд долларов.

Ценой резко возросшего финансирования политики в экономической и социальной сферах являются хронические дефициты федерального бюджета, которые в абсолютном выражении продолжают оставаться на рекордном уровне (по оценке на 2015 финансовый год – около 580 млрд долларов), обеспечивая дальнейший рост

государственного долга и выплачиваемых по нему процентов [4].

Расходы по статье «Выплата процентов» уже достигают около 230 млрд долларов в год (в 2014–2015 финансовые годы), превышая, к примеру, ежегодный объем федеральных расходов на поддержку сельского хозяйства в 10 раз. Кардинального изменения ситуации в ближайшие годы не предвидится: объем государственного долга сохранится на уровне выше 100% ВВП, а размеры процентных выплат по долгу, согласно прогнозу Бюджетного управления конгресса, к 2020 финансовому году составят более 500 млрд долларов. Учитывая, что эти выплаты должны быть осуществлены по действующему законодательству при любых условиях, а отказ от выплат по долгу или их задержка означают наступление дефолта, рост расходов по данной статье неизбежно будет ограничивать финансирование приоритетных направлений политики обеспечения социальной безопасности.

Список литературы

1. Емельянов Е. В., Лебедева Л. Ф. Государство и формирование трудового потенциала в XXI веке. Опыт США // Труд за рубежом. – 2008. – № 3. – С. 1–22.
2. Емельянов Е. В., Мигалева Т. Е., Подбиралина Г. В. Малый бизнес США в начале XXI века // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2014. – № 7 (535). – С. 99–110.
3. Лебедева Л. Ф. Государство и малый бизнес // Человек и труд. – 2009. – № 3. – С. 13–17.
4. A Profile of the Working Poor. U. S. Bureau of Labor Statistics. – March 2014.
5. Employment and Unemployment Among Youth. U. S. Bureau of Labor Statistics. – August 2014.

References

1. Emel'yanov E. V., Lebedeva L. F. Gosudarstvo i formirovanie trudovogo potentsiala v XXI veke. Opyt SShA [State and the Formation of Labor Potential in XXI Century. Experience of the USA]. *Trud za rubezhom* [Labor Abroad], 2008, No. 3, pp. 1–22. (In Russ.).
2. Emel'yanov E. V., Migaleva T. E., Podbiralina G. V. Malyy biznes SShA v nachale XXI veka [Small Business in the USA in the Early 21st Century]. *USA and Canada: Economy, Policy, Culture*, 2014, No. 7 (535), pp. 99–110. (In Russ.).
3. Lebedeva L. F. Gosudarstvo i malyy biznes [State and Small Business]. *Chelovek i trud* [Man and Labour], 2009, No. 3, pp. 13–17. (In Russ.).
4. A Profile of the Working Poor. U. S. Bureau of Labor Statistics. March 2014.
5. Employment and Unemployment Among Youth. U. S. Bureau of Labor Statistics. August 2014.