

СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ: РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ БЕДНОСТИ

Социальной помощью часто называют программы, которые являются крайним средством финансовой поддержки нуждающимся семьям и отдельным гражданам. Помощь заключается в предоставлении людям небольшой суммы денег, покрывающей стоимость питания, жилья, одежды и некоторых других потребностей. Чтобы получить право на социальную помощь, заявитель должен пройти проверку на нуждаемость с учетом доходов и имущества человека или семьи. Часто люди обращаются за социальной помощью потому, что уже исчерпали все другие средства (например, сбережения, компенсации в случае производственной травмы, пособия по безработице или пенсии), или их доходы недостаточны для удовлетворения основных жизненных потребностей. Тех, кто имеют низкую оплату труда, недостаточную для существования, называют "работающими бедными".

1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ИЗМЕРЕНИЕ, МАСШТАБЫ И ПРОФИЛЬ БЕДНОСТИ

Определение бедности является одним из самых спорных вопросов. В Канаде бедность обычно определяется по отношению к черте бедности; человек с доходом ниже черты бедности считается бедным. Но проблема в том, как определить эту черту. Существуют концепции абсолютной и относительной бедности. Абсолютная бедность характеризует состояние, при котором не удовлетворяются даже основные жизненные потребности — в еде, одежде, жилье. С этой точки зрения черта бедности устанавливается так, чтобы обеспечить человеку эти базовые потребности, но не больше. Относительная бедность характеризует качество жизни ниже стандартного уровня для населения конкретного региона и в конкретный период

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

времени¹. В рамках этой концепции черта бедности различается по странам и периодам времени. В Канаде обычно применяется концепция относительной бедности, но этот подход постоянно подвергается критике со стороны консервативных элементов общества².

Методика измерения бедности имеет чрезвычайно важное значение для политиков. И хотя понятие бедности включает не только уровень доходов, все же основным показателем является доход. В Канаде нет официально принятого метода измерения бедности, и различные организации делают это по-своему³. Однако чаще всего используется метод измерения бедности с помощью "границ (порогов) низкого дохода", определяемых Статистическим бюро Канады. Он основан на концепции относительной бедности. И несмотря на споры относительно его точности, он продолжает оставаться самым распространенным⁴.

¹ Концепция относительной бедности должна также с осторожностью применяться для международных сопоставлений. Например, в развивающихся странах, где основное население живет на уровне выживания, уровень относительной бедности будет занижен. Концепция относительной бедности — это полезный метод, но он должен также установить уровень, ниже которого не должен жить ни один человек.

² Например, Институт Фрейзера (консервативный "мозговой трест" Канады) хочет ввести нормативный подход на основе "Базовых потребностей". По мнению Национальной организации против бедности (защита бедных людей и борющейся за ликвидацию бедности), этот подход отражает такое отношение к бедным: обеспечить бедным лишь выживание, но не спрашивать их о том, что им нужно и чего они заслуживают для того, чтобы стать равноправными членами общества и выбраться из бедности" (NAPO News, July-August 2001, p. 11).

³ В числе организаций, разработывавших методы измерения бедности, Канадский совет по социальному развитию, Совет по социальному планированию Торонто, Специальная сенатская комиссия по бедности и Институт Фрейзера.

⁴ Помимо методики измерения бедности по структуре расходов, используемой Канадским статистическим бюро для определения границ низкого дохода, есть и другие подходы: 1) установление бюджетного стандарта (расчет минимального дохода, необходимого для покупки корзины товаров и услуг, достаточного для достижения приемлемого уровня жизни); 2) подход, основанный на общественном мнении (определение приемлемого уровня дохода на основе общественного мнения); 3) относительный подход к определению уровня бедности (уровень низкого дохода определяется в прямом отношении к разным уровням доходов всего населения; граница низкого дохода обычно устанавливается на уровне 50% медианного дохода населения). См.: NAPO (1997), *What is poverty?*

1. Социальная помощь: решение проблемы бедности

Границы низкого дохода рассчитываются исходя из того, сколько канадские семьи тратят на удовлетворение трех основных потребностей — в пище, жилище и одежде. Эту информацию дает обследование семейных расходов, проводимое Статистическим бюро Канады¹. На основе информации о семейных доходах черта бедности устанавливается на том уровне, где доля семейных расходов на основные потребности в среднем на 20% ниже, чем в большинстве семей. Таким образом, определяются границы низкого дохода для различных типов семей и поселений. Существует 7 типов семей разного размера (от одного до 7 человек) и 5 типов поселений (от сельских поселений до крупных городов с числом жителей более полумиллиона человек). В результате получается 35 значений черты бедности, которые ежегодно устанавливаются Статистическим бюро² (Приложение II, табл. 1).

В Канаде число людей, живущих в бедности, в целом увеличивается. Наиболее полную информацию о бедности дает Статистическое бюро Канады. По последним опубликованным данным, в 1997 г. в Канаде за чертой бедности жили 5,2 млн. человек, что составляет 17,5% общей численности населения Канады. В это число не входят жители трех северных территорий, аборигены, живущие в резервациях, а также люди, находящиеся в домах престарелых, больницах, тюрьмах³. Уровень бедности по всем провинциям Канады в 1997 г. и его динамика по сравнению с 1990 г. приведены в Приложении II (табл. 2).

В 1997 г. самый высокий уровень бедности был в провинции Квебек (20,4%), а самый низкий на Острове Принца Эдуарда (13,4%). В течение 7 лет с 1990 по 1997 г. уровень бедности в Канаде вырос более чем на 2 процентных пункта. Самый большой рост был в провинции Новая Шотландия (3,8), затем шли Онтарио (3,6), Ньюфаундленд и Британская Колумбия (3,4). В трех провинциях уровень бедности снизился: на 2,0 процентных пункта в Саскачеване, на 1,1 — в Альберте и 0,1 — в Манитобе.

Профиль бедности. Кому в Канаде грозит бедность? Большинство канадцев находятся под угрозой бедности в определенные моменты жизни, так как бедность обычно является следствием потери работы, неполной занятости, сокращения реальной заработной платы, низкой оплаты труда, смерти или инвалидности кормильца в семье, распада семьи, потери здоровья или других непредвиденных обстоятельств, связанных с непредусмотренными расходами. Однако

¹ NAPO (1997), *What is poverty?* P. 2.

² Там же.

³ NAPO (April 1999), *Poverty in Canada: Some Facts and Figures.*

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

есть некоторые категории канадского населения, которые постоянно находятся на грани бедности из-за их жизненных обстоятельств и отношения к ним. Например, отдельные виды работ недооцениваются, некоторые люди подвергаются дискриминации, имеют ограниченные возможности при поиске работы. Сохраняется дискриминационный стереотип негативного отношения к бедным.

Наиболее уязвимыми категориями являются молодые семьи, одинокие матери, одиночки, дети, старики, инвалиды и аборигены. Молодые семьи с кормильцем в возрасте до 25 лет и семьи одиноких матерей испытывают больший риск оказаться в бедности по сравнению с другими типами семей. Самостоятельно живущие одинокие люди являются самыми уязвимыми. Уровень бедности (доля живущих ниже черты бедности) среди одиночек равен 39,6%, среди одиноких молодых людей в возрасте до 24 лет — 60,7%. Особенно уязвимы женщины, прежде всего одинокие, пожилые и воспитывающие детей без отца. В 1997 г. уровень бедности среди одиноких женщин в возрасте до 65 лет составлял 40,9%, а среди одиноких женщин старше 65 — 49,1% (против 18,7% среди всех канадцев старше 65 лет). Кроме того, среди одиноких матерей бедные составляли 56%, а среди одиноких отцов — 23%².

Также высок уровень бедности у аборигенов и инвалидов. По данным обследования 1990 г., доходы аборигенов значительно ниже доходов канадского населения в целом. Например, 42,7% аборигенов Канады имели доходы ниже 10 тыс. долл. в год, против 27,7% в среднем по Канаде³. В 1990 г. 42,7% инвалидов трудоспособного возраста получали менее 10 тыс. долл. в год, против 34,9% в среднем по населению этого возраста⁴. Многие канадские дети живут в бедности. По данным статистики, в 1997 г. в бедности жили 19,8% детей до 18 лет⁵. В последние десятилетия серьезную озабоченность детской бедностью проявляли активисты движения "Против бедности", политические и государственные деятели. Дети бедны потому, что бедны их родители. Сосредоточиваясь на детской бедности и рассматривая их отдельно от семьи, мы рискуем проигнорировать некоторые аспекты бедности. С другой стороны, изучение детской бедности дает нам важную информацию о масштабах социальных проблем и ясно показывает, что канадское общество недостаточно заботится о благосостоянии своих детей.

¹ NAPO (Nov, 2001), *Poverty in Canada: Some Facts and Figures*.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

1.2. ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Социальная помощь в Канаде включает ряд программ и служб, организация которых различается по провинциям и территориям¹. Социальная помощь обедневшим канадцам является важной стратегией помощи людям в преодолении трудностей. Типы программ и услуг изменялись с течением времени. Приведем краткий исторический обзор того, как канадское государство оказалось вовлеченным в оказание социальной помощи и как теперь оно отказывается от этой роли.

В XIX веке нуждающиеся канадские граждане и семьи получали помощь от родственников, церкви, частных благотворителей или экстренную "общественную" помощь со стороны местных властей. Хотя общественная помощь и предоставлялась в небольшом объеме, но она рассматривалась как последнее средство помощи тем, кого признавали "заслуживающим" ее. В то время было принято считать, что бедность является в основном следствием лени и личных недостатков людей. Государство редко предоставляло денежную помощь, обычно это была поддержка "в натуральной форме" в виде продуктов питания и одежды².

Вмешательство правительства в дела социального обеспечения было минимальным, но по мере того как порожденные индустриальным капитализмом социальные проблемы усугублялись, все больше людей нуждались в поддержке. Только после двух мировых войн и депрессии 1930-х гг. отношение к бедности начало кардинально меняться. Сами масштабы бедности заставили общественность понять, что эти социальные проблемы коренятся в структуре общества, а не в одних только личных недостатках людей³. Эти изменения помогли проложить путь к постепенному увеличению участия государства в социальном обеспечении своих граждан.

¹ Социальная помощь является основным средством поддержки бедных граждан и семей. Есть и другие программы, которые помогают облегчить положение людей с низкими доходами. В их числе различные налоговые льготы, в частности для семей с детьми, семейные пособия, гарантированное дополнение к доходу и др. В данной работе рассматриваются только программы и услуги, относящиеся непосредственно к социальной помощи.

² Dennis Guest (1997) *The Emergence of Social Security in Canada*; Patrick Burman (1996), *Poverty's Bonds*.

³ Christopher Clark (1998), *Canada's Income Security Programs*.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

В течение первой половины XX века был учрежден ряд социальных программ и служб. К 1920-м гг. большинство провинций ввело пособия для одиноких матерей, признав, что без кормильца семья уязвима для бедности. В течение последующих трех десятилетий было введено множество федеральных и провинциальных программ поддержки для отдельных групп нуждающихся людей — для пожилых, долговременных безработных, одиноких матерей и инвалидов¹. К 60-м годам стало ясно, что разрозненные, нескоординированные программы и услуги были неэффективны, т.к. некоторые люди и семьи не попадали в установленные категории для получения помощи. Чтобы объединить федеральные и провинциальные программы, федеральное правительство ввело *Канадский план помощи*, предусматривавший новую систему распределения расходов между федеральным и провинциальными бюджетами. Она стала моделью организации социального обеспечения для Канады на последующие 30 лет.

Канадский план помощи (1966 г.) объединил действовавшие программы в единую программу социальной помощи. Помимо финансовой помощи он предусматривал общественные работы, создание детских садов, организацию помощи на дому и целый ряд других услуг для нуждающихся. Финансирование программы делилось поровну между федеральным правительством и правительствами провинций. По этой программе провинции самостоятельно управляли своими программами социальной помощи, устанавливали виды и размер помощи, критерии для получения права на помощь, способы ее предоставления. Однако федеральное правительство установило национальные стандарты (правила) для провинций по использованию федеральных трансфертов, в соответствии с которыми провинции должны: 1) оказывать социальную помощь "нуждающимся"; 2) не вводить ограничения, связанные с местом жительства заявителей; 3) установить процедуру подачи заявлений на помощь; 4) никого не принуждать к работе в качестве условия предоставления помощи. По этому закону федеральное правительство покрывало 50% стоимости социальной помощи в провинциях независимо от ее размера. Такой порядок финансирования поощрял провинции содержать программы социальной помощи.

Принятие *Канадского плана помощи* было важной вехой в истории социального обеспечения. Социальная помощь стала доступной каждому, кто мог доказать свою нуждаемость. Финансирование помощи распределялось между провинциями, более широкому кругу людей стали доступны дополнительные услуги. Этот закон в какой-то

¹ Christopher Clark (1998), *Canada's Income Security Programs*.

1. Социальная помощь: решение проблемы бедности

степени стандартизировал предоставление услуг бедным по всей стране. Распределение расходов и установление национальных стандартов были характерными чертами короткого периода федерализма в Канаде¹.

В 1980-х гг. федеральное правительство столкнулось с финансовыми затруднениями при выполнении закона о помощи из-за высокого уровня безработицы и возросших в связи с этим расходов². В течение 1980-х гг. стоимость социальной помощи выросла более чем вдвое³. Чтобы облегчить финансовое бремя, федеральное правительство в середине 1990-х годов внесло изменения в *Канадский план помощи*. Оно ограничило свой вклад в социальную помощь в трех богатейших провинциях (Онтарио, Альберта и Британская Колумбия) 5% в год. Это привело к значительному увеличению социальных расходов в этих провинциях, они также начали ограничивать свои программы. Это стало началом конца недолговечного *Канадского плана помощи*.

В 1996 г. федеральное правительство учредило *Канадский трансферт на здравоохранение и социальные услуги*, который заменил собой *Канадский план помощи* *Установленную программу финансирования* (единный трансферт провинциям для компенсации расходов на здравоохранение и профессиональное образование). Трансферт состоит из комбинации денежных выплат и налогов. Федеральное правительство утверждает, что *Канадский трансферт* является политическим инструментом, позволяющим провинциям гибко расходовать деньги на различные социальные программы в соответствии с местными приоритетами. Но этот закон имеет и негативные стороны. В их числе: 1) сокращение объема средств, выделяемых федеральным правительством провинциям; 2) возможность возникновения конфликтов по поводу финансирования здравоохранения, образования и социальной помощи; 3) отсутствие национального стандарта (за исключением условий предоставления помощи) и возможность увеличения различий между провинциями в предоставлении социальной помощи.

После введения *Канадского трансферта* большинство провинций изменило свои системы социальной помощи, что главным образом свелось к сокращению сумм, выделяемых на помощь, и ужесточению критериев ее предоставления. Одним из наиболее драматичных изменений является то, что социальная помощь больше не рас-

¹ Rand Dyck (1980), *The Canada Assistance Plan: The Ultimate in Cooperative Federalism*.

² Christopher Clark (1998), *Canada's Income Security Programs*.

³ Там же, p. 45.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

считается как право, основанное на нуждаемости, что было записано в *Канадском плане помощи*. И хотя ранее провинциям запрещалось обязывать получателей помощи работать, теперь в большинстве провинций участие в общественных работах (обычно называемое *workfare*) или прохождение профессиональной подготовки являются условием предоставления помощи.

Организация помощи в провинциях сильно различается, как и размеры выплат и виды предоставляемых услуг. Общим для всех провинций является постепенное сокращение помощи. В целом по Канаде доля людей, получающих социальную помощь, несмотря на рост бедности, сократилась на 29% за период с 1993 по 2000 г. Самое значительное уменьшение числа получателей социальной помощи было в Северо-западных территориях и в Альберте — около 70%. Меньше всего число получателей социальной помощи сократилось в Саскачеване (6,5%) и Ньюфаундленде (12,8) (Приложение II, табл. 3).

Эффективность социальных пособий для различных типов семей наглядно демонстрирует показатель соотношения размера полученной семьей помощи и границы бедности (Приложение II, табл. 4).

Самое низкое соотношение размера пособий и черты бедности у одиноких граждан трудоспособного возраста. И самое тяжелое положение у этой категории населения в Ньюфаундленде: в 1999 г. они получали лишь 9% от суммы, определенной как черта бедности. В целом по Канаде трудоспособные одиночки получают пособия втрое ниже черты бедности, а в провинции Онтарио их пособия несколько выше 40%.

Социальные пособия для инвалидов также очень малы. Размер их в 1999 г. варьировался от 6899 долл. в провинции Нью Брансуик до 11 759 долл. в Онтарио. В 6 из 10 провинций пособия были установлены на уровне 50—60% от черты бедности, в трех провинциях — Альберте, Нью Брансуике и Манитобе — ниже 50%. В Альберте, одной из богатейших провинций Канады, пособия составляли лишь 42% от установленной черты бедности. Самые высокие пособия в Онтарио — 70% от уровня бедности.

Размеры пособия для семейных пар с двумя детьми колебались в пределах от 15 170 долл. в Нью Брансуике до 18 139 долл. в Онтарио. Самые низкие по отношению к черте бедности пособия семьям с двумя детьми были в Квебеке (48%). В большинстве провинций пособия составляли примерно 50% от уровня бедности. Этот показатель был самым высоким на Острове Принца Эдуарда (62%) и в Саскачеване (60%). В большинстве провинций (6 из 10) установлен более высокий размер социальной помощи для неполных семей с одним ребенком по сравнению с рассмотренными выше типами домохозяйств.

1. Социальная помощь: решение проблемы бедности

Ни в одной из провинций он не опускался ниже половины установленной черты бедности, а в Ньюфаундленде составлял 70%.

Приведенные данные о размерах пособий в рамках социальной помощи показывают, что большинство пособий значительно ниже черты бедности. Более того, если сравнить число людей, живущих в бедности (5,2 млн. человек), с числом получателей социальной помощи (2,9 млн. человек), то очевидно, что пособия не доходят до большей части обедневших канадцев, хотя, возможно, некоторые из них получают другие пособия, не относящиеся к социальной помощи.

1.3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ в ОНТАРИО: Программа "Онтарио трудится" и "Программа поддержки инвалидов в Онтарио"

В 1995 г. правительство Онтарио начало фундаментальную реформу системы социальной помощи. С принятием *Акта о реорганизации социальной помощи* были отменены ранее действовавшие *Акт о семейных пособиях* и *Акт о всеобщей социальной защите*. Вместо них были введены Программы *Онтарио трудится* и *Программа поддержки инвалидов в Онтарио*. *Программа поддержки* оказывает помощь инвалидам, а программа *Онтарио трудится* охватывает все остальные категории нуждающихся — безработных, одиноких матерей, престарелых и временно нетрудоспособных.

Закон *Онтарио трудится* (1998 г.) ввел программы обязательных общественных работ для всех получателей социальной помощи, кроме инвалидов, престарелых и одиноких матерей с маленькими детьми. Чтобы иметь право на социальную помощь, эти люди должны включиться в одну из программ *Онтарио трудится*: 1) общественные работы; 2) поддержка занятости (помощь в поиске работы или профессиональная подготовка); 3) трудоустройство. Получатели помощи, которые не готовы для "настоящей" работы, могут получить временную работу. Цели этих программ таковы:

- признание индивидуальной ответственности и содействие самообеспечению через занятость;
- эффективная помощь нуждающимся в поддержке;
- подотчетность программ налогоплательщикам¹.

По свидетельству Министерства социального обслуживания, правительство Онтарио "отбросило старую расточительную систему и ввело

¹ Ontario (1999), *Government of Ontario Press Release*.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ в КАНАДЕ

в социальную помощь отчетность и персональную ответственность. План поможет муниципалитетам сократить число получателей помощи путем расширения возможностей, которые помогут людям добиться успеха"¹. Те, кто не готов участвовать в общественных работах, не будут иметь права на социальную помощь. Новое законодательство изменило подход к предоставлению помощи — если ранее помощь рассматривалась как право, основанное на нужде, то теперь люди должны сами отвечать за себя и заботиться о себе. Это изменение стало частью общего изменения философии, ставшей основой для сокращения социальных программ в Канаде. Озабоченное ростом государственного долга и бюджетного дефицита правительство возложило вину за проблемы с финансированием социальных программ на сами программы.

Далее рассмотрим некоторые вопросы, связанные с Законом "*Онтарио трудится*".

В программе общественных работ в Онтарио есть 6 спорных моментов: 1) вводятся понятия "заслуживающих" и "не заслуживающих" помощи, что может сказаться на всех получателях; особенно сильно пострадают одинокие матери с малолетними детьми; 2) программа не гарантирует наличие работы для всех получателей помощи или соответствие имеющихся мест их профессиональной квалификации; 3) привлечение нуждающихся людей к работе в частном секторе может создать резерв дешевой рабочей силы и тем самым подорвать трудовые стандарты; 4) обязательный труд имеет ограничительный характер, особенно в связи с финансированием; 5) общественные работы поддерживают стереотип негативного отношения к получателям социальной помощи, поощряя людей выявлять тех, кто имеет пособия без необходимых оснований; 6) обязательный труд нарушает конвенцию ООН об экономических и социальных правах.

Отказавшись от философии права на помощь, программа *Онтарио трудится* вернулась в XIX век, к понятиям бедных, "заслуживающих" и "не заслуживающих" помощи. Правительство Канады считает, что люди сами должны нести ответственность за свое благосостояние, исключая чрезвычайные обстоятельства. Такой подход имел тяжелые последствия для получателей помощи: их число с 1993 по 2000 г. сократилось на 37,7% (Приложение И, табл. 3), в то время как численность бедных выросла на 3%. Потенциальные получатели помощи должны доказывать свою нуждемость, а их образ жизни должен быть под постоянным контролем². Это может иметь серьезные

¹ Ontario (1999), *Government of Ontario Press Release*. P. 1.

² Little (1998), *No Car, No Radio, No Liquor Permit*; Evans and Swift (2000), *Single Mothers and the Press*.

1. Социальная помощь: решение проблемы бедности

последствия для женщин, которые, возможно, предпочтут отказаться от социальной помощи в связи с трудностью ее получения¹.

Программа общественных работ основана на представлении о том, что бедных людей надо принуждать к труду. Более того, она предполагает, что рабочие места имеются для всех претендентов на социальную помощь, но это не имеет подтверждения. Также не ясно, соответствуют ли предлагаемые рабочие места квалификации претендентов на помощь. Как правило, получателям социальной помощи предлагается низкооплачиваемая, непостоянная работа. Такого рода работа вряд ли поможет работникам продержаться долго. Принуждение людей занимать определенные рабочие места или проходить переподготовку, которая даст им не пользующиеся спросом профессии, отнимает время, которое они могли бы использовать для самостоятельного поиска работы или получения профессии в интересующей их области. Этот подход также принижает роль труда женщин в семье. В первые годы действия этой программы большие надежды возлагались на участие некоммерческого сектора в обеспечении получателей помощи работой. В 1998 г. правительство Онтарио привлекло в нее частный сектор. Такая стратегия чревата увеличением предложения дешевой рабочей силы на рынке труда в частном секторе с последующим снижением заработной платы. Участники программы, имея очень низкую стоимость труда, могут также вытеснить наемных рабочих. Поскольку "работники" этой категории не имеют профсоюза, они не защищены основными трудовыми стандартами, в том числе законодательством об охране труда и здоровья.

Условие обязательного труда очень проблематично. Участники программы жалуются, что их не обеспечивают транспортом и не организуют присмотр за детьми — это два важных обстоятельства расходов для работающих. Как показывают исследования, успешными могут быть только программы, которые обеспечивают присмотр за детьми и проезд на работу, а также выплачивают участникам рыночную зарплату, а не ту, что предусматривает программа обязательного труда, помогают получить имеющую спрос профессию. Но пока в Канаде такой программы нет.

Муниципалитет района Карлтон в Оттаве критиковал эту программу, исходящую из того, что, во-первых, получатели социальной помощи могли бы при желании найти работу; во-вторых, фактически многие получатели помощи работают и тем самым обманывают систему. В-третьих, обязательный труд помогает искоренить "мошенничество". Это положение подкрепляется механизмом борьбы с мошенни-

¹ Evans and Swift (2000), *Single Mothers and the Press*.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

чеством — созданием "горячей линии" для сообщения о тех, кто замечен в обмане системы социальной помощи. В-четвертых, программа способствует самообеспечению бедных; дает бедным новые производственные навыки и улучшает их положение на рынке труда.

Существование обязательного труда нарушает Статью 6 Международной Конвенции ООН об экономических и социальных правах, подписанной Канадой. Страны, подписавшие эту конвенцию, признают право на работу и на ее свободный выбор. Обязательный труд противоречит этим положениям Конвенции, что не помешало провинциям ввести программы обязательного труда по всей стране.

Программа поддержки инвалидов в Онтарио предоставляет денежные пособия и помощь в трудоустройстве инвалидам. По утверждению канадского правительства, введение этой программы "выполняет обещание правительства выделить инвалидов из системы социальной помощи и создать новую программу поддержания доходов инвалидов с учетом их специфических нужд"¹. В отличие от предыдущих программ для инвалидов, новая программа содержит определение инвалидности. Чтобы получить право на помощь, инвалид должен доказать, что он имеет значительные ограничения, по крайней мере, в одной из трех сфер: занятости, общения и обеспечения ухода. Более того, люди с алкогольной или наркотической зависимостью лишаются права на социальную помощь, т.к. считается, что эта зависимость сама является причиной инвалидности².

1.4. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ В КАНАДЕ: НЕКОТОРЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Чтобы создать эффективную систему социальной помощи, направленную на сокращение пропасти между богатыми и бедными в Канаде, необходимо придерживаться нескольких основных принципов. Во первых, борьба с бедностью не может быть отдана в руки частных предпринимателей: сокращение бедности — прямая обязанность государства. Наряду с другими мерами оно должно обеспечить адекватную финансовую поддержку бедным и разработать эффективные стратегии сокращения бедности, в том числе создание рабочих мест, обеспечение нормальной заработной платы, качественного и доступного ухода за детьми, оценку женского домашнего труда.

¹ Ontario (1999) Ministry of Community and Social Services, 1999-2000, *Business Plan*, p. 6.

² Community Legal Services (1998), *Community Legal News*.

1. Социальная помощь: решение проблемы бедности

В целом в Канаде заметна тенденция к сокращению участия государства в социальной помощи. Правительства предоставляют меньше денег и услуг, все больше для обеспечения социальной помощи привлекаются частный сектор и волонтерские организации. Например, обязательная работа может выполняться в частном секторе, который имеет прямую выгоду от использования труда получателей социальной помощи, оплачиваемого государством. Возрастает роль волонтеров в оказании услуг, которые перестало предоставлять государство. Явным свидетельством этой тенденции служит рост использования продовольственных банков. Чтобы выжить, обедневшие канадцы все чаще обращаются в благотворительные организации. Таким образом, общественность берет на себя расходы, от которых отказалось государство. Наша история свидетельствует о том, что во времена экономического кризиса ни семья, ни частный сектор, ни волонтеры не могут долго нести бремя помощи бедным.

Необходимо участие и руководство со стороны федерального государства в организации социальной помощи в Канаде (с учетом мнения гражданского общества, в том числе и обедневших канадцев). Наряду с сокращением финансирования, федеральное правительство ликвидировало общенациональные стандарты социальной помощи, предоставив провинциям самим устанавливать их. В большой стране, где уровень благосостояния в провинциях сильно различается, такая позиция кажется проблематичной. Национальные стандарты могли бы в какой-то степени обеспечить справедливость программ и услуг по стране. Без этой объединительной функции федерального государства провинции Канады будут управляться как самостоятельные единицы. Неизбежно возникнут конкуренция и трения между провинциями, стремящимися защищать собственные интересы. Это особенно беспокоит теперь, когда суверенитет всех национальных государств находится под угрозой в связи с процессом глобализации. Кроме того, растет понимание того, что резкое деление на богатых и бедных угрожает социальной сплоченности общества¹. Об этом следует помнить политикам.

¹ См.: Monica Townson, p. 64.