

Косарев Ю.А.

Социальное страхование в России:
на пути к реформам

Москва - 1998г.

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

Социальное страхование в дореволюционной России (1912- октябрь 1917)	5
Становление советской модели социального страхования (октябрь 1917-1933)	13
Основные особенности советской модели социального страхования (1933-1990)	18

ГЛАВА 2.

Задачи и способы реформирования социального страхования (предперестроечный период)

Новые социальные ориентиры	28
Проблемы гарантированности социальной защиты	36
Новая аксиоматика социальных реформ	51
Социальная поддержка материнства, детства и семьи	55

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Кризис в экономике – кризис в социальной защите	58
Роль государства в социальной защите	60
Общие направления реформирование системы социальной защиты	61
Социально-трудовые отношения и правовые документы	65
Социальная защита независима от форм собственности	68
Не правильные социальные решения могут спровоцировать экономический кризис	76

ГЛАВА 4

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА

Регулирование социальных отношений в области страхования	85
Страхование как форма социальной защиты	89
Организация системы социальной защиты и страхования	91
Виды страхования	94

ГЛАВА 5

ОБЩИЙ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Социальная политика государства	99
Проблемы социального страхования в рыночной экономике	104

Недостатки существующей системы социального страхования	111
Общие принципы построения системы социального страхования.	117
МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	127
Профсоюзы и социальное страхование	139
Социальные риски - особый вид страхования	144

ГЛАВА 6 ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Демократические принципы организации страхования	149
Система взаимодействия субъектов	153
Управление системой социального обеспечения	154
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СУБЪКТОВ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	157
Фонды страхования	160
Модели финансирования социального страхования	170
Тарифы и нормы отчисления	176

ГЛАВА 7 НАСТОЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ 180

Общие вопросы финансового обеспечения	180
Финансовый механизм социального страхования и его действие в 1992-1996 годах	184
Взносы на социальное страхование при введении Налогового Кодекса	193
Объективные предпосылки в определении тарифа взносов на социальное страхование	195
Заключение.....	199

Любое социальное реформирование разрабатывается в интересах определенных социальных групп, и осуществляется тем более успешно, чем больше людей в нем практически участвуют. Благосостояние каждого человека, его социальный капитал не сводятся только к уровню и даже качеству жизни, оцениваемой в среднестатистических показателях. Оно, скорее, определяется мерой доступности средств для решения его жизненно важных целей. Именно этому должны способствовать социальные реформы в России, охватывающие весь комплекс направлений и средств взаимодействия человека с его природным, культурным и социальным окружением. Это во сто крат быстрее создаст условия для конкуренции и регулирования рынка в интересах всего населения, всех потребителей и производителей.

Отправной точкой методологии практической реализации социальных реформ как сложной системы взаимодействия человека со своей непосредственной жизненной средой является единство процесса производства материальных благ (продукция, услуги, информация) и производства самого человека (его социального капитала и определенных человеческих качеств личности). Многомерность социально-практического бытия человека предъявляет особые требования к системе его непосредственного жизнеобеспечения. Она состоит в том, чтобы способствовать сохранению и воспроизводству человека как экологической единицы и как личности, обеспечивать его физическое, психическое и социальное здоровье, с одной стороны, и его значительный нравственный, социальный и творческий потенциал - с другой.

Практическое создание такой непосредственной жизненной среды, которая способствовала бы воспроизводству нужных сегодня России человеческих качеств, требует не столько дополнительных материальных и финансовых ресурсов (это особый разговор), сколько изменений в общественном сознании и психологии рядовых граждан и руководителей государственных и общественно-политических организаций. Необходимо скорейшее преодоление диктата односторонних экономических решений, осуществляемых зачастую антиконституционными и антиправовыми средствами, над человеческой природой и ее базовыми качествами, признание социальной политики важнейшей и самостоятельной сферой государственной и общественной деятельности.

ГЛАВА 1.

История развития социального страхования в России

Прежде чем приступить к разговору о реформировании системы социального страхования следует определить, а в какой степени эта система нуждается в реформировании, да и нуждается ли вообще? Не достаточно ли скорректировать уже достигнутое и известное? Иначе говоря, подлежит ли система соцстраха такой же болезненной ломке как все в нынешнем российском обществе или у нее есть свой запас инвариантности?

Рядом с этим вопросом стоит другой, а по сути тот же, но иначе поставленный: насколько система соцстраха детерминирована современным состоянием государства - политическим, экономическим, социальным? Насколько управляем сам процесс моделирования системы социального страхования, а насколько она есть всего лишь производная существующей государственно-общественной системы?

Для того, чтобы приблизиться к ответу на эти принципиальные вопросы, обратимся к отечественному опыту социального страхования. По протяженности временной - это порядка столетия. Но по внутренней сути - это, пожалуй, наиболее значительный опыт в сравнении с опытом других стран. Ибо периоды реформ, революций, реконструкций и пр. выявили в системе социального страхования в России и внутренние структурные особенности, и функциональную зависимость от состояния и движения государства в целом. Кроме того, отечественный опыт социального страхования вполне соотносится с мировым на начальном этапе и апеллирует к нему в последние десятилетия.

Социальное страхование в дореволюционной России (1912- октябрь 1917)

Появление социального страхования в дореволюционной России имеет несколько точек отсчета, и это весьма характерно.

Прежде всего, есть государственная предыстория соцстраха. Ее подчеркивали буржуазно-либеральные теоретики социального страхования и умаляли большевистские.

Факты таковы. Еще в 1741 г. появился государственный документ "Работные регулы на суконных и каразейных фабриках", согласно которому владельцы фабрик обязаны были устраивать госпитали для больных рабочих, т.е. потеря трудоспособности должна была компенсироваться натуральным образом - кормлением, лечением, уходом. Выполнялись "Работные регулы..." плохо.

Отмена крепостного права в России в 1861 г. положила начало бурному процессу развития капиталистических отношений. Массы крестьян начали заполнять города, становясь дешевой рабочей силой, в которой так нуждалось фабрично-заводское производство страны. Почти такое же бесправное, как и при крепостничестве, крестьянство, ставшее рабочим классом, или защищало себя стихийными бунтами, или вымирало от недоедания и непосильного труда.

Однако с некоторым отставанием от других стран в России также стала развиваться система социального страхования.

В пору великих российских реформ, в 1861 г., появились правила организации горнозаводских товариществ. Их деятельностью предполагались "разбор возникающих между рабочими несогласий, попечение о рабочих в болезнях, старости и прочих домашних несчастиях, призрение вдов и сирот рабочих, распространение нравственности среди рабочего населения и иные меры, полезные для его благосостояния". К 1907 г. в России действовало 15 таких товариществ. В 1906 г. их доходы составили 293378 руб., основные источники, которые сводились к вычетам и штрафам с заработка рабочих (111033 руб.) и взносам заводоуправлений (95410 руб.). Основные расходы - пенсии и пособия (116342 руб. из потраченных в 1906 г. 193032 руб.).

В Царстве Польском аналогичные учреждения действовали с 1817 г. на горных и промышленных предприятиях. Бюджет их составляли взносы рабочих (отчисления в размере 1-3% заработка), взносы владельцев и сумма штрафов с работников предприятий.

В 1862 г. кассы вспомоществования при несчастных случаях организовали рабочие и мастеровые Морского ведомства России. С 1858 г. правительство инициировало создание сберегательно-вспомогательных и пенсионных касс для железнодорожников. Однако правления железных дорог инициативу не поддержали. Только закон 1888 г. сдвинул дело с мертвой точки. К 1909 г. членство в кассах достигло 330 тыс. человек.

В 1901-1906 гг. аналогичные структуры охватили еще ряд казенных предприятий.

Начало страховой защите работающих на производстве в России было положено принятием 15 мая 1901 г. Законодательного акта "Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских и рудничных работах". В 1912 г. были приняты четыре страховых закона: о страховании рабочих от несчастных случаев, о страховании на случай болезни, об учреждении присутствий и организаций по делам страхования рабочих. Эти законы только распространялись на тех, кто работал на фабрично-заводских, горных, частных, железнодорожных, судоходных (на внутренних линиях) и трамвайных предприятиях. При этом оговаривалось, что на предприятиях должно быть не меньше 20 рабочих и на них должны применяться механические двигатели.

Первая страховая программа в России датируется 1912 г. и в это же время начинают действовать страховые кассы как некоторый страховой орган. В группу застрахованных не включались сельскохозяйственные рабочие, работники торговли, транспорта, мелких предприятий и таким образом страхованием было охвачено лишь 10% всех работающих. Страхование осуществлялось на случай болезни или увечья, каждый застрахованный обязывался к уплате 2% от своего заработка в страховую кассу. Таким страхованием в то время была охвачена Европейская часть России и Кавказ.

Здесь важно отметить три момента: 1) создание системы обязательного социального страхования шло "сверху". Среднее звено - правления и предприниматели - скорее тормозили создание системы на этом, начальном, этапе; 2) товарищества, кассы создавались в тех отраслях, которые, с одной стороны, были приоритетны для государственного развития, а с другой -

наиболее связаны с производственным риском (горная промышленность, транспорт), т.е. там, где действовали *страховые* принципы; 3) *социальный* характер страхования выражался в том, что источники страхового фонда имели разное социальное происхождение (взносы рабочих, предпринимателей, казны, а также накопления от штрафов) и распределялись в связи с индивидуальной необходимостью. С начала становления социального страхования в России определились два принципиально разных подхода к его политэкономической природе. Буржуазно-либеральные, меньшевистские авторы демонстрировали подход, который в современной терминологии можно назвать "технократическим", "цивилизованным".

Исторически страхование могло появиться только после того, как статистика научилась математически учитывать риски. Для верного понимания этой посылки надо иметь в виду, что понятие "статистика" в дореволюционной российской терминологии означало не только способы статистического счисления, но и "статистику", которая стала предтечей социологической науки. Н. Вигдорчик считал, что социальное страхование неизбежно "развивается в направлении все более совершенного охранения жизненного уровня трудящихся масс". Другой автор, проф. С. Г. Струмилин, прямо указывал на то, что появление системы социального страхования не связано с политической конъюнктурой: "Было бы очень наивно думать, что такие общественные формы оплаты труда с их уравнительной тенденцией являются плодом чьей-либо прожектерской фантазии. Как показывает опыт, они имеют глубокие корни в хозяйственной жизни. Зачастую их можно открыть даже в капиталистических странах, и не только в форме страхования рабочих за счет предпринимателей и государства, но и в некоторых других...".

Полемизируя с таким подходом, авторы работ по социальному страхованию в 1920-е - 1930-е годы, подчеркивавшие "большевизм" своих позиций, восклицали: неужели и благотворительная деятельность российских купцов и капиталистов является частью истории соцстраха? Ни в коем случае. "Социальное страхование могло появиться лишь тогда, когда пролетариат формировался в класс, противопоставивший себя буржуазии"; "корни социального страхования надо искать в экономическом движении пролетариата, оформление же его в программное требование рабочего класса надо искать в том периоде, когда экономическое движение пролетариата перерастает в политическое".

Авторы "большевистской" ориентации опираются на программу РСДРП (II съезд, 1903г.), где требование о введении "государственного страхования рабочих на случай старости и полной или частичной потери работоспособности" трактуется весьма диалектически. Требование социального страхования выдвигается "в интересах охраны рабочего класса от физического и нравственного вырождения, а также в интересах развития его способности к освободительной борьбе".

Безусловно, тенденции к улучшению условий труда и жизни рабочих были результатом и рабочего движения за свои права. Но в части "охраны рабочего класса от физического и нравственного вырождения" шло и встречное движение, на которое указали А.В. Барит и Б.Т. Милютин. В конце прошлого века наиболее дальновидные российские промышленники понимали, что их экономическому интересу не противоречит забота о продолжительной

работоспособности трудящихся, о воспроизводстве рабочей силы, а также о мерах по социальной стабилизации. Благотворительность промышленников сводилась к целевым банковским вкладам, проценты с которых шли на содержание больниц для трудящихся и неимущих, на обеспечение вдов и сирот и на профессиональное обучение последних.

Так или иначе государственный, предпринимательский и рабочий интересы привели к появлению законов 1912 г. "О страховании на случай болезни" и "О страховании от несчастных случаев", которые и принято считать официальной отправной точкой развития отечественного социального страхования. В 1912-1917 гг. утвердился термин "социальное страхование" и, как мы постараемся показать, началась внутренне противоречивая история развития соцстраха.

Противоречия выявились сразу же. Согласно законодательству, вкладчиками и распорядителями "больничных касс" становились три субъекта: наемные работники, предприниматели, государственные органы. Иницирующая роль государства была уже традиционной. Рабочие заняли выжидательную позицию - попросту бойкотировали больничные кассы, поскольку вклады в них являлись новыми отчислениями, и были похожи на скрытый налог. По настоящему активными оказались предприниматели, промышленники. Экономический инстинкт подсказывал им, что участие в кассах потребует от них не столько новых затрат, сколько самым законным образом позволит их ограничить.

Ситуация "социального договора", "социального партнерства", как сказали бы сейчас, не требовала, как некогда "Работные регулы", создавать больницы, а сводила общественно-полезные действия к взносам. Предприниматели кроме того имели реальную возможность ограничивать перечень рисков: не все профессиональные заболевания включались в перечень подлежащих компенсации, не страховались несчастные случаи от неосторожности. Степень утраты трудоспособности определяли структуры, подчиненные хозяину. Пенсии и пособия в принципе были невысокими, они компенсировали не более трети заработка.

Правовая ситуация позволяла рабочим усилить свое влияние в больничных кассах, распространить действие законов на неохваченные отрасли производства и категории работников. Однако период 1912-1914 годов недаром одновременно считается временем экономического подъема и "реакции". Организованность рабочих в целом была невысока, а расширение низового представительства в первичках соцстраха шло постепенно. Стали создаваться общегородские и отраслевые, профессиональные объединенные кассы. Надзор проводили региональные советы по делам страхования (государственный контроль). Предприниматели в свою очередь создали страховые товарищества с целью страхового финансового маневра в пределах страхового округа. Представительство в товариществах определялось финансовым потенциалом участников (взносоплательщиков).

Действовавшая тогда в России система социального страхования рабочих охватывала не более 20% рабочего класса страны (2% населения). Закон исключал создание больничных касс на предприятиях с числом работающих до 20 человек, а таковых в стране была треть, поэтому нарождавшаяся система соцстраха не могла быть ни широко распространена, ни вообще популярна.

В этой ситуации появился инициированный большевиками проект нового закона о страховании рабочих (1914 г.). Позднее он был включен в резолюцию Всероссийского совещания представителей социалистов-революционеров и социал-демократов "О социальном страховании" (1917 г.) и, наконец, законодательно провозглашен в Декларации Наркомтруда "О введении в России полного социального страхования" (30 ноября 1917 г.). Эти документы требовали страхования всех наемных работников, городской и сельской бедноты от всех видов потерь трудоспособности; возмещения при утрате трудоспособности и безработице заработка в полном размере; полного самоуправления всех страховых организаций.

Последний пункт означал, что распределение страховых средств контролируется исключительно рабочими. По этому поводу, например, С. Шварц писал, имея в виду проект 1914 г., что "финансовая организация законопроекта находится в противоречии не только со взглядом социализма на государство, но и с основными принципами демократизма", так как основные взносоплательщики (государство, предприниматели), т.е. те, "кто платит, тот не имеет никакого голоса".

Тяжелое материальное положение населения России накануне Октябрьской революции, экономическая разруха и политический хаос как результат продолжавшейся войны подвинули Временное Правительство к образованию специального ведомства - Министерства государственного призрения, которое должно было осуществлять соответствующие функции. Последние заключались в следующем:

- государственное финансирование самого "дела призрения";
- переработка и принятие новых социальных законов;
- осуществление надзора за деятельностью волостных, уездных и губернских земств, а также городов при оказании нуждающимся социальной помощи;
- подготовка соответствующих кадров для как государственных, так и земских, городских органов и учреждений призрения.

Главной идеей в развитии системы социального обеспечения можно было считать идею децентрализации призрения и передачи ее в ведение органов местного самоуправления и общественных организаций. Роль государства должна была сводиться лишь к координации их действий и осуществлению контроля за их правомерностью. Однако для осуществления вновь формируемой модели социальной деятельности никаких других шагов, помимо проведения всероссийского совещания по проблемам оказания социальной помощи детям, сделать так и не удалось.

Вопросы о собственной материальной базе и о соотношении систем социального страхования и здравоохранения были подняты уже в начальный период становления системы социального страхования в России. Более-менее организованное стационарное лечение трудящихся, связанное с местом их труда, берет начало от постановления царской администрации (26 августа 1866 г.) в связи с наступлением холеры на Москву. Фабриканты обязывались создавать при предприятиях больничные помещения, при этом плату за лечение с рабочих брать воспрещалось (статья 102 Устава о промышленности). В этой акции уже различимы страховые принципы: стационары были созданы (и продолжали существовать и создаваться) в связи с опасностью эпидемий (т.е. стихийных

бедствий), во-первых; и создавались на средства пользователей труда работающих, во-вторых.

Наблюдать за выполнением постановления от 26 августа 1866 г. должны были среди прочего специальные административные органы - фабричные присутствия. Председателем этих региональных органов являлся губернатор, существовал штат фабричных инспекторов; казалось бы, структура вполне могла функционировать. Однако по данным на 1907 г. (когда вопросы социального страхования рабочих были остро поставлены на повестку дня в российских законодательных структурах) из каждых 100 российских предпринимателей - хозяев предприятий только 7 оказывали рабочим полную врачебную помощь в фабричных больницах, 26 - в специально созданных приемных покоях и амбулаториях или же в земских и городских больницах по соответствующему соглашению с последними, 3 хозяина из 100, по заявлению Министерства торговли и промышленности, лечили рабочих "безусловно неудовлетворительно", а 64 - не лечили вовсе.

Характерна позиция Общества заводчиков и фабрикантов в связи с обсуждением предварительного проекта о страховании рабочих (декабрь 1906 г.). "Страхование только временно ограничивается фабрично-заводскими рабочими, - справедливо полагали предприниматели, - но затем систематически должно быть постепенно распространено на всех наемных рабочих, а так как организация врачебных учреждений для населения страны может быть целесообразно осуществлена только органами общего управления (земство и городское управление), то на эти органы должна лечь обязанность оказания врачебной помощи и рабочим всех профессий (сельскохозяйственных, фабричных и др.) при посредстве соответственных больничных касс общего страхования".

Демагогический прием в этой аргументации очевиден. Надо сказать, что в обсуждавшемся проекте предполагалось лишь, что больничные кассы согласовывают с владельцем, чьи (какие) средства идут на лечение. Предприниматели же предлагали оставить этот вопрос на их усмотрение, аргументируя это тем, что добрая воля хозяев в устройстве бесплатных больниц и амбулаторий будет проявляться в тех случаях, когда предприятия удалены от земских и городских медицинских учреждений.

Суть этой полемики в том, что промышленники традиционно понимали врачебную помощь рабочим как акт благотворительности, а обязанность заботиться о доступном лечении и здравоохранении относили к компетенции государства, которое должно было расходовать на это налогово-бюджетные средства.

Законодательное предписание о создании системы медицинского обслуживания ограничивало возможности предпринимателей проявлять благотворительность в этой сфере (что было весьма значительным фактором в создании имиджа со всеми проистекающими экономическими последствиями - конкурентный набор рабочих рук, общественный престиж на всех социальных уровнях - почетное гражданство и проч., приоритетность в получении выгодных казенных заказов и другие прямые и косвенные привилегии).

Не забудем и то обстоятельство, что в любом случае предприниматель участвовал в организации лечебной помощи своим капиталом: он был и налогоплательщиком, и вкладчиком больничных касс (впрочем, как и рабочие).

Кроме того, российские предприниматели начала XX в. публично характеризовали себя как социально полезную (причем, в решающем смысле) "группу риска", требующую определенных страховых льгот. В связи с подготовкой законодательных актов о социальном страховании 1912 г. Совет съездов представителей промышленности и торговли высказывался против "повышения предпринимательских приплат" в бюджет больничных касс: "...Чтобы русская промышленность как более молодая и слабая могла преодолеть конкуренцию с более сильной промышленностью и могла развиваться, необходимо предоставить ей более льготные условия, а не убивать ее наложением на ее плечи таких тягот, которые не несет более сильная промышленность ни в одной стране".

Интересно, что это заявление было сделано в связи с подготовкой закона, который устанавливал объем предпринимательских взносов в фабричные больничные кассы в 2/3 взносов рабочих. В Германии, которую называли "классической страной социального страхования", аналогичная доля определялась в 1/2. При этом предприниматели России "забыли", что новый закон возлагал на больничные кассы выплаты пособий по нетрудоспособности в результате увечья на производстве, продолжительностью до 13 недель, в то время, как действовавшие прежде законодательные акты предполагали такие выплаты исключительно с предпринимателей. Статистика показывала, что хозяева предприятий в любом случае не проигрывали. Характерна социально-психологическая мотивировка, с которой предприниматели добивались для себя снижения страхового тарифа: они утверждали, что чем большая доля средств самих рабочих будет вовлечена в систему социального страхования, тем большую ответственность у рабочих за распоряжение средствами больничных касс это будет у них воспитывать. Работа касс при этом будет лишена "оттенка благотворительности". Здесь, как видно, "благотворительность" фигурирует как социально порочное явление. В нынешней социально-защитной терминологии также часто говорится об опасности "иждивенческих" настроений в связи с социальными выплатами.

Проблема предела полезности социальных вспомоществований, разумеется, существует, но в системе социального страхования она имеет особую природу, а именно - страховую. Комментируя позицию Совета съездов представителей промышленности и торговли, тогдашний специалист по делам социального страхования социал-демократического ("меньшевистского") направления О. Сольская характеризовала взгляд предпринимателей на взносы в больничные кассы как безграмотный. Поскольку закон утвердил проектную норму в 2/3, она толковала позицию хозяев предприятий следующим образом: "Предпринимателям теперь остается другой способ борьбы с "чрезмерным обременением отечественной промышленности" - экономия в расходах больничных касс, экономия в расходах на врачебную помощь".

Автор, придерживающийся тех же социально-политических ориентиров, фигурирующий в печати под инициалами Д.С.Р., предлагает в русле той же концепции следующее толкование в рабочем уставе типовых (образцовых) статей устава больничных касс, предусмотренных законом от 23 июня 1912 г. в качестве основы. Типовой устав: "Больничная касса может от своего имени приобретать права по имуществу, в том числе право собственности и другие права на недвижимые имущества, вступать в обязательства..." Трактовка

предлагаемого рабочего устава: "Для достижения своих целей, касса, имеющая все права юридического лица, может: 1) повсеместно учреждать и содержать больницы и лечебные заведения всякого рода, заведения для выздоравливающих (санатории, колонии), ясли и летние колонии для детей участников, бани и купальни, аптеки и т.д.". Предлагалось совершенствовать и медицинское обслуживание страхуемых рабочих, заключая соответствующие договоры с казенными, общественными и частными медицинскими учреждениями и отдельными специалистами, а также кооперироваться в этой деятельности с другими больничными кассами в регионе. Как видим, программа вполне созвучна деятельности соцстраха советского времени в наиболее благополучные периоды.

Скажем отдельно еще об одном пункте этой программы лечения и оздоровительной работы - о медицинской и культурной просветительской деятельности больничных касс. Она понималась как естественная составляющая лечебно-оздоровительного комплекса мероприятий. Пункт этот неоднократно вносился рабочими в уставы касс, но встречал сопротивление со стороны предпринимателей. Они утверждали, что такое расширенное толкование противоречит закону. Некоторые соглашались, но тогда этот пункт вычеркивали в страховом присутствии (административном органе) - также как незаконный.

Были случаи, когда положение о включении медицинского культурного просвещения в систему соцстраха, напротив, обретало свой статус в уставах хозяйских страховых организаций (страховых товариществ). На совещании (хозяйском съезде) 1913 г. управляющий отделом промышленности Министерства торговли и промышленности в связи с этим заявил: никто не запрещает читать лекции и издавать брошюры просветительского толка, но включать эту деятельность в уставы страховых товариществ не надо, потому что тогда придется разрешить включение аналогичных пунктов и в уставы больничных касс. О несоответствии этих пунктов законодательству на сей раз сказано не было (ввиду действительного отсутствия такого противоречия), однако пункты о просветительской работе из уставов страховых товариществ были исключены.

В чем здесь дело? По всей видимости, в этой ситуации проявилась тенденция к экономии соцстраховских средств (что реально экономило финансы предпринимателей и потенциально избавляло казну от дотирования соцстраховского бюджета), фактор, на который указывала О. Сольская. Проявилось здесь, пожалуй, и инстинктивное сопротивление страховых организаций социальной экспансии. Это уже не только экономическое, но и политэкономическое явление. Не случайно один из тогдашних разработчиков теории и практики соцстраха Б. Соловьев в статье "Обеспечение рабочих на случай болезни до введения страхования. Что дает рабочим закон 23 июня 1912 г.", проведя статистически-финансовый анализ, так ответил на вопрос в заголовке статьи: закон "создает обязательные рабочие организации". Это означает, что прямой экономической выгоды рабочие не получили, но им была предоставлена возможность из объекта страхования превратиться в субъект этого процесса и включиться в развитие системы.

Известно, что чем сложнее организована структура, тем она более устойчива к внешним воздействиям и тем более предрасположена к внутреннему развитию. К такой системе вполне применимы "органический" и

"деятельностный" подходы в социальном управлении, ставка на внутренний резерв роста и развития, на "автономизацию отдельных элементов", появление новых субъектов в традиционной сфере деятельности - в общем весь тот комплекс позитивного потенциала, о котором говорят даже самые скептически настроенные исследователи и прогнозисты реформационного процесса в российском обществе.

Однако в периоды кризиса сложность может оказаться уязвимым местом структуры - фрустрация, растаскивание на части на "механическом" этапе реформы способно умертвить прежде живой организм, тем более, если он находился в стадии стагнации.

Ряд исследователей отмечают неизбежность лоббирования российского законодательства или же прямого влияния на законотворчество той части новой элиты, которая заинтересована в дополнительных льготах для себя и не отвечает (пока во всяком случае) не отвечает такому определению, как "социализированный субъект рынка". Поэтому вполне реально ожидать активного внедрения в общественное сознание мысли об ограничении социального страхования по расходам и направлениям, как это было в начале века, с той значительной разницей, что тогда не был единым не только социал-демократический лагерь, но и предприниматели занимали различные, иногда противоположные позиции.

Становление советской модели социального страхования (октябрь 1917-1933)

В октябре 1917 г. провозглашается новая модель государственного призрения - для нуждающихся трудящихся и образуется наркомат государственного призрения РСФСР, к которому переходят все дела, а также преимущественные денежные средства прежнего ведомства, но на него возлагаются иные функции:

- социальное обеспечение трудящихся при всех случаях временной нетрудоспособности;
- охрана материнства и детства (имелось в виду младенчество);
- попечение об инвалидах войны и их семьях, о престарелых и несовершеннолетних.

В дальнейшем предпринимались попытки поиска наиболее оптимальных вариантов действия этой модели, базирующейся несомненно на складывающихся социально-экономических реалиях. Так, например, в 1918 г. наркомат государственного призрения переименовывается в наркомат социального обеспечения, а функции попечительства и охраны материнства передаются вновь созданному наркомату здравоохранения.

В 1918-1933 годы большевистское руководство пыталось воплотить в жизнь программу социального страхования, разработанную Пражской конференцией РСДРП (1912 г.). Принятие декларации Наркомтруда "О введении в России полного социального страхования" и "Положение о социальном обеспечении трудящихся" (31 октября 1918 г.) стали первым шагом советской власти по реформированию социального страхования, в соответствии с которым социальное страхование заменялось социальным обеспечением, а все органы, ведающие страхованием, ликвидировались.

Этот шаг был продиктован идеологическими установками "немедленного осуществления социализма в области социального страхования" посредством введения "бесплатного" социального страхования для трудящихся. Согласно этой модели необходимые финансовые средства предполагалось взимать с предприятий и предпринимателей и только в необходимых случаях брать их из государственного бюджета.

В принципе можно сказать, что советская модель социальной деятельности изначально ограничивалась лишь рамками социального обеспечения и социального страхования, и это было обусловлено как складывающимися традициями в обществе, так и сложным материальным и финансовым положением в стране.

Важным для становления этой модели явилось принятие в конце 1918 г. "Положения о социальном обеспечении трудящихся", в котором было законодательно закреплено два вида социального обеспечения, различавшихся источниками финансирования: "социальное обеспечение всех без исключения граждан РСФСР, источником существования которых являлся лишь собственный труд" и "социальное обеспечение трудящихся за счет государства и через органы государственной власти". В Положении предусматривались следующие виды социального обеспечения: 1) медицинская помощь, 2) денежные пособия и пенсии и 3) помощь "натурой".

Поскольку Положение было принято в период "военного коммунизма", то именно натуральная помощь - снабжение едой, одеждой, топливом - была более частой и характерной для этого времени.

Другая особенность Положения в том, что его выполнение было возложено на Народный комиссариат труда, его отдел по социальному обеспечению и охране труда, а также на соответствующие местные органы - подотделы советов рабочих и крестьянских депутатов. В результате делом социального обеспечения начинают параллельно заниматься два самостоятельных государственных органа, что не способствовало ни улучшению дела, ни наиболее эффективному использованию средств в условиях их дефицита.

Определенные перемены затрагивают и наркомат социального обеспечения, в нем формируется структура местных органов этой системы в виде отделов исполкомов советов, которые функционируют на принципе двойного подчинения.

Реальная практика социального обеспечения тем не менее уже имела достижения - пенсионное обеспечение трудящихся и рост численности населения, охватываемого им, при том, что "представители прежних правящих классов и привилегированных сословий были лишены права на государственное пенсионное обеспечение".

Впоследствии два наркомата были объединены в один - наркомат труда и социального обеспечения. а уже в 1920 г. формируется структурная основа модели социальной деятельности, существовавшей в советское время вплоть до 1991 г., и претерпевшей лишь незначительные изменения. В состав этой модели входили три основные системы:

1. Государственное социальное обеспечение военнослужащих, учащихся, членов различных творческих союзов и семей всех перечисленных категорий граждан. Эти функции были возложены на министерства социального

обеспечения республик. Финансирование шло из государственного, республиканского и местных бюджетов.

2. Государственное социальное страхование рабочих и служащих, которое было возложено на профсоюзы. Финансировалось за счет поступлений от обязательных страховых взносов предприятий, учреждений, организаций и дотаций из средств госбюджета.

3. Социальное обеспечение колхозников, осуществляемое специальными общественными организациями колхозов при участии органов государственного социального обеспечения. Финансовые средства складывались из отчислений от доходов членов коллективного хозяйства и также из государственных дотаций.

Помимо этого на основе существовавших ранее благотворительных организаций была образована целая сеть инвалидных домов и домов престарелых, домов матери и ребенка, детских и иных социально ориентированных учреждений.

Затем в области страхования образовался некоторый перерыв, вызванный гражданской войной, и просуществовал он до 1921 г. Впоследствии социальное страхование осуществлялось уже при проведении новой экономической политики; в это время страхованию подлежали все занятые наемным трудом - временно или постоянно, вне зависимости от формы собственности и ведомственной принадлежности предприятия, и это было закреплено в законодательном порядке.

Проведение новой экономической политики с 1921 г. заставило отказаться от модели социального обеспечения и возвратиться к системе социального страхования. В 20-е годы было проведено объединение финансовой системы социального страхования всех видов, вызванное прежде всего идеологическими принципами, в число которых входило демагогическое намерение сокращения государственных средств. Объединение рассматривалось как преимущество социалистической системы страхования, позволяющее значительно сократить аппарат и организационные расходы, и свободно маневрировать средствами. Ставки страховых взносов устанавливались в зависимости от степени опасности и вредности производства, а также от уровня рентабельности отраслей экономики.

На повестку дня встал вопрос о введении единого тарифа социального страхования вместо системы дифференцированных тарифов, поскольку она оказалась слишком сложной ввиду различных ставок нормального, льготного и частичного тарифов.

С 1923 г. начинают формироваться базовые положения советской модели социального страхования, которым охвачено уже порядка 80% работающего населения, а к концу 1925 г. - практически все население страны. В 1927 г. впервые вводятся государственные пенсии по старости.

Вначале функции социального страхования были возложены на специальные комиссии по охране труда и социальному обеспечению, создаваемые при фабрично-заводских комитетах, затем ненадолго они перешли к органам наркомтруда, но уже с 1933 г. - к профсоюзам.

Большевики были весьма последовательны в своей доктрине соцстраха, ибо считали его распространение при капитализме скрытой формой эксплуатации наемных работников и в то же время элементом классовой борьбы

пролетариата (см. формулировку II съезда РСДРП). Социальность страхования понималась как конфликтная, а не стабилизирующая.

Один из современных исследователей замечает и такую проявившуюся в большевистской трактовке социального страхования тенденцию, как превращение соцстраха в соцобеспечение. "Необходимость учета, предупреждения и компенсирования рисков, которым подвергались наемные работники, вытеснялось потребностью обеспечения определенного уровня дохода особо нуждающихся за счет централизованного формирования и распределения специальных фондов. Это противоречие, возможно, послужило одной из причин появления двух принципиально различающихся подходов к пониманию социального страхования и осуществления его на практике в первые годы советской власти и последующие периоды".

Действительно, два подхода были, но "собесовский" подход существовал, скорее, в идеале, в то время как "страховая" составляющая неизбежно брала верх.

Принципы классовой борьбы, доктрина диктатуры пролетариата проявились в системе социального страхования в первые же месяцы существования советской власти. Приведем характеристику этого процесса из работы уже цитированных выше апологетов советской системы соцстраха А.В. Барита и Б.Т. Милютин:

"Так, в период непосредственно после Октября органы социального страхования, проводя мероприятия по организации и выдаче обеспечения по отдельным видам потери заработка, организуют рабочих под общими лозунгами пролетарской диктатуры, наступают на предпринимателей, саботирующих введение рабочего контроля, упорно борются за очищение фабрик и заводов и рабочих организаций от агентов буржуазии в лице меньшевиков, эсеров и пр."

Речь здесь, как можно понять, идет о том, во-первых, что больничные кассы и вопросы выделения пособий стали удобной формой политической борьбы на предприятиях; во-вторых, о том, что позиции большевиков и меньшевиков в вопросах соцстраха продолжали быть антагонистическими. Учеты рисков, социальное партнерство новой властью отменялись, более того речь шла о все большей государственной централизации распределения средств и минимизации какого бы то ни было самоуправления.

Казалось бы тенденция, сводящая соцстрах к централизованному жесткому уравнительному социальному обеспечению, должна была восторжествовать в эпоху военного коммунизма. Но это произошло лишь отчасти. Провозглашенный Декретом Совнаркома от 31 октября 1919 г принцип равного и полного социального соцстрахования не мог быть осуществлен на практике даже при уничтожении в той или иной степени самоуправляемых страховых присутствий и советов, органов страховой медицины и касс безработных. Война ограничивала средства. Коммунистический принцип полной и равной поддержки позволял исключить из числа социально поддерживаемых всех, кто не являлся "пролетариатом", даже крестьян. Последние, как мы знаем, оставались вне системы государственного социального страхования даже после коллективизации, вплоть до постепенного включения, по звеньям, "сверху вниз", в эту систему в 1964-1971 годах (с уходом понятия "диктатура пролетариата" из конституционного обращения).

Однако и для собственно пролетариата средств не хватало, и неизбежно стал действовать страховой, избирательный принцип поддержки. Она оказывалась "ударным" группам нового государства - рабочим, красноармейцам, а также тем, кто пострадал от контрреволюции, стихийных бедствий, семьям, потерявшим кормильцев. Иначе говоря, учитывались социальные риски.

Социальное страхование объявлялось институтом буржуазного права, системой распределения пособий управляли Наркоматы труда и социального обеспечения (распределение ролей между ними не раз менялось, не было ранжированного научного подхода к фондам соцстраха и соцобеспечения, а тенденция бюджетной централизации достигла предела). Средним звеном распределения были местные советы, низовым - предприятия и учреждения. И тем не менее абсолютной военной коммунизации соцстраха не произошло.

НЭП подтвердил линию пролетарской диктатуры в системе социального страхования: "... Дело социального страхования не может стать "независимой ветвью рабочего движения", не зависящей от государственного аппарата и профессионального движения. В такой "независимости" нет никакого смысла - ни принципиального, ни практического, - утверждали сторонники "генеральной линии". - В соответствии с этим установлено, что социальное страхование будет проводиться и государственными органами, и выборными страховыми кассами, при ближайшем и непосредственном участии профсоюзов".

Восстановленная, казалось бы, трехсубъектность в распределении средств была мнимой. Зато реальным был урок, вынесенный из эпохи военного коммунизма: всех по необходимости не обеспечить и выход, стало быть, один - в централизованном, экономном и рациональном распределении средств, в избирательности социальной поддержки. Л.Д. Троцкий в "профсоюзной дискуссии" предложил было: "В области потребления, то есть в условиях личного существования трудящихся, необходимо ввести линию уравнительности. В области производства принцип ударности еще долго останется у нас решающим". В.И. Ленин на это заметил: "И в потреблении ударность, и в производстве".

Поэтому напрасно Московский областной съезд больничных касс, характеризованный как "меньшевицкий", пытался сохранить самостоятельность самого дела социального страхования, выделение его в особую финансовую статью, самоуправление касс и делегирование государственным органам исключительно контроля за выполнением законов. При такой системе невозможно было бы сделать соцстрах инструментом поддержки ударничества, соцсоревнования, укрепления трудовой дисциплины и борьбы с текучестью рабочей силы, а именно такие цели определялись для соцстраха в "реконструктивный период". Соцстрах должен был стать и воспитательным средством для нового пополнения рабочих за счет крестьян. Крестьянам инкриминировались "собственнические настроения", проявлявшиеся в требовании высокой оплаты, хорошего снабжения, приличного жилья (что отчасти все-таки считалось справедливым). Их необходимо было переориентировать на иные ценности - на солидарность с государственными приоритетами, т.е. на рост производительности труда и строительство первоочередных отраслей индустрии, и совокупно с этим на привязанность к данному месту работы, с теми условиями, которые оно может обеспечить.

Так, стопроцентная оплата временной нетрудоспособности зависела от стажа в целом, от стажа работы на данном предприятии, от членства в профсоюзе, от принадлежности к "ударникам" и "организаторам производства". Сложная ранжированность на этот счет в директивных документах 1931 г. вызвала бурный отклик за рубежом: советскую власть упрекали в отходе от ленинской страховой программы. Советские пропагандисты не оставались в долгу и приводили, например, такое высказывание в газете союза немецких предпринимателей "Фюрербрифе" вскоре после прихода Гитлера к власти: "Принявший колоссальные размеры нарост социального страхования должен быть энергично урезан, чтобы не культивировать люмпен пролетариев".

Что касается распределения средств по отраслям, приведем характерные данные 1932 г., которые публиковались как наглядно агитирующий факт. Ясельное строительство на Украине: 31,2% всех средств - угольная промышленность, вместе с другими ведущими отраслями (металлургия, машиностроение, горнорудная, химическая) - 69,7%. Средства на социально-бытовое обслуживание в расчете на одну социально застрахованную женщину: по ясельному обслуживанию - 9 руб. 04 коп. в ведущих промышленных и добывающих отраслях, в иных - 6 руб. 82 коп.; по детским садам - 8 руб. 77 коп. и 2 руб. 85 коп. соответственно; на питание школьников - 1 руб. 12 коп. и 55 коп.

Как достойное осуждения упущение отмечался тот факт, что санаторно-курортная помощь не дотягивает даже до 80% в показателе обслуживания преимущественно рабочих "от станка", в тяжелом машиностроении и добывающих отраслях.

Основные особенности советской модели социального страхования (1933-1990гг.)

Третий период существования социального страхования в России приходится на 1933-1990 годы. В 1933 г. социальное страхование в СССР передается профсоюзам, а страховые кассы и все связанное со страховой медициной и дифференциацией тарифов в зависимости от условий труда ликвидируется. Это означало возвращение назад, к неразвитой модели формирования фондов на социальное страхование по принципу "единого котла", от которой отказались почти все промышленно развитые государства. На практике это привело к игнорированию отраслевых и внутриотраслевых особенностей условий труда и последствий работы во вредных и опасных производственных условиях.

Другой недостаток этой модели состоит в том, что в ней утрачивался страховой характер. Если раньше работник был заинтересован в том, чтобы лично участвовать в формировании средств на собственную социальную защиту, то теперь, когда он не должен был сам платить взносы, когда они стали взиматься обезличенно, такая мотивация пропала. Ответственность за возмещение ущерба от потери трудоспособности качественно изменилась, стала принципом не страхования, а возмещения, которое осуществляло или предприятие, или тот, кто причинил ущерб. На предпринимателей (или на предприятия) легли основные обязанности несения страхового бремени при полном отсутствии у них прав на распоряжение фондами социального страхования, хотя размер взносов по всем видам социального страхования

составлял 38% фонда заработной платы. Для них страховые платежи превратились в государственную повинность, в обязательный налог. Но поскольку в роли предпринимателя чаще всего выступало государство, оно, проводя соответствующую ценовую политику, перекладывало бремя финансовой нагрузки страхования на потребителей продукции. То же самое делали и предприниматели.

В создавшихся условиях социальное страхование утрачивает свои характерные особенности и превращается в социальное обеспечение. Оно становится инструментом перераспределительной политики государства, утрачивает свою финансовую самостоятельность и сливается с государственным бюджетом. В результате такой эволюции страховая защита также возвращается к далекому от совершенства первоисточнику социального страхования - к организованной взаимопомощи, приобретшей общегосударственный характер.

В дальнейшем существенных организационных изменений система социального страхования не претерпевала, а лишь, стремясь к развитию, совершенствовалась. Система страхования находилась в гармонии с организационным построением общества, и ее особенностями можно считать:

- всеобщий охват рабочих и служащих социальным страхованием;
- страхование выступало в качестве основной конституционной гарантии прав гражданина на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, потери трудоспособности либо потери кормильца;
- финансирование страхования осуществлялось за счет обязательных взносов предприятий, организаций, учреждений, которые в то же время выступали как составная часть госбюджета;
- в рамках социального страхования также осуществлялось обеспечение ряда льгот для определенных категорий трудящихся, таких как пособия по беременности и родам, в связи с рождением ребенка, пенсии за выслугу лет и некоторые другие. Предусматривалось и проведение определенных мер лечебно-оздоровительного, материально-бытового характера, распространявшихся не только на самих работников, но и на членов их семей.

Социальное страхование предусматривало обеспечение граждан в денежном, материальном выражении, а также в виде предоставления услуг: пенсии и пособия, диетическое питание, путевки в дома отдыха и пр.

Исследователи отмечают неоднозначную трактовку самого понятия социального страхования в то время. Оно могло рассматриваться как одна из форм социального обеспечения либо как самостоятельная его форма. На практике же действительно наблюдалось их объединение, что в конечном счете приводило к усложнению процесса оказания социальной помощи нуждающимся. Смещение этих понятий распространялось и на действующее законодательство, что в принципе не удивительно, так как даже в случае, если два схожих вида, например пенсионное обеспечение по старости и по инвалидности, находились соответственно в ведении профсоюзов и государства (два различных гаранта обеспечения конституционных прав), то в сущности финансировались они из одного "кармана" - из средств госбюджета.

Важным моментом при анализе развития системы социального страхования в России может считаться и то, что начиная с модели государственного призрения и в долгие последующие годы его советской модели объектом внимания здесь было преимущественно городское население. В

отношении наиболее многочисленной в то время части населения эти функции осуществлялись в весьма урезанном и даже утрированном виде - в форме крестьянской трудовой помощи по запашке полей и уборке урожая.

Лишь в 1964 г. принимается закон "О пенсионном обеспечении колхозников", в последующие пять лет в Примерный устав колхоза включаются правовые нормы социального обеспечения и социального страхования, и отличий в положении работника и колхозника с этой точки зрения в принципе не наблюдается. С 1970 г. система социального страхования колхозников также обеспечивается "за счет ежемесячных фиксированных взносов колхозов в централизованный союзный фонд", а с 1989 г. вводится и единая для всех система пенсионного обеспечения.

Специфической и характерной чертой советской модели социальной деятельности была система двойного подчинения и контроля - со стороны Советов всех уровней и вертикальной цепочки исполнительных органов власти. Полномочия представительных органов власти находились в обратно пропорциональной зависимости к их иерархическому уровню: "чем ниже иерархический уровень Совета, тем ближе он к конкретному человеку" и "тем меньшими возможностями и полномочиями он обладал".

В этот период было принято немало законодательных актов, но они не внесли каких-либо принципиальных изменений. Государственная монополия на средства производства привела к упрощению всей процедуры расчета тарифов, что в свою очередь, повысило дотационность бюджета государственного социального страхования. Так, согласно статье 6 Закона о государственных пенсиях, принятого ВС СССР 14 июля 1956 г., "выплата пенсий обеспечивается государством за счет средств, ежегодно ассигнуемых по государственному бюджету СССР, в том числе средств по бюджету государственного социального страхования, образуемых из взносов предприятий, учреждений и организаций без каких-либо вычетов из заработной платы".

Большая доля финансовых дотаций системе социального страхования за счет государственного бюджета была заложена еще в первые годы советской власти. В послевоенное время она была связана также и со стремлением государства поддерживать неизменной систему оптовых цен. Вот почему, начиная с 1956 г., для возмещения возросших расходов на пенсионные выплаты государство стало направлять средства из государственного бюджета.

Поскольку использование низких страховых тарифов, не возмещавших полный объем расходов по социальному страхованию, привело к занижению в себестоимости продукции совокупных затрат труда и к искажению действительного соотношения издержек производства и прибыли предприятия утратили адекватные представления о реальной величине расходов на воспроизводство рабочей силы. Государство под предлогом финансирования социального обеспечения из государственного бюджета изымало большую часть прибыли трудовых коллективов, оставляя предприятиям очень мало возможностей как для улучшения условий труда, создания социальной и оздоровительной инфраструктур, так и для развития автономных, на уровне отраслей, регионов и предприятий, систем социального страхования.

В результате дотационный метод из средства реализации целенаправленной политики превратился в явление, вызывающее негативные социальные последствия и прежде всего отстранение работников от личного

участия в обеспечении своих гарантий по поддержанию в будущем достигнутого уровня жизни и контролю за этим обеспечением. Стратегическая установка на дотационность социального страхования идеологически подкрепляет миф о благодетельной роли государства в обеспечении граждан всеми видами социального страхования и обеспечения. Это нашло отражение и в нормах трудового законодательства. Так, статья 237 КЗОТ РСФСР до недавнего времени декларировала: "Государственное социальное страхование рабочих и служащих осуществляется за счет государства". В результате в сознании не только подавляющего большинства трудящихся, но и руководителей предприятий и ведомств прочно укоренился стереотип, что выплаты по социальному страхованию и обеспечению будут всегда финансово гарантированы.

Между тем сейчас в политике государства в этом плане намечаются определенные изменения. С одной стороны, в новой Конституции Российской Федерации в статье 39 говорится о том, что каждому гражданину нашей страны гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. С другой стороны, в той же статье в п. 3 отмечается, что государством "поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности", а это означает возможность внедрения в систему различных видов частного страхования и частного бизнеса.

В 30-е годы принципы соцстраховских привилегий в зависимости от "ударничества", привязанности к месту работы и приоритетным отраслям получили дальнейшее развитие в законодательных актах о непрерывном трудовом стаже (который легко прерывался, если работнику ставили прогул или он менял место работы) и других росписях льгот. Так весьма характерно, что пособие по беременности и родам зависело от отрасли и стажа, но, например, для женщин, занятых на подземных работах и в угледобывающей промышленности, имел значение не стаж, а выполнение нормы в течение двух месяцев перед назначением пособия.

В современной литературе чаще всего эти факты рассматриваются в политическом аспекте как черты "казарменного социализма", "тоталитарного режима". Однако нас здесь больше интересует проявление структурной природы социального страхования, инвариантной к политическим лозунгам и цвету флагов. Особенностью рассматриваемого периода с точки зрения отношений "социальное страхование - государственная политика" является то, что именно государство определяло страховую политику в законодательном плане и оно же ее контролировало.

То обстоятельство, что фонды социального страхования с 1933 г. были переданы в управление профсоюзам для данной темы не принципиально. Профсоюзы не стали самостоятельным субъектом в системе соцстраха. Напротив, можно говорить о последовательно проводимой в 30-е годы чисто государственной политике по совершенствованию управления соцстраховскими фондами. Это и постановление Совнаркома СССР в марте 1932 г., регламентирующее передачу материальной базы и средств по реализации программ социального страхования Наркомздраву, Наркомпросу и Всенарпиту. За использованием имущества и денежных средств утверждался контроль

страхов и профсоюзов с целью их экономного и результативного использования, для чего вводилась система договоров, принципы хозрасчета. В этом и можно было бы заметить тенденцию к отходу от жесткой административно-командной схемы управления, проявление самоуправления, полисубъектность, если бы не очевидное обстоятельство: бюджет соцстраха резко рос и требовал усиленного контроля. В 1929-1932 гг. он составлял 10,1 млрд. руб., а в пятилетке 1933-1937 гг. - 32,8 млрд. руб. Постановление Совнаркома РСФСР от 4 сентября 1932 г. обращало внимание на бюрократию и волокиту при назначении пособий и пенсий, несоответствие исполняемым функциям ряда платных аппаратчиков, недостаточную хозяйственность в оперировании средствами соцстраха, неудовлетворительную работу по изучению причин заболеваний и предупреждению их и т.п.

В сферу влияния соцстраха была включена учащаяся молодежь (вузы, техникум, рабфаки и совпартшколы), сезонники и работающие по частному найму. В те же годы был ужесточен контроль за поступлением с предприятий и учреждений взносов в соцстраховский бюджет, введены штрафные санкции и даже объявлена первоочередность этих взносов перед другими расходами.

При этом соцстрах был окончательно размежеван с собственно бюджетными системами социального обеспечения и здравоохранения, совершенствовалась система страховых тарифов (вместо прежних 6 градаций были введены 121). Вводились новые виды пособий - по карантину, по уходу за больными членами семьи, при переводе в связи с заболеванием на другую работу и др.

Казалось бы с ростом бюджета соцстраха совершенствуется и его организационная система, расширяется система учитываемых социальных рисков. Но в то же время принцип жесткой избирательности тех, кто нуждается в преимущественной социальной поддержке, государственная приоритетность и политизированность в системе соцстраха только укрепляли свои позиции. И сами страхуемые понимали ее как неотъемлемую составную государственной политики. Цитированные уже нами А. В. Барит и Б.Т. Милютин с досадой приводят как характерный (хотя и с оговорками) такой факт "понимания" трудящимися природы советского соцстраха того периода: "В Сызрани, например, на рабочем собрании кондукторских бригад по докладу о перестройке соцстраха на основании Постановления III Пленума ВЦСПС было принято постановление: "Все застраховаться и просить местком об удержании".

Дореволюционные законы о страховании рабочих 1912 г. предполагали сочетание в перераспределении средств ответственности групповой, коллективной и общественной, государственной. Однако тогда была заметна тенденция к бойкоту нововведений со стороны рабочих. В Постановлении СНК СССР 1932 г. указывалось на слабое привлечение рабочих и общественности к делу социального страхования, проявлялась тенденция пассивного принятия ("просить об удержании"). На первый взгляд, в обоих случаях можно говорить о непонимании социально-страхового права "низами" и недостаточной их социальной активности. В какой-то степени это, по всей видимости, действительно так. И этого нельзя не учитывать, когда речь идет о реформировании социального страхования. Большевистское определение соцстраха как проявления политически оформившегося сознания трудящихся в борьбе за свои права с этой точки зрения не просто временный тактический

лозунг. Приоритетными требованиями работников изначально были повышение оплаты труда и улучшение условий труда и жизни (безопасность, питания, условия проживания, транспорт и т.п.). Система социального страхования в условиях развивающегося государства (а это и Россия 1912 г., и СССР 30-х годов, и нынешняя Россия) воспринимается наемными работниками прежде всего как еще одна форма отчисления средств из их кармана (непосредственно или косвенно) и как потенциальная сфера применения "кнута и пряника". Не говоря уже о том, что по традиционному убеждению трудящихся, восходящему ко временам царского правления, часть обобществленных средств будет неизбежно разворована по ходу дела чиновниками, узурпирована представителями властных структур, наконец, потрачена нерационально.

Здесь мы выходим на ряд принципиальных вопросов, с которыми постараемся разобраться подробнее, а пока что лишь обозначим их в общем, постановочном виде.

1) Вопрос первый. Система учета социальных рисков - отличительная черта социального страхования; это общепризнанная аксиома. В реальном государстве на конкретном этапе развития этот принцип непременно подвергается ревизии. Законодательство о социальном страховании не только упорядочивает, но и с неизбежностью ограничивает страховую деятельность. В преобразовательный (революционный, реконструктивный, реформаторский) период роль государственного регулирования социального страхования возрастает, так как преобразовательная деятельность связана с ломкой или параличом устоявшихся структур и только государство в состоянии взять на себя хоть в какой-то мере функцию гаранта по поддержанию социальной защищенности граждан.

В таких условиях неизбежна тенденция сведения социального страхования к социальному обеспечению, сосредоточению соцстраховских средств в государственном бюджете. Однако преобразовательные, переходные эпохи как нельзя более характеризуются бюджетным дефицитом. В результате реализация социально-защитных, социально поддерживающих мер становится избирательной и так или иначе связывается с приоритетами более или менее долговременной государственной социально-экономической стратегии. В связи с этим вполне органично происходит переориентация социально-защитного централизованного механизма на определение иерархии социальных рисков. В период военного коммунизма, как мы видели, в поддерживаемые государством "группы риска" включались красноармейцы, рабочие, обеспечивающие боеспособность Красной Армии в достаточно тяжелых условиях разваливающегося производства и нарушенных промышленных связей, а также семьи, пострадавшие в гражданскую войну. Действительно, социальные риски этих групп были чрезвычайно высоки.

Безусловно, высоки были социальные риски и тех тружеников СССР периода индустриализации, которые способствовали росту производительности труда, стойко преодолевали все трудности, выпадавшие на долю "родной стройки", "родного завода", шахты и т.д., работали на вредных и мало обеспеченных компенсирующими этот вред мерами производствах, на попросту опасных горнодобывающих объектах. Особую "группу риска" составляли женщины на подземных и других вредных промышленных объектах, что и учитывалось.

Нельзя не обратить внимание, что привилегии в распределении соцстраховских средств в отношении ударников и трудящихся с непрерывным и продолжительным стажем отнюдь не являются исключительной чертой, характеризующей соцстрах при "казарменном социализме". Любой современный предприниматель будет действовать аналогично, т.е. поддерживать в первую очередь, будь на то предоставленная ему законом воля (в противном же случае, проводя свою линию иными путями), наиболее эффективно действующих работников (понятию "ударничество" есть свои аналоги в современной теории организационной культуры), а также ветеранов своей фирмы, которые суть ее остои и цемент. Подобному тому, как советский соцстрах взял в свою сферу студентов, когда подготовка кадров стала актуализироваться, и сезонных рабочих, когда выявилась перманентная потребность и в них, так и "свободный предприниматель" по возможности распространит нормы социальной поддержки на тех, кого посылает учиться, или на временно привлекаемых к работе в фирме, если это становится периодически необходимым.

Таким образом, дело здесь не столько в политическом или эксплуататорском диктате, сколько в неизбежности самого появления на мировой экономической арене такого явления как социальное страхование. В переходный период мы имеем дело, как правило, с какой-то одной решающей силой и она неизбежно будет проводить свою линию в деле социального страхования.

Обратимся в этой связи еще к одному пресловутому явлению - к привилегиям партийно-хозяйственной номенклатуры. Обыкновенно в современной литературе по социальным вопросам об этом говорится исключительно как о явлении, присущем тоталитарному режиму. Однако, с точки зрения собственно социального страхования, абстрагируясь от политической сути явления, мы совершенно объективно можем отнести названную социальную группу к категории повышенного социального риска. Начиная с ненормированного рабочего дня и недели, ограничения степени свободы в выборе отрасли, должности и географии работы и кончая опасностью стрессов, связанных с характерными для этой сферы деятельности перетасовкой кадров, борьбой группировок, "чистками" и проч.

Проблема в данном случае лишь в том, что номенклатура как бы сама себя зачисляла в группы повышенного социального риска, соответственно устанавливая и меру привилегий в системе социального страхования, а отнюдь не в самой избирательности этой социально-профессиональной группы.

Поэтому, пытаясь заглянуть в будущее, мы должны ответить на вопрос, кто будет определять и ранжировать социальные риски и что из этого может произойти?

2) Второй вопрос связан с первым. Какими средствами будет располагать система социального страхования, насколько они будут велики? При минимуме, как мы видели, происходит довольно жесткая избирательность в учете рисков, и как правило она ориентированна на задачи, так сказать, текущего момента, а не на перспективу. С увеличением объема средств (т.е. по мере налаживания хозяйственной жизни) расширяется перечень приоритетов, дифференцируется система рисков. Появляется наконец возможность системного подхода не только к учету, но и к предупреждению и компенсации рисков на основе развитой базы профилактических, оздоровительных и иных учреждений.

Вот как описывает эту закономерность группа современных исследователей: "Для эволюции социальной политики конкретной страны, как правило, характерно "колебание" вокруг определенного стержня с перемещением либо ближе к жесткой остаточной модели, либо к более мягкой институционально-распределительной. В периоды экономического процветания маятник социальной политики смещается в сторону мягкой, щадящей модели: растут выплаты и льготы различным категориям населения, расширяются социальные программы. С исчерпанием экономического курса происходит ужесточение политики".

Для иллюстрации этого положения можно обратиться к периоду отечественной истории соцстраха с середины 50-х до середины 80-х годов. Заметим, что в современной полемике о путях реформирования системы социального страхования и о необходимости самого этого реформирования о соцстрахе "застойного периода" говорится весьма глухо: вроде бы и не упрекнуть неловко, и упрекнуть особенно не в чем. Наиболее явное обвинение - "громоздкость" системы вряд ли можно воспринимать всерьез, ибо известно, что чем система сложнее, тем она устойчивее.

В плане организационном соцстрах в период названного тридцатилетия продолжал начатое в 30-е годы. В начале этого периода были уточнены взаимоотношения между собственно соцстраховским бюджетом, профсоюзными и средствами "хозяйственников". Это выразилось в постановлениях, которые вполне

определенно регламентировали доленое участие названных субъектов в содержании санаторно-профилактических учреждений и детских оздоровительных лагерей. Учтены были и особенности учреждений бюджетной сферы, принципиально отличные от возможностей предприятий.

В годы косыгинской реформы принципы развитого хозрасчета были спроецированы и на сферу социального страхования. Постановление Совмина СССР и ВЦСПС 1968 г. "О порядке планирования средств социального страхования" предполагало создание *фонда профилактической медицины* (при условии снижения заболеваемости и соответственно выплаты пособий по временной нетрудоспособности в данной организации) и *фонда оздоровительной работы* (при увеличении доходной части соцстраховского бюджета).

"На этом этапе это был новый качественный подход не только к формированию доходов, но и к расходованию средств бюджета государственного социального страхования, - отмечает в своем историческом экскурсе Ю.В. Якушев. - Не надо забывать, что бюджет этот был частью общегосударственного бюджета СССР и все излишки средств, образовавшиеся по результатам года, полностью изымались государством". Однако, указывает автор, введенная система не получила логичного завершения в реальной практике. Из-за "размытости в направлении расходов этих фондов".

Однако вряд ли единственной причиной невозможности реализовать новые степени свободы в управлении фондами соцстраха можно назвать недостаточную определенность законодательной директивы. "Размытость" предполагает (во всяком случае как вариант) и экономическое творчество, появление новой практической методики хозяйствования. По всей видимости, в системе социального страхования этого периода произошло то же, что и в

экономике страны в целом. Процесс реформирования тормозился на уровне руководства хозяйственными единицами. Причинами тому были и теоретическая неподготовленность, и инстинктивная боязнь экономических каверз, неожиданностей на новом пути, и вполне реалистическое опасение, что, двигаясь в направлении указанной реформы, можно перейти грань дозволенного в тогдашней жесткой политэкономической системе. Как мы знаем, грань эта определялась не всегда даже законом (который сам по себе был несовершенен), а соображениями политически-охранительными.

Иначе говоря, реформа не была адекватно востребована "снизу", причем "низом" оказывались не только первичные звенья хозяйственной и профсоюзной структуры, но и номенклатура практически на всех уровнях.

Здесь проявились две важнейшие закономерности. Система социального страхования ведет себя как производная политэкономической системы данного государства в данный период. Правовые новации в ней, следовательно, подчиняются неумолимой логике: если реформирование соцстраха калькирует реформы в государственной экономической политике в целом, то аналогичными будут и предполагаемые последствия. Если же реформы сферы социального страхования опережают общеэкономическую политику, они оказываются исключительно достоянием директивного документа.

3) Вопрос третий. Как нельзя более указанные закономерности проявились в стремлении сохранять полисубъектность в управлении средствами социального страхования. Желаемое и действительное, декларируемое и реальное в этой части расходятся на протяжении всей обозримой истории социального страхования. Разница лишь в том, что или предполагаемому субъекту не дают стать таковым в реальности, что имеет свои причины и потому поддается прогнозированию, или предполагаемый субъект не в состоянии реализовать предоставляемые ему законом возможности в силу собственной социальной незрелости.

4) Вопрос четвертый. До сих пор мы говорили о том, что происходит в системе социального страхования в связи с процессами плавного и/или революционного развития государства. Но динамика социальных рисков связана и с другими факторами. Так, скажем, кривая временной нетрудоспособности зависит от стихийных явлений (эпидемии и проч.), от техногенных факторов, влияющих на среду обитания и трудовую деятельность человека. Практика показывает, что эти процессы недостаточно прогнозируемы. Еще менее изучены процессы в обществе, связанные с фундаментальными изменениями в характере трудовой деятельности человека. Компьютерно-коммуникационный мир избавляет человека от одних стрессов и приводит к другим, меняется самоощущение социальной комфортности, происходят резкие поверхностные и трудно-читаемые глубинные сдвиги в менталитете. Все это приводит к тому, что устоявшаяся система социальной защиты, приспособленная к прежней системе и структуре рисков, перестает удовлетворять людей как архаичная и "бьющая мимо цели". Особенно трудно уловимы тенденции в сфере семьи, рождаемости, которые традиционно опекаются системой социального страхования.

Разумеется, когда фонды соцстраха финансово достоверны и централизованы, когда государство характеризуется стабильностью в плане политическом, экономическом и социальном, то своевременный учет

неизвестных ранее рисков позволяет реагировать на ситуацию *перераспределением средств*.

Перераспределение средств, также как и источники, система формирования этих средств - одно из фундаментальных понятий социального страхования.

О расширении круга страхуемых лиц говорили в начале века не только предприниматели, искавшие аргументацию в пользу собственной экономности, но и теоретики демократического направления. Так, уже упоминавшийся Н.А. Вигдорчик ставил в 1917 г. вопрос о социальном страховании таких представителей наемного труда, как директора, крупные чиновники и мелкие предприниматели, которые не пользуются наемным трудом или пользуются им в ничтожных размерах.

При включении в систему социального страхования наемных высокооплачиваемых работников исследователь предлагал ранжировать их по суммам годового заработка и по рискам (временная потеря трудоспособности, которую можно компенсировать за счет личных накоплений, и постоянная, требующая иного решения). В связи с страхованием мелких хозяев он ставил ряд финансово-правовых задач (имея в виду принципиальную возможность и необходимость их решения): что считать заработком самостоятельного производителя? Как применять к нему понятие "безработица"? Кто и в каких расходных статьях и финансовых объемах становится его страхователем?

В России, эти вопросы также актуальны и относятся не только к производителям того уровня, о которых беспокоился Н.А. Вигдорчик, но и к более финансово емкому и использующему наемный труд в социально более значительных масштабах малому, а отчасти и среднему, бизнесу. На такое направление "профилактики социального иммунитета" прямо указывали и В. Гринберг, и А. Рубинштейн. По сути социальная забота о мелких и средних производителях является одной из важных составляющих в формировании "среднего класса" - социального костяка рыночного общества, по оценке большинства исследователей.

В этом плане весьма знаменательна формула, выведенная Н.А. Вигдорчиком: "Чем глубже дифференциация населения, чем меньше в ней промежуточных мелкобуржуазных слоев, чем больший процент населения живет наемным трудом, тем при прочих равных условиях требуется больше средств для проведения в жизнь социального страхования".

Иначе говоря, социальное страхование "самостоятельных производителей" в перспективе приводит к созданию более разветвленной, но и более экономной системы соцстраха. Социальное страхование в таком концептуальном контексте выступает как инструмент активной созидательной социальной политики, а не как "благотворительность" в отношении маргиналов.

Поскольку в 1917 г. речь шла об актуализации реформ в социально-страховой сфере, то Н.А. Вигдорчик обращал внимание и на то обстоятельство, что организационное дробление социального страхования на многие направления - страхование на случай болезни, несчастных случаев, увечий на производстве, инвалидности, вдовства, сиротства, старости и безработицы - есть результат исторического развития системы, когда отдельные виды рисков учитывались по мере удовлетворения настоятельных требований трудящихся. И еще, добавим, по мере развития представлений о социальной

ответственности в государстве и обществе, о ее моральной и экономической целесообразности и т.д. На самом же деле весьма проблематично выделять именно профессиональные заболевания из числа общих, несчастный случай на производстве от аналогичного на улице; возраст утраты полноценной работоспособности безусловно связан с условиями и характером труда, а желание продолжать трудовую деятельность, имея право на пенсию, - с личным благосостоянием, семейным положением, обеспеченностью семьи и т.п.

Уже в начале XX в. дробление системы соцстраха по направлениям компенсируемых рисков приводило, по оценке исследователей, по крайней мере к очевидной потере средств на организационные расходы, к появлению целых научных направлений, определяющих, например, отличие травматических заболеваний от нетравматических. Каждая расходная статья имела свой бюджет, который ревниво защищался от покушения со стороны сопредельных, родственных.

Безусловно, чрезмерное дробление так же опасно, как "общий котел". Единство соцстраховской системы и отсутствие ее насильственного ограничения позволяют более гибко учитывать риски и страховать причины явлений, а не симптомы

ГЛАВА 2.

Задачи и способы реформирования социального страхования (предперестроечный период)

Новые социальные ориентиры

В государстве, обществе, переживающем период реформирования, перераспределение средств идет одновременно по разным направлениям, меняется сама природа их источников, политика и возможности присвоения и перераспределения. В таких условиях система социального страхования не может не переживать потрясений. "В период смены типов общественной системы и трудовых отношений начинают действовать факторы, нарушающие стабильность положения работника. Они возникают не столько вследствие изменений во взаимодействии работника со средствами производства, сколько в силу глубинных общественных перемен, которые отражаются и на характере производства, и на взаимосвязи основных производительных сил, - указывает один из современных исследователей. - Другими словами, природа этих факторов носит общественный, то есть социальный характер. В научной литературе они получили название социальных рисков".

Однако тот же автор подчеркивает: "Социальные риски существуют с тех пор, как труд стал общественным. Очевидно, каждая социально-экономическая система обуславливает определенные, только ей присущие риски и вырабатывает соответствующие способы защиты от них".

Если следовать этой схеме, то получается, что задача переходного периода становится триединой. Необходимо определить способность к видоизменению существовавшей в стране системы соцстраха, т.е. возможности

отечественного преобразования в этой области. Необходимо разработать модель собственно переходного периода. И, наконец, сориентироваться стратегически на десятилетия вперед. Сложность в том, что эти задачи не могут решаться ни по отдельности, ни поочередно. Решение может быть только и исключительно системным. Ибо, во-первых, хотим мы или нет, но мы не начинаем с нуля, да и попросту нерационально было бы не обратиться к собственному опыту. Во-вторых, суть переходного периода прежде всего именно в переходности, это мост из прошлого в будущее и в то же время у него своя система рисков. Если решать только остро актуальные задачи, не создавая правовую и материальную основу для будущего, то произойдет распыление средств, не оставляющее в обществе ни чувства удовлетворения, ни стимула. В-третьих, не очертив, хотя бы в принципе, приемлемую социально психологически и реальную политико-экономическую модель будущего социального страхования, не только невозможно определить вектор переходного периода, но и непонятно, с какими мерками и вопросами обращаться к достижениям и урокам прошлого.

Таким образом, мы находимся в критической точке развития - она одновременно и кризисная, и многое определяющая. Постараемся с учетом этого и подойти к интересующим нас вопросам.

Поскольку речь идет о России на этапе развития рыночных отношений, то одним из принципиальных вопросов становится следующий: как будет меняться ролевая функция государства в деле социального страхования? Так или иначе могут рассматриваться (и действительно рассматриваются) две принципиально различные тенденции: разгосударствление систем социальной защиты и, напротив, приоритетный статус этой сферы для внутренней государственной политики.

Принципиальное отличие между тем, что было в СССР и тем, что складывается ныне, в том, что государство уже не в состоянии быть единственным субъектом, который определяет как, кого и в какой степени социально поддерживать. В моно властном государстве человек или социальная группа являются не субъектом, а объектом в системе социального страхования. С появлением самостоятельных хозяйственных единиц ситуация меняется. Появляются и самостоятельные социально-политические субъекты - партии, профсоюзы, ассоциации, общественные фонды. Это значит, что в зачатке возникает среда так называемого гражданского общества. Как принято считать, гражданское общество тем сильнее, тем организованнее, чем сильнее его субъекты, чем они более способны к саморегулированию. Однако в государстве переходного периода полисубъектность характеризуется скорее хаотичностью, рассогласованностью и взаимным неудовлетворением субъектов.

Рассматривая эти проблемы под углом формирования социально-правовых основ гражданского общества новой России, В.М. Лебедев обращает внимание на такой немаловажный фактор: "В условиях харизмы личность всегда оказывается как бы вне структуры гражданского общества. Она представляет собою скорее всего тот самый строительный материал (атом материи гражданского общества), из которого создаются его элементы. Именно для этих структур, а не в интересах отдельного человека (гражданина), в современном обществе России создается система социальной защиты... При этом на первый план неизбежно выдвигаются экономические структуры,

организованные на базе частной собственности, и их антиподы - профсоюзы, но не отдельные работники".

Государство в этой ситуации резко теряет свои позиции как централизованный регулятор в сфере социально-трудовых отношений и как их гарант. Профсоюзы, борясь за установление пороговых гарантий в сфере труда и отдыха, все в меньшей степени могут апеллировать к государству. В.М. Лебедев ставит этот вопрос достаточно жестко: "Следует обратить внимание на еще бытующее в теории и практике заблуждение, что профсоюзы могут заключать соглашения с государством как властной структурой. Это находится в очевидном противоречии и с теорией гражданского общества, и с современными функциями российского государства... Государство в отношении с профсоюзами в таких соглашениях может выступать или как имущественная (хозяйствующая) структура гражданского общества, или как представитель определенных государственных предприятий, учреждений, организаций".

К столь категоричному выводу автор приходит, считая очевидным то обстоятельство, что в условиях рынка государство не может быть гарантом имущественных обязательств каждого и любого субъекта (юридического хозяйственного лица). По этой логике, однако, государство не может быть гарантом и в договорных отношениях между предпринимателями и профсоюзами.

Речь здесь неизбежно идет об изменении функций профсоюзов как социального субъекта. Если прежде они являлись реализаторами определенной социальной политики государства, то теперь могут стать инициаторами и гарантами в сфере социально-трудовых отношений. В таком случае гражданин (работник) действительно становится материалом для построения и совершенствования этих структур.

Социальная обстановка в стране этому в той же степени благоприятствует, в какой и оказывает противодействие. Принимаемые законы все четче отражают тенденцию к ограничению его роли в социальной защите, сводя к минимуму разрыв между провозглашаемым и реально управляемым. Социальное страхование как прежний государственный институт оказывается на грани исчезновения. Предприниматели так же инстинктивно стремятся к снижению пороговых гарантий. Введение контрактной системы, в частности, приводит чуть ли не к полному исключению социального страхования из сферы трудовых отношений. Роль профсоюзов, однако, недостаточно определена современным российским правом, а материальные возможности их незначительны, и также недостаточно определены в плане возможных перспектив.

Из данной ситуации следует, что именно интересы гражданина подвергаются ревизии. Это отрицательно сказывается на правовом строительстве гражданского общества. Работник по-прежнему остается объектом социально-трудовых отношений, ибо новые оказываются общественные структуры, в достаточной мере представляющие его интересы, еще не сформировались.

Поскольку правовое творчество в государстве не может быть автономной академической сферой, то и встает вопрос о том, в каком направлении реально может развиваться российское государство и какие структуры реально могут возобладать в российском обществе.

В первой половине 1990-х годов в общественно-научном обороте появился ряд работ, оценивающих вероятностное развитие российской политико-экономической системы по разным моделям в связи с проблемами социальной защищенности и социальных гарантий. Работы эти интересны тем, что независимо от тональности носят характер оценки вероятности развития в том или ином направлении, а не характер рекомендаций. Так или иначе эти работы очерчивают собой достаточно представительное "идеологическое поле" и обозначают круг проблем, с которыми связан статус различных институтов социальной защиты. Мы же рассмотрим их с точки зрения потенциальных возможностей реформирования системы социального страхования.

Логичнее начать с пессимистических прогнозов, ибо они носят предостерегающий, упреждающий характер.

Так, скажем, Б. Ракитский рассматривает четыре принципиальных варианта социальной защищенности - при тоталитарном государственном устройстве, при народно-демократическом строе, при буржуазно-демократическом и, наконец, при буржуазно-диктаторском.

Фундаментальной категорией социальной защищенности при тоталитарном строе автор называет социальную поддержку, а принципиальной структурной характеристикой - деление общества на категории ("касты") с присвоенной им степенью льгот и привилегий.

Как мы пытались показать выше, деление на категории и касты и при тоталитарном режиме является реальным воплощением учета социальных рисков. Но Б. Ракитский, по-видимому, прав, увязывая гарантированность получения пособий и льгот с жестким прикреплением к определенной категории, касте. Несанкционированный переход в другую касту невозможен, подчеркивает он в частности. Действительно, в жестко организованном обществе система социального страхования, наблюдаемая на определенном стабильном этапе, несет очевидные черты прямого социального обеспечения.

Термин *поддержка* автор вводит, вероятно, в связи с тем, что не считает ее достаточной, а лишь гарантирующей минимальный социальный уровень. При народно-демократическом строе, по мнению Б. Ракитского, социальная защищенность предстает как *гарантия* для каждого человека и социальной группы не только устойчивого, но и "достойного" положения в обществе.

Автор оговаривает то, вполне очевидное обстоятельство, что в развитом виде народно-демократический строй исторически не наблюдаем. Но, как заметная тенденция, он существовал и потому может быть рассмотрен. Гарантом социальной защищенности при таком государственно-общественном устройстве являются общенародные собственность и управление, а гарантом совершенствования - структура полисубъектного гражданского общества: "Принцип гарантированности означает максимальные обязанности как государства, так и других субъектов общественной и хозяйственной жизни по понижению уровня социального и хозяйственного риска". Действует принцип неотчужденности отдельного человека и социальной группы от общественного устройства.

Материально и организационно условия труда и отдыха (индивидуальная ценность) и сохранение длительной трудоспособности (государственная, общественная ценность) человека гарантируются развитой и развивающейся инфраструктурой оздоровительно-рекреационной системы.

Однако, если эти принципы были конституционно закреплены в СССР в 1936г. и в 1977 г. и с большим или меньшим успехом внедрялись в жизнь, то с 1990 г., как определяет был провозглашен принцип: "Свобода - сильным, поддержка - слабым!" Это связано с приватизацией на самом разном уровне, с разгосударствлением экономической сферы, а следовательно с изменением гарантированных возможностей социальной защиты.

В перспективе такая перемена может привести к переходу к принципам буржуазно-демократической формы правления. В сфере социально-защитных мер это принцип *компенсации*. Равенство возможностей дается только равенством капиталов. Действуют две морали - "мораль труда" и "мораль капитала". Однако, поскольку в развитом буржуазно-демократическом обществе одной из общественных ценностей является стабильность, поддержание законности и правопорядка, то действует парадигма социального компромисса. По логике, основанной на универсальности рыночных отношений, когда "все продается и все покупается", социальные пособия компенсируют социальное неравенство.

Но в современных российских условиях действуют иные факторы и приоритеты. Буржуазия еще сравнительно "бедна" и стремится прежде всего к сиюминутной прибыли. У нее отсутствует опыт диалога и компромисса (добавим - и понимание его сути и экономических возможностей). Трудящиеся не готовы к продуманным организованным программным действиям. Зато опыт диктата в обществе наличествует.

"...Новые эксплуататоры (и их полпреды в партиях и парламентах) зачастую еще не догадываются, что им не под силу выполнить свои обещания. Им придется отступить... на позиции буржуазной диктатуры с соответствующими урезываниями социальной защищенности", - резюмирует Б. Ракитский.

В истории социальной защиты разрыв между декларируемым и возможным - довольно характерная черта. Значительные обещания слишком часто сводились в очень скором времени к тому, чтобы хоть как-то выполнить программу-минимум. А минимизация средств требовала немедленно определить довольно жесткие страховые приоритеты. Поэтому не удивительно, что различные прогностические построения первой половины 1990-х гг., в том числе и с дальним взглядом, и с попыткой оптимистичного предвидения - приводили последовательных авторов к вопросу об актуальной политике при минимуме средств. И ответ отнюдь не представляется однозначным.

Так, скажем К. Микульский, оценивая как безответственное требование ряда политиков развивать социально ориентированную экономику, указывал: "В таких случаях говорят о социальной ориентации экономики, а думают о возрождении в ней административного произвола, о дотации за счет общества убыточным, бесперспективным предприятиям, о низких ценах при высоких производственных издержках, о социальных выплатах, возникающих как бы из ничего".

Действительно, когда фонд социального страхования оперировал огромными суммами, то была и возможность маневрировать, а не потраченные в течение года средства уходили в бюджет. В России переходного периода такие возможности неминуемо должны были довольно быстро исчерпаться. Тем не менее К. Микульский видит перспективу в создании социально

ориентированной экономики (во всяком случае теоретическую), в возрождении со временем подобной ситуации, но уже на основе эффективной и сбалансированной экономики, созданной в значительной степени заново. Тогда будет возможна аккумуляция в бюджетах и фондах значительных средств и, соответственно, перераспределение доходов в социально значимых масштабах. "Означает ли это ограничение рыночного механизма? - задается автор вопросом. И отвечает: - "Несомненно". Однако перераспределение доходов в свою очередь поддерживает потребителя, его потенциальную платежеспособность, а стало быть, рыночный вектор в экономике, да и вообще предполагает возможность включения социально уязвимых групп в собственно рыночный процесс.

Но, поскольку это перспектива стратегическая, то в условиях ресурсной ограниченности с неизбежностью встает вопрос о перспективе тактической. И первый ответ на этот вопрос у большинства исследователей очевидный: поддержка слабо защищенных, беднейших слоев населения. В связи с этим тезисом возникает целый ряд проблем. 1) Определение этих слоев. 2) "Определение пределов необходимой социальной защиты, за которыми начинаются иждивенчество, растрата социальных фондов". 3) К. Микульский называет и третью проблему: соблюдение интересов благополучных слоев населения, поскольку речь идет в любом случае о перераспределении средств, то должна соблюдаться мера, которая позволит тем, кто вписался в рыночную экономику, нарождающемуся "среднему классу", формировать личные доходы, а не "приобретать" новые расходы.

Исследователи, однако, видят проблематичность в определении не только слабо защищенных слоев, но и первостепенных потребностей (от чего в свою очередь зависит и ранжирование социальных пособий). Так, например, Ю.В. Пешехонов замечает, что классификация человеческих потребностей по принципу жизненно важных, без которых невозможно существование, и второстепенных (которые могут быть удовлетворены в соответствии с индивидуальным доходом и не нуждаются в государственной корректировке), "в целом отражает здравый, но трудно реализуемый подход к решению проблем социальной защиты... Главный недостаток заключается в том, что следует считать в жизни людей первостепенным, зависит от многочисленных факторов - уровня дохода, образования, размера и состава семьи, профессии, образа жизни, мировоззрения и т.д. Кроме того, "первостепенные, жизненно важные потребности" динамичны во времени, их сравнительная оценка и межстрановые сопоставления затруднены"

Не слишком ли сложен, не слишком ли тонок этот подход, когда речь идет о необеспеченности "базовых нужд" значительной части населения? Наверное, все-таки нет. Ведь в условиях ресурсной ограниченности в "конфликтной" ситуации могут находиться родственные статьи одного и того же фонда социальной защиты. Так, для системы социального страхования это могут быть проблемы приоритетной тарификации пособий по материнству и уходу за детьми либо выделение средств на детские оздоровительные лагеря. Или, скажем, увеличение процентной ставки пособия по временной нетрудоспособности либо продолжительность его выплаты, не говоря уже о самой возможности содержания профилакториев даже на вредных производствах.

Ю.В. Пешехонов предлагает рассмотреть как финансово более оптимальный подход к определению первоочередных потребностей по степени их народнохозяйственного, общегосударственного значения. "В качестве меры, атрибутивного признака берется степень заинтересованности общества в удовлетворении той или иной потребности, а следовательно, экономический и моральный ущерб, который несет общество в случае, если они не обеспечиваются или обеспечиваются не в полной мере".

Автор оговаривает то обстоятельство, что при такой методике в равные условия попадают неодинаковые по своему положению и потенциалу люди. Но государство не вправе, считает он, ставить своей целью максимальное обеспечение потребностей с учетом индивидуальных особенностей, и речь может идти только о выработке определенных гарантированных нормативов.

Ситуация даже чисто теоретически получается весьма противоречивая. Но учитывая отечественный опыт социального страхования, нельзя не заметить, что исторически такой подход всегда приводил не к смягчению социальной ситуации, а к приоритетной поддержке отдельных групп населения. К тому же даже избирательная поддержка в условиях дефицита средств отнюдь не была адекватной социальным рискам этих групп. Да и само определение народнохозяйственных приоритетов в лучшем случае удовлетворительно действует на протяжении недолгого времени. Прогнозирование их на долгий период в государстве с развивающейся рыночной экономикой весьма проблематично.

Рассуждая о государственных приоритетах переходного периода, когда часть населения утратила способность к экономической самозащите, которая была у нее прежде, и не приобрела ее в новых условиях, Ю.В. Пешехонов невольно переходит от рациональных приоритетов к гуманитарным. Он предлагает запустить механизм экстренной социальной защиты, направленный прежде всего на жизнеобеспечение нетрудоспособных и малоимущих. Исследователь считает такие экстренные ориентиры проявлением социального обеспечения "в чистом виде". С этим можно согласиться лишь отчасти, ибо само выделение таких групп непременно должно быть связано с определением социальных рисков.

Можно согласиться с автором, когда он говорит, что механизмы и постоянной (долговременной), и экстремальной социальной защиты должны существовать параллельно, а приоритетность вторых должна рассматриваться исключительно как временная. Но здесь есть и другие проблемы. Из опыта известно, что чрезвычайные меры в стране, переживающей трудные времена в связи с внутренней реконструкцией, недостаточно эффективны уже в силу рассогласованности централизованных финансовых структур. Средства расходуются нерационально, разворовываются, подвержены инфляции, поэтому не исключено, как более результативное решение, распределение этих средств по региональным и отраслевым каналам. Но это - отдельный вопрос, к которому мы еще вернемся.

Всякий переходный период - это еще и время подмены понятий. Так, например, еще в самом начале приватизационной эпохи обращалось внимание на возникающие финансовые ловушки: "Формирование фонда социальной защиты на предприятии соответственно отражается на структуре цены продукции. При этом вполне возможно появление тенденции к завышению доли

социальных отчислений в структуре цены, что приведет к росту цен в глобальном масштабе. Для сведения к минимуму отрицательных последствий такого явления нужно установить оптимальное соотношение между нормативом формирования социального фонда и налогом, ограничивающим его образование".

Внешние показатели расходов по отдельным статьям социального страхования, как было замечено, далеко не всегда отражают суть происходящего. Так, скажем, по данным Фонда социального страхования был замечен резкий рост временной нетрудоспособности на неблагополучных предприятиях, когда людей "отправляли на бюллетень", и в то же время малая заболеваемость в новых коммерческих структурах. В связи с этим даже высказывалось предложение о снижении тарифов для тех организаций, которые сократили у себя число заболевших. Однако по другим наблюдениям работники таких фирм попросту предпочитают "не болеть", не брать бюллетень, чтобы быть на хорошем счету и сохранить место работы. Другой пример - снижение выплат по беременности и родам. Оно также не обязательно связано со снижением рождаемости в целом. Рожают и те, кто не смог устроиться на работу в стадии беременности (это и в прежние, более социально благополучные времена бывало проблемой), и представители люмпенских, маргинальных слоев общества, и, напротив, достаточно обеспеченные женщины, не работавшие ко времени возможного выделения пособия.

Таким образом, динамика рисков и расходов в принципе трудно определима и мало прогнозируема. Говоря об экстремальных мерах и маневренности средств социального страхования, это обстоятельство нельзя не учитывать.

Проблемы гарантированности социальной защиты

Исследователи обращают внимание на то, что потребители средств социальной защиты должны быть абсолютно уверены в том, что в случае необходимости они всегда могут воспользоваться этими защитными мерами. Надежность применения этих средств и обращения к ним создают социально-психологическую среду, которая обозначается как ***общественный стандарт качества жизнедеятельности*** (В. Сони́на), или как ***общественные ценности*** - "то в общественном устройстве, чем люди, социальные группы, общности, классы, общество в целом дорожат как основами своего существования и развития".

Соответственно и структуры, призванные в гражданском обществе осуществлять социальные гарантии, видятся как трансвременные, т.е. они не только должны иметь социальную базу, но и нести в себе прошлый опыт, быть нацеленными на долговременную перспективу, ориентированными на определенные общественные идеалы. В переходное время, как мы уже обращали внимание, актуализируется и максимально извлекаемый позитивный опыт прошлого, и "злоба дня", и возможность перспективы. В сознании рядового гражданина, чьи права в переходный период оказываются нередко ущемлены, устойчивые показатели социальной защищенности в предшествующую эпоху невольно идеализируются.

Однако, отмечают исследователи, они идеализировались и при "казарменном социализме". "Льгота и привилегия свойственны не только

высшим кастам, - пишет Б. Ракитский. - Это универсальная форма. Ее универсальность порождает подчас уникальные явления. Компенсация или простая социальная помощь воспринимаются населением в ряду льгот и привилегий, а потому болезнь, инвалидность нередко выставляются людьми как заслуга. Козыряют друг перед другом больным ребенком, вредными условиями труда, считают подвигом долгие годы проживание на Севере и т.п."

Здесь мы подходим к весьма важному явлению: размер и ориентированность различных социальных пособий как бы увеличивается в глазах потребителя (гражданина) в зависимости от различных социально-психологических факторов. В обществе может быть создана атмосфера жертвенности, подвига во имя высших целей или хотя бы в обеспечении форсированного экономического прорыва, "большого скачка", который создаст новый уровень жизни уже для следующего поколения. Но общество может быть психологически ориентировано и на повседневную стабильность, "средний" достаток. Обратим внимание, что Б. Ракитский невольно обращается, описывая психологию гражданина в "тоталитарном государстве", к терминам "компенсация", "простая социальная помощь", которые свойственны обществу с парадигмой "социального компромисса" ("буржуазно-демократическому"). Означает ли это, что советский строй (поскольку речь идет прежде всего о нем) содержал в себе на определенных этапах и психологические стереотипы такого общественного устройства? В какой-то степени это, видимо, так. Вспомним характерные лозунги так называемой эпохи застоя: "Все для блага человека, все во имя человека!", "Пятилетку качества". Определение достаточно парадоксальное, но отражающее, учитывая действительное положение дел в стране, совершенно понятную тоску потребителя по качеству товаров и услуг.

И в то же время различие льгот по категориям граждан питало совершенно иные чувства. Ибо везде, где социальное страхование ориентировалось (пусть недостаточно, недостоверно) на производственные и социальные риски, оно не могло не восприниматься именно как льгота и привилегия. В обществе, относительно стабильном и традиционно ранжированном, "гордиться" можно было даже отсутствием льгот: человек, например, позволял себе сменить место работы, идя на риск потери пресловутого непрерывного стажа, или шел на более скромную должность, зная, что потеряет по части "приписки" в системе соцстраха к определенному уровню обеспеченности в структурах отдыха, детских учреждений. Это означало, что личностные амбиции для него важнее, степеней свободы у него больше, чем у "среднего" гражданина. При этом экономически он мог и не проиграть, и даже выиграть (не говоря уже о профессиональных критериях, а то и об определенном социальном комфорте). По сути это означало, что он брал свое социальное страхование в известной мере на свою ответственность. В то время как немалое число других граждан предпочитало накапливать или по крайней мере не терять уже присвоенную сумму тех социальных рисков, которые компенсировались государственной системой соцстраха. Поскольку в материальном плане компенсация эта не могла быть исчерпывающей, то она дополнялась моральными стереотипами: потеря здоровья "компенсировалась" сознанием принадлежности к "ударной" трудовой группе.

В самом общем виде интересующую нас альтернативу можно описать так: гражданин или должен был играть по правилам, определяемым и предлагаемым государством, оказываясь в системе известных и стабильных гарантий, или выстраивать в какой-то степени свою систему рисков и их компенсации. Но, подчеркнем, вся эта система социально-психологической ориентированности личности действовала в складывающейся десятилетиями системе идеологических установок и жизненных уроков. Формировалось то, что исследователи обозначают как "идеалы", или "общественные ценности". Примечательно, что В. Сониная, рассуждая об общественном стандарте качества жизнедеятельности при "казарменном социализме", говорит, что в такого рода государстве формируется не "средний" общественный стандарт, как в рыночных государствах, а "двойственный": высокий по Конституции и минимальный или чуть выше минимума на деле. Однако декларируемый и демонстрируемый на отдельных образцах рост социальных гарантий создавал благоприятный позитивный фон. Добавим, что в 60-е - 80-е годы имели место реальный рост соцстраховских и иных социальных фондов и их распространенность на разные группы населения. Именно это лучше всего и помнят нынешние граждане России, которым предстоит оценивать социальные реформы сегодняшнего и завтрашнего дня.

Нынешние исследователи процессов социального реформирования идут в русле описанной нами альтернативы: кому доверить решение вопросов социального страхования государству или личности, социальной группе, новорожденным социальным субъектам? Поэтому прежде чем продолжить рассмотрение предполагаемых моделей развития сферы социальных гарантий, коротко очертим существующие в нынешнем обществе социально-психологические стереотипы на групповом и индивидуальном уровне, представим, насколько они связаны с установками предшествующей эпохи, чтобы лучше понять, на какое "поле" могут лечь грядущие реформы.

Безусловно, "ударной группой" общественного развития и несомненно "группой риска" считают себя активно действующие предприниматели любого уровня. Поэтому естественно ожидать, что они будут требовать для себя льгот и привилегий. Это никак не противоречит тому, что они имеют больше других возможностей к самозащите. Их самооценка достаточно велика, чтобы требовать налоговых льгот и сопротивляться перераспределению своих доходов в пользу малообеспеченных.

Работники небольших предприятий негосударственного сектора переживают трудные времена и могли бы быть отнесены (учитывая характер производства, продукции) к социально приоритетным и поддерживаемым. Но они настолько невлиятельны и настолько самостоятельны, что их социальные претензии в существующей государственной системе попросту не берутся в расчет. Теоретическая возможность повышать цену продукции за счет включения социальных отчислений ограничена конкуренцией на рынке и попросту ведет к потере социального смысла существования таких структур.

"Бюджетники", несмотря на то, что находятся на особом положении в плане социального страхования (т.е. на бюджетном), все чаще находятся в зоне бедствия (учителя, врачи, строго говоря, никогда к "ударным группам" и не относились, но все-таки какие-то стабильные льготы имели; ныне даже бесплатные дрова для сельских учителей ушли в прошлое).

Безработные выделены в специальный фонд социальной поддержки. Проблемы это пока что не решило, ибо один из опаснейших социальных рисков попал в категорию минимального обеспечения.

Контрактники в Вооруженных Силах - ориентир в армейских реформах - оказались лишены многих гарантий, которые не вошли в составленные контракты. Ситуация парадоксальным образом повторяет то, что происходит между недалновидным (недостаточно "цивилизованным") или недостаточно богатым предпринимателем и наемным работником по контракту.

Криминальная сфера ("организованная"), по оценкам экспертов, имеет свою надежную систему собеса и соцстраха (временная нетрудоспособность, поддержка семей осужденных и их самих и т.п.).

В самом тяжелом положении, как известно, находятся прежние, "ударные группы" - рабочие добывающих отраслей, на протяжении десятилетий приоритетные в плане социального страхования.

Итак, вернемся к вопросу: какое направление развития приемлемо (будет понято и востребовано) и что реально воплотимо в нынешней и будущей России?

"Совершенно очевидно, что будущая стратегия экономического развития может быть принята лишь при условии притягательности ее социальной составляющей", - пишет В.П. Колесов.

Эта, казалось бы, самоочевидная посылка требует некоторого разъяснения. "Социальная составляющая" может быть притягательна только с точки зрения существующего общества. Что мы можем наблюдать в этом плане в России? Коротко констатируя, это, во-первых, - отсутствие единого общественного, национального в широком смысле слова идеала. Во-вторых, это, - напротив, традиционный российский идеализм, приоритет духовно-поисковой парадигмы, "вертикальность" мышления, а как минимум - желание не быть менее развитыми в нравственном и интеллектуальном плане, чем иные в мире. В-третьих, приобретенная с годами склонность к экономическому реализму и скептицизм к социальным проектам. В-четвертых, желание обрести устойчивость.

Приняв такую может быть неполную, но имеющую место социальную реальность, можно будет понять, почему мысль данного автора в его разработках пойдет таким непредсказуемым зигзагом, который однако весьма симптоматичен для современной общественной мысли России.

В.П. Колесов справедливо предполагает два самых общих подхода к формированию экономики с "притягательным" социальным измерением. Первый - это когда социальное измерение является определяющим и в экономической политике, и в формировании социальных структур. Иначе говоря, это курс на "дорогого человека".

Сколько стоит такой человек можно представить, на примере современной Америки, где стоимость всей техники и оборудования, приходящихся "на душу" каждого занятого в производстве, составляет 15016 тыс. долл. Сумма же средств, потраченных на воспитание и подготовку работника, неизмеримо выше: от 400 до 800 тыс. долл.

Сколь бы ни была притягательная, а в результате, наверно, и эффективна, и в социальном, и в экономическом плане такая модель, она, по мнению В.П. Колесова, нереальна для нашей страны. Причина наиболее важная

в интересующем нас ракурсе - необходимость оптимального соотношения государственного и рыночного регуляторов. Трудно не согласиться, что такого оптимума мы не имеем и не скоро к нему подойдем.

Второй подход в принципе знаком: создание эффективного производственного, экономического механизма, который способен дать средства для социальных затрат. Но в данном случае в систему приоритетно рыночного хозяйства вплетается государственная корректирующая перераспределительная система, способная поддержать тех, кто временно или по возрасту не занят в производстве, т.е. система фондов соцстраха, занятости и пенсионного. "Учитывая наши традиции государственного вмешательства в экономику и социального иждивенчества, то есть наличие двух из трех элементов рыночного хозяйства, нашей стране можно было бы ориентироваться на нечто подобное", - предполагает В.П. Колесов. Характерно, что он апеллирует как к внутренне обоснованным тенденциям к тем чертам, которые чаще трактуются как вредные и уж во всяком случае неперспективные.

Однако тот же автор говорит о необходимости диверсификации социальной структуры общества, где фонды общественного потребления (ФОП) занимали слишком много места и считались "бесплатными". Такое было возможно, когда практически все граждане работали (готовились работать, воспитывали работников, уже отработали) на одного собственника - на государство. "Бесплатные" ФОП ныне и в указанной перспективе представляются сомнительными и по эффективности, и по качеству, и в плане утверждения социальной справедливости, и даже, подчеркивает автор, для духовно-нравственного здоровья народа.

Какую же он видит возможность совместить столь разные послышки? В.П. Колесов предлагает рассматривать Россию как "развивающуюся страну", ссылаясь при этом на соответствующую концепцию базовых нужд и основных потребностей, разработанную Международной организацией труда (МОТ). Речь идет о политике, постепенно переходящей от перераспределения доходов к развитию традиционных форм хозяйствования, которые становятся главным способом удовлетворения потребностей. Развитие сферы социальных услуг идет через вовлечение в них граждан и социальных групп в денежном и действенном плане.

Такую концепцию развития можно было бы определить как прогресс через регресс, и для нее как будто бы характерен жесткий реализм. Но, заметим, обязательный минимум базовых нужд не так уж мал. И, скажем, пища, одежда, жилье, приемлемой чистоты вода и другие санитарно-экологические нормы в иных развивающихся странах находятся в таком минимуме, что достаточно продвижение их к "границе бедности", чтобы дать основания к какой-то социальной стабильности и толчок в развитии. Совершенно иная ситуация у нас. Что же касается систем общественного транспорта, образования и здравоохранения (тоже в списке базовых нужд), то здесь в России требуются огромные вложения.

Правда, статья расхода по Фонду соцстраха ныне как раз и сведены к базовому минимуму, но трудно сказать, что они выполняют перераспределительную функцию, еще менее - стимулирующую. Именно на эту функцию обращают внимание исследователи, ратующие за переход от

иждивенческой (и тоталитарной) системы социальных гарантий и услуг к рыночной, многосубъектной.

Ч. Дагвадорж дает следующее определение социальной защищенности населения в условиях формирования и развития рыночных отношений: "Это система по обеспечению экономической свободы потребителя в сочетании с экономической свободой предпринимателя как основы обеспечения нормальной жизнедеятельности всех слоев населения, достигаемой путем установления и поддержания социального партнерства между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и предпринимателем".

Стимулирующие формы социального страхования носят социально провоцирующий характер. Так было в России 1912-1917 годов, когда предприниматели объединялись в страховые товарищества, а рабочие шли от бойкота больничных касс к соучастию в их управлении. Так было в годы индустриализации, когда соцстраховская поддержка "ударных групп" становилась очевидной на протяжении времени. Если же государство в существующей ситуации будет только поддерживать соцстрах на общем минимальном уровне, то никакую стимулирующую и социально организующую роль он играть не сможет. А что еще может делать государство в сложившихся условиях?

Н.Н. Гриценко обращает внимание на то, что, согласно действующей Конституции России (Статья 7), "Российская Федерация - социальное государство". Концепция "социального государства" родилась после Второй мировой войны как антипод теории "государства - ночного сторожа", которое не должно вмешиваться в общественную жизнь, а лишь гарантирует порядок, предупреждает катастрофические ситуации. Социальное государство выражает интересы всех слоев общества, реализует концепцию "всеобщего благоденствия".

В русле этой концепции "не только государство должно отвечать перед гражданином за его уровень жизни, но и гражданин на основе гарантированной свободы и отношений собственности обязан отвечать за свое материальное обеспечение".

Разумеется, это требует определенного экономического потенциала. Однако в интересующем нас плане гибкость структур и разнообразие приводных ремней социального государства создают, как показывает европейский опыт, такие благоприятные возможности и их успешную реализацию как "признание права предпринимателей и лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства".

Политика поддержки не может ограничиваться в социальном государстве только уязвимыми группами. Возникает система приоритетов, вырабатываются социальные индикаторы уровня и качества жизни для данного периода. Программы социального страхования сочетаются с целевыми потребительскими программами отечественных производителей.

Некоторые исследователи, правда, отмечают и такое явление в развитых странах 1990-х годов как ревизия концепции "государства всеобщего благоденствия". В связи с тем, что темпы экономического роста замедлились, а инфляция и безработица, напротив, дают о себе знать, и правые, и левые демократические силы заговорили о том, что государственный контроль

является одним из механизмов, препятствующих экономическому и социальному развитию. Государство ошибается в приоритетах, в целях. Предлагаются такие решения: перенос акцента с наращивания государственных инвестиций в социальную сферу на их рационализацию; приватизация социальной сферы. И, наконец, указывается на особые обязанности в социальной сфере крупного капитала (если он не примет на себя ответственность, это может привести к его ущемлению в ходе общественных движений).

Как видим, опять же встает вопрос о роли государства и других субъектов в социальной сфере. Для современной России, конечно, весьма привлекательна установка на особую ответственность крупного капитала. Однако на деле ведущие деятели российского бизнеса вряд ли готовы к такому пониманию своей роли, а именно они общепризнанно являются главной лоббирующей силой в законодательной сфере.

Многовариантность форм социальной защиты

Другое направление рекомендаций - рыночный вектор в организации системы социальных гарантий. К этой мысли разные исследователи приходят по-разному, но почти с неизбежностью. Здесь, конечно, сказывается и знакомство с мировым опытом.

Так, Ч. Дагвадорж ратует за многоканальность источников социальной защиты, многовариантность ее форм и методов, исходя из заявленного им приоритета сочетания экономической свободы потребителя и экономической свободы предпринимателя, из самого факта существования и развития в государстве смешанной рыночной экономики.

В.М. Лебедев, говоря об эффективной демографической политике как об одной из важнейших государственных функций, приходит к мысли о том, что даже в пределах собственно государственной системы соцстраха необходимо предоставить женщине право выбора той или иной формы поддержки с учетом семейного положения в целом. И в то же время установить "порог" увеличения этой помощи с ростом числа детей.

К. Микульский пишет о необходимости увеличения числа субъектов социальной политики (общественные организации, фирмы, отдельные лица) с тем, чтобы они могли учитывать проблемы острого дефицита ресурсов и региональные особенности. Должны быть созданы условия для таких инициатив (это безусловно привилегия государства).

По утверждению М.И. Расуловой, механизм социальной защиты населения должен обладать следующими особенностями: многоуровневая структура; преобладание социального страхования над прямым социальным обеспечением; использование "принципа соучастия", или "софинансирования". Это следует, по мысли автора, из самой природы развития рыночных отношений. Как дополнительный финансовый источник децентрализованных социальных фондов М.И. Расулова предлагает развитие сети АО и предприятий, оперирующих ценными бумагами. Полученные средства она предлагает использовать не только непосредственно на социальные нужды, но и на страхование предпринимательского и инвестиционного риска владельцев этих ценных бумаг.

"Необходима широкая сеть банков, страховых компаний, фондов, которая сможет консолидировать усилия граждан, государства и частного бизнеса", - пишет И.С. Березин. В частности, он исходит из того, что в современной России структура доходов населения попросту не соответствует обычной в рыночных государствах структуре, где достаточно велика доля дохода от собственности (в том числе разного рода ценных бумаг).

Однако, скажем, В. Сонины обращает внимание на то, что развитие предпринимательства в социальной сфере на сегодняшний день менее привлекательно, чем в иных сферах, поэтому ниже и конкуренция, а и, стало быть, потенциальное качество услуг.

Вообще она приходит к выводу, что развитие по нелиберальной рыночной модели, когда государству не принадлежит безусловный приоритет в развитии социальной сферы, когда "в идеале все трудоспособные граждане должны быть освобождены от уплаты государственных налогов непосредственно с дохода и самостоятельно выбирать условия своего образования, социального и медицинского страхования", когда обеспечение общественного стандарта качества жизнедеятельности ложится на плечи потребителей и достигается конкуренцией на рынке услуг вряд ли в чистом виде возможно в России, хотя, эта модель теоретически безусловно привлекательна. Экономическую политику неизбежно придется ориентировать на минимизацию дисбаланса спроса и предложения, среднего заработка и цен на услуги, т.е. заниматься проблемами социального минимума и стабильности.

В этих обстоятельствах неизбежно "сползание" к более консервативной рыночной модели (социал-демократической), которая характеризуется следующим образом. Сначала аскетизм в личных потребностях и приоритет государства в выборе способов обслуживания, затем, по мере перехода к стадии "всеобщего благоденствия", умеренность в потребностях и свобода выбора.

Кроме того, автор подчеркивает такую особенность нелиберальной модели, как отказ государства от упреждающей перспективной жесткой линии. В этом действительно можно видеть и опасность, равно как в государствах с развитыми институтами гражданского общества сегодня упрекают правительство в навязывании не всегда эффективной социальной политики.

В. Сонины видит возможность создания альтернативных страховых фондов, или ассоциаций коллективного обслуживания, там, где уже возникли определенные социально-экономические общности: жители определенных территорий, владельцы семейных предприятий малого бизнеса, наемные работники небольших частных предприятий и т.д.

Эта мысль выглядит реалистической не только в социально-психологическом плане. Здесь по сути предлагается предупредить появление той проблемы, которую предпочитают обходить многие авторы. Проблема в том, что создание альтернативных социальных структур (фондов, ассоциаций) неизбежно связано с гарантией их финансовой состоятельности. Сразу в двух аспектах: по линии профессиональной компетенции и по линии прямого, злоумышленного мошенничества.

Весьма часто как позитивная встречается формулировка: государство должно определять только "правила игры", т.е. должно ограничиться законодательными актами и контролем за их соблюдением. Но, как показывает законодательная практика последних лет, хороший закон не тот, который

хорошо называется и красиво звучит, и не только тот, который ограничивает возможные злоупотребления и не запрещает на корню потенциально позитивную инициативу. Хороший закон тот, который воспринимается, понимается и применяется существующим административным и судебным аппаратом, т.е. реально четко "работает".

Здесь мы сталкиваемся с извечной проблемой несвоевременного и неадекватно воспринимаемого реформирования. Мы уже приводили пример того, как "не пошла" реформа социального страхования в 60-е годы. Она требовала определенных усилий и не обрела их в той социально-профессиональной среде, а в чем-то и опередила время.

И если мы надеемся, что в социальное страхование придут активные, предприимчивые люди, то должны представить: зачем, ради чего они туда придут. Конечно, при определенных льготах, при создании специальной системы ценных бумаг и т.п. эта сфера деятельности (учитывая и ее благородные цели) может оказаться по своему притягательной. Но это лишь в том случае, если в эту сферу будут втягиваться и значительные капиталы, и кадровые ресурсы. (Иначе какая же конкуренция на рынке социальных услуг!).

Тогда мы с неизбежностью должны поставить и такой вопрос: а каковы средства, которые страна может передать этой сфере без потерь? Проблема еще и в том, насколько целесообразно ограничивать деятельность таких организаций и структур, на чем они предпочтут зарабатывать прибыль и т.п.

Один из исследователей довольно энергично ставит предупредительные огни на этом пути, обращая внимание на то, мимо чего многие по благодущию проходят. Он называет такие принципы социальной политики, связанные с ее экономической природой: **"оптимальность коэффициента социальных расходов**. В идеале рост социальных расходов не только не должен превышать национальный продукт страны, но и иметь тенденцию к снижению. Уменьшение социальных расходов освобождает средства для развития экономики"; **"приоритетность экономического критерия** в отношениях между субъектами и объектами экономической политики. Любая социально-политическая акция между государством и гражданином, предприятием и работником, профсоюзом и предпринимателем и т.п. должна быть основана на достаточной экономической базе, предвидеть возможные финансовые последствия"; а также, о чем часто забывают, **"динамичность социальных выплат"** - "даже в стабильных в финансовом отношении странах индексация постоянных выплат является нормой".

Характерно, что в части рекомендаций автор говорит о необходимости поощрения государством социального страхования посредством налоговых льгот, а также о необходимой "гибкости выбора социальной защиты", т.е. о перераспределении средств с постоянным учетом временной конъюнктуры.

Думается, что здесь проявляется естественный для экономиста акцент именно на системе социального страхования в переходный период как на наиболее гибкой и самоорганизующейся по своей природе. При ситуации вынужденного минимума она работает довольно эффективно в жестко избирательном режиме (другое дело - насколько в таких ситуациях соблюдается социальная справедливость и учитывается перспектива). В периоды благоприятные, способствующие значительному расширению фондов, напротив,

заметны призывы к рационализации трат, к оптимальному соотношению повседневных и капитальных вложений, целесообразность которых не всегда может быть достаточно просчитана.

Вероятно, наиболее предпочтительна и в социальном, и в узко экономическом плане для развития системы социального страхования ситуация постепенного наращивания приоритетов, количества учитываемых рисков, объема фондов.

Рекомендации МОТ по социальной защите

Легко заметить, что по части рекомендаций отечественные исследователи опираются на разработки Международной организации труда (МОТ). Поддержка инициатив, появление новых субъектов в системе социального страхования, альтернативность и многоканальность - все это есть, например, в докладе генерального директора МОТ Мишеля Хансенна "Социальное страхование и социальная защита" (1993 г.). Однако М. Хансенн крайне осторожен в рекомендациях. Он обращает внимание на то, что у каждой страны свой путь, свои особенности и возможности, что процесс создания удовлетворительной системы социального страхования не может не занять продолжительного времени, и продолжительность его мало предсказуема.

"Политика в области социальной защиты, - говорится в докладе М. Хансенна, - призвана сохранять хрупкое равновесие, которое подразумевается под понятием общей ответственности. Доля различных социальных партнеров может быть самой разной. При этом внимание следует уделять и поощрению индивидуальных накоплений, инициатив, и традиционному единству семьи или коллективной взаимопомощи, и, конечно, созданию формальных систем, основанных на национальной и коллективной солидарности. Нельзя недооценивать... системы страхования, дополняющие государственный сектор".

В докладе МОТ говорится об обязанности правительств развивающихся стран поддерживать любые социальные группы, способные к созданию собственных систем коллективной социальной поддержки и защиты. Это могут быть землячества, религиозные объединения, общественные организации, созданные на самой различной основе (по принципу хозяйственной, культурной, национальной общности и т.п.).

Особенное внимание М. Хансенн уделяет такой социальной единице как семья, включающей представителей нескольких поколений: "Из-за слабости систем социального обеспечения они (такие семьи) составляют основу социальной защиты для огромного большинства населения земного шара".

К этому тезису можно относиться по-разному. С одной стороны, здесь явно просматривается сдача позиций государственных, профсоюзных и иных развитых традиционных социальных структур в деле социальной защиты. С другой - попытка этих структур и систем опереться на самую исконную и потенциально самую устойчивую социальную единицу - семью, клан. Заметим, в частности, что, по всей видимости, в русле этих разработок в последние годы в ряде стран предоставлены новые льготы (например, при покупке недвижимости в кредит) именно старшему поколению - пенсионерам, облегчена их мобильность в странах ЕС. Таким образом, старшее поколение получает возможность сдвига из категории социальных, или семейных, иждивенцев в категорию привилегированных имущих (по крайней мере де-факто). Меры

такого рода связаны не столько с денежными вложениями (социальными дотациями), сколько с использованием возможностей той же семьи и определенных ситуаций на национальных рынках (например, избыток предложений на рынке недвижимости).

Для того, чтобы прояснить общую методологическую суть рекомендаций МОТ, неизбежно (и во многом резонно) отзывающихся в рекомендациях отечественных специалистов, необходимо обратиться к тенденциям, которые обозначились в современной науке, в оценке природы социальных реформ, социальной работы, в том числе в кризисных условиях, и в приложении ее к собственно российской действительности.

Неизбежно мы сталкиваемся со следующими проблемами: возможности и пределы управления системой социального страхования; возможности и пределы опоры на существующую систему и ее отечественный опыт, и, наконец, стимулирование создания любых объединений по социальной защите и помощи на отечественной почве. Последнее в докладе М. Хансенна названо "национальной и коллективной солидарностью", что в сочетании с управленческими решениями дает систему "общей ответственности". В результате возникает то "хрупкое равновесие", которое является балансом систем социального обеспечения, социального страхования, экстренных мер социальной поддержки и долговременных социальных программ. В совокупности все это и называется в современной прикладной политологии и социологии системой **социальной защиты**. В докладе МОТ подчеркивается, что от создания института социального страхования к современной системе социальной защиты страны Запада шли целое столетие. Предполагается, что развивающиеся страны могут (а ради сохранения мирового социального равновесия должны) пройти этот путь гораздо скорее.

Два подхода к решению проблем социального страхования

Обратимся к общим методическим посылкам. В теории менеджмента выделяются два принципиальных подхода к решению значительных социально-экономических проблем. Первый - программно-целевой, "механический", который построен на подчинении системе тех подсистем управляемого объекта, которые "не работают" на заданную цель. Такой подход достаточно привычен для отечественных академических разработок. Формулируется задача, перебираются возможные решения. Остановившись на определенном решении, создают для него определенное "программное обеспечение" - теоретическое, прикладное, организационно-методическое.

Второй подход основан на выявлении как "органических" особенностей управляемого объекта, в том числе этнических, историко-культурных, социально-психологических стереотипов данного общества, так и не в последнюю очередь невостребованного потенциала, позитивного человеческого фактора, возможности творческого саморазвития социальных групп и индивидуумов при решении насущной проблемы.

Исследователи обращают внимание на теоретическую возможность и практическую целесообразность в определенных ситуациях невмешательства при "органическом" решении задач управления. "Вполне допустима и такая крайность, как созерцательность, отказ от активных действий (не путать с

уклонением) или запрет на определенные виды действий в расчете на механизмы авторегулирования или на то, что характер самих проблем изменится в процессе того, как мы "уживаемся" с ними".

Заметим сразу, что подобная тактика в отношении социального страхования попросту нереальна. 90-е годы нашего столетия показали, что существующую систему соцстраха нельзя "оставить в покое", предоставить самой себе. Фонды обязательного страхования были подчинены правительству, с 1997 г. консолидированы в федеральном бюджете, а система беспроцентных правительственных займов из внебюджетных социальных фондов практиковалась и до того.

Нечто весьма похожее происходило и после Октябрьской революции. Один из ведущих специалистов по социальному страхованию Н.А. Вигдорчик писал, что в России соцстрах мог бы развиваться уже и в достаточной мере самостоятельно, имея для того необходимую систему самоуправления. Роль государства могла бы сводиться лишь к изданию время от времени уточняющих законодательство "новелл", фиксирующих найденное на практике, и предупреждающих вновь возникшие возможные злоупотребления. Иначе говоря, был возможен "органический подход" к управлению соцстрахом. Но революционные процессы в стране резко сменили парадигму.

Современные исследователи в большинстве своем склоняются к программно-целевому решению проблем социального страхования (например, Н.Н. Гриценко, Академия труда и социальных отношений). Этот подход привлекателен возможностью активно применять новейшие экономико-математические методы, а также плановостью, которая была и остается в числе отечественных социально-психологических стереотипов со знаком плюс, наконец, своей программируемой конкретикой. Известно, что своевременная реализация даже малозначительной локальной цели производит весьма благоприятное впечатление в обществе (даже если потом оказывается, что результат был достигнут за счет потерь в сопредельной сфере, иногда значительных).

Однако программно-целевой, "тейлористский" подход к решению управленческих задач в переходный период сталкивается с целым рядом проблем. Сила и слабость этого подхода, его уязвимость - в ставке на перспективу.

Кроме того, в сегодняшней отечественной практике так или иначе используются заимствованные модели развития. Поэтому вполне справедливым представляется замечание одного из исследователей, что какими бы методами мы не пытались достичь желаемого, "конечное, будущее состояние управляемого объекта привносится извне, в данном случае как модель развитого общества (то есть уже прошедшего свой путь соседа по планете). Какими бы благими пожеланиями не было вызвано нормирование положительного примера, остается без ответа кардинальный вопрос: почему и как этот положительный пример утвердил себя? Таким образом, собственное время управляемого объекта (связь прошлое - настоящее - будущее) разрывается не путем внутренней трансформации, а путем внешнего управляющего воздействия".

Это приводит к вопросу: каковы пределы научно-управленческого вмешательства? Как совместить цели и восприятие этих целей властями и подвластными? Очевидно, что в пору активных реформ демократизм в

управлении явно ограничен, решения и последствия связаны весьма неопределенными и далеко не всегда предсказуемыми функциональными отношениями. Благополучное решение какой-то текущей проблемы (например, поддержание на прежнем уровне каких-то социальных выплат) может быть попросту не замечено, зато всякий срыв порождает активную негативную реакцию в обществе.

Поэтому неудивительно, что некоторые исследователи пытаются найти ответ в зарубежных разработках "деятельностного подхода". Последний предполагает преодоление кризиса за счет внутренних резервов системы, а для этого - активную автономизацию ее элементов, активное формирование новых субъектов с включением их в систему. Процесс управления учитывает то, что "живые системы" способны производить нечто, чего прежде не было, и потому не подлежат тотальному научному просчитыванию. Управление априорно строится на планировании стадий: социально-политической постановки проблемы, научного анализа и разработок, непосредственного творчества.

Такая схема, производящая в общем вполне благоприятное впечатление, однако может совершенно иначе проявляться в конкретной исторической ситуации. В период активных реформ в России 90-х годов можно было видеть, как в системе социального страхования происходило выделение новых автономных элементов и включение их в общий процесс. Речь идет о создании четырех внебюджетных фондов.

Своя логика в этом, безусловно, была. Фонд занятости был призван решать проблему, которой прежде (во всяком случае в таких объемах и формах) не существовало. Фонд медицинского страхования был необходим в связи с неизбежным реформированием системы здравоохранения. Пенсионный фонд реформируется в целях преобразования его из сферы социального обеспечения в систему развитого социального страхования. Не будем сейчас говорить о том, насколько успешно в данный момент реализуется исходный замысел. Трудно было бы ожидать, что при разрегулированном государственно-общественном механизме все здесь пойдет гладко. Обратим внимание на другое. Исполнительная власть, вернув себе традиционную в советский период возможность распоряжаться страховыми средствами, тут же воспользовалась этим, причем вполне в согласии с их страховой природой. Фонды, вернее, их бюджеты, были корреспондированы: из соцстраховского бюджета гасились долги по пенсиям, из страховых средств финансировались программы занятости и т.п. Причем возмещение средств внебюджетным фондам из бюджета (возврат долгов) постоянно снижалось.

Все это вполне укладывается в изложенные выше схемы действия государства в сфере социальной защиты: правительство ликвидирует "провалы", проводит гибкую оперативную мобилизацию "свободных средств", учитывает сиюминутные приоритеты. Разберем для примера такой факт, как использование средств Фонда социального страхования для выплаты пособий лицам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС. Согласно законодательному акту, "чернобыльцы" подлежат обязательному бесплатному страхованию от ущерба, вызванного радиацией. Компенсация должна идти по линии социального обеспечения, которое в отличие от системы соцстраха не предполагает предварительного аккумулирования средств. В бюджете (и без того дефицитном) средств не находилось. "Чернобыльцы" были переведены на

оперативное (с последующей предполагаемой компенсацией занятых средств) содержание Фонда социального страхования. Таким образом, государство определило приоритетность именно данной "группы риска". В этом были свои и этические, и политические резоны. Скажем, есть группы пострадавших, например, в результате ядерных испытаний, которые до сих пор не только недостаточно компенсированы, но даже полностью не учтены. В общем, государство проявило себя по отношению к системе обязательного страхования так, как проявляло и прежде. Особенность переходного периода сказалась в том, что несмотря на эту меру, в 1997 г. разразился скандал с невыплатами "чернобыльцам" Тульской губернии, причем объяснить, почему так произошло, не смог даже тогдашний министр финансов РФ.

За разъяснением таких явлений обратимся к теоретикам социальной конфликтологии. Так, скажем, классик этого направления итальянский социолог Г. Моска выделил следующие способы разрешения конфликтов, которыми пользуются правящие элиты: отрицание конфликта; локализация конфликта ввиду его взрывоопасности; разрушение конфликтной ситуации в ее основе; наконец, тотальные репрессии. Очевидно, что в современной российской практике мы имеем дело с широким применением первых двух методов. Однако, как утверждает один из современных отечественных исследователей, поскольку мы живем в мире разрушенных прежних стереотипов и еще не сформировавшихся новых, в период, когда в связи с радикальными социально-экономическими реформами "нарастают турбулентные потоки в социальной сфере", когда многие социальные явления обусловлены рядом причин, причем "не линейно", "элиты ошибочно прибегают к устранению симптомов, а не причин, что еще более усугубляет ситуацию".

Как отмечает тот же автор, к катаклизмам может привести и смешение теории управления социальными процессами с технологией управления. Технология может казаться результативной, но приводить к последствиям прямо противоположным поставленной цели в тех случаях, когда она является непосредственной производной политических амбиций. В прошлом социальное страхование целенаправленно адресовалось определенным группам в годы гражданской войны, ориентировалось на диктатуру пролетариата, на индустриализацию страны и т.п. Но в этих случаях соцстрах выступал как производная политической доктрины и был по-своему результативен. Демонстративная поддержка бедствующих, и это явление характерно для истории соцстраха, имеет иную природу. Оно локально (а другим при дефиците средств и быть не может, в иной же ситуации оно уже не демонстративно, а доктринально), потому, как правило, не просчитано, не продумано, является не лечением, а кратковременной анестезией, лишь усложняющей постановку диагноза.

Д.С. Клементьев в этой связи приходит к такому выводу: "В современных моделях социального управления дезинтегрированными комплексами (системами) важную роль должны играть не футурологические концепции технологического детерминизма, русифицированного неоконсерватизма". Сущность последнего термина автор, правда, не раскрывает. Однако именно "русским неоконсерватизмом" можно назвать разработку академика РАН Д. Львова.

Заканчивая предварительный обзор принципиальных особенностей системы социального страхования и концепций, связанных с историей и реформированием этой сферы, хочется привести весьма отличную от других стратегическую концепцию современного российского исследователя, который предлагает во многом принципиально иную экономическую и организационную структуру системы социальных гарантий и соответствующих внебюджетных фондов. Речь идет о системе **национального имущества и национального дивиденда**.

По этой схеме источником национального дивиденда, который призван обеспечить социальные гарантии, становится часть национального имущества. Это природные ресурсы и те предприятия добывающих отраслей, а также энергетики, транспорта, связи и др., которые остались в собственности государства и способны в перспективе приносить доход. Они сдаются в аренду предпринимателям на конкурсной основе. Схема начинает работать, разумеется, лишь при условии, что правовая основа и сами объекты эксплуатации дают возможность предпринимателю извлекать значительную прибыль для себя и платить высокую аренду. Специальный закон регулирует распределение этой платы от предоставления национального имущества в пользование предпринимателю таким образом, чтобы она принадлежала всем гражданам "в равных долях" и была предоставлена им "в той или иной форме". Причем самостоятельные решения исполнительной власти относительно того, как и в каких формах распределять национальный дивиденд, должны быть исключены.

Д. Львов категорически разделяет ту часть "национального имущества", которая обеспечивается прямыми и косвенными налогами и инвестируется государством в некоммерческие по целям предприятия и организации, и ту, которая отдана в эксплуатацию ради извлечения "национального дивиденда". Последняя является источником личного дохода всех граждан. В отличие от первой части национального имущества инвестиции во вторую его часть осуществляются либо частными лицами, либо самими распределителями национального дивиденда - внебюджетными фондами.

Конечно, в известной мере все это выглядит как социальная фантастика и невольно напоминает печально известный ваучер. Но знаменательно, что Д. Львов включает в свою схему как важнейший элемент идеологическую доминанту. Она связана с определенным пониманием социального риска, в который вовлечена вся страна в переходный период. Д. Львов предлагает сделать общественным достоянием установку: "Спасутся или все, или никто". При этом он опирается на российские традиции коллективизма, причем коллективизма терпимого. Эта традиция, получив реальное экономическое воплощение в государственно-рыночной форме, может стать, по мысли автора, достоянием и западного мира, решающего во многом те же проблемы приоритета человеческих ценностей и глобального выживания.

Нельзя не заметить, что в какой-то мере схема Д. Львова использует и опыт "тоталитарного" государства, однако подразумевает большие права пользователя. Принципиальным отличием и от прежней, и от нынешней экономической схемы является возможность предпринимателя получать доход от государственного (национального) имущества не только наравне со всеми, но и как экономическому субъекту-пользователю.

Внебюджетные фонды в свою очередь приобретают в какой-то мере независимый источник дохода. "С правовой точки зрения эти фонды могли бы быть организованы в форме так называемых публичных корпораций с особым статусом. В развитых странах эта форма известна, - указывает Д. Львов, - и ее не надо путать с предприятиями со смешанным участием государственного и частного капитала. Россия способна внести в этот опыт свое творчество, развивая коллективные формы самоуправления публичными корпорациями, особенно на региональном и местном уровне".

В этой схеме, разумеется, немало спорного, да и попросту не разъясненного. Хотя бы по части величины искомого национального дивиденда. Ведь фонды национального дивиденда автор концепции мыслит как главное экономическое звено в системе социальных гарантий, а способны ли они стать таковым по своей прибыльности?

Схема интересна прежде всего тем, что здесь проявляется и социальная природа источника социальных гарантий, и общая, хотя и в разной степени, система рисков. В чем-то эта ситуация возвращает нас к страховым товариществам и страховым округам России начала века, где участниками были и наемные работники, и предприниматели, и государство. Сложность, однако, состоит в том, что постепенное введение такой схемы пользования частью национального имущества вряд ли может быть существенно заметным для каждого гражданина страны, а едино разовое и обвальное освоение новой схемы может быть попросту неэффективным, если не вредным.

Новая аксиоматика социальных реформ

На постановочном, теоретическом уровне те же проблемы пытаются решить экономисты Р. Гринберг и А. Рубинштейн. Они предлагают новую аксиоматику рыночных отношений, позволяющую решить: является ли финансирование социальных расходов социальной уступкой или это естественное требование рынка? Не мешает ли социальная ориентация собственно экономическому росту? И вообще, так ли необходимы обществу социальные реформы, особенно в переходный период?

Не смотря на парадоксальность постановки такого вопроса и вроде бы очевидность ответа, тем не менее, смысл в его постановке имеется. Во всяком случае некоторые авторы приходят к выводу, что стабильность, т.е. неизменность содержания структуры социальной политики является в определенной степени гарантом успешного развития рыночной экономики. С этим можно было бы согласиться, Но изменения в экономических отношениях самым непосредственным образом сказывается на политических отношениях, а те в свою очередь оказывают влияние на характер социальной политики. Все в мире взаимосвязано и не всегда так как нам бы хотелось.

Здесь опять-таки встает вопрос о роли государства, степени его вмешательства в рыночные процессы. Авторы исходят из того положения, что

мировая практика рыночных отношений уже пришла к тому, что помимо саморегулирующихся процессов необходим и дополнительный процесс регулирования. В терминах рыночной теории это выглядит так. Принцип "невидимой руки" действует в каждой из "плоскостей Смита", но поскольку существуют параллельные экономические миры (авторы определяют это как "постулат Кейнса"), то синтез саморегуляций в каждом из этих миров ("плоскостей Смита") и особенности переходов между ними создают новый механизм достижения общего равновесия. Выше уже говорилось о том, что в западных странах в последнее десятилетие распространилось критическое отношение к государственному вмешательству в социально-экономические процессы (впрочем, здесь трудно отделить критику самого явления от собственно результатов, т.е. несовершенства методов). Учитывая эти упреки и их природу, исследователи однако не согласны и с рыночным романтизмом новой волны (идеализация "смитсианства"), что характерно, например, для чикагской школы рыночной экономической теории (либеральная экономика Ф. Хайека и других).

Р. Гринберг и А. Рубинштейн настаивают на констатации такого явления как социализация самих субъектов рынка, наличие у них неэкономических целей и собственно социальных мотиваций. Они утверждают: "...В любом обществе генетически существуют силы, направленные на его самосохранение, на обеспечение стабильности его структуры и отдельных элементов". Это явление исследователи определяют как *социальный иммунитет*. В частности, он проявляется в стремлении устранить напряжение в обществе, вызываемое появлением маргинальных элементов. Снятие напряжения должно идти по двум линиям: поддержка маргиналов и профилактика социального иммунитета. Последнее включает такие направления, как стимулирование формирования среднего класса, развитие благоприятной культурной и экологически благополучной среды, просветительская и здравоохранительная деятельность.

Экономически это выражается в принципе *двойственной полезности товаров и услуг*. Это означает, что социальная полезность производимых в государстве товаров и благ не сводится к простой сумме индивидуальных потребностей, а они полезны и для конкретной социальной группы, и для общества в целом. Такой и должна быть большая часть производимого. Более того, авторы допускают существование деятельности, которая приносит исключительно социальную (а не индивидуальную) или преимущественно социальную пользу. И вот здесь встает вопрос о целесообразности и ее пределах: "...Особенностью социальной полезности любого блага является специфичность соотношения между его общей и предельной полезностью... При увеличении выпуска данного блага до определенного уровня его социальная полезность остается неизменной, затем возникает пороговый эффект, когда потребление блага маргинальной группой достигает установленного социального стандарта. Это кажется достаточным, чтобы вывести понятие предельной социальной полезности...".

Ситуация усложнена тем, что экономический сектор, производящий блага с преимущественной социальной полезностью, страдает комплексом неполноценности: цены на факторы производства растут, как правило, быстрее, чем цены на конечный продукт. Поэтому и необходим здесь "государственный

интервенционизм" - общественная поддержка производства и потребления такого рода благ. Государство выступает в этой сфере как полноправный участник, субъект рыночных отношений (в отличие от концепции государства - тушителя пожаров и ликвидатора "провалов"). Индивидуальную ценность этих благ (услуг, товаров) оплачивает сам потребитель, общественную их ценность компенсирует государство.

Рассмотрим эти положения применительно к системе социального страхования. Вне всякого сомнения эта система появилась при государственной поддержке и как проявление "социального иммунитета". Практически изначально и его рыночная природа (учет рисков, ранжирование их приоритетности, долевое участие субъектов и проч.). Вполне можно согласиться и с предложенной формулой определения "предельной полезности". Действительно, в идеале, скажем компенсация потери трудоспособности и затрат на лечение должна производиться не в ограниченные сроки, а до того момента, как маргинал возвратится в строй, или же пожизненно в случае инвалидности.

Немаловажно и такое обстоятельство: средства социального страхования являются благом, производимым на предприятиях и в иного рода организациях, имеющих коммерческое значение. Если следовать схеме, предложенной В. Гринбергом и А. Рубинштейном, то действительно индивидуальная полезность этих благ оплачивается самими работниками, их трудом. Однако оплачивает ли государство их социальную полезность? И должно ли оно это делать?

В отечественной истории было разное. Государство могло дотировать (в случае необходимости) соцстраховский бюджет в пору формирования самой системы. В советское время оно практиковало и изъятие в бюджет годовых излишков и одновременно устанавливало и регламентировало долевое участие в содержании объектов материальной базы соцстраха хозяйствующих организаций, профсоюзов (из соцстраховского бюджета обеспечивалась 1/4 часть финансирования детских оздоровительных лагерей и 1/2 санаторно-профилактических учреждений).

В годы военного коммунизма соцстраховские средства стали частью госбюджета и использовались в соответствии с требованиями времени, как их понимала государственная власть. В известной мере схожая тенденция проявляется и ныне. В этом смысле подтверждается тезис, что государство выступает как самостоятельный полноправный участник рыночной экономики со своим интересом.

В наши дни специалисты, определяющие финансово-правовую природу социального страхования (в сравнении со страхованием вообще), отмечают следующее: "Большая часть договоров страхования заключается на основе свободного волеизъявления сторон... Однако в известных случаях, когда компенсация ущерба и участие в этом страховой организации представляет общественный интерес и необходимость, степень свободы сторон договора страхования существенно ограничивается"; "социальная значимость проводимых видов социального страхования предполагает также, что реализация права потерпевших на получение выплаты из фонда не должна зависеть от платежеспособности субъекта, который проводит страхование. Достаточность средств для осуществления выплат зависит от размера страхового взноса и сбалансированности между поступлениями и выплатами, однако государство несет обязанности по пополнению средств страхового фонда в

случае недостатка средств. Поэтому средства фондов социального страхования и являются государственными...". Исследователь отмечает, что в эпоху государственного монополизма возникло (и до сих пор бытует) убеждение, что обязательное страхование возникает в силу закона, а не договора. Однако даже при максимальной правовой доминанте государства страховые правоотношения являются результатом *договора* между страховой организацией (страховщиком) и страхователем. Поэтому, например, государство (как страховщик) могло брать пени за задержку страховых взносов с предприятия (организации), являвшегося страхователем.

В нынешней ситуации исследователи проблемы констатируют: "Правительственные структуры *по закону не ответственны* за уровень материального обеспечения застрахованных (в случае наступления их временной или постоянной нетрудоспособности) и за эффективность использования страховых средств внебюджетных фондов. Очевидно поэтому они заинтересованы в сохранении существующего положения и замораживании реформы обязательного страхования".

Проявилась и другая тенденция - сокращение средств на развитие (а по сути и на поддержание) социальной сферы. Поскольку общая сумма средств, выделяемых на эти нужды, не утверждается парламентом, то она на 80% зависит от того, какая финансовая ситуация складывается в конкретном регионе. Такая политика отразилась на социальной инфраструктуре приватизируемых предприятий. Регионам предложили принять социальные субъекты в собственность. В случае нехватки средств на их содержание предложено договориться с предприятиями о совместном финансировании этих объектов. Но предприятия не спешили вступать в договор о финансировании того, что им уже не принадлежит. В результате социальная инфраструктура пошла "с молотка" и в большинстве своем была перепрофилирована.

В заявлении Правительства и Центробанка РФ "О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 г." в пункте 53 было высказано предложение о прекращении выплат из бюджета Фонда социального страхования на санаторно-курортное лечение. Аналогичные предложения вошли в подготовленный группой, созданной при правительстве, проект реформы социального страхования.

Речь по сути идет о сокращении возможных расходов по фонду соцстраха (но не о снижении страховых тарифов). Однако перечень расходных статей социального страхования имеет принципиальное значение. В последние годы в специальной литературе проскальзывали упреки в адрес морально устаревшей системы льготных путевок как своего рода "принудительного туризма", когда государство (профсоюзы?) поддерживало, тем самым объекты, в которых было заинтересовано. Если и принять частичную справедливость таких утверждений, то они в принципе не дискредитируют саму расходную статью.

Сеть санаторно-курортных учреждений, профилакториев и т.п. не является фактом социальной политики исключительно советского периода. В терминах новейшей рыночной экономической теории, предложенных В. Гринбергом и А. Рубинштейном, это как раз часть "профилактики социального иммунитета". Мы, разумеется, не говорим о реальном нынешнем состоянии лечебно-оздоровительных объектов, относившихся к системе социального страхования. Их уровень никогда не был высоким, а в последнее десятилетие вся

система такого рода объектов характеризуется перманентным кризисом. Но здесь можно выделить два принципиальных момента, позволяющих лучше понять природу социального страхования. Во-первых, в какой степени социальное страхование подразумевает создание собственной материальной базы, развитой инфраструктуры. Во-вторых, как оно вообще соотносится с системой здравоохранения и медицинского обслуживания.

Социальная поддержка материнства и детства, семьи

Совершенно особая ситуация в плане того, какие риски должна учитывать система социального страхования, сложилась с выплатами по беременности, родам, социальной поддержке материнства и детства. Исторически сложилось так, что выплаты в связи с беременностью и родами оказались в числе соцстраховских, словно это болезнь или несчастный случай. На самом деле эти выплаты - скрытый государственный налог в целях проведения определенной демографической политики. Собственно говоря, демографическая политика и может быть только государственной (или семейной), но отнюдь не профсоюзной, не предпринимательской и не политикой трудового коллектива.

Не случайно выплаты, относящиеся к "страхованию" материнства и детства, идущие из страхового фонда, соразмерны "риску", т.е. более-менее адекватны потере трудоспособности на этот период и определенным затратам. Что же касается собственно бюджетных пособий на подрастающих детей (до достижения определенного возраста), то в литературе, посвященной данному вопросу, они, как правило, характеризуются как распыление средств, которые при целевом направлении могли бы решить хоть какие-то задачи - например, поддержку бедствующих матерей.

Очевидно, что там, где государство традиционно установило по сути самофинансирование трудящимися из страховых фондов компенсации пиковых ситуаций в воспроизводстве населения, средства соразмерны социальному риску. Там, где это не предусмотрено, видна истинная цена государственной демографической политики.

Феноменом переходного периода (который, кстати сказать, и можно изучать только по аномальным проявлениям, в остальном все слишком запутано) является и предоставленное предприятиям и организациям право выплачивать самим пособия матерям, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, в отличие (и в дополнение) от тех мизерных пособий, которые до 1998 г. непосредственно выплачивались организациями, а теперь - по месту жительства, но компенсировались им из бюджета субъектов РФ. Особенность этого прецедента в том, что такие добровольные пособия приравнены к заработной плате, входят в соответствующий фонд и на них следуют все налоги и начисления в полном объеме. Получается, что государство предоставило предпринимателям или совокупным владельцам право на благотворительность в отношении матерей, однако обложило это право значительной податью.

Что из этого могло выйти, совершенно понятно - одни организации не могут позволить себе такие выплаты, другие не хотят.

В дореволюционной практике соцстраха вопросы социальной защиты семьи дебатировались в иной плоскости. С одной стороны, предприниматели настаивали на ранжировании компенсации при потере трудоспособности для

семейных рабочих и холостых. Последние должны были иметь верхний предел компенсаций в принципе значительно ниже, чем первые. С другой стороны, до принятия страховых законов 1812 г. на тех предприятиях, где владельцы обеспечивали бесплатное лечение рабочих, той же льготой могли пользоваться зачастую и члены их семей. Закон предоставил это ведению больничных касс - и в плане выделения средств, и в отношении самого права пользования. Однако расходы на лечение семей работников - участников касс регламентировались: эта расходная статья не должна была превышать 1/3 бюджета кассы. И все же радетели социального страхования рекомендовали рабочим использовать эту возможность, ибо иначе семейный бюджет мог быть поставлен в кризисное состояние.

Вопросы, как видим, совершенно иного порядка. Не случайно, что современные исследователи проблем социальной защиты семьи нередко приходят к рекомендациям, которые сводятся к прямому, бюджетному проведению демографической финансовой политики.

Например, Л. Ржаницына и Г. Сергеева, опираясь на базу социологических данных, считают наиболее отвечающим социальному спросу и ожиданию введение базового индексируемого пособия для всех матерей, не зависимо от обеспеченности, увеличивающееся с возрастом ребенка. Среди побудительных причин введения пособия на детей называют и такую: увеличение льгот для матерей делает их "невыгодными" работниками, что приводит к дискредитации женского труда, и результат (особенно для "материнских семей", где женщина - единственный кормилец, а такие семьи в России (сегодня составляют 20% всех семей) может быть только тот, что женщина будет соглашаться на любую работу, отказываясь от всяческих льгот, только ради того, чтобы выжить.

Единое и финансово достоверное пособие для матерей, считают исследователи, - "мощное средство профилактики бедности как среди занятых, так и среди безработных. Вторым аргументом в пользу всеобщности пособий на детей служит действующая система распределения, для которой характерна высокая доля налогов с предпринимателей и наемных работников, высокие страховые тарифы". Это значит, что субъекты - источники бюджетных поступлений также должны иметь право на пособие из бюджета, иначе приоритетным может стать положение неработающих, получающих "премию за детность".

Социальное обеспечение матерей - а речь по сути идет именно о преимуществе в данном случае этой линии социальной защиты - не должно, видимо, полностью исключать и их социальное страхование. Как мы видели, оно может проявляться по-разному. Страхование, транслируемое через работника-кормильца, разумеется, вполне органично. Традиция соцстраховских детских оздоровительных лагерей достаточно глубока и вряд ли от нее стоит отказываться хотя бы уже по этой причине. Речь может идти о создании более логичной модели, если только это не приведет к непоправимым потерям ныне существующих средств социальной поддержки материнства.

Мировой опыт свидетельствует, что основными видами социального страхования, которые обеспечивают приемлемый и высокий уровень социальной защиты, являются:

- страхование пенсий (по старости и по инвалидности в результате общих заболеваний и от несчастных случаев в быту и на транспорте);

- страхование по случаю болезни (общие заболевания, от несчастных случаев в быту и на транспорте);

- страхование от несчастных случаев на производстве (производственный травматизм и профессиональные заболевания), которое предусматривает страхование временной и постоянной утраты работоспособности;

- страхование на случай безработицы;

- медицинское страхование.

Что касается пособий малоимущим семьям, инвалидам с детства, по беременности и родам, то эти виды социальной защиты не являются страховым по своей природе и обеспечиваются, как правило, через систему социальной помощи (вспомоществования) и другие государственные социальные программы.

ГЛАВА 3. Проблемы социальной защиты населения в переходный период

Кризис в экономике – кризис в социальной защите

Современное общество все настойчивей предъявляет требования к осуществлению более полноценной социальной защиты с тем, чтобы населению в целом и отдельным социальным группам обеспечивались широкая социальная поддержка.

Происходящие в стране экономические преобразования, вызванные переходом к рыночным отношениям, обуславливают соответствующие перемены в области социальной политики, выработку принципиально иных механизмов социальной защиты, основывающихся на принципах самоуправления и взаимопомощи. И в самом деле, за время проведения экономических реформ появились многочисленные организации с различными формами собственности, произошли расширение прав субъектов федерации, усиление роли регионов в решении вопросов социально-экономического развития, рост влияния органов местного самоуправления при решении ключевых для общества проблем. Одновременно происходит активизация общественных сил - участников системы социальной защиты, появляются различные виды дополнительных, в частности, добровольных форм социальной защиты, образуются соответствующие фонды.

Понятно, что процесс реформирования сам по себе чреват возможностью деструктивных явлений. Кризисные ситуации делают недочеты и издержки проходящих реформ более рельефными. Проводимые социально-экономические реформы несомненно изменили сущность трудовых отношений, в результате они стали несовершенными, как в правовом, так и организационно-экономическом отношении, продолжают оставаться не завершенными и законодательные основы социальной защиты. Вполне естественно, что на переходном этапе развития нашего общества проблемы социальной защищенности населения резко обострились, начиная с того, что уровень совокупного дохода оказывается часто ниже прожиточного минимума и заканчивая недопустимым снижением уровня охраны труда, медицинского обслуживания, социального страхования и пр. В результате ухудшается социальная защищенность всего населения, в том числе и работающего.

Проведенный анализ современного положения дел в сфере социальной защиты, приводит к выводу о несовершенстве существующей у нас в стране системы социальной защиты. Сегодняшнее положение обусловлено преимущественно неэффективным использованием имеющихся средств. "Отечественная система социальной защиты установила рекорд удельной себестоимости оказания социальных услуг и успешно заморозила все попытки модернизации системы социального страхования".

Хуже то, что изменения в социальной сфере, в области социальной защиты и вовсе осуществляются "без должного методологического и

нормативно-правового обеспечения и увязки с экономическими и социальными процессами". Не скоординированы между собой и формы социальной защиты - социальной помощи и социального страхования.

Можно заключить, что реформы в области социальной защиты неподготовлены ни с экономической, ни с социальной, ни с правовой точек зрения. В ходе их игнорируются такие факторы, как состояние общественного сознания, точнее два его аспекта: национальные особенности и особенности "переходного" периода. Последние связаны с необходимостью адаптации к новым экономическим условиям, и действенную помощь в этом может оказать развитие системы социального страхования с привлечением к участию в ней широкой общественности. Однако, существующая ныне система социального страхования "остаётся в координатах прежней социалистической системы социального обеспечения и базируется на прежних принципах построения".

Произошедшее в результате экономических реформ резкое сокращение государственных расходов на нужды социальной защиты населения, к сожалению, не сопровождалось разработкой и внедрением новых ее форм, которые больше соответствовали бы характеру перемен. Те же социальные реформы в области социального страхования, которые осуществляются, характеризуются бессистемностью и крайней неэффективностью использования дефицитных средств.

Кроме того и предприниматели социальную защиту своих работников выполняют плохо. На практике права на ее защиту имеют далеко не все работающие на предприятии: совместители и временно работающие через отчисления от зарплаты фактически участвуют в уплате взносов на социальное страхование, но получать по нему необходимое обеспечение не могут.

Несмотря на то, что объем выплат на так называемые социальные пособия довольно велик, уровень обеспечения крайне низок. Для сравнения приведем несколько цифр, соотнося их с уровнем среднемесячной зарплаты: пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет составляют лишь 4,9% от выбранного критерия, а по уходу за детьми-инвалидами - порядка 22%.

Роль государства в социальной защите

Ясно, что политика в области социальной защиты населения и особенно в наиболее уязвимых в социально-экономическом отношении групп должна осуществляться государством. В этой связи нельзя не отметить крайность, в которую впадают некоторые наши общественно-политические деятели. Отрицая тоталитаризм в его крайней форме, они делают "ложный вывод, что при выходе из тоталитаризма государство должно самоустраниться, быть отстранено от социальной защиты". Такой взгляд присущ радикально настроенным либералам и в сущности выражает требование разрушить вместо тоталитаризма само государство.

На государство ложится обязанность обеспечить более полноценную социальную защиту трудоспособного населения - не только в форме компенсационных выплат, но и в оказании профилактической помощи, социальной реабилитации. Однако, понятно, что государство не может полностью и монопольно руководить системой социальной защиты, как это было в недавнем прошлом. Оно непосредственно участвует только в некоторых

формах социальной защиты населения, такой как социальная помощь, которая имеет особый характер организации.

Однако, вместо развития системы социального страхования с использованием вышеназванных принципов государство сегодня предпринимает попытки разрешения всего комплекса проблем социальной защиты "привычным административным" путем. Пример - создание фонда занятости как "еще одного органа государственных чиновников", эффективность деятельности которого в итоге оказывается весьма низкой. Практика, таким образом, еще раз демонстрирует недостаточность одностороннего государственного контроля, а также необходимость развития общественных образований в области социальной защиты населения и обеспечения достоверной информацией всех субъектов социальной защиты, их права осуществлять контроль за состоянием дел.

Эти проблемы необходимо решать проведением грамотной социальной политики. Роль государства не умалется, а существенно меняется. Она повышается в плане нормотворчества, т.е. государство создает правовое обеспечение функционирования многообразных социальных институтов, которые, действуя на принципах самоорганизации, самоуправления и по большей мере самофинансирования, возьмут на себя защиту трудящихся на основе взаимопомощи и солидарности. Возрастает роль государства и в регулировании сферы социальной защиты, т.е. государство, ужесточая контроль, следит за соответствием деятельности социальных институтов принятому законодательству.

Важнейшим направлением государственной социальной политики является социальная защита как работающего, так и неработающего населения, но ее механизмы разные.

Общие направления реформирование системы социальной защиты

Как правило, наблюдается определенное единодушие мнений по поводу необходимости изменений системы социальной защиты, разногласия начинаются при обсуждении путей ее реформирования, принципов организации и использования методов практической работы.

Для развитых в социально-экономическом отношении стран давно стало очевидным, что "цель жизни в обществе - не государство и не рынок, а сама жизнь, творческая реализация личности" и именно ей "государство и рынок призваны служить". Из таких постулатов рождались концепции "качества жизни", социальной защиты, социального страхования и др.

В социальной защите выделяют два основных вида:

- социальная помощь, которая предназначается для избирательной и адресной поддержки наиболее социально уязвимых в рыночных условиях групп населения. По своей сути - это институт попечительства и социальных пособий, из чего вытекает необходимость его государственного финансирования и управления;

- социальное страхование, которое ориентировано на социально активное население, занятое в сфере труда, поэтому его финансирование должно осуществляться за счет средств как работника, так и работодателя. Социальное страхование, как одна из форм социальной защиты трудового населения, не

только как нельзя лучше вписывается в рыночные отношения, но и способна принести экономической сфере определенную помощь и выгоду.

В зарубежной практике социальная защита так же разделяется на два основных вида: социальное страхование и социальная помощь. Они совместно решают вопросы нормального воспроизводства населения, но при этом имеют принципиальные отличия в построении и функционировании. Социальная помощь предназначена для защиты социально уязвимых категорий населения, финансируется из средств госбюджета и управляется государством. По сути она представляет собой известный в условиях России институт попечительства и вспомоществования. В отличие от системы социального страхования, которое в первую очередь направленно на группу трудозанятого населения. Трудоспособное население в своем большинстве это работники по найму, и заработная плата - их единственный источник доходов, благосостояния и благополучия. На базе отчислений от заработков строится весьма эффективная система социальной защиты в форме социального страхования, которое в определенных параметрах регулируется государством. Можно сказать, что главное отличие социального страхования и социальной помощи состоит в функциях и роли государства, и название "государственное социальное страхование" ни в коей мере не должно означать расширения прав государственных органов. В данном случае "государственное" выступает синонимом "обязательного" социального страхования и социальной помощи.

Грамотно построенная социальная политика не только обеспечивает социальную защиту трудящихся с помощью механизма социального страхования, но и позволяет осуществить социальные инвестиции в сферу производства, доходы от которых идут на повышение квалификации работников и мотивации их труда, развитие "человеческого капитала" и в итоге способствуют стабилизации общества.

Реформирование системы социального страхования должно привести ее в соответствие с развивающимися рыночными отношениями и обеспечить действенную социальную защиту трудящихся. Давно назрела необходимость в принятии нового закона в области социальной защиты. В нем должны быть закреплены гарантии прав граждан на защиту, определены объект и субъекты социальной защиты, порядок осуществления защиты, выплат и предоставления услуг, четко определен круг людей, которые подлежат социальной защите, случаи возникновения и прекращения прав в данной области, уровень минимальных гарантий и условий получения пособий или иных форм вспомоществования. Необходимо четко определить права граждан на социальную защиту. Необходимо создать инфраструктуру по решению проблем социальной защиты межотраслевого и межрегионального характера, организовать центры по реабилитации, соответствующие потребностям системы социальной защиты.

В результате реформирования системы социальной защиты необходимо придти к осознанию весьма важного момента: в социальной политике государства должны быть объединены два основополагающих принципа - индивидуальная ответственность индивида и солидарность всех членов общества. Данный подход открывает широкие возможности для самореализации личности в обществе, защищает интересы обоих, взаимоувязывая их, и препятствует процессам разрушения. Принцип солидарности необходим для

социальной защиты прежде всего нетрудоспособного населения: пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных семей с детьми и др. Для трудоспособного населения более важен принцип личной ответственности.

В настоящее время при переходе России к более совершенной системе социальной защиты одним из важных моментов может явиться необходимость "перераспределения ресурсов для сохранения приемлемого уровня жизни" - при поощрении фактов накопления средств всеми субъектами данного взаимодействия. Работающий может накапливать средства на случай болезни или в дополнение к пенсии, работодатели должны стремиться к разумному балансу расходования средств на зарплату и на различные виды социального страхования (как обязательного, так и добровольного), государство должно найти некоторое оптимальное соотношение своих расходов между социальным страхованием госслужащих и выплат в рамках социальной помощи. Каждая из сторон решает эти вопросы, исходя из собственных возможностей и интересов, при условии не только обеспечения некоторого "базового прожиточного минимума", который "позволит достойно преодолевать трудности", но и согласования интересов всех субъектов взаимодействия на общем поле деятельности. Для этого необходим некоторый механизм сбалансирования интересов, гармонизации всех видов ответственности: личной, коллективной, общенациональной. Этим механизмом и является социальное страхование.

Безусловно, что социальная политика с необходимостью должна строиться в соответствии с базовыми Конвенциями МОТ, а также с национальными особенностями понимания самой социальной защиты. Она не отделима от экономической политики. Только их совместное проведение даст ожидаемый эффект, а их рассогласование наоборот приведет к дальнейшему снижению социальной защищенности населения.

Учитывая международную практику, а также отечественный опыт, можно предложить в качестве основных принципов социальной защиты работающего населения следующие:

- социальная ответственность государства и общества за бережное отношение к личности и защиту его многочисленных прав, которые отражены в Декларации прав человека. Последняя, будучи принятой нашим государством, требует своего исполнения;

- социальная справедливость, т.е. обеспечение равных условий труда, его охраны, защиты здоровья и получения компенсаций достаточного уровня при утрате здоровья и трудоспособности, разного рода реабилитационной помощи;

- всеобщность и обязательный характер социальной защиты работников от социальных и профессиональных рисков, минимизация их уровня, открытость и доступность информации;

- многосубъектность социальной защиты. Ее субъектами являются государство, предприниматели, товарищества социального страхования, профессиональные организации трудящихся и другие заинтересованные в социальной защите населения организационные структуры общества;

- солидарность субъектов социальной защиты в целях обеспечения ее наибольшей эффективности, ее многоаспектности и разнонаправленности, минимизации социальных и профессиональных рисков, оптимального распределения соответствующего финансового бремени между участниками на основе заключения социальных договоров;

- разноадресность социальной защиты, широкий спектр ее форм и степень охвата, начиная от гарантий для всех трудящихся и заканчивая обеспечением отдельных категорий населения, в том числе конкретных лиц;

- экономическая и социальная свобода трудящихся в сочетании с их личной ответственностью за сохранение здоровья, трудоспособности, с правом объединения в союзы для обеспечения собственной защиты.

О взаимосвязи экономики и социальной сферы говорилось много и подробно, в том числе об их взаимном влиянии, поэтому развивать эту тему здесь вряд ли целесообразно. Отметим лишь, что координация мер по обеспечению экономической и социальной стабильности в обществе является одной из главных целей проведения государственной социальной политики.

Таким образом, те принципиальные положения, в соотнесении с которыми и анализировались система социального страхования, оказываются тесно взаимосвязанными между собой и от их взаимосогласованности в итоге зависит уровень социальной защищенности трудового населения. Эти принципы широко распространены сегодня в странах с развитой рыночной экономикой и является там основным элементом системы социальной защиты.

Высокая степень социальной защиты включает в себя меры не только финансового характера, но и медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию. Решать эти проблемы сегодня не просто, но необходимо. С целью повышения защиты требуется "объединить институт возмещения ущерба, государственное социальное страхование и социальное обеспечение", в последнее включаются пенсионное обеспечение, санаторно-курортное лечение и др., и "преобразовать их в единый институт социального страхования от несчастных случаев на производстве".

С начала перестройки наибольшей критике подвергалась именно социальная политика. Объяснение этому может состоять в том, что исходя из мировой практики по выводу из кризисных состояний общества в разных странах, как правило, не обходилось без того, чтобы не сокращались размеры социальных программ, что влияло на снижение социальной защищенности населения.

В бывшем же СССР помимо того, что наше общество обладало определенным набором социальных гарантий и некоторыми специфическими особенностями, состоящими в том, что в нем долгие годы происходило насаждение принципов уравниловки, иждивенческих настроений и это в свою очередь во сто крат не могло не усугубить восприятие пришедших перемен. Существовавшие ранее социальные гарантии, входящие в социальную политику государства, находились в гармонии с организационным построением описываемого общества и с переходом его к рыночным отношениям должны были претерпеть существенные изменения и формы обеспечения социальной защиты, которые для некоторых категорий граждан принять не представляется возможным, с точки зрения их поведенческих эффектов ментальности или по причине здоровья.

Положение в данной сфере усложняется отсутствием достоверной информации у населения о производимых действиях и предпринимаемых мерах по социальной защите интересов и потребностей различных слоев населения, о разрабатываемых механизмах социального регулирования и саморегулирования в области главенствующего императива для любого гражданина социальной

политики, где субъектами ее становятся, помимо государства, различные независимые организационные структуры и ассоциации граждан, которые не только делают первые шаги на этом нелегком поприще, но иногда сознательно идут на правонарушения, или если выразиться более резко, преступления.

По этой причине рассчитывать на значительные успехи при проведении социальной политики и на достижение высокого уровня социальной защищенности населения - до стабилизации экономического положения страны - несомненно сложно. Но и достижение экономической стабильности дело весьма трудоемкое. Более того, весьма болезненным для населения оказался этап либерализации цен, период проведения жесткой финансовой политики, без которых невозможен был переход к рынку, нельзя было остановить так называемую инфляционную спираль.

Социальная политика в начальной стадии перехода к рынку не учитывалась почти полностью. В то время финансовая политика стала доминирующей и была преимущественно направлена на сокращение дотаций убыточным предприятиям, расходов на военные нужды, а также на закрытие предприятий-банкротов. В результате чего несомненно должен был произойти рост численности безработных и потребовалась разработка определенных мер их защиты. К последним следует отнести: создание системы выплат пособий по безработице, где предусматривались повышенные его размеры для работников, высвобождаемых из закрывающихся или реорганизуемых предприятий; разработку комплекса мер по переподготовке различных категорий безработных, а также мер поощрения и стимулирования развития предпринимательской деятельности среди безработных.

Описание норм предпринятых государством по социальной адаптации работающих и безработных, дают возможность говорить о нахождении определенных форм активизации социальной политики в условиях недостатка бюджетных средств. Хотя думать о решении большинства проблем в социальной политике не приходится.

Ограниченность бюджетных ассигнований в социальную сферу не могло не сказаться на усилении социальной разобщенности и нестабильности в обществе в целом. Среди негативных факторов выделяем: произошло сокращение жилищного строительства, уменьшение финансового обеспечения больниц, интернатов, домов престарелых, школ и дошкольных учреждений. Все эти негативные моменты соответственно влияли на темпы осуществления экономических реформ.

Социальная нестабильность в обществе и поиск новых идей способствующих экономическим преобразованиям подвели к необходимости разработки комплекса мер социальной поддержки, ориентированных на социально компенсирующие мероприятия, при которых в одинаковой мере учитывались бы интересы людей, возможности государственного финансирования, и реальный уровень инфляции.

Для этого на базе статистических данных уровня прожиточного минимума периодически проводился пересмотр уровня минимальной ставки оплаты труда, размеров пенсий, стипендий, пособий. Главной целью таких мер можно было считать отыскание некоторого компромисса в соотношении реальных денежных доходов граждан и темпов сокращения инфляции.

В это же время для наиболее социально незащищенных категорий граждан, к которым были отнесены инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, дети, потерявшие кормильца и др. был разработан и применен особый комплекс мер, позволяющий увеличить их социальную защищенность, снизить данным образом социальное недовольство, которое рождает нестабильность.

Хотя следует констатировать, что несомненно в социальной поддержке нуждаются более многочисленные слои населения, в том числе такие его категории, как бывшие военнослужащие и члены их семей, пострадавшие от экологических катастроф, беженцы, численность которых с распадом Советского Союза и ростом национальных конфликтов все увеличивается. И здесь требуется разработка специальных программ, широкий круг мероприятий, которые должны решать вопросы трудоустройства и обеспечения жильем, оказание медицинской помощи, в социальной адаптации к тем новым веяниям, которые возникли с приходом неизвестных доселе рыночных условий и др.

Социально-трудовые отношения и правовые документы

Рыночные отношения предопределяют установление принципиально иных правовых отношений между предпринимателями и наемными работниками, поэтому социальная политика в целом должна включать в себя и вопросы социально-трудовых отношений; последние должны строиться на принципах социального партнерства и от этого, в конечном счете, могут зависеть успехи экономических преобразований. Социальная политика выдвигает требования урегулирования трудовых отношений с точки зрения социальной справедливости, которая должна пониматься в более широком смысле. На основе подписанного в 1992 году Генерального соглашения между Правительством, профсоюзами и предпринимателями, эти три субъекта становятся равноправными участниками в работе Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений, итог которой - экономическая стабилизация.

Экономическая стабилизация в свою очередь требует неизбежной платы в виде минимизации социальных гарантий и по этой причине сложностей в области социальной защищенности населения и от понимания этого самими гражданами может во многом зависеть успешность проведения реформ. Поэтому столь важной становится наиболее полная их информированность как о природе возникающих проблем, так и о предпринимаемых мерах по их разрешению.

На первых этапах социально-экономических реформ реализация социальной политики осуществлялась введением целого ряда законодательных актов: республиканского значения, решающих вопросы региональной и национальной социальной политики, регулирующих трудовые отношения, а также проведения социальной политики в отношении отдельных категорий граждан.

1. Республиканского значения. Среди них в первую очередь необходимо выделить Федеральные Законы:

- ФЗ "О повышении социальных гарантий для трудящихся", в котором устанавливались минимальный размер оплаты труда и размер пособия по нетрудоспособности, продолжительность рабочего времени и оплачиваемого

отпуска, а также размеры стипендий для студентов и аспирантов в соотношении с минимальным размером оплаты труда;

- ФЗ "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР". Здесь помимо определения понятий индексации, индекса потребительских цен указывались способы его расчета, определялись объекты индексации и источники средств, идущих на индексацию доходов граждан;

- ФЗ "О повышении минимального размера оплаты труда", с помощью которого были внесены коррективы в ФЗ "О социальных гарантиях трудящихся". И таких законов было принято два;

- ФЗ "О защите прав потребителей", регулирующий отношения между производителями товаров и услуг и их потребителями в условиях развития рыночных отношений и в целях обеспечения безопасности здоровья и жизни граждан, защиты их интересы как потребителей. Здесь устанавливаются требования к качеству товара и услуг, их соответствия установленным стандартам, а также требования к предоставлению информации на предлагаемые товары и услуги, в том числе предусматривается несение ответственности за невыполнение устанавливаемых законом требований;

- помимо законов регулирование вопросов в области социальной политики осуществлялось изданием Указов Президента, которые касались проблем: отмены ограничений на заработную плату граждан, дополнительных мер по социальной поддержке населения, разработки республиканского минимального потребительского бюджета;

- Постановлениями Правительства РСФСР, с помощью которых не только осуществлялось регламентирование порядка введения законов в действие, но и решались вполне конкретные социальные вопросы. Среди последних следует указать следующие: об увеличении объемов жилищного строительства с привлечением средств населения, предприятий и организаций; связанные с социальной защитой трудоспособного населения; с приватизацией жилья; с усовершенствованием процесса управления фондом социального страхования РФ; с подготовкой кадров для рыночной экономики и разработкой соответствующей государственной политики; с государственной поддержкой кооперативного жилищного строительства и некоторые другие.

2. Региональные и национальные аспекты социальной политики также характеризовались принятием ряда законодательных актов, в том числе:

- Указы Президента РСФСР касались: дополнительных мер по ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы; неотложных мер стабилизации социально-экономического развития республики Коми, районов Дальнего Востока, вопросов реабилитации российских немцев;

- Постановления Правительства РФ обуславливались необходимостью принятия мер по социальной защите малоимущих слоев населения в период либерализации цен в различных городах, краях и областях РФ, решения вопросов выживания и развития народов Крайнего Севера и др.;

- а также распоряжения Правительства РФ были направлены на разрешение проблем социально-экономического и культурного развития различных народов и этнических групп; на установление правил начисления надбавок к зарплате в различных регионах, относимых к сложным, имеющим неблагоприятные для проживания природно-климатические условия.

3. Регулирование трудовых отношений осуществлялось введением в первую очередь двух законов республиканского уровня:

- ФЗ "О занятости населения в РСФСР" и "О коллективных договорах и соглашениях", с помощью которых согласовывались интересы работников и работодателей и оказывалась помощь обоим этим категориям к их самореализации в сфере труда и в соответствии с потребностями социально-экономического развития общества;

- Указы Президента РСФСР касались вопросов: обеспечения прав профсоюзов в новых экономических условиях; создания системы социального партнерства для разрешения возникающих трудовых споров и конфликтов; создания российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений; реорганизации Министерства труда и социальной защиты; принятия мер по защите социальных интересов в области трудовой занятости для некоторых категорий граждан и обязательном их трудоустройстве;

- Постановления же Правительства были связаны с вопросами деятельности Министерства труда и занятости; с утверждением Положения о Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений; с порядком подготовки и заключения генерального и отраслевых соглашений урегулирования споров, относящихся к вопросам организации общественных работ; с проблемами профессиональной подготовки и повышения квалификации незанятого населения и высвобожденных работников.

4. Социальная политика в отношении отдельных категорий граждан реализовывалась также с помощью принятия целого комплекса законодательных актов и затрагивала в основном интересы работников бюджетной сферы, военнослужащих, пенсионеров, малоимущих, беженцев, вынужденных переселенцев и некоторых других:

- ФЗ "О досрочном введении в действие Закона РФ "О государственных пенсиях в РФ", в том числе в полном объеме. Это было вызвано необходимостью увеличения пенсий и приведения их в соответствие с ростом стоимости жизни;

- с помощью Указов Президента принимались меры по развитию образовательной сферы; по улучшению для ее работников социальных условий жизни; стимулированию их трудовой деятельности; по усовершенствованию государственной семейной политики, в том числе по охране материнства и детства, социальной поддержке многодетных семей; по социальной защите малообеспеченных групп населения, включая обеспечение их единовременными выплатами и осуществление последовательного повышения размеров социальных пособий и компенсационных выплат; указы касались и вопросов повышения ставок и окладов работникам бюджетной сферы; принятия мер по стимулированию труда медицинских работников; и целого комплекса мероприятий по обеспечению социальных гарантий для военнослужащих, работников органов внутренних дел и выходящих в отставку.

Таким образом, из вышеизложенного можно сказать, что в сложных социально-экономических условиях процесса преобразования нашего общества была проведена немалая работа по стабилизации общественного развития и принятый комплекс мер в области социальной политики позволил обеспечивать разностороннюю и многоплановую социальную защиту многочисленным слоям населения, и в первую очередь, наиболее социально уязвимым.

К числу особой значимых документов, исходя из контекста данного параграфа, автором особо выделяется Постановление Правительства РФ и Совета Федерации независимых профсоюзов РФ "О совершенствовании управления фондом социального страхования РФ, подробное рассмотрение которого приводится в последующем параграфе данного отчета.

Социальная защита независимо от форм собственности

Начиная с 1991 года в связи с проводимыми социально-экономическими преобразованиями в обществе, осуществляется период реформирования системы социальной защиты и всей социальной деятельности. Еще сложно говорить и по сей день о единой сложившейся его концепции, о представлении какой должна быть сущность социальной деятельности и ее составляющих. По этому поводу высказывается множество диаметрально противоположных позиций и взглядов: на саму проблему и принципы построения системы социальной защиты населения; здесь проявляется целая палитра различных концептуальных построений и их обоснований, которые могут носить и дискуссионный характер. Но хочется отметить, что каждый так или иначе вносит свой вклад в разработку основной концепции, новых технологий и методик социальной деятельности, что в конечном счете позволит совместными усилиями выработать эффективную и действенную социальную модель.

В 1992 году выходит в свет совместное Постановление Правительства РФ и Совета Федерации независимых профсоюзов РФ "О совершенствовании управления фондом социального страхования РФ в 1992 году", в котором определяются цели усовершенствования системы управления этим фондом в условиях перехода к рыночным отношениям и рекомендуется предпринять следующие действия:

- открыть единый текущий счет для республиканских и региональных отделений фонда, что по мнению разработчиков этого постановления, должно будет способствовать усилению контроля как за поступлением, так и расходованием средств фонда;

- ввести в состав Правления Фонда представителей Министерства труда и социальной защиты РФ, Министерства экономики и финансов РФ, Государственной налоговой службы РФ, Центрального банка, а также представителей республиканских объединений, не входящих в Федерацию независимых профсоюзов России;

- для усиления государственного контроля за состоянием условий труда и в целях сокращения роста производственного травматизма, профессиональных заболеваний установить на предприятиях всех форм собственности, что средства фонда социального страхования будут использоваться для дополнительного финансирования деятельности органов Государственной экспертизы условий труда РФ;

- самому Фонду подготовить и представить предложения о внесении соответствующих изменений во Временное Положение о Фонде для утверждения, а также внести в Правительство предложения о мерах по укреплению системы социального страхования.

Государственная Дума и Совет Федерации подготовили ряд положений о социальных реформах для населения, которые должны будут осуществлены до конца столетия.

На проводимом в ноябре 1996 года в Доме Правительства совещании заместителей руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ происходило обсуждение программы социальных реформ в РФ до 2000 года. Разработчиком такой программы явилась специально созданная Государственная комиссия, в которой принимали участие руководители федеральных органов исполнительной власти, представители палат Федерального собрания, общероссийских объединений работодателей, профсоюзов и др. общественных организаций, научных учреждений.

Разработчиков объединяло стремление сделать более эффективной проводимую социальную политику, необходимым условием которой должно было явиться увеличение социальной ориентации проводимых экономических реформ; они озадачивались выработкой механизмов, которые позволили бы при рациональном использовании финансовых и материальных ресурсов достичь искомых результатов.

При обсуждении также поднимались вопросы упорядочения в целом системы социальной защиты и высказывались требования уделять наибольшее внимание острым и неотложным социальным проблемам, повысить обоснованность предоставляемых льгот, усилить адресность обеспечения различных форм социальной защиты. В частности, предлагалось:

- установить размер социальных выплат в зависимости от прожиточного минимума, а не от минимальной зарплаты;
- оказывать содействие в трудоустройстве слабо конкурентным на рынке труда группам населения;
- при назначении пособий семьям с детьми учитывать среднедушевой совокупный доход;
- усилить вспомоществование и минимизировать льготы.

Проблемы социальной защиты в России можно оценить в сегодняшней ситуации - как "всеобщей потребности в льготах и поощрениях" и превращения процесса их добывания "в национальный вид спорта". 70% населения оказывается охваченным теми или иными привилегиями и льготами, начиная с кремлевских работников и заканчивая может быть ветеранами.

В том числе последних - в результате постоянного расширения списка - оказалось в 4 раза больше, чем было определено вначале и естественно средств на них нет, а в результате - обиды на невыполнение закона. И государство действительно оказывается неспособным как воздать по истинным заслугам, так и скорректировать финансовую политику для нетрудоспособных и работающих.

Оказываются фантастическими образовавшиеся перекосы в области финансового обеспечения: выплаты по нетрудоспособности у бывших шахтеров на 60-70% выше, чем средний заработок работающих и это при том, что численность нетрудоспособных составляет третью часть от числа трудящихся на шахтах. Стремительно растет список профессий и предприятий с вредными условиями труда, ибо это оказывается выгодным как работнику, так и работодателю.

Серьезные прекосы можно наблюдать и в сфере занятости - часто получать пособия по безработице становится более выгодным, чем работать. Наблюдается несурязицы и в самой системе оплаты труда, в частности имеет место перенос старой схемы оплаты (2/3 тарифной ставки в случае простоев не по вине работника) в современные рыночные условия. В результате становится невыгодным для предпринимателей в условиях больших простоев, а именно это характерно для сегодняшней ситуации - повышать тарифные ставки.

Отталкиваясь от выше приведенных данных можно констатировать, проводимые социальные реформы являются чистым популизмом, исходя из понимания того факта, что они не имеют своего финансового подтверждения. Сами же льготы предпочитают рассматривать как новые мифы. Льготы и привилегии оценивались "как явление неэтичное" еще Людвигом Эрхардом в его работе "Благосостояние не для всех". И в сущности они есть не что иное как компенсация государством крайне низкого уровня существующей социальной защиты для своих граждан. Социальная защита действительно нужна, но для отдельных тяжелых случаев, появляющихся в результате социально-экономических и политических коллизий в жизни всего общества. Сегодня же льготы выполняют функцию средства для погашения возможных социальных взрывов.

Проводимая социальная политика на данном этапе, сводится лишь к тому, чтобы как можно меньше платить любых льгот. Более того, они считают, что в условиях тотальных невыплат заработной платы смешно говорить о самой социальной защите и проведении каких бы то ни было реформ. Государство "блокирует не только социальное страхование, но и развитие гражданского общества". Аргументами здесь служило то, что нельзя стремиться сохранить его собесовский характер, ибо в условиях развития рыночных отношений он не будет срабатывать, а значит будет тормозиться и процесс осуществления социального реформирования общества. Многие хотели бы вернуть вчерашние собесовские порядки.

Сегодня явно присутствует и ностальгия по прежней системе социальной защиты, рассматривая ее как большое благо. Нельзя не сказать, что ее построение находилось в гармонии с ушедшим общегосударственным построением. Естественно, что о ней грустят ветераны, пенсионеры, малообеспеченные семьи, которые испытывают сегодня наибольшую социальную незащищенность. И некоторые были бы рады вернуться к административно-командным методам управления государством, что к сожалению, нередко и происходит.

Сегодня суть государства не изменилась, а уменьшилась лишь результативность его деятельности. В подтверждение сказанному он приводит доводы, что "вопреки Генеральному соглашению о трехсторонней комиссии Правительство также командует общественными фондами"; указом Президента осуществляется консолидация 4-х фондов с госбюджетом, якобы с целью упорядочения контроля за расходованием средств. Но такой подход означает возврат к тоталитаризму, хотя возможно и с элементами рыночной экономики. В результате же страну ожидают несомненно разного рода неувязки, которые сегодня сложно спрогнозировать, но они создадут неизменные трудности.

Наиболее горячей темой можно назвать проблему заработной платы, которую можно характеризовать как помощь голодающим. В качестве

предложения предлагается внедрить страховой принцип для оплаты труда, что позволит защитить работника в сложных условиях его трудовой деятельности и вынудит работодателей искать возможности для улучшения условий труда и соответственно снижения выплат по страхованию.

Зарплата должна быть поставлена в центр распределительных отношений, такое мнение можно считать единодушным как специалистов, так и практиков. В мировой практике она составляет порядка 55% в цене конечного продукта. Государство и профсоюзы готовы были даже согласиться с цифрой в 35%, но уж никак не с 8,5% как обстоит дело сегодня.

По международным стандартам считается недопустимым соотношение между массой товара и денежного обращения. Если на 1 рубль товара приходится всего 10 копеек денежных средств, то большинство народа оказывается отрезанным от товарного рынка. Тогда как нормальной практике соответствует соотношение на рубль товара 70 копеек денег.

Возмутительным является то, что практически полностью отсутствует гарантия на старость, причем существующее сегодня множество страховых фирм не представляются надежными, в том числе отсутствует и механизм защиты со стороны государства от их неблагоприятных действий, хотя государство должно нести за них ответственность, если им выданы государственная лицензия на ведение страховой деятельности.

Сложно развиваются и сами рыночные отношения. У предпринимателя фактически нет иных забот, кроме как уменьшить зарплату своим работниками и утаить налоги. О какой социальной политике с его стороны тут речь? "Он не работает ни по конъюнктуре, ни по контрактам, ни по структуре управления, ни по технике, ни по технологии... Тут шлагбаум".

Что же касается самой социальной политики, то складывающуюся ситуацию можно оценить как рост спекуляций на социальных проблемах без желания отыскать возможности их разрешения, и в результате у народа уже нет ни к кому доверия. Социальные законы оказываются недействующими уже в силу того, что не подтверждаются финансовым обеспечением и это блокирует их исполнение.

Анализируя принятый документ "Основные направления социальной политики в РФ" можно высказать следующие суждения.

Главной целью "Основных направлений..." является стремление "добиться перелома в улучшении материального положения народа, сократить бедность, побороть безработицу и улучшить состояние социальной инфраструктуры". В качестве мер достижения вышесказанного здесь планируется "восстановить роль зарплаты как основного источника доходов и стимула трудовой активности", "преодолеть отставание минимальной зарплаты от прожиточного минимума" и по возможности уменьшить социальное расслоение населения по уровню доходов. Причем все это предполагается осуществить при усилении роли государства в урегулировании социальных вопросов. Однако мы знаем, что усиление государственного контроля за экономикой приводит к стагнации и саму экономику и социальную сферу, которую экономика и финансирует. Данный документ не содержит ни точных цифр, ни рубежей, которые планируется достигнуть и объясняет это сложностью осуществления прогнозов относительно возможностей бюджета.

Огромную роль во многих странах играют накопления граждан в пенсионных фондах. Государство охраняет эти фонды от банкротств и от нечестных бизнесменов. Определенные перемены ожидаются в системе пенсионного обеспечения в России, в том числе установления размера пенсий из соотношения размера предыдущей зарплаты и индивидуального стажа работы, а также осуществления индексаций с определенной периодичностью, в зависимости от уровня инфляции. Предполагается и развитие сети негосударственного пенсионного страхования, что на сегодня представляется нереальным как ввиду отсутствия у народа доверия к подобным организациям, так и вследствие бессилия государства защитить население от мошенничества организаций типа МММ.

В области социальной защиты ожидается разработка и введение нового закона с учетом реформирования данной системы; в нем намечается ввести единство учета форм и средств по социальному обеспечению, их дифференциацию в зависимости от тяжести условий труда, что ляжет на плечи работодателей и таким образом будет "рублем" мотивировать их улучшать условия труда. На 1997 год запланировано произвести изменение в системе налогообложения личных доходов граждан с тем, чтобы перенести центр его тяжести на наиболее обеспеченных.

В области социальной защиты определены три направления: социальное обеспечение, социальное обслуживание и социальная помощь. Запланирована разработка государственных стандартов социального обслуживания, концепции социальной защиты пожилых, включая разработку соответствующих федеральных программ, определение порядка льготной оплаты социальных услуг для пожилых и инвалидов в государственных и муниципальных учреждениях соцобслуживания, а также продолжить реализацию многочисленных целевых федеральных программ, таких как "Дети - инвалиды", "Дети - сироты", "Планирование семьи" и др. В плане здесь также стоит разработка Федеральных законов "О социальном обслуживании семьи и детей" и "О государственной поддержке детского и семейного отдыха".

Намечено провести усовершенствование системы выплат пособий, компенсаций и предоставления льгот семьям с детьми, для категории малообеспеченных граждан развивать систему оказания помощи, в том числе с учетом среднедушевого дохода семьи, принятого прожиточного минимума и экономических возможностей государства и конкретного региона, с привлечением к участию органов местного самоуправления.

В сфере занятости ориентироваться на создание более эффективной ее структуры, которая должна способствовать сокращению безработицы и осуществлению структурной перестройки всего общества. Для этого планируется разработать механизм социальной политики, который будет стимулировать работодателей к созданию новых рабочих мест, в том числе поощрительных мер для инвестиций на эти цели; проводить подготовку и переподготовку кадров на основе так называемого опережающего обучения, которое должно базироваться на прогнозах относительно развития тех или иных отраслей экономики и на результатах мониторинга по определению перспективных видов занятости. И особое внимание уделить стимулированию развития предпринимательской деятельности и самозанятости.

Планы сами по себе неплохие, но оптимизма не внушают, так как вряд ли могут быть подтверждены финансовым обеспечением и на это, в частности, указывает отсутствие в данном документе конкретных дат. Видимо, это понимают и сами разработчики.

Однако при увеличении, в том числе значительном, удельного веса расходов на социальные нужды, ни в законодательном собрании ни в правительстве не уделено должного внимания разработке самих социальных программ, в результате чего политика становится бесперспективной, так как отсутствует конкретика и адресность.

И сегодня речь должна вестись не о поиске дополнительных ресурсов на социальные цели, а об отыскании возможности конкретизации и адресности при использовании имеющихся средств на повышение социальной защищенности населения, и именно тех, кто более всего нуждается в такой поддержке со стороны государства в период проведения реформ. Такой вывод осуществлен по результатам анализа структуры и динамики расходования бюджетных средств на нужды социальной сферы за период 1992-1995 годы.

Начиная с 1992 года в Российской Федерации начался период высокой инфляции и он характеризовался также дефицитом средств бюджета, который в той или иной мере удавалось сбалансировать за счет заимствований у Центробанка РФ. В это же время суммарные расходы на социальные нужды увеличиваются и составляют более 5% ВВП, но необходимо учитывать и тот факт, что рост этих расходов происходил также и за счет территориальных бюджетов и внебюджетных фондов. И в итоге общая доля средств на социальные нужды увеличилась более чем на 40%. Направлялись же они на все основные виды социальных расходов: на культуру, образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, социальное страхование, выплату различных социальных пособий, включая и пособия по безработице.

Необходимо отметить, что само увеличение расходов на социальные нужды явление характерное для тех стран, в которых проводились экономические реформы, этот процесс закономерен и для стран с переходной экономикой. Но Россия среди стран Восточной и Центральной Европы, где проводились подобные реформы, тем не менее оказалась впереди всех. Это отчасти объяснимо тем, что произошло снижение государственных субсидий народному хозяйству и соответственно уменьшились расходы предприятий на социальные нужды своих работников. И государство таким образом стремилось предотвратить и даже компенсировать не только снижение социальной защищенности населения, но и его уровня жизни и обеспечить в тоже время по возможности гарантии доступа людей к жизненно-необходимым благам. Этому же способствовали и субсидии из территориальных бюджетов, последние преимущественно направлялись на покрытие расходов на коммунальные нужды и общественный транспорт.

Но сами эти расходы нельзя было считать эффективными, равно как и проводимую политику, которая носила компенсационный характер недостатков проводимых реформ в области социальной защиты населения.

Неэффективность расходования средств могла наблюдаться практически в каждой отрасли социальной сферы:

1. Компенсация расходов населения на коммунальные услуги и общественный транспорт осуществлялась в виде предоставления субсидий

производителю услуг, а не их потребителю, в результате чего социальная защита оказывалась безадресной и решать проблемы удавалось весьма ограниченно и малоэффективно.

2. Также неэффективно использовались и средства Фонда занятости, они направлялись не на выплаты пособий безработным и организацию их переqualификации, а на предприятия с целью предотвращения высвобождения избыточных работников.

3. Более 30% средств Фонда социального страхования шли на дотации предприятия в их расходах на санаторно-курортное обслуживание, которое на Западе получило название "принудительного туризма". Во-первых, это поддержка подчас неконкурентоспособных домов отдыха, санаториев и курортов, а во-вторых, категория малоимущего населения, как правило, не в состоянии оплатить даже льготные путевки.

4. Более чем неэффективны выплаты на детей. Во-первых, они также без адресные, а во-вторых, столь малы, что говорить об их действенности в области социальной защищенности не приходится.

5. Нерациональное расходование средств в области здравоохранения может выражаться хотя бы уже в том, что нет надобности делать упор на госпитальных формах медицинского обслуживания, а необходимо обращать более пристальное внимание на такие формы, как развитие первичной медицинской помощи, профилактики заболеваний.

6. В области образования - в системе высшего и среднего специального образования действующая система бюджетного финансирования оказывается безотносительной к структуре спроса на рабочую силу на рынке труда.

7. Пенсионное обеспечение сегодня свою неэффективность расходования средств демонстрирует такими фактами, как досрочный выход на пенсию, выплаты полной пенсии работающим пенсионерам.

"Согласно оценкам МОТ, в России эффективность программ социальной помощи, рассчитанная как удельный вес средств, поступающих семьям, живущим за чертой бедности, в суммарных трансфертах, составляет всего 19% - для сравнения этот показатель в странах Восточной Европы составляет 30% и доля населения, живущего в них за чертой бедности меньше".

Объективно говоря, в реальных цифрах бюджетное финансирование социальной сферы все же сократилось, но гораздо в меньшей степени, чем с другими статьями расхода и именно за счет "заимствования" от расходов на развитие народного хозяйства. Сегодня увеличивать дальше финансовые поступления в социальную сферу - нереально, да и неоткуда, урезание федеральных расходов может создать реальную угрозу перспективам экономического роста. Что же касается внебюджетных фондов, то они и так полностью направляют свои средства на социальные нужды. Невозможно увеличить и налогообложение - с целью увеличения взносов во внебюджетные фонды. Налоги и так сегодня столь велики, что вызывают тотальное стремление к сокрытию доходов. Таким образом, объективно и субъективно - остается единственный путь сделать более рациональным расходование имеющихся средств на проведение социальной политики. И более эффективной сделать саму эту политику.

Во-первых, необходимо учитывать специфику каждой отрасли социальной сферы и в соответствии с ней вырабатывать необходимые ее формы и объемы поддержания.

Во-вторых, отказаться в целом от без адресности направления социальных субсидий и при необходимости учитывать фактор среднедушевого семейного дохода.

Кроме того, конкретные меры предлагаются и для отдельных отраслей. В области здравоохранения - усилить конкуренцию учреждений здравоохранения и организаций медицинского страхования - в рамках системы обязательного медицинского страхования с тем, чтобы увеличить долю финансирования медицинских учреждений за счет страховых источников и соответственно уменьшить долю прямого бюджетного финансирования, а также расширить возможности реального выбора для пациентов всех организаций системы здравоохранения.

Усилить конкуренцию и между учреждениями образования, в том числе и между госбюджетными и коммерческими. Ввести систему ваучеров в области подготовки и переподготовки специалистов.

В области занятости политику субсидий сохранить лишь для наиболее уязвимых категорий граждан: инвалидов, бывших заключенных и др.

В области социального страхования, помимо устранения вышеназванных недостатков необходимо ввести индивидуальное обязательное страхование жизни - с правом выбора работником страховых компаний, и по этой форме осуществлять все социальные выплаты, включая и пособия по временной нетрудоспособности.

Наибольшее внимание необходимо уделить пенсионному страхованию, которое представляет собой особый с финансовой точки зрения случай.

Не правильные социальные решения могут спровоцировать экономический кризис

Кризис производственной сферы вызывает сегодня серьезные финансово-экономические проблемы в государстве и начинает угрожать уже существованию самой России. "Индустриальный подъем становится" для нее "вопросом жизни и смерти".

Производственный кризис, в частности, обусловлен непосильным бременем цен энергоресурсов, в результате чего заводы платят за газ, тепло и электричество вдвое больше, чем, например, в Америке. Отсюда и дороговизна российских изделий, отсутствие возможности конкурировать с импортными. Сегодня оказывается более выгодным бензин покупать в Норвегии, продукты в Америке, ширпотреб в Турции, алюминий в Европе и т.д. Снизить же эти цены возможно только с помощью повышения тарифов на них для рядовых граждан вкупе с увеличением квартирной платы. В результате для населения цены за квартплату увеличатся в 2,5 раза, а за тепло- и энергоресурсы - в 2-3 раза. И это позволит на 25% снизить соответствующие тарифы для промышленности.

С одной стороны, "продолжать политику удержания низких энергоцен для народа уже невозможно", а с другой - это приведет к резкому увеличению дороговизны жизни, которое население сегодня не выдержит и это грозит социальными взрывами. И предприятия не в силах оплачивать столь дорогую электроэнергию, в том числе такие неплатежи становятся хроническим явлением

для промышленности; и массовыми стали коммунальные неплатежи граждан - даже при "заниженных" для них ценах, причем не существует и механизмов для того, чтобы заставить граждан осуществлять такие выплаты. Дома ведь построены таким образом, что нет возможности отключения воды, света или газа в отдельно взятой квартире.

При этом следует понимать, что система тепло-, водо-, газо- и энергообеспечения рассчитана на дешевые энергоресурсы, а сами сети ветхие, котельные неэкономичные, что приводит к огромным потерям. И никто не озаботился с начала проведения реформ осуществить реорганизацию этой важной системы жизнеобеспечения, чтобы сделать ее более экономичной.

Так что в условиях существования в целом нищенских зарплат, которые к тому же не выплачивают по полгода и больше, тарифы повысят, а прибавления средств в казну не придется ожидать. И это можно охарактеризовать как наступающий социально-экономический тупик, последствия которого трудно предсказать. Это может вызвать серьезные социальные взрывы, "сдвигание симпатий в сторону так называемых красно-коричневых", усиление регионального сепаратизма, грозящих разрушением единства самой России.

Уменьшение налогов приведет к ухудшению финансового обеспечения школ и дошкольных учреждений, системы здравоохранения и др., в результате чего стране предстоит "расставание с последними остатками советской социальной защищенности". Однако надо констатировать, что это почти свершилось.

Гражданин, живущий в стране, где ежегодный рост производства равен 5%, зарплата становится основой его благосостояния и составляет примерно 60% в совокупном доходе (для сравнения: в 1990 году - 74%, а в 1996 г. - 45%). По иному распределятся и его расходы: 18% (вместо 7% нынешних) будут составлять различные налоги, увеличатся размеры выплат за коммунальные услуги, за образовательные и медицинские, страховые взносы и снизятся затраты на приобретение необходимых товаров и на отпуска - с 55% до 40%. Сам себе гражданин будет обеспечивать и пенсию с помощью уплаты взносов в специальные фонды.

"Новый" гражданин будет стремиться работать в 2-3 местах и при том, что безработица будет равняться 8%, это в определенной мере сможет стимулировать население к трудовой деятельности и к сохранению высоких заработков. Пособия по безработице ожидают определенные модификации - превращение в некую форму аванса для поощрения поиска новой работы, переобучения и квалификации. Более адресной станет и сама социальная защита и направлена будет исключительно для малоимущих и нетрудоспособных.

Произойдет общее повышение мобильности человека, в том числе она может проявляться и в физическом перемещении людей по стране в поисках возможностей приложения своих сил и с неизменной куплей-продажей жилья. При том, что правительство откажется проводить политику выравнивания социально-экономического положения регионов, "слабые" на сегодня районы окажутся покинутыми.

Таким образом, при смещении акцента на самого человека и его личную ответственность хорошо сможет жить социально активный гражданин, а "люмпену придется туго".

Подобные рассуждения можно принять за лукавство, ибо "в слабых" таким образом "окажется половина граждан, и отнюдь не только из-за своей лени, тупости или пьянства". И винить в этом надо только правящие верхи, которые не озабочиваясь решением злободневных социально-экономических проблем только давали несбыточные предвыборные обещания.

Анализируя прожекты концепции развития России до 2005 года, состоящие в развитии производственной сферы, наращивании мощностей и переходе к производству конкурентоспособной продукции, необходимо отметить, во-первых, необходимость вложения в нее немалых капиталов, а во-вторых, низкие стартовые показатели, как то малый уровень использования имеющихся мощностей и их эффективности. А при сохранении открытости экономики Российской Федерации достичь намечаемых результатов и вовсе не представляется возможным из-за высокой конкуренции импортных товаров.

Наиболее важным таким образом становится вопрос обновления основного капитала, технологического перевооружения отечественной промышленности и одновременного учитывания возможностей старения нового оборудования. При тех темпах финансирования данной проблемы (всего пятой доли от необходимых средств), страну неминуемо ожидает длительная депрессия и затяжная стагнация сферы производства, а значит, и социально-экономического развития общества.

И средств действительно таких нет, какие необходимы. Поэтому можно взять на себя смелость нарисовать несколько возможных сценариев развития общества.

Первый - наиболее худший. Преимущественное направление инвестиций в непроизводственную сферу приведет к резкому сокращению роста производства - 1-2% ежегодно, моральному старению и износу оборудования и в конечном счете - к сворачиванию всего производства.

Второй сценарий может заключаться в том, что будут предприниматься попытки к формированию и мобилизации внутренних и внешних инвестиций - к вовлечению сбережений граждан и пресечению возможностей не целевого использования амортизационных ресурсов. Таким образом вроде бы преодолевается бюджетный дефицит вкупе с "возможной централизацией части инвестиционных ресурсов естественных монополий", то есть "Газпрома", "Транснефти" и др., а также при существенном возрастании зарубежных капиталовложений. Этот вариант неизменно будет сопровождаться жесткой политикой в социальной сфере и сокращением в нее бюджетных ассигнований - вопреки обещаниям наших политиков. И дополняться это будет естественным сокращением сбережений у населения. В таком случае социальный риск становится весьма большим, равно как и угроза социального взрыва.

Основные же надежды Министерство экономики возлагает на третий путь - средний, при котором также возможны варианты.

Первый состоит в то, что при нем осуществляется преимущественная активизация инвестиционно-технологических факторов. Государство при этом стимулирует действия предприятий по сбережению ресурсов и увеличению численности рабочих мест в современном производственном секторе, по росту инвестиций на основе сбережения средств. Но такой путь таит в себе "исчерпание запаса социального оптимизма", возможность "нарастания

давления со стороны богатых слоев населения на государство и работодателей" и естественное сокращение сбережений граждан.

Другой вариант предполагает активизацию социально-трудовых факторов и увеличение различных социальных расходов, включая сохранение объема некоторых бесплатных услуг. Предполагается, что на такой основе возрастает спрос граждан на товары и услуги, в результате чего происходит развитие производства в потребительском секторе, а это уже потянет за собой процесс формирования инвестиционных потребностей и обновления экономики. Но при таком раскладе "может не хватить средств на поддержание минимальных инвестиционных расходов в отраслях, которые обеспечивают работу объектов жизнеобеспечения, дают валютные поступления для первоначального увеличения потребительского спроса (пенсий и зарплат) и для выполнения международных обязательств России" - здесь подразумевается обеспечение потребностей сырьевых отраслей. Но не только эта проблема может возникнуть, увеличение социальной нагрузки на инвестиционные проекты может снизить их привлекательность для самих частных инвесторов. Может возникнуть дисбаланс между доходами граждан и насыщенностью рынка товарами и привести к всплескам дефицита.

Таким образом, спустя несколько лет проведения реформ и перед лицом предстоящих, нас все еще ожидают многочисленные подводные камни. И до сих пор нет действительно дееспособной власти, могущей защитить интересы и инвестора, и населения. Отдельные же планы Минэкономики "грозят вдребезги разбиться о нерешенные проблемы". Современный период реформ здесь определяется как "антисоциальная эпоха", ибо необходимые для экономического роста средства были бездарно растрачены и хищнически поглощены личными интересами политиков, а теперь будут "выжиматься" из народа. А это чревато крахом демократии в Российской Федерации.

В результате проводимой государственной политики, по данным В.И. Роика, сегодня наблюдается множество негативных явлений в сфере труда и капитала. К ним можно отнести резкое снижение реальных доходов народа, которое автором определено как "беспрецедентное", уменьшение в 3-4 раза заработной платы, в результате чего около половины населения оказывается за чертой бедности. Вследствие отхода государства от регулирования внебюджетной сферы большая часть доходов граждан оказывается укрытой от налогообложения - согласно данным Минтруда РФ доля зарплаты в общем объеме доходов составляет лишь четвертую часть.

Помимо того произошло резкое снижение качества труда по многим его показателям: квалификации, условий и охраны труда, уменьшилась и социальная защищенность населения при утрате трудоспособности на производстве, оказалась разрушенной и система оздоровления работников и членов их семей.

Таким образом, в России происходит "массовое нарушение прав человека на труд и достойное его вознаграждение, на безопасные условия труда, на достаточный уровень социальной защиты", что в конечном счете приводит к экономической деградации, а в последствии может привести к краху демократии, апофеозом же будет бунт или диктатура.

Процесс акционирования предприятий в реальности привел к тому, что главным собственником становится его администрация, а основным

механизмом перераспределения доходов - рентные доходы новых владельцев. И при том, что сокращается численность предприятий с высоким технологическим уровнем, большая часть средств направляется не на модернизацию материально-технической базы, а на обогащение узкой группы людей. По данным ВЦИОМ подобную политику, включая и ваучеризацию, 80% российских граждан оценивают негативно.

Социологические исследования проводились и Федерацией независимых профсоюзов в 60-ти регионах и 10 тысячах предприятий. Согласно полученным данным численность работающих на них сократилась в 3-5 раз, в 4 раза увеличилось количество убыточных предприятий и, кроме того, две трети работников указали на ухудшение их социальной защищенности. Таков итог 10 лет проведения социально-экономических и политических реформ, в результате чего неизменно должно было произойти обострение противоречий. Но самое грустное - это тот факт, что "Россия превращается в страну колониального типа с неконкурентоспособной промышленностью, в источник дешевой рабочей силы и дешевого сырья для других государств", в которой отсутствуют социальные гарантии, хотя страна продекларировала и подписала ряд международных документов.

Согласно Конституции Российской Федерации, которая была принята в 1993 году, ее граждане строят социальное государство, принципы которого определены множеством международных документов, подписанных в свою очередь и Россией. К ним следует отнести: Всеобщую декларацию прав человека, конвенции и рекомендации МОТ, декларации и программу действий, принятую в 1995 году на Копенгагенском социальном саммите. В них определяется круг вопросов, которые должны решаться при построении такого социального государства: стремление к общему благу и социальной справедливости, защита прав личности и солидарная помощь нуждающимся.

Сам по себе вопрос перехода от тоталитаризма к демократии весьма сложен, но тем не менее в истории имеются прецеденты успешного его разрешения. И важным моментом здесь является наличие грамотной государственной программы построения гражданского общества на основе социально регулируемой рыночной экономики. Последнее должно означать в целом уважительное отношение к капиталу, стремление к его сохранению, но приоритет все же должен быть отдан труду и в его сторону обязан склоняться вектор государственных усилий. Капиталу же необходимы контроль и регулирование как со стороны государственных органов власти, так и различных структур самого гражданского общества.

Социологи Запада и Востока подчеркивают в своих работах, что это возможно только при наличии образованного и честного руководства, которое может разработать общегосударственную социальную доктрину моральных ценностей труда и социально ориентированного предпринимательства", основными моментами которой должны явиться развитие трудовой деятельности, частных, коллективных и государственных видов предпринимательства и соответствующих форм собственности, осуществление мер, способствующих становлению гражданского общества, которое сможет, в свою очередь, взять на себя "широкую гамму социальных и экономических функций". Создание и разработка такой социальной доктрины должно

осуществляться с целью нахождения наиболее оптимальных путей выхода из сложившегося кризиса.

Первоочередной задачей в ней должно явиться решение проблемы достижения социального согласия и выработка соответствующей программы. Далее, как считает В. Роик, необходимо в 1,5-2 раза увеличить расходы на первоочередные социальные нужды: здравоохранение, образование, науку, пенсионное обеспечение, и здесь им предлагаются следующие источники получения финансовых средств - "акцизные сборы с продажи алкоголя, табачных изделий, драгоценностей, которые должны быть монополией государства".

Затем автор также предлагает введение трехлетнего моратория на сверхвысокие доходы граждан, для чего считает актуальным создание единой квалификационной шкалы социальной заработной платы, включающей в себя весь диапазон от президента до уборщицы с тем, что доходы превышающие президентскую зарплату должны облагаться 70% налогом. Подобный мораторий он считает возможным применить и к предприятиям с дифференцированной шкалой налогообложения прибыли. Здесь предлагается в случае превышения 30% рентабельности, 60% от прибыли направлять по двум каналам: в равной части - на социальные нужды и на инвестирование новых технологий.

В. Роик в данном случае калькирует шведскую модель, вернее ее 3 пункт "собрание налогов для выравнивания социальной планки общества и дает в развернутом полном плане его предложения по данной проблеме ниже. Уже настало время, говорит далее В. Роик, для разработки и введения в действие и новой модели для обеспечения социальной защищенности населения.

Она должна опираться на следующие три принципа:

1. Социальное страхование, которое должно осуществляться за счет совместных (паритетных) страховых взносов работников и работодателей. С его помощью должно обеспечиваться финансирование пенсий, периоды временной или более стойкой нетрудоспособности, а также лечение и оздоровление трудящихся и членов их семей.

2. Самозащита населения, финансирование которой осуществляется за счет личного накопления и страхования.

3. Социальная помощь и обслуживание инвалидов и нетрудоспособных, обеспечиваемые за счет госбюджетных средств.

Но предварительно необходимо осуществить реформирование и системы заработной платы, в том числе увеличить ее по меньшей мере в 1,5-2 раза, для чего необходимо на 10-15% снизить налогообложение предприятий.

Нельзя откладывать более разработку и внедрение "национальной доктрины "оптимальной модели" собственности". И здесь также вносятся предложения по ее составу:

1. Государственная собственность должна распространяться на землю, водные и минеральные ресурсы, энергосистему и систему транспорта, на предприятия, относимые к базовым отраслям экономики.

2. Общественная собственность должна объединять объекты лечения и оздоровления трудящихся, а также фонды социального страхования.

3. Коллективной собственностью должны быть охвачены не менее трети действующих предприятий.

4. Частная собственность может развиваться в перерабатывающих отраслях, в сервисе и обслуживании.

Главной ошибкой сегодняшних реформаторов можно считать выдвигание в качестве приоритета реформ капитала, а не труда, и более того ему в помощь организуется вся сила государства. В результате на труд оказывается двойное давление. И таким образом общественный строй определяется как "либеральный тип капитализма, помноженный на тоталитарную мощь государства при подавлении прав трудящихся". Такое положение в принципе ориентировано на формирование крупного частного капитала, но подобная модель неперспективна уже в силу того, что строится на колоссальном порабощении огромной массы наемных работников. И это может означать одно - крах развития производительных сил, а равно и социальной политики. И таким путем нельзя достичь согласия между трудом и капиталом.

Сегодня происходит колоссальное порабощение наемных работников. Шведское государство защищает как наемного рабочего, так и предпринимателя друг от друга, и таким образом выигрывают трое: труженик, предприниматель и государство. Государственные же ветви власти Российской Федерации: законодательная, исполнительная и судебная на данном этапе от этой своей обязанности (радеть) почти полностью самоустранились. А ведь право есть чему поучиться власть предержащим РФ у их коллег из шведского королевства, которые в случае ухудшения экономической конъюнктуры у себя в стране или в мире, моментально помогают своим производителям по средством правовых льгот и уменьшением налога на экспорт. Если же это не помогает вводятся запретительные квоты. Все это стимулирует шведского производителя и выравнивает экономическую, и тем самым социальную, планку шведского общества. Посему социального недовольства почти нет, не говоря уже о возможности социального взрыва. Все это следовало бы учесть властям Российской Федерации для пользы всех: наемных работников, предпринимателей и власти. Шведские государственные мужи считают, что защищая своего производителя, они тем самым защищают и себя, вернее благополучие всего шведского общества. Может быть и в Российской Федерации будет когда-нибудь что-то подобное.

Подведем некоторые предварительные итоги, которые однако будут выражаться не столько в утверждениях и рекомендациях, сколько в перечне вопросов, которые предстоит решать, реформируя систему социального страхования.

1. Вопросы социального страхования всегда были связаны с самыми острыми и насущными проблемами государственного строительства. В их решении отражались актуальные потребности государства как властной структуры и тех сил, которые реально влияли на законотворчество. Независимо от того, насколько политическая власть была откровенна в своих лозунгах и программах, приоритеты социального страхования выражали истинную политику.

2. В переходный период недостаточно прояснен вопрос о решающих субъектах, определяющих систему соцстраха. Поэтому реформаторские схемы могут быть или идеалистическими, или сводить систему соцстраха к незначительному рудиментарному общественному институту. Но система социальных рисков, их приоритетного учета будет действовать и помимо

институированной сферы. Вопрос в том, выявит ли такой ход событий оптимальное направление реформирования или организационно, экономически, социально только запутает ситуацию.

3. В настоящее время собственно социальное страхование достаточно сужено по официальному определению, хотя по сути, потенциально это понятие охватывает и так или иначе будет распространяться на более широкую область социальных гарантий. Социальное обеспечение никогда на самом деле не вытесняло и не могло вытеснить социально-страховой подход.

4. Рыночные отношения с неизбежностью должны распространиться и на систему социального страхования, что может проявляться в разных формах. Это не обязательно быстрое статусное формирование новых субъектов, но и гибкая тарификация, система налоговых льгот и иные формы правового регулирования.

5. Законодательство, если оно не предназначено оставаться на бумаге, выполняя исключительно политически-конъюнктурные функции, не может не учитывать экономическую целесообразность, возможность экономического гарантирования и последующие экономические реалии. В ином случае "жизнь пойдет своим чередом".

6. Возможности инноваций, экспериментирования в системе социального страхования ограничиваются тем, что она проявляет себя или экстремально в экстремальных условиях, или долговременно в затяжной стадии (не важно стагнации или реформации).

7. Социальное страхование относится как к собственно экономическим отношениям, так и к системе морально-идеологических ценностей. Поэтому даже при незначительном объеме средств изменения, а тем более аномалии, в этой сфере становятся заметными и общественно значимыми.

8. Остаются нерешенными вопросы фондообразования в социальном страховании. В государстве переходного типа с только еще складывающейся экономикой и не ясной политико-экономической стратегией, волевые решения могут оказаться в действительности подмененными (сравните: способы ухода от налогов).

9. Представление о социальных рисках имеет свою историческую природу, сложившиеся стереотипы достаточно устойчивы, чтобы их не учитывать. Поэтому даже рациональные, казалось бы, реформаторские идеи могут быть не востребованы, если не учитывают традиционную и современную социально-психологическую конъюнктуру.

Реформы соцстраха требуют соответствующей идеологической, профессионально-кадровой подготовки и проработки, а также вложения средств на организацию необходимых структур.

ГЛАВА 4.

Трансформация системы страхования в странах Запада

Некоторые авторы склонны относить зарождение зачатков страхования аж к временам Древнего Рима - к существованию "коллегий", как некоторых общественных образований, выполнявших функции оказания финансовой помощи родственникам умерших членов сообщества - для погребения и для поддержки осиротевшей семьи. Такие коллегии действовали по принципу "похоронных касс". В те времена существовали и так называемые "военные коллегии", в рамках которых осуществлялась финансовая компенсация и самому ее члену - в случае его продвижения по службе.

В дальнейшем о существовании традиций социальной защиты можно судить по деятельности купеческих или торговых гильдий, известных в средние века, цель которых заключалась преимущественно во взаимной экономической поддержке. Место зарождения этих гильдий - Германия.

В Италии большую известность получило так называемое "морское страхование", осуществляемое в виде займа, отдаваемого остающимися на берегу - тем, кто уходил в море. Риск кораблекрушения грозил потерей ссужаемых таким образом средств, но чаще он компенсировался получением прибыли для обоих участников. С течением времени такие отношения претерпели определенную модернизацию и кредитор получал свою "премию" до

выхода корабля в море; в случае же кораблекрушения в обязательство кредитора входила компенсация потерь в полном объеме. Конечно, "такая сделка носила скорее характер "пари", чем просчитанного страхового риска", но тем не менее именно на ее основе появляется договор, тождественный во многом современному страховому. И для заключения таких договоров стали образовываться специальные торговые фирмы.

Вполне правомерным может быть суждение, что такие страховые пари следует считать прообразом социального страхования, ведь они заключались между двумя лицами на случай риска наступления какого-либо вида события.

Помимо морского страхования в Италии были известны церковные ссудные банки, которые выдавали прихожанам определенные суммы в виде ссуд - на условиях регулярной выплаты взносов, в которые включались также расходы на управленческую деятельность этих банков. Развитие этой формы взаимопомощи происходило уже во Франции и осуществлялось как противоположный процесс - сущность его состояла в том, что физическое лицо передавало государству или городской общине некоторую сумму денег на условии получения с нее пожизненной ренты. Эта форма получила свое название "тонтийского займа".

Формы регулирования отношений в области социального страхования

Но действительное становление социального страхования все же следует отнести скорее к XVIII веку, когда с появлением теории вероятности и статистики оно начинает осуществляться на научной, а также коммерческой основе и применяется в виде наиболее приближенном к его современному пониманию.

Система, с помощью которых в развитых странах Запада осуществляется регулирование трудовых отношений, складывалась на протяжении практически всей истории становления и функционирования системы капитализма.

В разные периоды истории господствовали различные формы регулирования. Так, практически до конца XIX века в трудовых отношениях безраздельно царила судебная корпорация, которая исходя из прецедентного права (в Англии и США) отказывалась признавать законными организации рабочих, их цели и деятельность. Лишь в 90-х годах прошлого века появляются первые законы, регулирующие условия труда и найма. На этом же, первом этапе, были созданы системы социального страхования, позволяющие трудящимся и членам их семей застраховать себя на случай многих социальных рисков и обеспечивающие получение определенной материальной помощи в тех случаях, когда они утрачивают физическую возможность трудиться (по причине пожилого возраста, в случаях утраты трудоспособности из-за несчастных случаев на производстве и заболевания, а также по причине безработицы).

Предпосылкой создания этих систем стало воздействие целого ряда факторов социального и экономического порядка. Это прежде всего урбанизация образа жизни, индустриализация, монополизация экономики. Второе - появление промышленного пролетариата, начало классовой борьбы, создание профсоюзов, которые служили целям взаимопомощи. Становление рабочего движения вызывает к жизни новые формы социальной защиты

трудящихся и их семей. Коллективная борьба рабочих с хозяевами за выгодные условия продажи рабочей силы, за улучшение своего материального положения - стала борьбой профессиональной, поскольку условия труда в разных профессиях весьма разнообразны.

Действующее в настоящее время в западных странах социальное законодательство является завоеванием трудящихся, достигнутым в результате десятилетий упорной борьбы. В США, например, лишь после экономического кризиса 1929-1933 г.г. власти вынуждены были приступить к общегосударственным мерам в социальной сфере.

Важнейшими вехами первого этапа являются: появление касс взаимопомощи и медицинских касс, а также обществ взаимного страхования рабочих в Германии в середине XIX века. Способность самих трудящихся выплачивать страховые взносы было необходимым условием для участия в этих системах, а это означало, что участие в них на практике ограничивалось лишь мужчинами, занятыми полное рабочее время (и членами их семей). Таким образом, право на получение пособий тесно увязывалось с конкретными условиями занятости и выплатой взносов застрахованным лицом, вследствие чего сфера охвата данных систем была весьма ограниченной, а размер выплачиваемых пособий не мог быть высоким.

Основными принципами создания систем социального страхования в это время были следующие:

- оценка факторов социального риска для трудящихся, выплачивающих взносы (первоначально на добровольной основе), с помощью актуальных расчетов;

- самофинансирование и самокупаемость систем, когда роль государства заключалась в обеспечении с помощью законов жизнеспособности этих систем, и практически оно не выделяло средств из своих бюджетов.

Современный этап становления системы социального страхования также был тесно связан с деятельностью профсоюзов. В США в 1935 году был принят закон Вагнера, по которому американские профсоюзы были легализованы. В условиях подъема массового рабочего движения этот закон не только признал правомочность рабочих организаций, их цели, право на забастовку, коллективный договор, но и обязал предпринимателей воздерживаться от наиболее откровенных форм антипрофсоюзной борьбы. В предвоенный период, после принятия законов о социальном страховании (1935г.) и справедливых условиях труда (1938г.), появляется законодательная основа, закрепляющая право американских трудящихся на пенсионное обеспечение, пособия по безработице, устанавливается фиксированный минимум заработной платы, иные социальные льготы.

На этом этапе продолжается расширение сферы применения систем страхования (в середине текущего столетия, и особенно, после второй мировой войны) с точки зрения охвата (включается все большее количество профессиональных групп трудящихся), уровня и продолжительности выплаты пособий, а также повышение роли и доли участия предпринимателей и государства. Исключительно страховые принципы (самофинансирование, ведение индивидуальных счетов, необходимость соблюдения минимально необходимых сроков и размеров взносов в фонды социального страхования

самими застрахованными) дополняются в это время принципами социального обеспечения (всеобщность охвата населения минимальной социальной помощью, финансовой помощью со стороны государства).

На этом этапе происходит укрепление страховой солидарности между различными профессиональными группами трудящихся: между молодежью и людьми пожилого возраста, людьми, имеющими работу, и безработными; людьми с крепким здоровьем и людьми со слабым здоровьем. Происходит повышение размеров пособий и расширяется перечень рисков, по которым они выплачиваются. Взносы самих застрахованных продолжают оставаться важным и определяющим критерием при определении прав на пособие, но в основном на уровне совокупного учета, что позволяет создавать благоприятные условия для органического соединения систем социального страхования с системами социального обеспечения, не впадая в соблазн иждивенчества.

Система развития социального страхования за последние 30-40 лет также оказался в русле профсоюзной деятельности. В западных странах социальные завоевания довоенного периода подверглись пересмотру. В США законы Тафта-Хартли (1947 г.) и Лэндрама-Гриффина (1959 г.) до настоящего времени служат законодательной основой регулирования трудовых отношений в США. Правовыми установлениями, содержащимися в этих законах, существенно ограничивалось право американских рабочих на организацию профсоюзов, запрещались отдельные виды забастовок. Этими же законами жестко регламентировались условия заключения коллективных договоров между профсоюзами и предпринимателями, предписывались меры контроля за внутренней жизнью профсоюзов со стороны государственных органов.

В настоящее время в США единой общенациональной централизованной системы не существует. Она образуется из разного рода социальных программ, регламентируемых или федеральным законодательством, или законодательством штата, или ими обоими совместно; отдельные программы принимаются также местными властями. Выплаты по социальному страхованию производятся из страховых фондов, образуемых за счет налога на социальное страхование, которое взимается с трудящихся (в доле с предпринимателями). Законом о социальном страховании (1935 г.) было установлено два вида социального страхования: по старости (пенсии) и по безработице. Страхование по инвалидности в результате производственной травмы или болезни, вызванной условиями труда, входит в компетенцию штатов. Закон 1935 г. и поправки к нему распространяются на рабочих и служащих частного сектора, за исключением железнодорожников, для которых установлена отдельная система социального страхования. Существуют также программы социального страхования для федеральных гражданских служащих, ветеранов войн и военнослужащих. Такие категории трудящихся, как сельскохозяйственные рабочие, работники мелких предприятий, поденщики и т.д. остались неохваченными государственными программами социального страхования. Все виды социального страхования объединяются под названием общей федеральной программы, которой охвачено более 35 млн. человек. Одним из основных видов являются государственные пенсии, которую могут получать люди, достигшие 65 лет независимо от пола. Трудовой стаж, необходимый для получения полной пенсии - 26 лет. Если стаж меньше, то пенсия соответственно уменьшается. Предусмотрена выплата пенсии и в возрасте 62 лет, но в этом слу-

чае пенсионное пособие сокращается на 20%. Пенсионеры имеют право работать, однако, начиная с определенной суммы заработка, у них вычитается из пенсии 50 центов на каждый заработанный доллар. Все пособия в рамках общей федеральной программы финансируются за счет налога на социальное страхование, который взимается в равных долях с наемных рабочих и служащих и с предпринимателей. Налоговая ставка, по которой взимается взнос на социальное страхование, устанавливается для трудящихся в процентном отношении к заработной плате, для предпринимателей - в процентном отношении к фонду выплаченной зарплаты. В общую федеральную программу включены также лица, работающие не по найму (врачи, лица свободных профессий, священники и т.п.). Они уплачивают налог по установленной совокупной налоговой ставке, т.е. по ставке, по которой взимается налог с трудящихся и с предпринимателей совместно.

Страхование по безработице, осуществляется на федерально-штатной основе. Фонды страхования по безработице образуются в основном за счет налогов с предпринимателей, размеры которых устанавливаются в процентном отношении от выплаченной заработной платы. В связи с высоким уровнем производственного травматизма и широким распространением профессиональных заболеваний в США существуют соответствующие программы страхования. В большинстве штатов законодательство устанавливает ответственность предпринимателей за увечье, нанесенное рабочему на производстве, и определяет уровень возмещения и продолжительность выплат по временной нетрудоспособности или же размеры компенсации семье погибшего в результате несчастного случая на производстве. Уровень возмещения определяется в процентном отношении к зарплате и составляет не более двух третей зарплаты, а в большинстве случаев еще ниже. За последние годы возросло число работников, занятых на опасных производствах, которые предпочитают самострахование в частных страховых фирмах от несчастных случаев. В большинстве штатов законы об ответственности предпринимателей за профессиональные заболевания либо вообще отсутствуют, либо охватывают весьма узкий круг этих заболеваний.

Кроме государственного, в США существует две формы частного страхования - коллективное по месту работы и индивидуальное. Коллективные договоры между профсоюзами и предпринимателями обычно предусматривают определенные социальные выплаты и гарантии. Однако аналогичные виды частного страхования существуют и во многих отраслях и фирмах, где профсоюзы отсутствуют. Предприниматели рассматривают свое участие в различных частных страховых формах как средство закрепления на своих предприятиях прежде всего наиболее квалифицированной рабочей силы и административного персонала.

Важное значение для большей части трудящихся имеют частные пенсии, хотя их получает втрое меньше человек, чем государственных. Кроме того, при начислении государственной пенсии учитывается общий стаж, независимо от того, поменял человек место работы или нет, а для получения минимальной частной пенсии рабочий или служащий должен иметь, как правило, 10 лет непрерывного стажа в одной фирме.

Наиболее широко распространено медицинское страхование по месту работы: этим видом страхования охвачено более 60% работающих по найму и

членов их семей.

В послевоенный период в США в рамках системы частного социального страхования получили распространение так называемые дополнительные выплаты. Эти выплаты могут включать оплату отпусков и больничных листов, дополнительные пособия по безработице, иногда субсидирование расходов на продолжение образования, юридические услуги. Распространение различных видов "дополнительных" (по отношению к зарплате) выплат варьируется в широких пределах, так же как формы, размеры и способы их предоставления различными компаниями. Число оплачиваемых отпускных дней обычно прямо пропорционально стажу работника, однако в среднем оно составляет не более двух-трех недель. Дополнительные пособия по безработице могут получать (примерно в течение года) только члены наиболее мощных профсоюзов, оставшиеся без работы, т.е. такого рода гарантиями охвачено не более нескольких процентов всей рабочей силы. Еще более редки другие формы выплат. В сельском хозяйстве, на мелких предприятиях и фирмах вышеперечисленные виды социальных выплат практически полностью отсутствуют.

Страхование как форма социальной защиты

И система социального обеспечения, и система социального страхования все более активно используются как высокоэффективные механизмы социальной защиты всех граждан, независимо от взносов или продолжительности их трудового стажа, хотя эти факторы продолжают играть заметную роль при определении размеров отдельных пособий, превышающих этот основной минимум. Формирование идей, доктрин, а впоследствии и механизмов социальной защиты, основанных на принципах социальной справедливости, позволило странам Запада распространить материальную поддержку на более широкий круг лиц, исходя скорее из их потребностей, нужд, чем из приобретенных ими прав на пособие.

Нужда при этом интерпретируется достаточно широко и связывается с уровнем доходов нуждающегося лица в прошлом (при установлении уровня пособий по старости, инвалидности и безработице), или с точки зрения некоторых общепринятых прав на социальную помощь, как-то медицинское обслуживание или образование.

Участие в системах социального страхования и обеспечения перестало ограничиваться лишь лицами, имеющими полную занятость в государственном или частном секторе, и постепенно стало охватывать другие социальные группы (практически все группы трудящихся и граждан) - трудящихся, работающих неполное рабочее время, трудящихся с непостоянной занятостью, работающих самостоятельно кроме того, женщины стали чаще прибегать к своему индивидуальному праву на получение пособий по социальному обеспечению, независимо от того, что их супруги имеют такие же права. Помимо этого, важнейшими отраслями (сферами) социальной защиты, получившими значительное развитие в последние десятилетия, становятся: различные общедоступные формы медицинского обслуживания населения; реабилитационные программы, направленные на обслуживание лиц, утративших трудоспособность из-за бытового, дорожно-транспортного и производственного травматизма; системы медицинского мониторинга за состоянием здоровья, и механизмы

предотвращения профессиональных заболеваний для групп трудящихся, занятых в отраслях и производствах с высоким уровнем профессионального риска.

Такой подход позволил развитым странам принять во внимание нужды и других категорий населения, например, безработной молодежи, не имеющей дохода, предоставить материальную помощь родителям - одиночкам, включить в сферу охвата медицинским обслуживанием лиц, не входящих в системы медицинского страхования, ввести системы досрочного выхода на пенсию для безработных трудящихся пожилого возраста и продлить срок предоставления медицинского обслуживания на более продолжительное время по сравнению с тем, в течение которого оно предоставляется в рамках системы, имеющей в основе взносы.

Такое расширение сферы применения систем социального страхования и обеспечения выходит за рамки прямой зависимости между взносами и пособиями и подводит общество к пониманию того, что оно должно нести общую ответственность за своих неимущих членов, независимо от причин этой нужды, и эта ответственность измеряется скорее реальными нуждами, чем приобретенными правами.

При всех недостатках, присущих системам социального страхования в западных странах, необходимо отметить, что их принципы, концепция в большей мере соответствуют целям и задачам, поставленным в декларациях о правах человека. Развитые страны, в которых внедрены такие системы, сегодня приближаются к критериям, сформулированным в конвенциях и рекомендациях международной организации труда, Всемирной организации здравоохранения и МАСО.

Рост расходов на социальные нужды - как в форме непосредственных денежных выплат, так и социального обслуживания, - стал возможным в результате бурного и устойчивого экономического роста и высокого уровня занятости, которые были характерны для развитых стран до середины 70-х годов. После этого рост расходов на социальные нужды замедлился, - программы социальной защиты достигли высокого уровня зрелости. Возникли и новые проблемы, и прежде всего поиск новых эффективных регуляторов взаимодействия между социальными программами, экономикой и рынком труда, а также новых форм и способов функционирования социальных служб. В США, например, планы широкого распространения частных индивидуальных пенсий некоторыми кругами открыто рассматриваются в качестве альтернативы государственной пенсионной системе, которую предлагается постепенно демонтировать, передав практически все социальное страхование в руки частного страхового бизнеса.

Как показывает опыт развитых стран, наличие сбалансированных систем социального страхования и социального обеспечения, являющихся базовыми элементами социальной защиты трудящихся и всего населения, расширяет и укрепляет трудовые ресурсы страны, усиливает национальный потенциал экономического роста, является необходимым условием проведения реформ, а также содействует политической и экономической стабилизации в обществе.

В различных странах по разному трактуется само понятие социальной защиты: оно может пониматься узко и сводиться лишь к проблемам пенсионного обеспечения, и довольно широко - то есть включать в себя все вопросы обеспечения социальной жизни человека, начиная с жилищных и семейных

проблем и заканчивая вопросами экологии. В связи с этим следует отметить, что в практику в свое время вошло такое понятие, как "качество жизни", хотя и не получившее общемирового признания.

Определение социальной защиты, ее составляющих было осуществлено еще в 1952 году принятием Международной Организацией Труда (МОТ) Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения. Именно там было установлено 9 видов социальной защиты, к которым отнесены: медицинское обслуживание, пособия по безработице, по производственному травматизму, по инвалидности, в связи с потерей кормильца, по беременности и родам, по болезни, семейные пособия и пенсия по старости. При этом забота о беднейших слоях населения и о бездомных, пользующиеся во многих странах особым вниманием, не были отнесены в перечень видов МОТ к категории социальной защиты.

Но тем не менее именно на базе принятой Конвенции фактически формировались национальные законодательства во многих странах. Наибольшей развитостью законодательства в социальной сфере могут характеризоваться страны северо-западной Европы, а наименее развитым оно оказывается в США - там "центр тяжести решения социальных вопросов переносится на коллективные соглашения, систему арбитража и т.п."

Разница в подходах к построению системы социальной защиты несомненно обуславливается национальными особенностями общества, сложившимся в нем менталитетом. Так, например, для США наиболее характерным может считаться стремление к личной инициативе и самореализации, к ответственности каждого человека за свои успехи, за свою жизнь, свое будущее, поэтому заботой государства становится оказание помощи тем, кто не смог в силу объективных причин позаботиться о себе сам.

И принципиально иной подход характерен для такой страны, как Швеция - так называемый "солидарный подход", базирующийся на том, что в интересах общества должно быть предупреждение самой возможности впадения в нищету, так как это будет вызывать рост социальной напряженности, а также потребует больших экономических вложений. И построение налоговой системы в этой стране таково, чтобы свести к минимуму социальное расслоение общества по их доходам.

Мы в данном случае привели две крайние позиции, в большинстве же стран социальная защита имеет некоторое промежуточное положение.

Организация системы социальной защиты и страхования

Теперь, что касается организации самой социальной защиты. В большинстве стран взносы на социальное страхование оплачивают и предприниматели, и работники, хотя в таких странах, как Австрия, Бельгия, Германия, Нидерланды и Франция большая доля падает на плечи самих работников, в Италии же наоборот - на предпринимателей. Только работодатели оплачивают взносы в Финляндии и Швеции, а в Дании финансирование социальной защиты и вовсе осуществляется из средств госбюджета. Если же говорить о США, то там фактически отсутствует система обязательных взносов

со стороны работодателей, и как говорилось ранее, большее внимание уделяется коллективным договорным условиям.

Опираясь на данные МОТ, можно сказать, что в конце 80-х годов на социальные нужды направлялись: в Швеции - 31% валового национального продукта (ВВП); в Бельгии, Германии, Дании, Нидерландах, Франции - 20% ВВП; в США - 10% и более низкие показатели характерны для стран так называемого "третьего мира", а также для Португалии и Японии.

Имеются отличия и в подходах к определению размеров выплат. Британия, Нидерланды и некоторые другие страны Северной Европы используют принцип всеобщего равенства прав на получение социальных пособий. В Бельгии, Германии, Франции размер выплат определяется, исходя из подсчитываемых взносов в страховые фонды, а в США и Канаде выплаты в целом направляются только самым бедным и исчисляются исходя из степени их нуждаемости.

В практике западных стран в области страхования по безработице можно выделить два принципиальных его вида:

1. Государственное страхование находится в руках государства - и такое положение характерно для большинства стран.

2. Страхованием ведают профсоюзы, в которых создаются специальные кассы страхования по безработице. Это свойственно в основном странам Северной Европы и некоторым другим, в частности, для аграрного сектора Италии.

В первом случае контроль возлагается на Министерство труда, занятости, социальных дел и в том числе на их подразделения на местах. Так, например, в Британии контроль осуществляется органами Министерства социальной защиты, в Японии - системой Министерства труда, в Германии - больничными кассами, которые, в частности, занимаются аналогичной работой по всем видам страхования, и такая практика была распространена в дореволюционной России, а в США и Канаде сбором средств в фонды страхования занимаются налоговые ведомства.

В большинстве случаев финансовые средства на осуществление программ занятости собираются за счет налога на фонд заработной платы, но в то же время в Японии, например, на четверть они покрываются за счет госбюджета, в Италии и США отчисления поступают в основном от работодателей, а в других европейских странах обложению могут подлежать как работники, так и работодатели.

"Взносы трудящихся от общей суммы страхового взноса составляют: в Германии - 50%, в Канаде - 42%, в Японии - 37,5%, во Франции - 36%, в США - менее 4% и в Италии - 0%".

Существенное различие можно наблюдать и в предъявляемых требованиях для назначения пособия по безработице, в том числе к минимальному сроку трудовой деятельности до момента наступления безработицы. В Канаде этот срок составляет 20 недель, во Франции - 91 день (или 520 часов), в Германии - 360 дней и 180 дней - для сезонников, в Италии - год, а в Японии - 6 месяцев. Некоторые страны предпочитают устанавливать и минимальный уровень заработной платы, ниже которого не должен был получать, претендующий на пособие по безработице. В том числе в Британии временных сроков не устанавливается вовсе, а лишь определяется уровень

предыдущего годового заработка, который составляет 4 тыс. долларов в год - для получения полного пособия и 2 тыс. долларов в год - для сокращенного. Таким образом, охваченных пособиями оказывается от 32% всей численности безработных в Британии до 80% - в Канаде.

Определенные отличия можно наблюдать и в средних размерах получаемых пособий по безработице. Так, например, в Германии он составляет 63% от размера последнего заработка, что в Японии и некоторых штатах США размер пособий может быть обратно пропорциональным уровню предыдущей заработной платы, то есть пособие тем больше, чем меньше был предыдущий заработок.

В США, Канаде и Японии устанавливается верхний предел пособия по безработице, размер которого не должен превышать 80% заработной платы за вычетом всех премий, причем следует учитывать, что в Японии премии, как правило, составляют около трети доходов трудящихся.

Кроме Японии и Германии сами пособия облагаются налогом.

Устанавливается и максимальная продолжительность для получения пособий по безработице: в США и Канаде она зависит преимущественно от общего уровня безработицы в стране или штате, в Германии, Японии, Франции она исчисляется из характеристик безработного, как то его возраст и трудовой стаж. В США, как правило, максимальный срок получения пособий по безработице равен 26 неделям, в Канаде - 35 неделям, но при высоком уровне безработицы в этих странах срок может продлеваться.

По истечении срока выплат пособий по безработице человек остается вправе получать специальное "социальное пособие" из государственных средств, которое очень невелико и в принципе чуть выше официально принятой черты бедности. Но продолжительность получения социального пособия бывает, как правило, неограниченной.

Теперь о странах Северной Европы, где вопросами социального страхования ведают профсоюзы. Система социального страхования по безработице там строится следующим образом: трудящиеся взносы на страхование платят сами в свою профсоюзную организацию и последняя занимается выплатой пособий по безработице из накапливаемых таким образом средств. За исключением выплат профсоюзами небольшого государственного налога все средства таким образом сосредотачиваются на местах, хотя при этом они и не могут направляться на другие, чем страхование от безработицы цели.

Но следует отметить, что "в последние годы правительства ряда северных стран делают попытки отобрать у профсоюзов кассы по безработице под предлогом недостаточной эффективности их работы", и кроме того используется практика обложения их дополнительными налогами, для поступления больших средств в государственную казну, которые якобы должны идти для увеличения занятости.

В практике социального страхования в ФРГ обязательная его форма предусмотрена как для государственного, так и индивидуального социального страхования, что обуславливается существованием определенных рисков в жизни человека, убытки от которого могут вызывать сложности их покрытия одним лицом. В противном случае, т.е. при отсутствии обязательного индивидуального страхования - это может привести к повисанию некоторых лиц на шее у государства.

Виды страхования

Социальное страхование включает в себя: обязательное пенсионное страхование, на случай болезни, от несчастных случаев и по безработице. Финансирование выплат осуществляется за счет поступлений взносов от работодателей, работников и за счет государственных дотаций. Разные виды страхования при этом имеют особенности в области уплаты взносов и выплат при наступлении страховых случаев.

Государственное пенсионное страхование. Для уплаты взносов фиксируется некоторый верхний предел доходов работника, свыше которого сам доход освобождается от уплаты взносов. Взносы по этому виду социального страхования выплачиваются работником и работодателем в равных долях.

Страхование на случай болезни. Здесь также взносы уплачиваются в равной доле работником и работодателем, также устанавливается некоторый предел дохода работника, но превышение которого может привести уже к освобождению от обязанности застраховываться, хотя для работника предоставляется право страхования на добровольной основе.

Страхование от несчастных случаев. Взносы по этому виду страхования уплачиваются только работодателем (предприятием), причем размер взноса исчисляется, исходя из общей суммы заработной платы и жалованья предприятия.

Страхование по безработице. Принципы уплаты взносов здесь такие же, как и в пенсионном страховании: разделение поровну размера взносов между работником и работодателем и установление предела дохода, свыше которого он уже не подлежит "обложению".

Общее регулирование системы социального страхования, включая определение последовательности его стадий, организацию, финансирование и подсудность, осуществляется с помощью действующего Кодекса социальных законов. Социальное страхование существует в Германии более 100 лет и постоянно совершенствуется в соответствии с изменяющимися условиями жизни. Действует оно на принципах солидарного сообщества.

Размер взносов по обязательному государственному пенсионному страхованию составляет 17,7% от дохода, который подлежит обложению взносами. Распространяется этот вид страхования прежде всего на работающих по найму. В его рамках предусмотрено получение следующих видов пенсий: на случай утраты профессиональной трудоспособности, по нетрудоспособности, по старости, вдове (вдовцу) умершего, круглым и наполовину сиротам.

Возраст для получения пенсии по старости, как правило, составляет 65 лет, но женщины или безработные могут получить право на такую пенсию при достижении 60 лет. Предусмотрены и некоторые иные параметры для получения права на пенсию, в том числе: минимальный срок для уплаты взносов - он составляет 60 мес. для всех видов пенсий; чтобы выйти на пенсию в 60 лет необходимо в течение последних 1,5 лет по меньшей мере 52 недели быть безработным либо в течение последних 10 лет - 8 лет уплачивать обязательные взносы по пенсионному страхованию.

Для лиц свободных профессий, для домохозяек, самозанятых предусматривается добровольное пенсионное страхование, также включающее некоторые правила по уплате взносов: минимальный срок в 60 месяцев и

регулярность их уплаты. Разработан диапазон размеров взносов от некоторого минимума до максимума, от чего зависит и размер пенсий. Причем, для тех, кто выплачивает взнос в размере равном 12-ти минимальным, регулярность уплаты не столь категорична в ее обязательности, предусматривается также динамика в повышении размера пенсий.

Размер государственных пенсий по старости составляет примерно 45-60% от последнего "чистого" дохода - в данном случае здесь подразумевается доход, не превышающий предела, с которого исчисляются взносы. Такой же размер пенсий назначается по нетрудоспособности, по утрате же профессиональной трудоспособности - пенсия, как правило, равняется 30-45% от прежнего "чистого" дохода. Пенсия для вдов и вдовцов может предоставляться в следующих случаях: при воспитании ребенка; при достижении 45 лет, при том что претендующий на ее получение является нетрудоспособным - размер ее составляет порядка 60% от дохода умершего супруга. Пенсии круглым сиротам равны 20%, а наполовину сиротам - 10% и исчисляются они от размера пенсий, на которые мог получить право умерший.

При этом необходимо учитывать, что повлиять на размер получения пенсии при обязательном государственном пенсионном страховании практически невозможно, разве что размером своих доходов, и то здесь предусмотрен некоторый предел. В добровольном же страховании размер пенсий можно регулировать размером уплачиваемых взносов.

Государственная пенсия подлежит налогообложению - в так называемой доле доходов, которая составляет 24% от пенсии, т.е. налоги вычитаются из 24% размера пенсии и это происходит в случае, если у пенсионера имеются другие доходы, облагаемые налогом.

Другим видом обязательного государственного социального страхования является страхование на случай болезни. Функции его осуществляются больничными кассами, подобными тем, которые существовали в дореволюционной России, - они являются "правовыми корпорациями самоуправления". Страхование подлежат следующие категории граждан: рабочие, служащие, учащиеся в системе профессионального обучения (и получающие оплату за труд), получающие пособие по безработице, деятели культуры и искусства, инвалиды, пенсионеры, студенты. Освободиться от обязательства страхования данным видом могут те работающие, у которых 76% дохода превышает верхний предел для начисления страховых взносов, а также чиновники, самозанятые и малозанятые, что оставляет за ними право участвовать в добровольном страховании на случай болезни.

О страховании от несчастных случаев в целом население мало информировано, так как взносы по нему уплачиваются исключительно работодателем для работающих по найму. Задачами этого вида социального страхования являются: предотвращение несчастных случаев на производстве, восстановление трудоспособности пострадавшего, в том числе помощь в приобретении новой профессии, денежные страховые выплаты пострадавшему или его родственникам, как возмещение понесенного работником ущерба.

Страхование от несчастных случаев подлежат: все работающие на основе трудовых, служебных или ученических договоров; надомники, кустари, в том числе и взрослые члены их семей, участвующие и помогающие им; "дети", посещающие детские сады, школы, вузы; занимающиеся строительством

собственного дома или жилья и некоторые др. При этом к несчастным случаям на производстве присовокупляются произошедшие по пути на работу (детсад, школу, вуз) и по пути возвращения с нее к дому; причем признание факта наступления страхового случая может происходить даже при "отклонении от прямого пути между местом жительства и работой", если к тому была необходимость.

В специальном каталоге, разработанном Правительством ФРГ, содержится обширный перечень профессиональных болезней и видов несчастных случаев, относимых к данному виду социального страхования.

Возмещение по страхованию от несчастных случаев осуществляется в виде: лечения, помощи в овладении новой профессией, компенсационного пособия или денежной помощи, пособия на похороны, пенсии по случаю утраты кормильца. Размер страхового возмещения, как правило, дает достаточный уровень обеспечения при всех формах несчастных случаев на производстве.

В мировой практике чаще используются дифференцированные нормы страховых выплат, которые исчисляются в зависимости от уровня травматизма и профессиональных заболеваний, полученных вследствие вредности производства, и определяются для каждого конкретного предприятия помимо норм, разрабатываемых для отрасли в целом. Такой подход оказывает стимулирующее действие на руководство предприятия: чтобы снизить размер страховых взносов, должны улучшиться условия труда, уменьшиться вредность производства и число несчастных случаев.

Дифференциация страховых тарифов бывает значительной. Она включает и карательные, и поощрительные меры. Например в ФРГ она колеблется в среднем от 0,6 до 16% от фонда заработной платы предприятия, в Финляндии - от 0,3 до 11%, в Японии - от 1 до 15%, в Испании - от 0,9 до 18%. Чаще размер страховых тарифов занимает промежуточное положение - 2-6%.

Следует подчеркнуть, что страховой тариф по этому виду социального страхования состоит из двух частей: постоянной, отражающей степень вредности производства отрасли, и переменной, учитывающей особенности конкретного предприятия. Постоянную величину тарифа платят все предприниматели, ее размер обусловлен строгими расчетами, основанными на анализе уровня технического развития отрасли, используемых в ней технологий и материалов, наносящих вред здоровью, предотвратить который на данном этапе научно-технического развития не представляется возможным. Для определения степени вредности производства разрабатываются так называемые классы риска, по которым не реже одного раза в пять лет пересматриваются рассчитанные тарифы.

В некоторых странах разработаны шкалы риска и соответствующие им тарифы. В Швейцарии, например, существует 10 классов риска, по которым распределяются все предприятия, в Норвегии - 9 классов, а в ФРГ обычно используется 3-6 классов, но с учетом того, что эти классы устанавливаются страховыми товариществами, их количество может достигать до 10.

Помимо постоянной величины как части совокупного тарифа, который определяется в соответствии с разрабатываемыми шкалами риска, необходимо "упоминать о несомненно положительных сторонах использования так называемой "шкалы ретроспективной оценки состояния безопасности", размер

выплат по которой увязывается с уровнем травматизма и профессиональной заболеваемости на конкретном предприятии за предшествующий период".

Тарифы для фирм численностью 300 и более работников могут носить "индивидуальный" характер, т.е. их страховые выплаты могут в полной мере отражать реальный уровень издержек, связанных с несчастными случаями на производстве и с профессиональными заболеваниями за истекший год. Более мелкие фирмы, где работают до 20 человек, как правило, используют общенациональный "коллективный" тариф, рассчитанный на базе данных соответствующей отрасли либо профессии, так как это много проще и удобнее. Предприятия с промежуточной численностью работников могут использовать как коллективный, так и индивидуальный тарифы.

В качестве экономического стимула применяется "шкала заслуг", в которой предусмотрены система скидок, снижение размеров взносов, и даже премии, если предприятие снизило степень вредности производства, улучшило условия труда. Но в этой шкале предусмотрено и увеличение размеров взносов, если условия труда и производства на предприятии ухудшились.

В Швейцарии, согласно действующему законодательству, получаемые от штрафных санкций средства направляются на проведение компаний по безопасности труда, на соответствующие научные исследования.

Так, несмотря на многообразие подходов к обеспечению безопасности условий труда, общая схема установления размеров взносов по социальном страхованию от несчастных случаев на производстве следующая:

- разработка групп риска для различных отраслей производства, профессий;
- размер взноса предприятия устанавливается, исходя из его принадлежности к какой-либо группе риска и из размера его фонда заработной платы;
- повышение или понижение размера страхового взноса относительно принятого тарифа для данной группы риска зависит от увеличения или уменьшения количества заболеваний и несчастных случаев на предприятии по сравнению со средним, принятым для этой группы риска показателем. Размер поправки определяется многими параметрами: количеством несчастных случаев и их тяжестью, включая возможные последствия (инвалидность, смерть), размером возмещаемого по ним ущерба, и др.

Практика применения поправок к размеру страховых тарифов различна: используются или скидки, или надбавки, или и то, и другое. Крупные предприятия могут себе позволить "дополнительные страховые накопления и скидки" с тем, чтобы "накапливать значительные суммы", которые с успехом могут расходоваться на дальнейшее улучшение условий труда.

Интересна практика страховых товариществ, действующих в ФРГ. Они дополнительно наделяются правом накладывать большие штрафы: если доказано грубое нарушение работодателем закона по охране труда, в результате чего произошел несчастный случай, "то товарищество страхователей может потребовать от него уплаты всей суммы причиненного ущерба".

Таким образом, опыт работы систем социального страхования от несчастных случаев на производстве в разных странах показал их высокую эффективность. Это обусловлено действием экономического механизма системы. Он обеспечивает высокий уровень социальной защищенности

трудящихся, а также стимулирует работодателей к дальнейшему улучшению условий труда на производстве.

И наконец, страхование по безработице, в котором содержится "изобилие обеспечений для работников": обеспечение рабочими местами, денежные выплаты безработным, пособия частично безработным, оказание помощи в круглогодичной занятости - в строительстве, выплаты за простои в плохую погоду, меры по переобучению и дальнейшему трудоустройству, финансовая помощь безработным, "впавшим в состояние бедности", выплаты 3-х месячных пособий перед ликвидацией предприятия-банкрота, которое неспособно самостоятельно финансировать недополучение заработка и др.

Для получения права на выплаты по данному виду страхования безработный должен пройти соответствующую регистрацию на бирже труда, как ищущий работу. Но можно и заранее подать заявление - при объявлении предприятия об окончании вашей работы на данном предприятии по различным причинам (это, как правило, осуществляется) и таким образом увольняющийся получает возможность регистрации на бирже труда и тем самым - избежать возможного перерыва в получении средств для существования.

* * *

Таким образом, можно увидеть определенное сходство в системе социального страхования, по меньшей мере с той, которая существовала в начале XX века в России и которую необходимо возродить сегодня. Сравнивать современную российскую и немецкую системы государственного обязательного социального страхования весьма сложно по многим причинам; немецкая шлифовалась в течение века, хотя и должна была претерпеть изменения, вследствие Второй мировой войны, слияния с бывшей ГДР. Российская же система формируется в условиях глубоких социально-экономических и политических реформ, и законодательство в области социальной защиты сегодня находится в стадии разработки и бурного обсуждения заинтересованными сторонами. Но такой опыт не представляется лишним учесть, тем более, что он отчасти перекликается с вносимыми предложениями по построению новой системы социального страхования.

Может быть также интересен и опыт так называемого личного страхования, которое используется как обязательная форма обеспечения социальных гарантий для некоторых видов профессий, обозначаемых как свободные; к ним причисляются самостоятельно работающие: бухгалтеры-ревизоры, нотариусы и др. Личным страхованием обеспечивается защита понесенного ими ущерба, причиняемого другими лицами при осуществлении профессиональной деятельности.

ГЛАВА 5

Общий концептуальный подход к построению системы социального страхования

Социальная политика государства

Развитие рыночных отношений сопровождается глубокими изменениями в отношениях собственности, инфляцией, ростом цен, снижением уровня и качества жизни занятых в государственном секторе экономики, безработицей, появлением значительного числа бедных, которые не в состоянии по различным причинам обеспечить себе даже минимальный уровень жизни и т.д. Рынок неизбежно приведет к появлению разнообразных форм занятости, и к изменению в социальном статусе тех или иных категорий трудящихся, к различиям в уровне доходов. Различия могут нарастать не только между группами трудящихся, но внутри одних и тех же групп.

Учитывая все вышеуказанные обстоятельства, заметим, что особенные трудности при выработке и реализации социальной политики, ее субъекты будут испытывать в переходный период, когда создаются исходные предпосылки рыночных отношений и когда старые экономические и социальные структуры оказываются недееспособными. В этот период традиционная стратегия социального обеспечения не только не может быть отменена, а напротив она должна наполниться новым, более строгим содержанием. Её сущность, как известно, состояла в том, чтобы создать некоторые социальные гарантии тем группам, которые нуждаются в поддержке государственного сектора экономики. Указанная стратегия в условиях переходного периода станет более «строгой», если будут введены и будут действовать механизмы индексации, компенсации, прожиточного минимума. Но уже сейчас должны закладываться и развиваться предпосылки и основы другой, по существу новой, стратегии социальной политики, стимулирующей, которая в полной мере будет сформирована и задействована на этапе становления рынка на собственной основе и этапе его закрепления и свободного развития. Стимулирующая стратегия предполагает включение интересов различных групп в выработку и осуществление социальной политики.

Говоря о стратегических целях социальной политики, следует иметь в виду, что они должны быть направлены не только на создание минимально гарантированного уровня потребления, благосостояния всех социальных групп, но также и на обеспечение возможностей каждой группе выходить за счет собственной трудовой и общественной активности за пределы минимального уровня потребления. Одной из основных целей социальной политики на следующих этапах развития рыночных отношений должно стать смещение акцентов с господствовавшей ориентации социальной политики, состоявшей в усилении роли государственных органов в решении социальных проблем на новую, «рыночную» ориентацию, суть которой можно сформулировать как развитие механизмов самообеспечения разных слоев населения при решении социальных проблем. Другими совами, чем быстрее

развиваются рыночные отношения и сам рынок становится на собственную основу, тем больше и эффективнее происходит отказ всё большего числа трудящихся от услуг государственного сектора социального обеспечения и страхования.

Государственную социальную политику детерминируют ни цели государства, ни ее ориентация на свободу и справедливость, ее определяют экономическое состояние и противостояние социальных классов, положение которых в действительности не дает возможности необходимому воспроизводству физических и духовных сил, то есть производительной способности. **Отягощенность** нуждой заставляет социальный класс выдвигать требования и достигать положительных результатов в их реализации в социальной политике государства. Они же осуществляют и контроль за состоянием социальной политики, за ее адресатами. Поэтому государственную социальную политику можно представить как баланс сил, как степень согласия по текущим и перспективным решениям, программам социального устройства и переустройства. В соответствии с этим можно обозначить первый круг проблем теории социальной политики.

К ним относятся:

- социальные условия жизни социальных групп, классов, структура социальных условий, различительные признаки, границы минимальных и максимальных условий жизни, проблемы человеческих потребностей вообще и социально-политических потребностей в частности, структура потребностей, проблемы соответствия структуры потребностей и структуры условий жизни;

- социальная стратификация общества, ее признаки, социальные группы и социальные классы, ресурсное состояние групп и классов, динамика социально-классовых структур, роль классов в становлении и развитии самой социальной политики;

- роль государства в изменении отношений социальных классов к условиям своей жизни или социально-экономическому положению, правовое **оформление** этих отношений, проблема форм собственности.

Теория социальной политики, осмысливая практику государства по конструированию социального пространства, останавливается в первую очередь на проблемах, возникающих в результате взаимодействия социальных групп, классов со своими условиями жизни. Определяющими в данном взаимодействии являются условия жизни. Измененные условия жизни оказывают иное воздействие, каковым оно будет - это вопрос конкретно-исторический и зависит от соотношения социальных сил. И из этих непрекращающихся воздействий складывается процесс, в который вмешивается государство, определяя его политически.

Политика, используя свои властные полномочия, делает этот процесс общественно значимым, охраняя его от тех или иных случайностей или посягательств со стороны выделившегося экономического интереса, обособившегося и стремящегося стать всеобщим. Условия жизни в их объективном значении представляют собой интерсубъективную или отчужденную потребность. Само отчуждение может быть понято двояко: как естественно-природное отчуждение и как социальное отчуждение. С развитием общества тенденция взаимодействия человека и его условий жизни

представлена таким образом, что социальное отчуждение в большей степени определяет это взаимодействие.

Парадокс заключается в том, что природа становления индивида опосредованы развитием средств производства и богатством коллективного их использования. С обществом, с его отдельными структурами современному индивиду приходится сталкиваться как носителю ограниченных ресурсов и способностей. Даже развитое право не дает возможности индивиду быть в полной мере защищенным от экономических и социальных рисков. Рассматривая условия жизни в социально-политическом аспекте, речь должна идти не обо всех условиях жизни индивида или социальной группы, а только о тех, которые находятся в непосредственной близости к ним, которые присваиваются ими и делаются своими собственными.

Рассмотрение условий жизни может быть представлено традиционной схемой, которая полагает выделять материальные и духовные условия жизни, на усвоение которых направлена человеческая деятельность с целью удовлетворить свои потребности. И нетрадиционной, которая полагает условия жизни как собственность. Если мы рассматриваем собственность как владение, распоряжение и пользование вещью, предметом, духовными ценностями посредством права или на основе права владеть, пользоваться и распоряжаться, то это есть собственность в ее классическом представлении.

Однако имеет место расширительная трактовка собственности, которая помимо права на владение, распоряжение и пользование, добавляет право на владение деньгами не только в форме сбережений, но и собственность в форме правовых претензий в отношении личного страхования жизни, а также социальном страховании.

Социальные условия жизни индивидов, социальных групп, классов, представленная в виде собственности, дают нам возможность рассматривать взаимодействие индивидов с условиями своего собственного существования, закрепленными в праве, а социально-политическое пространство как совокупность удерживаемых по праву в своей собственной орбите условий жизни. Понятно, что на эту способность достаточное влияние оказывает государство, определяя каждому индивиду или социальным классам вещные и духовные компоненты. Изменение прав влечет за собой изменения в составе собственности, расширение или сужение свобод по удовлетворению потребностей. Осознание этого со стороны социальных групп, классов и индивида усиливает претензии к другим группам или классам, которые отличны от первых своим собственным социальным состоянием.

Однако эти претензии все в большей степени относятся на счет государства, так как оно, являясь единственным субъектом права, определяет социальные границы существования социальных групп, классов и индивида. Поэтому к первой группе задач теории социальной политики относятся проблемы определения собственности, ее границ, особенно в ее минимальном выражении, структуры собственности, ее функций и влияния на политическую, экономическую и социальную активность социальных групп, классов и индивидов. Регулирование отношений между социальными группами, классами посредством политического инструментария,

проблемы, возникающие в результате этого, необходимо отнести ко второй группе задач теории социальной политики. Здесь можно говорить о проблемах, связанных с конкретной политической деятельностью государства, осуществляемой в виде различных политик, направленных на социально-политическое состояние социальных групп, классов и индивидов. Во второй круг задач входят проблемы теоретического осмысления политической деятельности государства в социальной сфере.

Имея своим собственным объектом социальные условия и потребности людей, социальная политика требует теоретического осмысления, как тех, так и других. Значение условий жизни в формировании жизнеспособности индивидов велико и сегодня никем не оспаривается. Однако воздействие социальной политики, и в этом ее особенность, осуществляется не на сами потребности, а на условия их удовлетворения. Не будь подобного открытия в эпоху Просвещения, вряд ли возможно было развитие западных обществ по капиталистическому пути, ибо это открытие позволяло изменить представления государства о своей сущности, изменить параметры воздействия государства на гражданина, поставив последнего в зависимость не столько от права, сколько от его же **экономического** положения. В подобного же рода зависимости для государства есть некоторые неудобства, которые порождаются экономическим развитием, а тем самым развитием потребностей, которые постоянно выступают субъективным основанием изменения условий жизни людей. Поэтому изучение потребностей человека, их структуры и определителей этих потребностей для государства с течением времени становится важной задачей. Это заметно по государственной статистике, которая непременно учитывает структуру потребления, уровень доходов и структуру доходов, состояние структуры имущества, а тем самым состояние социально-классовой структуры общества, его социально-профессионального состава.

Специфика потребностей должна быть учтена рыночной экономикой и **услугопроизводящим** обществом. Все виды социально-политических потребностей могут быть рассмотрены как некоторые социальные издержки, которые общество, а точнее государство, хочет оно того или нет, обязано выплачивать тем, кто не может быть включен в социально-экономическую жизнь, либо по причине своей слабости, либо по причине природных аномалий, либо по причине особых свойств общества, которое основано на рыночной экономике и конкуренции, общества, которое не может существовать без безработицы и дешевой рабочей силы, подверженной постоянному риску уменьшить свой доход от изменившейся конъюнктуры, общества, которое не может не существовать без политической нестабильности и конфликтов, разрешающихся военным путем, общества, которое, внедряя демократию, требует за это большую плату: ухудшением условий жизни большинства своих членов.

Человеческая история в этом смысле представлена как история развития потребностей человека, производства и государства. Эти социально-политические потребности, которые, нося общественно-необходимый характер, в меньшем или большем объеме зафиксированы в конституциях в виде прав политического, экономического, социального и духовного характера. Ни отдельно взятый индивид, ни

классы не могут вступать во взаимодействие с государством и всей разветвленной государственной системой непосредственно. Это взаимодействие осуществляется на уровне социальных и политических институтов. Результатом взаимодействия подобного рода и является социальная политика государства как фиксация того, что та или иная социальная потребность начинает приобретать всеобщий характер, становится политической.

Социальные институты, получая **легитимность** благодаря существующему праву граждан создавать всевозможного рода объединения, коалиции, союзы отражают единый интерес того или иного класса, социальной группы, который базируется на тождественных материальных условиях удовлетворения потребностей физического существования. Специфика дифференцированной потребности, выраженная в таких же дифференцированных условиях, с необходимостью ведет к консолидации, солидарности и объединению интереса, оформлению его в социальных институтах. Существенным является то, что эти объединения вырастают из постоянного антагонизма интересов, из постоянного внешнего давления на позицию индивида или социального класса в социальном пространстве, ограничивающего их права и собственность. Это постоянство антагонизма есть результат взаимозависимости и взаимодействия социальных классов, чьи тождественные условия материального существования определяют особые социально-политические потребности класса. Осознанность групповых, классовых потребностей влечет за собой **оформленность** этих потребностей в социально-политическую потребность, выраженную в социальных институтах различного характера.

Проблемы социального страхования в рыночной экономике

Любое социальное реформирование разрабатывается в интересах определенных социальных групп, но осуществляется тем более успешно, чем больше людей в нем практически участвуют. Благосостояние каждого человека, его социальный капитал не сводятся только к уровню и даже качеству жизни, оцениваемой в среднестатистических показателях. Оно, скорее, определяется мерой доступности средств для решения его жизненно важных целей. Именно этому должны способствовать социальные реформы в России, охватывающие весь комплекс направлений и средств взаимодействия человека с его природным, культурным и социальным окружением. Это во сто крат быстрее создаст условия для конкуренции и регулирования рынка в интересах всего населения, всех потребителей и производителей.

Отправной точкой методологии практической реализации социальных реформ как сложной системы взаимодействия человека со своей непосредственной жизненной средой является единство процесса производства материальных благ (продукция, услуги, информация) и производства самого человека (его социального капитала и определенных человеческих качеств личности). **Многомерность** социально-практического **бытия** человека предъявляет особые требования к системе его непосредственного жизнеобеспечения. Она состоит в том, чтобы способствовать сохранению и

воспроизводству человека как экологической единицы и как личности, обеспечивать его физическое, психическое и социальное здоровье, с одной стороны, и его значительный нравственный, социальный и творческий потенциал - с другой. От состояния этой системы зависят все издержки и выигрыши общества по всем направлениям реализации реформ.

Практическое создание такой непосредственной жизненной среды, которая способствовала бы воспроизводству нужных сегодня России человеческих качеств, требует не столько дополнительных материальных и финансовых ресурсов (это особый разговор), сколько изменений в общественном сознании и психологии рядовых граждан и руководителей государственных и профсоюзных организаций. Необходимо скорейшее преодоление диктата односторонних экономических решений, осуществляемых зачастую антиконституционными и антиправовыми средствами, над человеческой природой и ее базовыми качествами, признание социальной политики важнейшей и самостоятельной сферой государственной и общественной деятельности.

Социально-экономическая ситуация в стране в настоящее время достаточно неустойчива и характеризуется стихийным поиском динамичного равновесия между утверждающимися в экономике рыночными отношениями, с одной стороны, и продолжающимся господством государственной собственности на основные средства производства - с другой.

В этих условиях в сложном положении оказываются работники как государственного, так и частного секторов экономики. Получив возможность свободно продавать свою рабочую силу на рынке труда, они в то же время не имеют амортизаторов, которые смогли бы им помочь приспособиться к новым условиям, смягчили бы неизбежные столкновения, издержки, такие, как падение уровня жизни.

Особое место занимает угроза безработицы. Несмотря на то, что до настоящего времени уровень безработицы не высокий, экономисты предсказывают его значительное увеличение в ближайшие годы, что обусловлено падением производства и снижением инвестиционной активности. Финансовое положение предприятий достаточно тяжелое, рост цен сводит на нет их доходы, положение осложняет и усиливающийся рост неплатежей. В результате тысячи предприятий работают не полное время, работников увольняют или переводят на сокращенную рабочую неделю. Сегодня численность не полностью занятых работников составляет около семи миллионов человек, в ближайшее время эта ситуация может резко обостриться: безработица из скрытой формы трансформируется в открытую.

Сегодня в стране происходит интенсивное сокращение объема социальных услуг, снижение уровня жизни, задержка с введением в действие индексации доходов, выплат зарплат работникам госсектора и частных предприятий, производственных и непроизводственных отраслей. На фоне усиливающейся социально-имущественной дифференциации населения особенно остро стоит вопрос социальной справедливости в сфере труда. Именно в этой сфере решаются не только экономические, но и социальные проблемы общества, поскольку они достаточно тесно переплетены между собой.

Люди хотят иметь реальные гарантии того, что реформирование общества не обернется для них потерей работы, снижением уровня жизни,

отсутствием помощи во время болезни и в старости. Недооценка важности этих проблем проявляется уже сегодня в самых разнообразных формах: от трудовой и социальной апатии трудящихся до забастовок, остановок производства, ультиматумов руководству и предприятий, и страны, блокированием железных дорог и т.д.

Согласно Декларации прав и свобод человека, принятой нашим государством, а значит и обязательной для претворения в жизнь, каждый человек имеет право на труд и его результаты, на благоприятные условия труда и защиту от безработицы (Ст. 23), на достаточный и достойный уровень жизни, улучшение условий жизни и социальную защищенность, на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности и утраты кормильца, а также при рождении ребенка (Ст. 25), на охрану здоровья, включая бесплатное пользование широкой сетью здравоохранения (Ст. 28). Реализация этих прав предполагает принятие ряда законодательных актов, направленных на защиту трудовых прав и гарантий работников наемного труда. Среди них законы о разрешении трудовых споров и конфликтов, о регулировании оплаты труда.

До сих пор регулирование трудовых отношений в стране, т.е. отношений между работодателем в лице государства и наемным работником осуществлялось системой мер, которая складывалась на протяжении десятилетий. Эта система представляет собой сложный комплекс законодательных актов, административных норм, судебно-правовых установлений, прямых действий исполнительных органов власти. Ее важнейшими элементами являются трудовое законодательство; социальные административные органы, контролирующие и регулирующие взаимоотношения работодателей и трудящихся (Министерство труда, Министерство социальной защиты); судебно-правовые органы, призванные толковать и защищать нормы трудового права, а на практике трансформирующие эти нормы; коллективно-договорной процесс, в ходе которого характер и содержание трудовых отношений определяются руководителями предприятий и организаций, с одной стороны, и профсоюзами - с другой, непосредственно в ходе переговоров.

Преобразование основного фактора производства - рабочей силы в товар, а отсюда и заработной платы - в основной источник существования для большой массы населения породило особый вид социальной незащищенности - высокую вероятность того, что достигнутый уровень материального благосостояния может понизиться вследствие утраты заработка. Причем такая возможность не связана с личностными характеристиками отдельного человека и не зависит от его усилий, она определяется социальными причинами и поэтому носит массовый, общественный характер.

Заработная плата, выплачиваемая работодателем за участие работника в общественно организованном производстве, сегодня стала единственным источником существования для трудящихся масс - активной части населения. Углубление общественного разделения труда и развитие рыночных отношений нарушают непосредственную связь работника и его дохода с конкретным продуктом труда, с одной стороны, а с другой - разрушают традиционные формы материального обеспечения и социальной защиты за счет семейных и общинных форм ведения хозяйства и жизнеобеспечения.

Потеря средств к существованию в виде заработка может иметь целый ряд причин, основными из которых являются:

а) занятость в отмирающей отрасли производства или в отмирающей профессии, вследствие чего отсутствует спрос на данную рабочую силу;

б) утрата способности к труду вследствие болезни, несчастного случая, старости, инвалидности;

в) технологическая перестройка производства, отрасли, повышение требований к уровню образования работника, оставляющая его за порогом предприятия;

г) экономический кризис в стране, кризис перепроизводства, вызывающий безработицу.

Наличие такого явления, как трудовой риск обусловило возникновение социального страхования – как особой формы социальной защиты работника на этапе становления рыночной экономики.

Социальное страхование - это один из основных институтов социальной защиты, в том числе в сфере труда. В правовом цивилизованном государстве страхование предусмотрено на все случаи жизни. Мощная страховая отрасль высокоразвитых стран обеспечивает своим гражданам надежную социальную защиту. Увеличивая оборот, страховые компании инвестируют большие средства в различные отрасли народного хозяйства, помогая этим государству решать актуальные проблемы.

В задачи социального страхования входит материальная поддержка работников и их семей в случае утраты трудоспособности. Через его систему производятся выплаты пособий по болезни и от общего заболевания, от трудового увечья и от профессионального заболевания, по беременности и родам, на погребение, компенсация стоимости путевок на лечение и отдых. Через систему социального страхования обеспечивается сохранение и восстановление здоровья трудящихся, профилактика профессиональной заболеваемости и производственного травматизма.

Но социальное страхование включает не столько выплату денежных сумм и компенсаций, сколько создание правовых и экономических условий, которые стимулировали бы стремление трудиться эффективно, обеспечивая тем самым человеку и свое благосостояние, и благосостояние всего общества, способствовали бы защите трудовых прав, осуществлению основных социальных гарантий в области доходов населения, а также недопущению массовой безработицы.

В условиях перехода к рыночным отношениям актуальность социального страхования возрастает, поскольку разгосударствление и акционирование предприятий в корне меняют взаимоотношения государства и предприятия, работодателя и работника. Однако существующая в настоящее время в России система социального страхования справляется со стоящими перед ней задачами лишь частично. Государственные фонды социального страхования сегодня весьма маломощны, и более или менее устойчиво действует лишь для ограниченного круга государственных служащих. Работники же большинства сфер деятельности остаются практически не защищенными. Анализ показывает, что многие виды социальной защиты, обеспечиваемые через систему социального страхования, или неразвиты, или совсем отсутствуют. Это касается защиты и от произвола при увольнении, и от последствий травматизма на

производстве, когда пострадавшие не получают почти никакой медицинской, социальной и профессиональной реабилитации.

Но самое главное она не отвечает складывающимся условиям хозяйствования, и этим отчасти объясняются трудности становления рыночных отношений в стране.

Объективной предпосылкой для создания системы социального страхования в соответствии с потребностями общественного развития - это осознание и государством, и предпринимателями и работниками того факта, что отсутствие организации системы защиты может дестабилизировать общество. Вместе с тем это осознание нередко происходит очень трудно и в результате перманентного конфликта между основными субъектами общества. В истории социальных завоеваний в развитых странах прослеживается несколько этапов упорной борьбы трудящихся за свои права. На первом этапе в результате становления рабочего движения за права трудящихся, в защиту их и их семей появились законы, регулирующие условия труда и найма. На втором этапе, тесно связанном с деятельностью профсоюзов, произошло расширение сферы применения страхования: увеличилось количество профессиональных групп трудящихся, охваченных страхованием, уровень и продолжительность выплат пособий, участие предпринимателей и государства в системе страхования. На третьем этапе в сферу социального страхования вовлечены и трудящиеся с непостоянной или неполной трудовой занятостью, а также работающие самостоятельно и другие лица. Это означает, что общество осознало ответственность за неимущих членов, нуждами которых эта ответственность измеряется. В западных странах уже фактически на протяжении более ста лет действует трех сторонний принцип ответственности за социальную защиту граждан, за ее финансирование. Сторонами, участвующими в финансировании, являются: каждый трудозанятый гражданин, работодатель и государство.

В нашей стране эта система развивалась с отставанием. Причем, если в начале века развитие шло в том же направлении, что и на Западе, то с 40-х годов она была передана профсоюзам и огосударствлена. Система социального страхования, как уже говорилось, существовавшая в нашей стране, была приспособлена к условиям господства государственной собственности, а, значит, давала государству монопольные права определять виды и условия страхования, размер страховых взносов, перераспределять страховые ресурсы между страхователями, отраслями и территориями. В результате был утрачен страховой характер, взносы стали взиматься обезличенно, превратились в некий обязательный налог, стали инструментом перераспределительной политики государства, у трудящихся пропала мотивация участия в собственной социальной защите. Социальное страхование при этом потеряло финансовую самостоятельность и слилось с госбюджетом. Сложившийся в результате в сознании членов общества стереотип о гарантированном характере выплат по социальному страхованию сегодня сомнителен, и этому имеются объяснения.

В настоящее время произошли определенные изменения в политике государства: в Конституции РФ наряду с провозглашенными гарантиями социального соцобеспечения "поощряется добровольное социальное страхование". Изменения в социальном страховании будут происходить неизбежно и уже происходят. Пока не решен вопрос о социальной справедливости применительно к наемным работникам, не задействованы

стимулы повышения качества работы, наблюдаются большая дифференциация и одновременно уравниловка в оплате труда, сложно решается проблема адресности помощи. Успех социальной защиты в нашей стране во многом будет зависеть от организации системы защиты, ее структуры и их соответствия изменившимся условиям.

Переход к многоукладной экономике, развитие рыночных отношений, многообразие форм собственности обуславливают потребность в создании принципиально иной модели социального страхования. Новые формы государственного устройства исключают излишнюю централизацию управления системой страхования, а децентрализация процесса распределения требует создания социальной защищенности трудящихся на принципиально иной основе. Формы защиты, которые в нем предусмотрены, а значит, и его организация, различаются по видам, по особенностям и специфике, поскольку каждый вид социального риска имеет свою природу и по-разному проявляется в зависимости от того, какая категория трудящихся в него вовлечена.

Для того, чтобы социальное страхование определилось как социальный институт общества, необходим ряд предпосылок.

Первая - экономические условия, позволяющие государству и предпринимателям взять на себя расходы на социальную защиту, с одной стороны, и с другой - понимание ими того, что без такой защиты материальный урон обществу будет по размерам больше, чем затраты на нее.

Вторая предпосылка социальная. Она заключается в том, что общество осознает необходимость решения возникающих проблем по социальной защите трудящихся и их семей.

Третья предпосылка - массовое рабочее движение, организованное снизу (самоорганизация трудящихся в форме профсоюзов), соединенное с движением сверху (законодательные меры) с целью решения проблем.

Таким образом, потребность в социальном страховании возникает на определенном этапе экономического и социального развития общества. Для становления и функционирования социального страхованию требуется надежная система учета социальной и демографической статистики, поскольку оно предполагает количественную оценку и предварительный учет степени риска, социальное страхование предусматривает несколько видов услуг: денежные выплаты, компенсации, лечение, реабилитация, профилактика. Последние компоненты приобретают все большее значение в наше время, и эффективность всей системы определяется именно ими.

Но для нормального воспроизводства населения, его трудового потенциала недостаточно только социального страхования, охватывающего преимущественно занятое население и тем самым ограничивающего круг людей, получающих поддержку. Должна быть хороша развита система социальной защиты, которая должна включать еще один важный элемент - услуги и выплаты, предоставляемые в рамках социальной помощи. Только эти две формы социальной защиты и могут выполнить общую функцию, ради которой они и создаются.

Официальные документы фиксируют и основные виды социальной защиты, и круг охватываемых категорий населения, и некоторые количественные и качественные характеристики мер защиты. В частности, в конвенции 102 Международной организации труда речь идет о минимальных

нормах социального обеспечения. К ним относится помощь, осуществляемая в виде выплат (или страхового возмещения) в случаях снижения доходов, ущерба здоровью или смерти. В конвенции приводятся девять основных направлений социального страхования и обеспечения: медицинская помощь; пособия по болезни, по безработице, в связи с несчастными случаями на производстве, по старости, семейные пособия; пособия по беременности и родам, по инвалидности, в случае потери кормильца.

Все они в совокупности с пособиями по вспомоществованию составляют основу современной социальной защиты.

Но необходимо четко представлять, что социальные пособия или вспомоществование и социальное страхование это различные формы социальной защиты населения как трудоспособного так и не занятого. Соответственно по разному решаются многие вопросы социальных гарантий, в том числе и финансовые. Социальная защита, или социальное обеспечение, состоит из двух компонентов: социального страхования и социальной помощи. Разделение социальной защиты на социальное страхование и социальную помощь определяется прежде всего тем, что они финансируются из разных источников. Социальное страхование осуществляется за счет страховых (целевых) взносов работодателей и трудящихся. Фонды социальной помощи складываются из бюджетных ассигнований, т.е. за счет налогообложения.

Схему их основных характеристик можно представить следующим образом: (См.: схему № 1).

Схема 1

Особенности социального страхования и социальной помощи

Социальное страхование	Социальная помощь
1. Финансирование обычно осуществляется за счет работодателя и трудящихся с участием государства.	1. Финансируется за счет государства и местных бюджетов.
2. Участие населения является обязательным.	2. Выплаты производятся законодательно определенным категориям нуждающихся.
3. Выплаты производятся из специальных фондов, формируемых на основе взносов.	3. При оценке права на пособие учитываются доходы и размер собственности нуждающихся. Не все составляющие могут учитываться (личные накопления и пр.).
4. Зачастую не требуется дополнительных средств, так как часть фондов может быть инвестируема с целью получения прибыли.	4. Целью выдачи пособия является доведение уровня доходов до определенного обществом минимума с учетом размера семьи, обязательные выплаты и т.д.
5. Право лиц на пособие определяется взносами без учета нуждаемости.	5. Социальная помощь имеет общие черты с уровнем благосостояния и в отличие от социального страхования размер пособий, определяется законом.
6. Размер взносов и выплат может	

быть прямо связан с социальным положением лица (вдова, инвалид и т.д.) или с его заработком. 7. Страхование от несчастного случая на производстве обычно полностью финансируется работодателем. Участие государства возможно.	
--	--

Социальная защита в обществе выполняет ряд очень важных функций, помимо поддержки обездоленных. С ее помощью производится перераспределение доходов, осуществляется социальная справедливость. Перераспределение идет в трех направлениях.

Первое. Горизонтальное перераспределение между плательщиками налогов или взносов и получателями пособий (например, между семьей с детьми и бездетной семьей).

Второе. Вертикальное перераспределение, определяемое прогрессивным характером связанных с заработной платой взносов и ослаблением зависимости от заработной платы при исчислении выплат.

Третье. Возрастное перераспределение между молодыми и пожилыми членами общества.

В мечте с тем, понятно, что это взаимосвязанные формы и они органично должны дополнять друг друга. Однако особенности функционирования каждой из них предполагает различные меры по их становлению и развитию.

Осознание сложности развития рыночной экономики и трудности воспроизводства системы социальной защиты и социального страхования еще недостаточно для того, что обеспечить их эффективное развитие. И наверно в немалой степени это связано с тем, что обществом еще не до конца осознаны те имеющие недостатки в системе социального страхования, которые остались нам от прошлых времен, когда она создавалась в принципиальной иной социально-политической и экономической системе.

Недостатки существующей системы социального страхования

Многолетний мировой опыт основательно доказал, что социальную реформу следует считать как неразрывную составную часть экономической и финансовой стратегии любого государства. Однако этот основополагающий урок напрочь забывается сегодняшними реформаторами, которые упорно придерживаются старой последовательности: сперва рост, потом распределение, сперва остановить инфляцию, затем создать рабочие места; сперва свободная торговля, потом индустриализация; сперва плати, потом купи.

Результаты такого подхода видны повсеместно: проблема занятости приобрела универсальный характер; деградация жизни в городе и на селе привела к массовому обнищанию населения, росту профессиональных заболеваний, сокращению продолжительности жизни; социальное обеспечение и пенсионные фонды, где они существуют, постоянно испытывают финансовые затруднения, не говоря уже о чрезвычайно низком уровне соответствующих

выплат по социальному страхованию. О том, что социальная политика находится на втором плане, свидетельствует тот факт, что только через пять лет экономического реформирования Правительство Российской Федерации своим решением приняло 26 февраля 1997 г. (очевидно, под нажимом социального напряжения в обществе) Программу социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000гг., в частности по реформированию социального страхования. Будет ли эта Программа претворена в жизнь - трудно судить, поскольку в ней не просматриваются финансовые источники ее реализации (обеспечения).

Отсутствие сбалансированности экономической и социальной политики привели к тому, что существующая система социального страхования утратила основные признаки страховых отношений и фактически превратилась в часть налоговой системы государства. По существу страховые взносы предприятий - это взносы не базирующиеся на оценке социальных рисков. Скорее они представляют собой разновидность налога, взимаемого и перераспределяемого государством для выплаты социальных пособий и пенсий через многофункциональные централизованные фонды (Пенсионный фонд и фонд социального страхования).

Сегодня уже явно видно, что существующая система социального страхования имеет ряд существенных недостатков.

Один из них заключается в том, что в ее рамках продолжают действовать разные стандарты социальной защиты. Нормы социальной защиты не увязаны с размерами платежей в соответствующие фонды. Это в частности относится к досрочным (льготным) пенсиям, санаторно-курортному обслуживанию, размерам пособий по временной нетрудоспособности. В результате уровень социальной защиты отдельных категорий трудящихся различен, хотя их взносы по социальному страхованию одинаковы.

Действующий порядок уплаты предприятиями страховых взносов со всех расходов на оплату труда работников и исчисления пенсий из заработка, ограниченного определенным размером, вызывают серьезные возражения со стороны предприятий с высоким уровнем оплаты труда и в первую очередь негосударственных предприятий. Их руководители и работники справедливо считают свои взносы в систему социального страхования и обеспечения завышенными. Они высказываются за выход из общей системы и за создание систем социального страхования, объединяющих предприятия из различных секторов экономики.

Другим серьезным недостатком является то, что в преобразованиях данной сферы наибольшее внимание уделяется организационным и финансовым вопросам. Однако суть процесса децентрализации, а также формирования автономных систем страхования и обеспечения не только в организации финансового возмещения утраты трудоспособности, но и в формировании соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей приемлемый уровень социальных услуг. Это относится к медицинскому обслуживанию, к службам помощи безработным и особенно к социальной защите пострадавших на производстве, поскольку медицинская, социальная и профессиональная реабилитации фактически отсутствуют.

Много нерешенных проблем связано с реформой управленческого правового регулирования социального страхования. В соответствии с

действующим законодательством (ст. 226 КЗОТ РСФСР) управление государственным социальным страхованием с 1933 г. осуществляют профсоюзы. В связи с ликвидацией ВЦСПС и созданием в последние годы различных профсоюзных структур наметилась тенденция к обособлению и выделению фондов социального страхования в рамках отдельных отраслей, подотраслей и даже предприятий. Такие действия можно квалифицировать как осознанное разрушение сложившейся системы, растаскивание ее на "лоскутные" системы социальной защиты.

В соответствии с решением Правительства России и Совета Федерации независимых профсоюзов России от 25 декабря 1990 г. № 600 и от 4 января 1992 г. по совершенствованию управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование создан фонд социального страхования Российской Федерации и открыты единые текущие счета для республиканского и регионального отделений фонда. Создание фонда позволило приостановить развал системы социального страхования, но острота проблемы не снята. Главная причина в том, что существующая система не приспособлена к условиям многообразия форм собственности, ей недостает гибкости в передаче полномочий управления на более низкие уровни управления, нет механизма контроля за формированием и расходованием средств в интересах работников.

Не менее важным является и вопрос о финансовом обеспечении системы социального страхования. Мировая практика свидетельствует, что самым надежным и испытанным методом в рыночных условиях является трехканальное формирование фондов, когда большая часть нагрузки приходится на нанимателей, а меньшая распределяется между работниками и государством, заботящемся о самых незащищенных слоях населения.

Непосредственное участие трудящихся в финансировании фондов социального страхования позволяет им влиять на уровень своей социальной защиты, что имеет большой смысл в условиях перехода к рыночным отношениям. За рубежом, как уже отмечалось, применяется долевое участие трудящихся и предприятий в страховых взносах. В нашей стране, видимо, такая практика будет внедряться с трудом, поскольку за семьдесят лет сложились свои традиции в сфере социального страхования. Кроме того, низкий уровень заработной платы подавляющего большинства населения, существующие у населения стереотипы социальной справедливости не позволят быстро внедрить новую финансовую модель социального страхования. Она должна вводиться постепенно, поэтапно.

Еще одна проблема связана с тем, что страховые взносы предприятия никак не связаны с уровнями профессиональных рисков повреждения здоровья. Все предприятия, независимо от уровня опасности и вредности работ, уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, величины утраты трудоспособности начисляют одинаковые страховые взносы в Фонд социального страхования.

Существующий порядок сбора, аккумуляции страховых взносов и централизованное распределение поступающих средств между отдельными видами социального страхования и обеспечения делает неявной связь между страховыми случаями, которые охватываются социальным страхованием (болезнь, несчастный случай на производстве, материнство, старость), взносами предприятий и получение застрахованными пособий и пенсий,

Переход предприятий и организаций к рыночным отношениям вывел ряд противоречий в системе социального страхования, среди них, наиболее важные:

1. Государство отказывается от своей доминирующей роли и делегирует права и полномочия на региональный уровень и уровень предприятий. Происходит отказ от принципов бесплатности социальных услуг, начинает считаться нормой их оплата. Переход к системам платной медицины, социального обеспечения вызывает резкий рост финансовой нагрузки на предприятия. В этой связи возникает задача оптимизации страховых взносов как по всем, так и по отдельным платежам: в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости, Фонд медицинского страхования.

Существующий централизованный характер управления системами социального страхования по отдельным его видам требует новых подходов к координации, а также передаче ряда функций управления основным субъектам страхования - страхователям и застрахованным.

2. Переход к рыночным отношениям - длительный процесс и для переходного периода характерно снижение доли инвестиций, быстрые темпы физического и морального износа основных фондов, а значит, значительное понижение уровня охраны труда, ухудшение состояния производственной среды, зачастую неконтролируемый рост интенсивности труда. В результате резкое повышение профессиональной и производственно обусловленной заболеваемости, производственного травматизма, ухудшения состояния здоровья трудящихся, особенно в отраслях с высоким уровнем профессионального риска.

Хозяйственная самостоятельность для многих предприятий оборачивается финансовой неустойчивостью. Это обуславливает в свою очередь необходимость усиления роли социального страхования как важнейшего и определяющего института социальной защиты. Тенденция к возрастанию страховых выплат, финансовой напряженности страховых выплат, финансовой напряженности страховых фондов требует создания целого ряда финансовых буферов и противовесов, например, социального банка для перестраховки между основными видами страхования, а также механизма страховой солидарности различных профессиональных групп трудящихся. Это особенно важно для отраслей с высоким уровнем профессионального риска (угольная и другие отрасли горнодобывающей промышленности), которые в новых условиях без солидарной помощи других отраслей не смогут обойтись.

В этой связи координирующая роль государства резко возрастает. Требуется безотлагательное законодательное определение величин страховых взносов в различные отрасли социального страхования, нормативное определение минимально-необходимых уровней социальных гарантий, создание механизмов страховой солидарности отдельных профессиональных групп трудящихся, а также механизмов увязки страховых взносов с уровнем рентабельности отраслей, прибыли и налоговых отчислений.

3. Стремление правительственных и законодательных структур создать принципиально новые структуры социального страхования, игнорируя профессиональную их принадлежность и накопленный опыт, вызывает целый ряд нежелательных последствий. К их числу можно отнести следующие:

- средства социального страхования отчуждаются от страхователей и их расходование становится бесконтрольным;

- значительно увеличивается аппарат управления, неизбежно сокращаются расходы на профилактику заболеваемости и реабилитационные услуги, поскольку систему здравниц профсоюзы фактически передали коммерческим структурам,

4. Сложный социально-экономический и политический характер современных преобразований в том числе и в области социального страхования вызывает необходимость качественно нового стратегического (законодательного) и оперативного (контрольно-распорядительного) управления в этой сфере. В условиях коренной ломки экономической модели хозяйствования реформу системы социального страхования проводить трудно вдвойне. Сложившиеся в сознании населения упрощенные стереотипы социального страхования как объекта забот государства и профсоюзов затрудняют выработку новой модели социального страхования. Требуется широкая разъяснительная работа в обществе (среди населения и управленческого аппарата всех уровней) по поводу того, что успешное осуществление всех социально-экономических реформ возможно в случае достижения общественного согласия по уровню социальной защиты трудящихся и всего населения по важнейшим ее составляющим на переходный период.

В нынешних условиях реформирование общества далеко не всегда осуществляется согласованно, и изменения в социальной сфере не увязываются с протекающими экономическими и политическими процессами. В итоге в основном сохраняется прежняя система социального страхования, принципы ее организации и функционирования. Из недостатков этой системы можно указать следующие:

- не работает принцип личной ответственности гражданина за формирование достойных условий жизни, т.е. у людей отсутствует стремление быть застрахованным по различным видам социального страхования как в обязательной, так и в добровольной формах;

- неразвита система социального страхования, ее инфраструктура, отсутствует многообразие видов;

- не создана система расчетов финансовых средств для различных (или хотя бы отдельных) видов страхования, не учитываются профессиональный и региональный признаки;

- неразвиты принципы самоорганизации и самоуправления системы социального страхования и сеть негосударственных учреждений страхования, практически не привлечены к управлению непосредственные участники страхования - работники и работодатели, в результате чего отсутствуют ее "прозрачность", а значит и доверие.

Социальное страхование вправе рассматриваться как институт партнерства, и его распространение в обществе в определенном смысле есть производная от зрелости как партнеров, так и их отношений. Поэтому, на наш взгляд, объективным условием становления системы социального страхования является экономическое развитие общества, а субъективным - уровень зрелости общественного сознания.

Принципиальными недостатком отечественной системы социального страхования можно считать:

- устраненность страхователей от участия в управлении системой социального страхования;
- отсутствие в финансовом механизме системы социального страхования возможности оценки финансовой нагрузки на плательщиков;
- несоответствие страхового риска страховым выплатам.

Последнее приводит к недостаточности социальной защиты и разбалансированию всей системы социального страхования. К сожалению, при реформировании существовавшей системы социального страхования, и создании новой наибольшее внимание уделяется процессам децентрализации и некоторым другим организационным вопросам, но выработка механизма определения размеров взносов по социальному страхованию, порядок финансового возмещения утраты работоспособности, формирование соответствующей инфраструктуры по обеспечению приемлемого уровня социальных услуг так и остаются неразработанными.

В области социального страхования не решены еще вопросы как управленческого - не разграничены компетенции между центром и субъектами Российской Федерации, так и действующего законодательства - сохраняются и продолжают действовать устаревшие нормативные акты, не соответствующие изменившимся экономическим условиям и другим законодательным актам.

Произошедшие изменения еще не позволяют считать систему социального страхования в достаточной степени адаптированной к современным социально-экономическим условиям. Эти изменения должны быть более существенными.

Так с введением так называемых социальных пенсий пенсионное обеспечение получают и те, кто ранее не работал по разным причинам. Пособия по социальному страхованию теперь могут получать не только причисляемые к категории наемных работников, но и так называемое самозанятое население: члены кооперативов, фермеры и даже работники религиозных организаций. При начислении пособий сняты ограничения на заработок. Существенные изменения затронули и систему охраны материнства и детства: увеличены сроки выплат по беременности и родам, семейные пособия получают теперь все семьи, имеющие детей. Кроме того, были приняты законы о медицинском страховании и на случай безработицы.

Однако эти меры можно определить скорее как частные, а не как конструктивные, на глобальном уровне. С их помощью не преодолеваются "недостатки системы социального страхования, сложившиеся в условиях централизованного административно-планового ведения хозяйства". По существу отдельные изменения в законодательстве в основном негативно влияют на его целостность, при этом страдает социальная защищенность граждан. Расширение охвата пенсионным обеспечением не приблизило размеры пенсий к уровню прожиточного минимума, к тому ж сегодня практически не учитывается трудовой стаж.

Очевидно, что система социального страхования в условиях социалистического общества решала иными задачи. Принципиально другими были социальная политика и роль государства. Прежняя система сводилась в основном к решению двух задач: определение пропорций экономического развития и формирование общественных фондов потребления. Она заключалась в жестком регулировании не только экономической сферы, но и

жизни всего общества. Предприятия выступали инструментом проводимой государством политики, и их социальная и экономическая функции совпадали с государственными. В зависимости от приоритета той или иной отрасли, предприятия предоставляли работникам соответствующий уровень социально-экономического обеспечения.

В таких условиях ни социальная, ни экономическая политика не могли саморазвиваться, и миф о возможности построения социалистического рая на земле был разрушен. Но, видимо, сильна тяга к мифологизации, и на смену утраченному пришел новый миф, в котором тот же рай представлялся уже на основе капиталистических отношений. С началом общественных преобразований существовавший ранее "конфликт труда и государства" в определенном смысле удалось преодолеть, но почти сразу же пришлось столкнуться с новым - "конфликтом труда и капитала", который хорошо знаком странам с рыночной экономикой. Они пытаются его разрешить с помощью проведения соответствующей социальной политики.

Несовершенство действующей системы социального страхования обусловлено прежде всего тем, что не была разработана методология ее реформирования, большее внимание уделялось решению частных вопросов. Разработчики законопроектов часто стремятся удовлетворить интересы лишь одной из сторон - участников социального страхования, но забывая, что без комплексного согласования интересов всех участников эффективной эта система быть не может.

Безусловно, изменения в области социальной защиты произошли, и прежде всего относятся к пенсионному обеспечению, медицинскому страхованию, к сфере занятости, к обеспечению при временной утрате трудоспособности. В частности, в этих видах страхования были созданы автономные внебюджетные фонды. Однако социальная политика в целом, необходимо еще раз подчеркнуть, направлена преимущественно на решение частных вопросов, а не на выработку методологии или идеологии общественных преобразований.

Общие принципы построения системы социального страхования.

Реформирование безусловно длительный процесс, но осуществить его поэтапно реально. Известно, что перестройка системы социальной защиты населения вызвана экономическими реформами, осуществляемыми в России в настоящее время. Ее эффективность зависит от четкого представления о роли системы в социальной жизни, об ее механизмах, субъектах и объектах.

На смену единой системы государственного социального страхования сегодня приходит новая, с разветвленной сетью внебюджетных видов страхования: социального, медицинского, пенсионного, а также связанного с проблемой занятости. Сюда же входит и добровольное, т.е. не государственная система социальное страхование

Соответственно социальное страхование осуществляется в различных видах в зависимости от причин потери заработка: страхование от несчастных случаев, на случай болезни, по старости, по инвалидности, страхование материнства, на случай потери кормильца и по безработице. Оно имеет разные

формы и соответствующие способы их организации: обязательное, добровольное, а также ряд переходных форм, которые можно определить как "условно обязательное страхование". Страхование может иметь общегосударственный характер, а может быть местным.

Но не смотря на наличие разнообразных форм сохраняется некие общие принципы социального страхования. В частности, социальное страхование определено в Декларации прав человека как форма социальной защиты при наступлении случая социального риска и потери средств к существованию по независящим от человека причинам. Отсюда следует, что цель социального страхования - обеспечить трудящимся прежде всего экономическую защиту при наступлении разных случаев, которые приводят к потере дохода и утрате возможности заработка. К такого рода страховым случаям относятся: временная нетрудоспособность, инвалидность, старость, рождение ребенка и уход за ним, смерть и др.

Другим принципом выступает то, что система социального страхования действует на основе личной ответственности каждого гражданина, которая обеспечивается его участием в вопросах как финансирования, так и управления системой. Для рыночной экономики, а значит и для социального страхования, принцип личной ответственности является основным, согласно которому каждый человек должен самостоятельно принимать решение: каким образом он участвует в экономической жизни общества и как он обустроивает свою жизнь. Личная свобода сопряжена с личной ответственностью за принятие решений.

Наряду с этим данная система характеризуется принципом солидарности, согласно которому размер взносов зависит от величины доходов страхуемого, а получаемые по системе социального страхования услуги - от состояния его здоровья и соответствующих потребностей. Важно здесь подчеркнуть, что социальное страхование должно финансироваться как за счет страховых взносов трудящихся по найму, так и предпринимателей, и в некоторых случаях могут быть привлечены средства госбюджета. Социальная помощь строится исключительно на использовании госбюджетных средств; из них выплачиваются пособия нуждающимся, тогда как в страховании организуются специальные страховые фонды.

Тем самым осуществляется определенная компенсационная помощь трудящихся с более высоким заработком тем, чьи заработки ниже. Социальное страхование - это по сути институт социального партнерства, солидарности и соглашения, и уровень его развития определяется зрелостью основных субъектов - работников, предпринимателей и государства, балансом сил и согласованностью их интересов. В рамках социального страхования не только осуществляются материальные выплаты, компенсирующие утрату доходов при наступлении страхового случая, но и оказываются услуги: профилактические, лечебные, реабилитационные, значение которых с развитием страхования возрастает, и именно они в итоге определяют эффективность этой системы.

Цель социального страхования - профилактика, снижение уровня социального риска для трудового населения и компенсация при наступлении страховых случаев. Цель социальной помощи - поддержка наиболее уязвимых категорий населения, доведение уровня их доходов до определяемого обществом некоторого минимума, например прожиточного.

Зарубежный опыт развития систем социального страхования свидетельствует, что необходимыми условиями обеспечения действенной защиты могут считаться следующие:

- осознанное участие населения в социальном страховании;
- согласованные действия правительства, союзов предпринимателей и профсоюзов, достигаемые на основе принципа трипартизма;
- полная ответственность партнеров за обеспечение действенной защиты трудящихся.

В соответствии с этим основу новой модели социального страхования должны составлять следующие направления:

- определение роли, прав и обязанностей основных субъектов социального страхования;
- законодательное закрепление основных видов социального страхования;
- разработка минимальных норм социальной защиты для каждого вида страхового случая, определение порядка назначения пособия и оказания всех видов социальной помощи;
- определение основных источников финансовых поступлений в фонды социального страхования и обоснование модели распределения финансового бремени между всеми участниками;
- определение состава и структуры органов страхования, их функций, полномочий, ответственности гарантов надежности социальной защиты
- с развитием рыночной экономики переход к системе

социального страхования на новых принципах закономерен, но при этом принципиально меняется роль каждого субъекта.

Государство перестает быть единственным собственником средств производства и главным страхователем, но оно остается одним из участников системы социального страхования.

Его основными функциями становятся:

- формирование экономических и правовых предпосылок, условий для становления и развития социального страхования, включая содействие развитию инфраструктуры; создание законодательной базы социального страхования, определение обязательных его видов, а также размеров страховых взносов, пособий и услуг;
- гарантирование социальной защиты в области социального страхования, контроль за исполнением законов и за уровнем обеспечения социальной защищенности трудящихся;
- посредничество в области трудовых отношений с целью согласования интересов субъектов этих отношений;
- оказание необходимой целевой помощи наиболее социально-уязвимым категориям населения в рамках социальной помощи, а также финансовое участие в некоторых видах социального страхования, предполагающих долю ответственности государства.

Работодатели (или предприятия):

- участвуют в социальной защите своих работников в процессе трудовой деятельности, а также в обеспечении при утрате ими трудоспособности или

прекращении трудовой деятельности вследствие сокращения рабочих мест, либо при выходе на пенсию;

- финансируют расходы на страховую защиту, а также на проведение профилактических мер по предупреждению травматизма и профессиональных заболеваний.

Работник несет личную ответственность за свое здоровье и благосостояние, платит страховые взносы и активно участвует в управлении социальным страхованием. Право на участие в управлении он может реализовать либо непосредственно, либо через представителей в лице профсоюзов и других общественных организаций, которые выступают посредником в системе не только социально-трудовых отношений на производстве, но и социального страхования.

Обязательность социального страхования не предполагает получения согласия от страхуемого, т.е. действует автоматически, но его права в данной системе ни в коей мере не ущемляются. Страхуемый лично ответственен за собственные здоровье и благосостояние в условиях трудовых отношений, поскольку ответственность должна быть справедливо распределена между всеми участниками этих отношений.

Принцип личной ответственности в рамках системы социального страхования, как мы уже говорили, с необходимостью дополняется принципом солидарности, выражающимся в определенном перераспределении средств между людьми с разными уровнями дохода (зарботка), которое заключается в возможности получения каждым трудящимся достойного уровня поддержки при потере трудоспособности.

На основании вышесказанного можно сформулировать основные положения **концепции социального страхования**.

Первое состоит в том, что социальное страхование должно разделяться на отдельные виды. "Только в этом случае обеспечивается максимальный учет природы риска, точный расчет финансовых средств, необходимых для страхования отдельных видов риска и исключается скрытое перераспределение средств". Дополнительным аргументом необходимости повышения эффективности социальной защиты выступает однородность и общность интересов страхуемых. Этот фактор способствует осознанию важности такой формы социальной защиты и росту солидарности.

Второе положение заключается в том, что в основу разделения социального страхования на разные виды должны лечь конкретные социальные риски как "функциональный признак защиты", что повысит адресность защиты и сделает более совершенным финансовый механизм ее обеспечения. Защита должна осуществляться с целью минимизации этих рисков, наиболее полного обеспечения при их наступлении и проведения комплекса профилактических мер.

Исходя из того, что социальное страхование в целом взаимосвязано с трудовой деятельностью, основными видами его могут быть следующие:

- медицинское страхование;
- страхование на случай безработицы;
- страхование пенсий, в том числе должны учитываться разные причины выхода на пенсию: по старости, по инвалидности, в результате общих заболеваний и несчастных случаев;

- страхование по болезни, когда последняя влечет за собой временную утрату трудоспособности;

- страхование от несчастных случаев на производстве, которые могут носить характер производственных травм или профессиональных заболеваний и предусматривать как временную, так и постоянную утрату трудоспособности. Последний вид социального страхования целесообразно сделать самостоятельным в виду специфики его природы, требующей особого внимания и иного организационного построения. На этом остановимся чуть позже.

Социальное страхование должно иметь комплексный характер, чтобы "все поле социального риска было обеспечено соответствующими формами защиты". От этого во многом будет зависеть эффективность не только каждого вида страхования, но и всей системы.

Третье положение относится к созданию различных форм социального страхования, причем, учитывая разнообразие в условиях труда и природно-климатических условиях проживания для России, предлагается использование трех обязательных форм страхования - общего, профессионального и территориального социального страхования.

Общее социальное страхование является обязательным для всех трудящихся без учета формы собственности предприятия. Профессиональное - обязательно для учета высокого уровня профессионального риска, который свойствен некоторым отраслям промышленности или видам профессий. Территориальное - необходимо для проживающих в сложных или экстремальных природно-климатических условиях, от которых может зависеть и специфика труда.

Реализация указанных и иных концептуальных принципов социального страхования требует прежде всего разработки законодательного акта "Основы социального страхования в РФ" как некоторый "кодекс" либо "рамочный закон". Он должен стать базовым для разработки и создания различных видов (систем) социального страхования, соответствующих законодательных актов.

При реформировании системы соцстраха встают следующие неотложные задачи:

- изменить правовой статус органов страхования, т.е. вывести их из-под непосредственного государственного руководства, и утвердить их автономность;

- создать систему социального страхования от профессиональных рисков, от производственных травм и профессиональных заболеваний;

- привести в соответствие финансовое обеспечение профессиональных и региональных, т.е. досрочных пенсий, пенсий за выслугу лет с численностью работников, пользующихся в настоящем и в будущем этим правом, с критериями профессионального риска;

- создать механизмы защиты социального страхования от инфляции;

- на межотраслевом и межрегиональном уровнях необходимо создать центры реабилитации и разного рода научно-исследовательские центры для изучения проблем развития социального страхования;

- для самозанятого населения создать специальные региональные и отраслевые кассы как для сбора средств, так и для осуществления выплат по социальному страхованию;

- создание социальных судов для разрешения споров в области социального страхования.

Все перечисленные мероприятия относятся к первому этапу реформирования системы социального страхования, меры же по совершенствованию тех или иных видов и форм социального страхования необходимо осуществлять поэтапно, в соответствии с общей социально-экономической политикой страны.

Анализ практики и тенденций развития систем социального страхования в развитых странах, а также принципиальных положений, заложенных в конвенциях и рекомендациях МОТ и МАСО, свидетельствует о том, что важнейшими методологическими подходами, на базе которых целесообразно совершенствовать и развивать систему социального страхования, могут служить следующие принципиальные положения.

Первое. Повышение уровня социальной защиты трудящихся возможно при согласованных действиях правительственных, предпринимательских и профсоюзных структур, всех членов общества. Требуется достижение социального согласия в обществе с помощью совершенствования механизмов социального страхования и обеспечения. Каждый член общества должен осознанно участвовать в оказании помощи своим согражданам, нуждающимся в поддержке, будучи уверенным, что в свое время ему будет оказана помощь. Социальный консенсус требует укреплять и усиливать с помощью законодательных и нормативных актов правительства, предпринимателей, профсоюзов на базе механизмов трипартизма.

Второе. Совершенствование таких механизмов социальной защиты, какими являются системы социального страхования и социальной помощи, возможно при условии гармонизации отношений основных субъектов: трудящихся (их семей), работодателей и государства. Выполнение обязанностей в рамках такой ответственности означает, что на переходных этапах (которая переживает Россия) требуется определенное перераспределение ресурсов в поддержку мер по сохранению приемлемого и доступного уровня жизни.

Изменение пропорций этого перераспределения касается всех субъектов и их ресурсов: принадлежащих самому трудящемуся (поощрение целевых сбережений в дополнение к пенсионному обеспечению, накоплению средств на случай болезни), семье (повышение целевой ориентации накоплений), работодателям (сбалансированности расходов на заработную плату и средств на обязательные и добровольные виды социального страхования) и государству (совершенствование механизмов бюджетного обеспечения социальной помощи, а также социального страхования государственных служащих).

Масштабы перераспределения средств будут зависеть от наличия ресурсов и целей, поставленных перед собой каждой из заинтересованных сторон, но перераспределение должно в обязательном порядке предусматривать обеспечение базового прожиточного минимума с такими размерами выплат (страховых сбережений), которые позволяют достойно преодолевать трудности.

В этой связи одной из основных целей в области социальной защиты является построение механизмов по сбалансированию интересов всех субъектов по гармонизации общей ответственности, основанных на общенациональной, коллективной и личной ответственности.

Третье. Совершенствование механизмов социальной защиты возможно при органическом сочетании систем социального страхования и социальной

помощи. Их взаимодополняющая роль может быть обеспечена за счет построения следующей трехуровневой системы социальной защиты.

Минимальный уровень социальной защиты обеспечивается за счет государства (бюджетные источники финансирования), управляется правительственными структурами, имеет своей целью удовлетворение основных нужд **беднейших** слоев населения на уровнях прожиточных минимумов. Условие предоставления социальной **помощи** - **проверка** материального положения граждан. В первую очередь это относится к социальным **гарантиям** граждан.

Страховая солидарность достигается в основном благодаря внесению взносов самими застрахованными и работодателями, в необходимых случаях привлекаются дотации из государственного бюджета. За уровни отсчета целесообразности предусмотреть минимальные размеры пособий (не ниже предусмотренных соответствующими конвенциями МОТ) и услуг, которые являются формой страховой защиты от социальных рисков, закрепление законодательно и **отражающие** существующую в стране степень и виды страховой солидарности. Учет социальных рисков находит свое выражение в существующих видах (отраслях) обязательного социального страхования и дифференцированных отчислениях (страхование от несчастных случаев на производстве, на случай заболеваний, безработицы). В то же время, если социальный риск имеет достаточно известные и стабильные характеристики, обязательные страховые выплаты целесообразно строить на принципах **единообразия** (пенсии по старости, медицинское обслуживание и т.д.)

Дополнительный уровень. Задача разделения ответственности по социальной **защите** между основными субъектами **требует** своего разрешения также с помощью личных **инициатив** как самих трудящихся, так и работодателей, будь то напрямую или через частные пенсионные фонды или коммерческое страхование. По существу этот уровень должен всегда быть нацелен на предоставление дополнительной помощи с **учетом** каждого человека, которая дополняла бы собой социальную **защиту**, основанную на солидарности, но не в ущерб **последней**. Такие дополнительные системы, являясь нацеленными на отдельно **взятого** трудящегося и его семью, требуют тем не менее осуществления определенного, предусмотренного **законом** контроля с тем, **чтобы** эти **системы** соответствовали действующим нормам, касающимся практики инвестирования, передачи прав и ответственности управления.

Представляется, что основу новой модели социального страхования, соответствующей рыночной экономике, составляют следующие направления:

- определение роли, прав и обязанностей основных субъектов страхования - работников, работодателей, страховых организаций и государства;
- обоснование основных видов социального страхования как самостоятельных автономных систем социальной защиты;
- определение минимальных норм социальной защиты в случае утраты трудоспособности, круга лиц, подлежащих обязательному страхованию) порядка назначения пособий, оказания всех видов **социальной** помощи;
- определение основных источников финансовых поступлений в фонды страхования, обоснование социально-справедливой модели распределения финансового "бремени" между работодателями, **застрахованными** и

государством, достижение на этой основе социального консенсуса по доле вкладов всех заинтересованных сторон;

- определение состава и структуры органов страхования, их функций, прав и полномочий, ответственности, условий и субъектов правопреемства, гарантов финансово-правовой стабильности и надежности социальной защиты.

Кратко основные направления реформирования системы социального страхования можно выразить в следующих формах.

1. Социальное страхование имеет свою специфическую особенность, определяемая природой страхования. А именно создание механизма возмещения убытка при возникновении случая (так называемого страхового случая) невосполнимого другими способами потерянного дохода. Страхование это потеря «страха» при наступлении случая потери дохода, поскольку в этом случае выплачивается определенная сумма, позволяющая осуществлять свой жизненный цикл. Но это не простое вспомоществование как в случае социального обеспечения или помощи, для инвалидов (например). Возмещение предполагает только при наступлении страхового случая и только при условии участия самого страхуемого в системе социального страхования.

Как уже отмечалось, целью реформирования государственного социального страхования является создание финансово устойчивой системы, обеспечивающей гражданам установленные государственные гарантии по защите от социальных и профессиональных рисков, связанных с утратой заработка, работы, здоровья, а также более эффективное использование страховых средств. Однако для действующей системы государственного социального страхования, особенно в отношении размеров страховых взносов, уровня, условий назначения и выплаты пособий, в большей степени характерны принципы социального обеспечения, чем страхования. В то время как добровольное социальное страхование в полной мере действует на принципах именно страхования.

В большинстве видов современного государственного социального страхования отсутствует дифференциация страховых взносов, что не позволяет задействовать механизм экономической заинтересованности работодателя в снижении страховых рисков и связанных с ними выплат. Размеры страховых взносов по видам страхования определяются без достаточного обоснования и использования расчетов. Как следствие, при высоких страховых тарифах уровень соответствующих выплат явно недостаточен, а социальные страховые фонды постоянно испытывают финансовые затруднения. Внебюджетные социальные фонды зачастую выполняют не свойственные страхованию функции, выплачивая различного рода пособия, компенсации и оплачивая другие не страховые расходы. Сохраняется правовая неопределенность отдельных видов страхования и отсутствует единая законодательная база системы государственного социального страхования.

Как известно в настоящее время развиваются два вида социального страхования - государственное и негосударственное (обязательное и добровольное), направленные на обеспечение социальных гарантий по защите граждан от социальных и профессиональных рисков.

В добровольном социальном страховании более менее точно определен размер взносов и порядок их выплат. Во всяком случае существующая система позволяет реформировать и развивать ее в нужном направлении в интересах как

страховых компаний, так и страхователей и всего общества. Хотя понятно, что и в данной системе страхования имеется не мало сложностей и нерешенных вопросов. Государственная и добровольная формы социального страхования могут удачно сочетаться, если только будет правильно организовано их взаимодействие. Вместе с тем, современное развитие государственного страхования в меньшей степени способствует такому взаимодействию, поскольку слабо отработана структура данного вида страхования.

2. Реализация важнейших принципов социального страхования:

ответственность общества и государства за бережное отношение к личности; государственные гарантии, связанные с обеспечением по социальному страхованию; ответственность страхователя и страховщика за обеспечение прав застрахованных лиц и личная ответственность работников за сохранение своего здоровья и трудоспособности и прочее есть основополагающие принципы как добровольного так и обязательного страхования, и следованию им является принципиальным моментом всей системы социальной защиты.

3. Реформирование структуры государственного социального страхования необходимо осуществлять исходя из того, что наиболее эффективно защита от социальных и профессиональных рисков может быть организована в рамках отдельных видов социального страхования, в частности:

- пенсионное страхование;
- страхование в случае временной нетрудоспособности, включая санаторно-курортное обслуживание и оздоровление, а также в случае материнства;
- страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; медицинское страхование;
- страхование по безработице.

Предлагаемая структура обеспечивает максимальный учет природы риска, точный расчет финансовых средств, необходимых для страхования, приемлемый уровень социальной защиты, исключает скрытое перераспределение финансовых средств, неизбежное при применении объединенных систем.

4. Реформирование системы социальных пособий необходимо осуществлять по двум приоритетным направлениям:

- установление экономически обоснованных размеров социальных пособий в соответствии с уровнем заработка, стажем трудовой деятельности и размерами перечисленных страховых взносов. Решение этой проблемы можно осуществить на основе персонализированного учета страховых взносов по отдельным видам страхования, повышения заинтересованности застрахованных лиц в увеличении страховых отчислений за счет собственных средств и контроле за расходованием страховых средств;

- упорядочение требований к предоставлению социальных пособий. Должен действовать принцип, в соответствии с которым при наступлении страхового случая пособие выплачивается только при утрате заработка.

5. Предстоит реформировать систему страховых платежей и взносов в государственном социальном страховании.

Необходимо ввести трехканальную схему поступления средств, в соответствии с которой большая часть нагрузки будет приходиться на работодателя, а меньшая - распределяться между работниками и государством.

Соотношение между уплачиваемыми взносами намечается устанавливать в зависимости от вида страхования. При этом страхование, связанное с вредом, причиняемым здоровью работника, должно осуществляться полностью за счет взносов работодателя, а страхование минимальных гарантий неработающих граждан - за счет бюджетных средств.

Существенным фактором совершенствования системы страховых взносов должна стать дифференциация тарифов страховых взносов в зависимости от величины расходов по каждому виду страхования, обусловленных состоянием общей и профессиональной заболеваемости, производственного травматизма и других социальных и профессиональных рисков.

Это будет стимулировать работодателя в целях экономии финансовых средств осуществлять меры по улучшению условий и охраны труда, профилактики и снижения заболеваемости работающих.

Предусматривается также постепенное расширение участия работников в уплате страховых взносов, что позволит активизировать роль доходов населения в решении важнейших социальных проблем.

6. В целях достижения финансовой устойчивости страховых фондов необходимо освободить внебюджетные социальные фонды от несвойственных им функций по выплате различных видов пособий и платежей не страхового характера, обеспечить использование актуарных расчетов при определении тарифов страховых взносов, привлечь к их сбору органы налоговой службы, а также усилить государственный и общественный контроль за использованием страховых средств на всех уровнях их формирования и расходования.

7. При едином методологическом подходе к функционированию систем социального страхования реформы в отдельных видах страхования необходимо предусмотреть некоторые их особенности.

В системах страхования на случай временной нетрудоспособности и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний надо ввести отраслевую дифференциацию страховых взносов в зависимости от отраслевых профессиональных рисков, перевести выплаты не страхового характера на бюджетное финансирование.

В системе пенсионного страхования ввести при назначении трудовых пенсий персонализированный учет пенсионных взносов.

В системе обязательного медицинского страхования постепенно повышать ставки страховых взносов до уровня, обеспечивающего полное финансирование гарантированного перечня медицинских услуг работающему населению, а также завершить переход к полному финансированию этих услуг неработающему населению за счет взносов территориальных бюджетов.

В системе страхования по безработице предполагается осуществить переход на бюджетные принципы финансирования всех выплат не страхового характера.

8. Важнейшим в реформировании социального страхования является создание современной нормативной правовой базы, регулирующей правовые, экономические и организационные основы государственного социального страхования, и соответствующей системы управления социальным страхованием.

Федеральный закон об основах государственного социального страхования в Российской Федерации должен стать рамочным законом, на базе которого в последующем будут подготовлены и приняты федеральные законы по отдельным видам страхования.

Предстоит принять новые федеральные законы по страхованию от несчастных случаев на производстве, по обязательному социальному страхованию (на случай временной нетрудоспособности и материнства), а также внести необходимые изменения в действующие законы по другим видам страхования.

Систему законодательных актов должны дополнить федеральные законы, на основании которых устанавливаются тарифы страховых взносов и платежей, осуществляется их дифференциация, федеральные законы о страховых обязательствах и страховом контроле и т.п., а также нормативные правовые акты, регулирующие другие отношения в системе социального страхования,

9. Сложность решения поставленных задач требует сохранения в переходный период за государством функции управления системой социального страхования. В отдельных видах государственного социального страхования (за исключением страхования от безработицы) необходимо расширить участие и повысить роль страховых организаций, имеющих соответствующие лицензии и удовлетворяющих специальным требованиям к уставному капиталу, резервированию средств и др., которые обеспечивают гарантии выполнения страховых обязательств.

10. Соответственно необходимо дальнейшее развитие негосударственных видов обязательного и добровольного страхования, включая обязательное страхование профессиональной ответственности в случаях повышенной опасности жизни и здоровью граждан.

11. По мере становления представительных органов наемных работников и работодателей будет осуществляться либерализация системы социального страхования на основе формирования самоуправляемых негосударственных профессиональных объединений работников и работодателей как в отраслевом, так и в региональном разрезе при сохранении за государством законодательных и контрольных функций.

Реформирование системы социального страхования необходимо осуществлять поэтапно, с учетом роста оплаты труда и улучшения общеэкономической ситуации.

Механизмы реализации модели социального страхования

В документах, регламентирующих деятельность социального страхования и социальной помощи, прежде всего должны быть точно определены термины и понятия (понятийные конструкции). Это позволит однозначно понимать статьи документов, сделает их работоспособными, предотвратит их расширительное толкование. Особенно это касается разработки законов по социальному страхованию.

В связи с тем, что система социального страхования требует своего реформирования, различными заинтересованными организациями создавались разнообразные законопроекты по социальному страхованию. Это были (и остаются) очень известные и безусловно компетентные в области социального

страхования организации. В частности речь идет о законопроекте, подготовленных специалистами законодательных органов, и соответствующего ведомства, системы социального страхования и профсоюзами. Естественно, что при этом каждый заинтересованный субъект старался реализовать в этих и других документах прежде всего свои интересы. Мы проведем анализ только некоторых законопроектов. Понятно, что в данном случае нас в меньшей степени интересует кем были подготовлены данные законопроекты, сколько те концептуальные положения и ключевые понятия, которые были положены в их основу. Прежде всего речь идет о таких понятиях как «государственное» страхование, «субъект» страхования и самого понятия «страхование».

Прежде всего в законопроектах естественно рассматриваются вопросы социальной защиты, социального обеспечения и страхования. И это первый и ключевой вопрос по которому наблюдаются до сегодняшнего дня существенные различия.

Так, в законопроектах говорится о пособиях по социальному страхованию. Это не совсем точно, так как совмещены две различные по механизму функционирования системы: социальное страхование и социальное обеспечение. Первая предусматривает договорной принцип (даже при обязательном отчислении) взаимодействия и равенства субъектов системы. Вторая предполагает пассивную защиту, в социальном страховании выдается не пособие, а возмещается ущерб, выплачиваются страховые средства и т.д.

Авторы документов часто остаются в плену старой схемы государственного регулирования системы социального страхования, основанной на принципах бесспорного и обязательного изъятия средств и распределения их среди застрахованных. И работодатели, и работники (застрахованные), и общественные организации при этом остаются вне поля деятельности системы социального страхования. Они по-прежнему объекты воздействия, а не субъекты деятельности.

На методологическом уровне в законопроектах охарактеризованы виды и формы социального страхования как обязательного и в силу этого гарантированного, разработана новая система управления - фонд социального страхования, который является фактически государственным образованием и ограничен только финансово-кредитными полномочиями.

Определенный интерес представляет достаточно четкая организационная схема: источники финансирования и порядок управления средствами социального страхования, законодательно установлена форма контроля за деятельностью фонда социального страхования и всей системы, выделены ее основные субъекты, определен статус каждого из них, хотя взаимодействие их и не разработано. В систему социального страхования включены: государственное обязательное, негосударственное (дополнительное), добровольное, а также пенсионное, по безработице и медицинское страхования, хотя наиболее детально представлено только государственное обязательное страхование. Хотя в законопроекте организационная схема разработана достаточно подробно, однако в том, как будет управляться сама система, много неясностей: четко не представлена структура управления на местах, кроме упоминания об отделениях фонда; не определены характер деятельности фонда на предприятиях и его взаимодействие с работодателями, кроме положения о том, что страховые

взносы уплачивает работодатель; не прописаны взаимоотношения и с общественными организациями, в том числе с профсоюзами.

Традиционный подход прослеживается и при выделении видов страхования: травма, заболевание, уход за членами семьи, санаторно-курортное лечение, карантин, временный перевод на другую работу и другие, т.е. речь идет о минимальном уровне страхования, хотя страховые случаи перечисленными не ограничиваются. Произвольно, без указания критериев устанавливаются размеры пособий, четко определена лишь нижняя планка: пособие не должно быть ниже месячной минимальной оплаты труда. Понятно, что минимального уровня по социальному страхованию будет недостаточно. Поэтому разработчики данного законопроекта предложили новую форму социального страхования - дополнительное и добровольное страхования, хотя и не дали их развернутого толкования.

Основными источниками финансирования служат обязательные взносы работодателей, отчисления из государственного бюджета (налоги), обязательные страховые взносы работающих граждан и коммерческая деятельность самого фонда. При такой схеме основная нагрузка падает на предприятие. Таким образом, вся система социального страхования полностью финансируется работниками (через предприятия или индивидуально), но они лишены права участвовать в управлении этими средствами. Поскольку на предприятия лежит большая нагрузка, то это приведет не только к уклонению от уплаты страховых взносов работодателей, но и к снижению инвестиций в производство, к сокращению производства. При этом уровень социальной защищенности работника значительно снижается по сравнению с прошлой и существующей системами социального страхования: сокращается размер пособий по временной нетрудоспособности, пособие по заболеваемости выдается лишь с четвертого дня заболевания, а по болезни члена семьи - лишь на три календарных дня и т.д. В проекте не определен статус комиссии по назначению пособий на предприятии, структура фонда социального страхования разработана лишь до уровня территориальных (отраслевых) отделений. Данная структура свидетельствует о том, что во многом система финансирования построена по старой схеме, отчисления производятся от фонда заработной платы.

За рамками законопроектов остались такие важные положения, как размеры начислений на фонд заработной платы и отчислений из бюджета, а также дифференцированных взносов, что является краеугольным камнем всей политики социального страхования. Эти положения оставлены на усмотрение властных структур.

В документе не предусмотрены меры по регулированию взаимоотношений субъектов социального страхования, в том числе в финансовой, экономической, правовой областях, не представлена система взаимодействия субъектов, т.е. разработчики воспроизвели старую систему отношений, когда государство командует, а все остальные субъекты обязаны выполнять.

Регулирование трудовых отношений с помощью мер, предусмотренных в законопроектах, не будет эффективным прежде всего потому, что не предусмотрено стимулирование работодателей, работников и государства в целом к сокращению заболеваемости, случаев травматизма, к постоянному улучшению условий труда, к охране труда и т.д. По сути дела в данном

законопроекте представлена система не социального страхования, а социального пособия, выделяемого государством (фондом) в случае потери трудоспособности, получения травмы и т.п. Система представляет собой только финансовое обеспечение да и то минимальное при наступлении того или иного так называемого страхового случая. Но тогда это уже не система социального страхования.

Принятие данной концепции приведет и работодателей, и работников к массовому уклонению от уплаты страховых взносов, поскольку ни те, ни другие ни в какой степени не участвуют в системе социального страхования, и она не отвечает их потребностям. Уже сегодня многие предприятия, особенно малого и среднего бизнеса, довольно успешно уклоняются от уплаты налогов и отчислений в различные фонды. Усиление контроля за финансовыми отчислениями предприятий вряд ли приведет к успеху - затраты на контроль не окупятся взыскиваемыми средствами контрольных органов. Система санкций никогда не давала полной гарантии предотвращения нарушений, она всегда выступала как дополнительное средство взаимодействия субъектов. Единственно правильный путь - тщательная разработка способов привлечения всех субъектов в общее поле взаимодействия, в данном случае в систему социального страхования.

Анализ вариантов законопроекта показывает, что его главная цель - управление средствами социального страхования. С нашей точки зрения, целью законопроекта должно быть обеспечение социальной защищенности человека и свободы его развития, равных прав и возможностей людей для самореализации, соблюдение принципов социальной справедливости. Основопологающий принцип социального страхования - наиболее полная социальная защита населения (всех его категорий) от воздействия факторов объективного и субъективного характера. Достигается она через финансовое регулирование системы трудовых и межличностных отношений в интересах человека. Каждый трудящийся имеет право на свободу выбора при социальном страховании, на участие в актах социального страхования и на защиту своих интересов. Реализуя это право, человек должен иметь возможность выбрать размер страхового взноса, что является средством регулирования взаимоотношений с работодателем. Защита интересов каждого работника при этом может осуществляться профсоюзным органом предприятия. Особо надо оговорить недопустимость ухудшения условий среды и жизненного уровня трудящегося.

Практически во всех законопроектах основное внимание по существу направлено на социальное обеспечение. С одной стороны это воспроизводство прежней схемы социального страхования, но поданной под другим углом зрения в иных терминах, а с другой стороны, означает фактическое узаконивания деятельности по возмещению нанесенного гражданам ущерба без фиксации его виновников и их ответственности за это. Тем самым низкий уровень охраны труда приравнивается к стихийному бедствию.

В понятие "социальная защита" законопроекты как правило, с некоторыми модификациями, закладывает следующие положения:

- обязательное социальное страхование работника работодателем в соответствии с установленным страховым тарифом;
- обязательное профессиональное страхование работника от трудового риска;

- высокий уровень финансового обеспечения страховых случаев;
- обязательное социальное страхование лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Согласно выдвигаемому разработчиками концепции, социальная защита при таком подходе ориентирована прежде всего на обеспечение преимущественно общественных интересов, и сколько-нибудь существенная ориентация на работника отсутствует. Работник как полноправный субъект даже не упоминается в статьях, посвященных принципам социального страхования и социальной защиты. В законопроектах определены страхователь, страховая организация, но нет понятия "застрахованное лицо" и даже не указывается получатель страхового возмещения при наступлении страхового случая.

О пассивности факта социальной защиты может свидетельствовать и то, что наибольшее внимание в законопроектах уделяется финансовой стороне, определению источников и размеров выплат страховых сумм, а также процессу управления средствами социального страхования. При этом не учитывается, что в условиях развития рыночных отношений финансы могут служить рычагом обеспечения социальной защиты, если законодательно установлены взаимоотношения между работодателем и работником.

Введение единого тарифа для взносов по социальному страхованию не обеспечивает защиту граждан от эксплуатации, низкого уровня охраны труда и произвола работодателей. Тот же тариф предлагается использовать и для лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, которым больше необходима защита от воздействия факторов объективного порядка.

Единая тарифная сетка взносов по социальному страхованию не только создает предпосылки для безответственности работодателей, но и не учитывает интересы и потребности всех работников. Так, например, лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, в состоянии сами обеспечивать условия своего труда, а значит, могут платить меньшие по размеру взносы. Условия же труда на предприятиях (даже одного профиля) могут существенно различаться и по уровню охраны труда, и по вредности для здоровья человека, но законопроект устанавливает для них одинаковые взносы социального страхования.

В законопроектах отсутствует возможность для профсоюзного комитета, общественных организаций и трудового коллектива влиять на повышение социальной защищенности трудящихся - участвовать в той или иной степени в определении размера страхового взноса и регулировать эти взаимоотношения работников с работодателем. Соответственно, это не касается того или точнее сказать, тех законопроектов, которые разрабатывались самими профсоюзными комитетами.

Предложение о введении обязательного социального страхования не подкреплено определением степени риска труда, не указано, кто этот риск должен определять. В результате социальное страхование как форма социальной защиты граждан сводится к возмещению нанесенного ущерба. В данной модели не учитывается действительная степень трудового риска, тяжелые и вредные условия труда уравниваются с эпидемиями и стихийными бедствиями. Причины нанесения работнику ущерба не разделены на объективные, которые необходимо компенсировать, и субъективные, которые общество в состоянии устранить.

Модель не обеспечивает возможности участия работника в защите своих интересов.

Не разработанность механизма получения пособий сводит на нет действенность системы социального страхования. Хотя уровень пособий по возмещению ущерба и убытков по различным видам социального страхования несколько завышен, способы их выплат, приводимые в статьях закона, выглядят декларативно. Даже размер пособий не что иное как декларация, поскольку в современных экономических условиях объективно невозможно возместить хотя бы 100% утраченного заработка, не говоря уже о предлагаемом 100% возмещении всех утраченных трудовых доходов.

Компенсация гражданам трудовых доходов нередко выглядит весьма странно: 100% заработка и иных трудовых доходов предлагается компенсировать в случае болезни и при несчастных случаях; по охране материнства и детства - только основной заработок; пособие по безработице устанавливается в процентном отношении к основной заработной плате, а пенсионное страхование обеспечивается процентным отношением не только к трудовому доходу, трудовому вкладу, но и к утрате общей или профессиональной трудоспособности.

Для того, чтобы сделать анализ более полным, представляется целесообразным дополнить его тем, какие права и какие обязанности даются законопроектами субъектам социального страхования.

Работник (застрахованное лицо) имеет право быть застрахованным, а также право на обеспечение по различным видам обязательного социального страхования, на добровольное социальное страхование за счет личных средств (или средств работодателя). Но он обязан быть застрахованным.

Работодатель - страхователь имеет право участвовать в добровольной форме социального страхования. Вместе с тем он обязан застраховать своих работников и платить страховые взносы.

Профсоюзный комитет имеет право создавать комиссии в целях проведения работы в области социального страхования, избирать в установленном порядке страховых делегатов, заключать коллективные договоры на добровольную форму социального страхования из средств предприятия. В его обязанности входит осуществление акций обязательного социального страхования, назначение различных видов выплат по социальному страхованию в условиях и порядке, предусмотренных законодательством. Ни работнику, ни профсоюзному комитету не дано каких-либо прав на контроль за деятельностью тех или иных органов социального страхования, не предусмотрено право и на обжалование незаконных действий должностных лиц. Участие трудовых коллективов и общественных организаций в социальном страховании существенно повысит социальную защищенность трудящихся, обеспечит действие принципа социальной справедливости. Но в законопроектах, как правило, интересы работника во многом остались за рамками документа.

Наконец, *государство* в лице правительства имеет право непосредственно контролировать деятельность всероссийского фонда. Но обязанностей у него значительно больше: проведение единой политики в области социального страхования, оказание поддержки системе социального страхования, осуществление ее судебной защиты, отчисление в систему

социального страхования средств госбюджета. Государство, кроме того, не должно взимать налоги со средств социального страхования.

Поскольку деятельность и интересы всех субъектов системы социального страхования не согласованы, а работнику и профсоюзному комитету отведена пассивная роль, то создаются предпосылки для злоупотреблений при возмещении ущерба и убытков.

Наконец, ключевое звено этой структуры - *Всероссийский Фонд социального страхования*. Его деятельность регулируется уставом. Он вправе осуществлять социальное страхование и его виды, собирать средства и использовать их на цели социального страхования; организовывать хозяйственную и коммерческую деятельность; развивать собственную материально-техническую базу; заниматься издательской деятельностью; участвовать в подготовке и реализации общегосударственных и региональных программ социального развития и повышения уровня жизни граждан; осуществлять международное сотрудничество, а также инвестиционную деятельность. Он обязан концентрировать средства и финансировать мероприятия по социальному страхованию, выплачивать страховые возмещения нанесенного ущерба.

Таким образом, подытоживая, можно с полным основанием утверждать, в документах как правило, отсутствуют основополагающие понятия социального страхования: социальный риск утраты трудоспособности, страховой случай, страховой полис, страховое возмещение. В результате разработчики законопроекта не смогли дать четкую структуру закона, задачи и функции страховой организации описывают в общих чертах, поэтому документ превратился из проекта закона в инструкцию.

В документах, призванном регулировать трудовые отношения, необходимо четко определить круг застрахованных, что не было сделано, т.е. точно указать категории трудящихся, подлежащих страхованию, по формам занятости (постоянно занятые, временные работники, сезонные работники, надомники, самозанятые группы трудящихся); уточнить объем страхования, т.е. перечень конкретных видов пособий, которые гарантирует общество; и решить вопросы обеспечения застрахованных - кто конкретно занимается выплатой каждого вида пособий, условия и организацию его получения.

Анализ документов, касающихся функционирования социального страхования в сфере труда и представленных в виде законопроектов, которые подготовлены в различных структурах власти, общественных организациях, показывает, что они имеют как достоинства, так и недостатки. Отсутствие основополагающих положений, нечеткость ряда формулировок не позволяет этим документам стать регуляторами отношений.

На наш взгляд, Основы законодательства о социальном страховании граждан должны устанавливать пределы компетенции федеральных органов власти РФ, разграничивать компетенции между субъектами Федерации, а также определять минимальный уровень государственных социальных гарантий. Соответствующие органы республик, краев, областей или на местах могут только поднять уровень гарантий.

Исторический опыт нашей страны в области социального страхования свидетельствует о том, что пренебрежение объективной закономерностью выделения и саморазвития основных видов социального страхования как

автономных, но согласованных между собой систем, ведет в итоге к невозможности гармоничного развития системы социального страхования в целом.

В законопроекте следует отразить основные принципы социального страхования:

- всеобщий и обязательный характер социального страхования, доступность реализации прав на обеспечение по социальному страхованию;
- обязательный и добровольный виды социального страхования, равноправие и многообразие форм;
- государственная гарантия стабильности системы, уровня обеспечения по обязательному социальному страхованию;
- автономность и самоуправляемость различных систем социального страхования.

Эти принципы взаимоувязаны и взаимно дополняют друг друга. Игнорирование любого из них делает невозможным реализацию на практике остальных принципов. Механизм управления социальным страхованием, построенный на основе данных принципов, позволит создать высокоэффективную и самокупаемую систему социальной защиты трудящихся и их семей в условиях перехода к рыночным отношениям.

Анализ достоинств и недостатков имеющихся проектов позволяет сформулировать различные подходы к разработке системы социальной защиты. Имеет смысл в системе социальной защиты выделить две ее области: систему социального страхования и систему социального обеспечения. Это деление обусловлено различным характером деятельности (функционирования) каждой из этих систем и обслуживанием разных категорий трудящихся.

Система социального страхования предполагает включение действия социальной защиты только в случае наступления какого-либо события, определяемого как страховое. Она в основном рассчитана на трудоспособное и трудозанятое население.

Система социального обеспечения предназначена для постоянного или временного вспомоществования, как правило, нетрудоспособному населению. Расходы на социальную защиту оплачивает трудоспособное население или нетрудоспособное в период, когда оно находилось в трудоспособном возрасте.

Трудоспособное население должно быть заинтересовано в деятельности системы социальной защиты. Полное государственное обеспечение, которым в прошлом были охвачены различные категории населения, уязвимо в том, что государство отставало в количестве и качестве социальных услуг от постоянного роста потребностей различных групп населения. Во многом это было связано с тем, что трудоспособное население не участвовало в функционировании системы социальной защиты, оно только платило взносы, что воспринималось как еще один налог.

Определение основных направлений совершенствования системы, разработка проекта такого закона должны быть основаны на ряде принципов.

Первый принцип - всеохватность. Право на социальное страхование временной нетрудоспособности должно распространяться на всех, кто работает по трудовому соглашению, в соответствии с его целевым назначением. Социальное страхование данного вида целесообразно распространить и на учащихся высших и средних учебных заведений.

Остальные граждане, по возрасту или по другим причинам не участвующие в общественном производстве и не работающие по найму, должны получать средства к существованию и другие виды экономической помощи за счет средств социального обеспечения. В этой связи возникает необходимость в разграничении сфер действия двух основных институтов социальной защиты - социального страхования и социальной помощи.

Второй принцип - обязательное участие. Всеобщий характер охвата, доступность помощи по социальному страхованию должны гарантироваться законом, который устанавливает обязательность участия работодателя в социальном страховании и уплату им страховых взносов, а также целевые расходы государства за счет бюджетных ресурсов на социальную помощь (выплата семейных пособий и т.д.).

Этот принцип солидарного участия субъектов социального страхования может быть реализован законодательно закрепленной их обязанностью по выплате страховых взносов. Взносы являются основным каналом формирования фондов социального страхования. Размер страхового взноса определяется в процентном отношении к фонду фактически выплачиваемой заработной платы. Такой подход объясняется тем, что в расходах по социальному страхованию самую большую долю занимают денежные выплаты, компенсирующие утраченный доход (оплата больничных листов), поэтому расходы по социальному страхованию больше всего зависят от заработной платы. Размер тарифа устанавливается дифференцированно, на него влияют уровень фактической заболеваемости и половозрастная структура трудящихся в различных отраслях, а также характер производственной деятельности, осуществляемой предприятиями, расположенными в разных природно-климатических зонах.

В данном случае целесообразно отказаться от индивидуальной дифференциации страховых тарифов и ориентироваться на средние по группам отраслей или видам производства и осуществлять определенное перераспределение аккумулируемых средств.

Третий принцип - многообразие форм социальной защиты. Задачи социального страхования трудящихся, связанные с его функциональным назначением, обязывают предусмотреть в законе многообразие форм социальной защиты: компенсации утраченных доходов через денежные выплаты, зависящие от уровня фактического заработка, а расходы на лечение и реабилитацию должны соответствовать нормативам и возникающей потребности, но не ниже установленного государством уровня. Для этого в области страховой защиты и социальной помощи целесообразно разработать и ввести социальные нормативы, которые предусматривали бы минимум прав работников и членов их семей в случае временной утраты трудоспособности (при заболеваниях, в связи с рождением ребенка, по уходу за больным членом семьи, в связи со смертью работника и т.д.). Этот нормативный минимум социальной защиты устанавливается на четырех уровнях:

- государства (с помощью законов и генеральных соглашений);
- территорий (с помощью территориальных тарифных рыночных отношений);
- отраслей (с помощью отраслевых тарифных соглашений);
- предприятий (с помощью коллективных договоров).

При такой модели социальной защиты минимальный уровень гарантий устанавливается государством и не может быть ниже на всех последующих уровнях регулирования.

Четвертый принцип - дифференциация способов обеспечения затрат на социальное страхование.

Основные формы затрат на социальную защиту включают расходы на социальное страхование и на социальную помощь.

Система социального страхования выплачивает пособия в связи с временной утратой трудоспособности (по общим заболеваниям, по бытовому и дорожно-транспортному травматизму, по беременности и родам, по трудовым увечьям и профзаболеваниям); оказывает социальные услуги, связанные с профилактикой заболеваемости и оздоровлением трудящихся и членов их семей (проведение медицинских осмотров, приобретение санаторно-курортных путевок; лечебное питание; дотации на содержание санаториев-профилакториев и оздоровительных лагерей; капитальное строительство и развитие материально-технической базы лечебно-оздоровительных объектов; проведение научно-исследовательских работ с целью снижения уровня общей заболеваемости); несет расходы на организационно-управленческие функции страхования и образование резервных (перестраховочных) фондов.

Социальная помощь сводится к затратам на единовременные пособия при рождении ребенка; на ритуальные пособия (при погребении); на пособия по уходу за ребенком до двух-трех лет, и ежемесячные пособия на детей до 16 лет (учащихся до 18 лет) с учетом среднедушевого дохода семьи.

Разделение затрат на социальное страхование и социальную помощь определяется и различной природой и способами обеспечения. Если в основе пособий по социальному страхованию лежит компенсация работнику утраты заработка, то пособия социальной помощи возмещают, как правило, дополнительные расходы, связанные с определенными обстоятельствами в жизни работника.

Поскольку затраты на социальное страхование входят в стоимость рабочей силы, они включаются в издержки производства (себестоимость продукции), в то время как основная часть расходов на социальную помощь финансируется за счет бюджетов различного уровня, т.е. налогообложения доходов. Таким образом, если размер пособий по социальному страхованию определяется уровнем заработной платы работника, то величина пособий социальной помощи зависит главным образом от характера потребности той или иной категории трудящихся.

Пятый принцип - профессионально-отраслевое и региональное организационное построение систем социального страхования. Такое построение в наибольшей степени отвечает природе конкретных социальных рисков. При данном подходе отпадает необходимость коренных изменений в организационных структурах, что способствует сохранению кадров, накопленного опыта устойчивой и надежной работы, социально-оздоровительной инфраструктуры, находящейся в ведении предприятий и профсоюзов.

Такая система социального страхования доступна для застрахованных, обеспечивает гарантированные выплаты, восстановление здоровья трудящихся и членов их семей в оздоровительных учреждениях предприятий и профсоюзов,

позволяет проводить значительную работу по медицинской и социальной реабилитации по месту работы. Система, построенная по такому принципу, имеет развитые элементы самоуправления на уровне трудовых коллективов (более 80% страховых взносов остается в их распоряжении), а значит и высокую экономичность (на управление расходуется -0,8-1,0% от страховых взносов, в то время как в других системах страхования до 8-10%), что обеспечивается вовлечением в работу профсоюзных работников и общественного актива.

Если при создании новых структур социального страхования правительственные и законодательные органы не учтут их профессиональную принадлежность и накопленный опыт, то это может привести к ряду негативных последствий. Прежде всего средства социального страхования будут отчуждены от страхователей, и их расходование будет бесконтрольным. Значительно увеличится аппарат управления неизбежно сократятся расходы на профилактику заболеваемости и реабилитационные услуги, поскольку систему здравоохранения профсоюзов предполагается передать в коммерческие структуры. Пагубные последствия будут иметь и снижение контроля со стороны общественности за поступлением и расходованием средств.

Согласно современным концепциям социального страхования, в частности, выразившиеся и в законопроектах, система социального страхования должна включать в себя несколько уровней и форм финансирования.

Новая возможная модель социального страхования, на наш взгляд, должна состоять из нескольких подсистем: (См.: схему).

Принципиальная схема социального страхования



Обязательное социальное страхование, которое раньше называлось государственным, предусматривает обязательные взносы предприятий или работодателей и работников по специальной схеме.

Страхование делится на обязательное общее (минимальное) и обязательное дополнительное. Обязательное общее страхование обеспечивает некоторый обязательный минимум взносов на социальное страхование, который не может быть ниже указанного в законе предела. Эти взносы не включаются в доход, с которого снимается налог, они не могут быть увеличены. Это

фактически отчуждаемая в обязательном и бесспорном порядке часть страховых взносов в страховой фонд.

Обязательное дополнительное страхование - часть страховых взносов также отчуждается в бесспорном порядке и не облагается налогом, т.е. берется из себестоимости. Фактически эти взносы являются собственностью предприятия или работника, т.е. персонифицированы.

Верхний предел взносов нельзя поднимать, но можно понижать его, согласно специальным соглашениям, что должно, видимо, стимулировать деятельность предприятий (работодателей) по улучшению системы социального обеспечения и т.д.

Обязательное страхование и общее, и дополнительное предусматривает ограниченный объем страховых услуг: страхование на случай временной нетрудоспособности, т.е. общего и кратковременного заболевания, травматизма и профзаболевания, беременности и родам и некоторые другие.

Добровольное страхование необязательное, определяется законом как возможное. Оно предполагает любые виды страхования и регулируется специальным законом.

Источниками финансирования систем социальной защиты выступают бюджет, предприятие и каждый работник в отдельности. Но формы, виды и размеры финансирования различны, что связано, во-первых, с тем, что вовлечены основные субъекты социальной защиты; во-вторых, с различной степенью их ответственности за систему социальной помощи, ее функционирование и совершенствование, и, в-третьих, с границами деятельности каждого субъекта.

По новой модели каждый субъект системы имеет свою область финансирования. Первый источник - бюджет финансирует всю систему социального обеспечения (в большей доле) и часть системы социального страхования (в меньшей доле).

Вторым источником финансирования служат начисления на фонд заработной платы, которые включаются в себестоимость продукции.

Но предприятие и работник формируют третий фонд обязательного страхования - дополнительный. Размер взноса точно фиксируется верхним пределом в соглашении и может снижаться в зависимости от улучшения условий труда.

Безусловно все имеющиеся законопроекты так или иначе рассматривают роль государства в социальном страховании. Понятие "обязательное страхование" безусловно предполагает участие в нем государства, но данное положение требует уточнения.

Участие государства в обязательном социальном страховании не исключается, но оно становится принципиально иным, нежели было ранее. Можно даже сказать, что роль государства усложняется. Государство разрабатывает систему социальных рисков с учетом множества факторов и осуществляет объективную оценку для различных категорий и профессиональных групп работников. Оно обеспечивает законодательную базу, разграничивающую полномочия различных субъектов в соответствии с их участием в системе социального страхования, и на ее основании осуществляет регулирование. Законом должно быть предусмотрено "справедливое

распределение ответственности за отдельные виды рисков между субъектами социально-трудовых отношений".

Государство отстраняется от непосредственного управления социальным страхованием; система управления осуществляется на федеральном, отраслевом и местном уровнях и строится на принципах партнерства, паритетного представительства трех субъектов: государства, работодателей, застрахованных. "Роль же государства состоит в том, чтобы в принимаемых законодательных актах, устанавливая основные условия и определенный уровень норм обеспечения и обслуживания граждан по социальному страхованию, быть финансовым гарантом этого уровня и создавать предпосылки для развития дополнительных, добровольных форм страхования".

Понятно, что с переходом экономики на рыночные отношения необходимость законодательного закрепления гарантий прав, в частности, в области социального страхования, возрастает. Государство утрачивает монополию во всех сферах, ему на смену приходят разные субъекты, действия которых должны быть согласованы в законодательном порядке. Соответственно государством, посредством закона определяются субъекты и объект деятельности; порядок финансирования; начисление взносов и осуществление выплат; круги охвата страхованием - для страхования в целом и для его видов; права и обязанности каждого из основных субъектов социального страхования, в том числе с учетом видов обязательного страхования; устанавливаются основные понятия, используемые в этой сфере деятельности.

По новой модели социальное страхование выходит из непосредственного подчинения государству и действует на принципах самоуправления, что естественно не снимает с государства его новую форму и долю ответственности. Принцип самоорганизации социального страхования, который позволяет наиболее оптимально согласовать интересы всех действующих лиц, а также способствует большей открытости данной системы, а значит и ее усовершенствованию.

Но для реализации принципа самоуправления и самоорганизации государству необходимо ликвидировать законодательную разногласность, устранить возможность ее возникновения, для чего необходимо разработать "Основы законодательства" как некоторый рамочный закон о социальном страховании в РФ, который позволит осуществить взаимную увязку различных его видов, и стать для них правовой базой, в том числе и для тех, кто обладает "самостоятельными фондами, не входящими в состав федерального бюджета или местные бюджеты". Помимо принципов социального страхования закон должен оговорить классификацию видов социального обеспечения и обслуживания, "увязав их с размерами соответствующих фондов и гарантированными нормами пособий, предоставляемых гражданам", поскольку по данным проблемам до сих пор ведутся дискуссии.

Таким образом, государственная политика в области социального страхования заключается в следующем:

1. Государство создает правовую основу функционирования системы, взаимоотношений субъектов социального страхования.

2. Государство занимается внедрением нововведений, в том числе экономически выгодное инвестирование фонда (частичной капитализации)

части средств различных фондов страхования и введение персонализации учета обязательных страховых взносов.

3. При том, что право распоряжаться фондами переходит к страховым организациям, контроль за их деятельностью со стороны государства, в том числе правительства и парламента сохраняется.

4. Должны быть разработаны действенные механизмы защиты средств страхования от инфляции.

5. Решение спорных вопросов в области социального страхования между его основными субъектами может рассматриваться социальными судами. Создание таких судов - в компетенции государства.

Профсоюзы и социальное страхование

Прежде всего следует отметить, что современная схема управления системой социального страхования имеет исключительно государственный характер, т.к. еще в 1992 году функции страхования были практически изъяты из ведения профсоюзов и переданы «Фонду социального страхования Российской Федерации». Данное решение регламентировано Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (частичные изменения Указа от 28 сентября 1993 г., и 5 августа 1995 г. не имели принципиального характера).

Согласно данному Указу, Фонд социального страхования РФ является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением Российской Федерации, денежные средства которого не входят в состав бюджетов РФ (что однако не уберегло эти средства от реального **секвестирования** в 1997 г.), других фондов и не подлежат изъятию.

С нашей точки зрения положение, согласно которому денежные средства, предназначенные на выплаты по социальному страхованию аккумулируются в Фонде, имеющим государственный статус, носит, в основном, положительный характер. Контроль за средствами фонда социального страхования выглядит уместным в условиях, когда сами профсоюзы номинально контролировались государством. В СССР такое положение сохранялось с 1933 по 1992 г. По мере образования независимых профсоюзных движений положение стало существенно меняться.

Дело в том, что в начале **1990-гг** стала проявляться тенденция, согласно которой Федерация независимых профсоюзов России, как наиболее крупной и влиятельной, стала претендовать на монополию в процессе регулирования управлением государственным страхованием. Как следствие, в Верховный Совет, Президенту и Правительству стали поступать многочисленные протесты со стороны профсоюзов, не входящих в **ФНПР**. Такие обращения, например поступили от Профсоюзов Российской Федерации «Единение», Независимого профсоюза «Свободный Труд», Независимого профсоюза горняков, Объединения профсоюзов трудящихся кооперативных предприятий, Конфедерации объединений профсоюзов России, Профсоюза независимых журналистов и многих других. В этих обращениях указывалось, в частности, на то, что известная монополия ФНПР на управление системой социального страхования создает неравные условия для трудящихся, состоящих в различных профсоюзных организациях, а также для трудящихся, вовсе не являющихся членами профсоюза.

С точки зрения элементарных экономических законов, размеры страховых выплат напрямую зависят от количества застрахованных лиц, напрямую участвующих в создании страхового фонда. С другой стороны, однако, в соответствии с Конституцией и соответствующими законами Российской Федерации профессиональные союзы создаются и действуют свободно, не подлежат государственной регистрации и обладают равными правами по всем направлениям своей деятельности, в том числе и в вопросах социальной защиты своих членов. Поэтому сосредоточение системы управления социальным страхованием в руках лишь одного профсоюза совершенно неприемлемо с точки зрения социальной справедливости.

Во-первых, закрепление за профсоюзами права распоряжения фондами социального страхования ставит в неравное положение членов профсоюзов по отношению к трудящимся, в профсоюзах не состоящих, хотя участие либо неучастие в профсоюзе **декларировано** общепризнанными международно-правовыми нормами. Возникает необходимость уравнивать всех трудящихся в их правах по поводу обеспечения социальными гарантиями. Государственный и обязательный характер системы социального страхования обеспечивает равные права для всех трудящихся.

Во-вторых, при государственном регулировании и контроле со стороны государства за «Фондом социального страхования» можно обеспечить наибольшую гарантию целевого использования его средств.

В-третьих, благодаря централизации средств фонда в масштабах страны обеспечивается его финансовая устойчивость.

В-четвертых, в тоже время, поскольку профессиональные комитеты практически исключены из системы управления социальным страхованием, а систему здравниц профсоюзы фактически передали коммерческим структурам, это неизбежно увеличит аппарат управления системой социального страхования и сократит расходы на профилактику заболеваемости и **реабилитационные** услуги различным категориям трудящихся и их семьям.

В-пятых, профсоюзы имеют равные с другими партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и др. фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеет право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов.

И, наконец, надо особо отметить, что социальное страхование разного вида целесообразно формировать на основе профессионально-отраслевых и региональных особенностей социальной структуры общества, так как они в наибольшей степени отвечают природе данных социальных рисков.

Управление такой системой социального страхования основывается на сохранении и формировании кадров на местах, накопленном опыте устойчивой и надежной работы социально-оздоровительной инфраструктуры, находящейся в ведении предприятий и профсоюзов.

Подобная система социального страхования доступна всем социальным слоям населения, обеспечивает им гарантированные выплаты, восстановление здоровья трудящихся их семей в оздоровительных учреждениях предприятий и профсоюзов, позволяет проводить значительную работу по медицинской и социальной реабилитации по

месту работы, она самоуправляема, а значит, и экономична, что обеспечивается за счет вовлечения в эту работу профсоюзных работников и общественного актива.

И тем не менее, несмотря на то, что деятельность системы социального страхования проходит в рамках определенной политической структуры общества, она должна быть независима от общественных организаций и партий. Участие системы социального страхования в мероприятиях и акциях последних в принципе не допустимо. Это позволит не только сохранить средства страхуемых и страхователей, но и обеспечит эффективность функционирования системы.

В деятельность системы социального страхования не должны вмешиваться и различные общественные организации. Однако при наличии сходных целей и интересов система имеет право проводить те или иные мероприятия совместно с общественными организациями на основе достигнутых между ними соглашений. Это в полной мере относится и к профсоюзным организациям. Их взаимодействие должно осуществляться на стыке интересов, так как более существенное вмешательство профсоюзов может нанести ущерб социальному страхованию, несмотря на то, что их участие в системе данных отношений является традиционным. Если система социального страхования не будет отделена (в том числе и финансово) от профсоюзной деятельности, то это не будет способствовать ее стабильному функционированию.

Но самоуправление и демократизация форм организации с необходимостью предполагает контроль за деятельностью страховых организаций со стороны его субъектов, которые выражают данный контроль посредством своих общественных организаций. В частности, такой организацией может выступать профсоюзы, что не противоречит конституции и законам о деятельности общественных организаций. Законодательно определяется роль профсоюзов в лице их общероссийских объединений, чтобы предоставить им право законодательной инициативы, участия в управлении и в разработке соответствующих законодательных актов, осуществления общественного контроля за работой фондов социального страхования.

Необходимо упомянуть и еще об одной важной составляющей системы социального страхования о роли и значении профсоюзов в управлении государственным социальным страхованием.

В соответствии с общепризнанными международно-правовыми нормами, Конституцией и законами Российской Федерации профессиональные союзы в Российской Федерации создаются и действуют свободно, государственной регистрации не подлежат и обладают равными правами по всем направлениям своей деятельности, в том числе в области делегированного им государством права на управление государственным социальным страхованием в отношении предприятий, учреждений и организаций, на которых созданы относящиеся к соответствующему профсоюзу профсоюзные организации.

Данные положения, в частности, закреплены в статьях 20, 23 Всеобщей декларации прав человека; Всеобщей декларации профсоюзных прав; статьях 8, 9 Международного пакта о гражданских и политических правах; Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию; статьях 6, 7 Конституции РФ; статьях 225, 226 и 230 Кодекса законов о труде РСФСР; постановлении

Верховного Совета РФ от 18.12.91г. № 2057-1 "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе"; Указе Президента Российской Федерации от 26.10.91 г. "Об обеспечении прав профессиональных союзов в условиях перехода к рыночной экономике" и ряде других правовых норм.

Профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов. Уставы (положения) этих фондов утверждаются по согласованию с общероссийскими объединениями (ассоциациями) профсоюзов либо с соответствующими общероссийскими профсоюзами.

Профсоюзы осуществляют организацию и проведение оздоровительных мероприятий среди членов профсоюза и их семей. Размеры средств на эти цели определяются органом управления (правлением) Фонда социального страхования Российской Федерации по представлению соответствующих профсоюзов. Профсоюзы вправе осуществлять взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха туризма, массовой физической культуры и спорта.

В соответствии с Генеральным соглашением между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительством Российской Федерации на 1998-1999 годы. Стороны Соглашения считают необходимым обеспечить соблюдение права граждан России на социальное страхование как одной из основных форм социальной защиты работающего населения, укрепление государственных социальных внебюджетных фондов и в этих целях намерены:

1) Содействовать принятию Федерального закона "Об основах государственного социального страхования в Российской Федерации",

2) Подготовить в первом полугодии 1998 г. проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в законодательство, регулирующее деятельность государственных внебюджетных социальных фондов, с целью обеспечения паритетного участия в управлении фондами объединений профсоюзов, работодателей и государства;

3) Стороны считают целесообразным консолидировать средства государственных внебюджетных социальных фондов в федеральном бюджете;

4) Предусматривать в проектах федеральных бюджетов на 1998-1999 годы полное и своевременное выделение средств на финансирование выплат государственных пенсий, осуществляемых Пенсионным фондом Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством за счет средств федерального бюджета;

5) Продолжить поэтапное введение персонифицированного учета в системе государственного пенсионного страхования, охватив таким учетом к концу 1999 года до 60 млн. работающих;

6) Определить меры, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей порядок уплаты страховых взносов в

государственные внебюджетные социальные фонды, начисление пеней за просрочку уплаты и взаимную ответственность участвующих в этой работе;

7) законодательно закрепить нормы, регулирующие вопросы деятельности негосударственных пенсионных фондов;

8) обеспечить доступность для всех граждан медицинской помощи на основе введения на всей территории страны единого страхового полиса, сохранения главенствующей роли государственного и муниципального секторов здравоохранения;

9) ежегодно при подготовке проекта федерального бюджета выработать согласованные предложения Сторон об уровне и объемах финансирования гарантированных государством расходов на образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту.

Безусловно, страховые организации разного вида страхования целесообразно формировать на основе профессионально-отраслевых и региональных подходов, так как они в наибольшей степени отвечают природе данных социальных рисков. Основные аргументы в пользу такого организационного построения систем социального страхования - отпадает необходимость коренных изменений в организационных структурах, что способствует сохранению кадров, накопленного опыта устойчивой и надежной работы, социально-оздоровительной инфраструктуры, находящихся в ведении предприятий и профсоюзов. Однако для реализации в полной мере интересов как самой системы социального страхования, так и профсоюзов, как общественной организации, осуществляющей защиту интересов трудящихся, необходимо установить правильное взаимодействие данных субъектов.

Социальные риски - особый вид страхования

Одним из приоритетных направлений социальной политики стран с рыночной экономикой выступает организация системы социального страхования как формы защиты трудящихся, и важный элемент ее - страхование от социальных рисков. Такая форма родилась в результате длительного периода взаимоотношений работодателей с наемными работниками, мучительных поисков путей усовершенствования этих взаимоотношений с целью построения социально справедливого общества и была закреплена в принятой Генеральной ассамблее ООН Всеобщей Декларации прав человека (1948 г.). Наша страна подписала эту Декларацию значительно позже, на начальном этапе реформирования общества. Декларация подтвердила необходимость социального страхования и последующего социального обеспечения при наступлении таких видов социальных рисков, как болезнь, инвалидность, старость, потеря кормильца и безработица. И в самом деле в жизни каждого человека обязательно встречаются ситуации, которые от него мало зависят. К таковым относятся не только экологические катастрофы, но и профессиональные риски.

Ответственность за катастрофы техногенного характера ложится на общество в целом, а за профессиональные риски - на каждого отдельного работника и работодателя. Право на труд должно подразумевать и право на защиту в процессе работы. Поэтому в условиях социально-ориентированной рыночной экономики помимо личной ответственности используется и солидарная ответственность всего трудоспособного населения, работодателей и

государства. Социальный риск должны разделять все три основных субъекта общества: работник, работодатель и государство. Можно говорить о степени риска, которая зависит от принятия решений каждым субъектом. Определить эту степень в принципе сложно хотя бы в силу взаимосвязанности принятых субъектами решений.

В условиях социализма основным работодателем и собственником средств производства являлось государство, оно же выступало и в роли страхователя, брало на себя ответственность за профессиональные и социальные риски и их финансовое обеспечение. Сами риски в целом были меньшими и структурно иными, чем сегодня. Система учета социальных рисков была нечеткая и не играет решающей роли, уровень социальных гарантий не был велик и бюджет позволял покрывать возникающие незначительные перерасходы.

Понятно, что положение, когда государство брало на себя ответственность и за риски, и за их обеспечение, не может сохраняться в условиях развивающихся рыночных отношений, поскольку появляются предприятия с разными формами собственности и социальный риск претерпевает существенные качественные и количественные изменения. Сегодня существенно изменились принципы распределения общественного продукта и роль государства в системе социальной защиты, в результате госбюджет перестает быть ее гарантом. Поэтому действенной формой социальной защиты выступает социальное страхование на случай рисков. Суть его сводится к распределению материальной ответственности по минимизации и компенсации социальных рисков на максимально возможное число участников, как форма организованной взаимопомощи.

Введение в России данного вида страхования становится все более актуальным. Многочисленные публикации свидетельствуют о том, что невыгодность вложения средств в охрану труда и отсутствие действенного механизма ее обеспечения приводят к росту травматизма и профзаболеваний, которые завтра могут лечь тяжким бременем на различные бюджеты как на государственные, региональные и местные, так и на "страховые". Не следует забывать и о том наследии, которое досталось нам от прежней системы хозяйствования. При том, что дело с охраной труда обстоит гораздо лучше, существовали вредные производства, и даже регионы, в которых такие производства были градообразующими, территории с экстремальными природно-климатическими условиями.

Сегодня в стране система обеспечения такого рода социальных рисков весьма неэффективна и ненадежна, что усугубляется многочисленными побочными явлениями, возникающими вследствие рассогласованности принципов организации этой защиты и новых экономических отношений. "Организационно-правовой формой компенсации постоянной утраты трудоспособности" сегодня все еще "служит институт индивидуального возмещения ущерба".

Ситуация с охраной труда на производстве с каждым годом обостряется, в результате происходит рост социальной напряженности и производственных конфликтов. "Производственная среда практически всегда несет потенциальную опасность профессионального риска". Вредные условия труда сегодня широко распространены. Причины их разные, в том числе и несовершенство

промышленных технологий, которое на данном этапе научно-технического прогресса трудно устранимы. Неблагоприятные условия труда являются также последствием развития так называемого дикого рынка, когда предприниматель не тратит средства на охрану труда, поскольку ему это невыгодно. Возможно появление новых профессиональных заболеваний, привнесенных научно-техническим прогрессом, а последствия воздействия ультразвуковых, магнитных излучений еще предстоит изучить.

По мнению В. Роика, социальный риск означает "вероятность материальной необеспеченности трудящихся в результате потери возможности участвовать в экономическом процессе". Сегодня, в России понятие "социальный риск", становится весьма актуальным. Это, конечно, не означает, что такой риск ранее, при социализме не существовал, но, как считает В. Роик, он был менее значительным. С переходом экономики на рыночные отношения в общественную практику снова возвращается данное понятие, как социально обусловленного объективной общественной природой. Социальный риск - это в определенном смысле обратная сторона экономической свободы и их рост взаимосвязан.

Возрастание социального риска в связи с экономическими преобразованиями - процесс закономерный. Он обуславливает необходимость повышения уровня социальной защиты трудового населения, разработки механизмов, "адекватных новым социально-экономическим условиям, новому соотношению интересов работника, предпринимателя, государства и общества". В рыночных условиях экономическая и социальная политика оказываются тесно взаимосвязанными, при этом "состояние экономики обуславливает вероятность возникновения социальных рисков для трудящихся, а направленность социальной политики влияет на организацию социальной защиты". В рыночных условиях предварительный учет рисков необходим, он является одним из базовых принципов страхования. Более того, рыночным условиям, как правило, сопутствует дефицит государственного бюджета, поэтому государство не сможет выполнить своих обязательств перед застрахованными.

Такова мировая практика. Подобный подход позволяет грамотно, надежно и эффективно осуществлять социальную защиту, в том числе в форме социального страхования.

Решить эту важную проблему отдельными мерами невозможно. Нужен комплексный подход, который потребует реформирования всей существующей системы охраны труда и системы социального страхования с тем, чтобы в ней начал работать механизм профессионального риска, особенно там, где эти риски особенно высоки. Необходимо в частности, осуществить перевод всех видов профессиональных рисков на принципы страхования, разработать систему учета рисков и обеспечения по ним; организовать реабилитационные меры для пострадавших на производстве, их лечение, пенсионное обеспечение; создать научные центры по разработке нормативов социального обеспечения, экспертные советы по оказанию консультационных услуг по снижению этих рисков и др. Профессиональный риск предусматривает необходимость защиты не только от несчастных случаев на производстве, но и от профзаболеваний. В западных странах он выступает важным условием мероприятий по охране труда и является порождением социальной политики, направленной на предотвращение и предупреждение негативного влияния капиталистической

формы производства и соответствующих отношений между работодателем и наемным работником.

Выделение профессионального риска в качестве самостоятельного вида страхования определяется его социально-экономической природой, и является результатом многолетних поисков в процессе построения гражданского общества. В основу разделения социального страхования на разные виды должны лечь конкретные социальные риски как функциональный признак защиты, что повысит адресность защиты и сделает более совершенным финансовый механизм ее обеспечения. Защита должна осуществляться с целью минимизации этих рисков, наиболее полного обеспечения при их наступлении и проведения комплекса профилактических мер.

В целом, социальное страхование можно определить "как систему правовых, социально-экономических и организационных мер по компенсации и минимизации отдельных видов социального риска". Социальный риск является базовым признаком системы социального страхования, который может быть связан с потерей трудоспособности, доходов и т.п. Цель - минимизация рисков и повышение ответственности за них участников трудовых отношений.

Основными принципами такого вида страхования, законодательно закрепленными, могут быть следующие:

- распространение страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на всех работающих и работавших ранее независимо от формы собственности предприятия и вида трудовой деятельности;

- размер предоставляемых гарантий по материальному обеспечению и обслуживанию граждан при наступлении всех страховых случаев, предусмотренных в этом виде страхования, должен быть не менее устанавливаемого прожиточного минимума - гарантии социальной защиты.

Соответственно необходимо разработать механизм организационно-финансового обеспечения по данному виду социального страхования.

Механизмами обеспечения минимизации такого риска являются:

- разработка тарифа страховых взносов для различных отраслей производства и некоторых коэффициентов для каждого конкретного предприятия, учитывающих особенности условий труда на нем;

- возврат предприятию некоторой доли страховых взносов при улучшении условий труда, а также при не наступлении страхового случая в срок, оговоренный в страховом договоре;

- наделение страховой компании правом пересмотра размера страховых взносов, если условия труда действительно претерпевают существенные изменения в ту или иную сторону.

Важнейшими задачами здесь являются: разработка системы анализа, оценки и учета уровня и факторов страхового риска для различных профессиональных групп и категорий работников и "справедливое распределение ответственности за отдельные виды социального риска между основными субъектами социально-трудовых отношений". Именно эти задачи необходимо решать на первом этапе реформ, но и по сей день они даже не формируются как задачи. Сложные вопросы в данном случае связываются с объемом страховых взносов на основе вычисления вероятности наступления страховых случаев, установления объема необходимых компенсационных

выплат, а также с принятием решений по распределению материальных нагрузок между субъектами страхования.

Однако, определить такой риск возможно, используя вероятностный подход. Базовыми показателями для определения вероятности наступления страхового случая могут выступать: "частота наступления рискованной ситуации, уровень материальной обеспеченности в случае утраты трудоспособности или отсутствия спроса на труд, уровень социальных гарантий и в случае наступления рискованной ситуации" и, наконец, "продолжительность рискованной ситуации - период между ее наступлением и переходом к нормальным условиям жизнедеятельности". Понятно, что риск должен определяться количественными и качественными характеристиками, так как только при таких условиях становится возможно использовать его в системе социального страхования. В этом коренное отличие социального страхования от организованной социальной помощи, которая осуществляется лишь при свершившемся факте несчастного случая или иного негативного явления. Учет риска как вероятностной величины наступления неблагоприятного для человека события выступает технической стороной механизма действия социального страхования. Его правовой и социально-экономическими сторонами являются ответственность за риск и защита от него.

Для решения этой и других задач, предлагается организовать автономную обязательную систему социального страхования работающих от несчастных случаев на производстве, в которую включаются также случаи профессиональных заболеваний. Практика многих зарубежных стран, доказала свою эффективность как в защите от разных видов риска, так и в стимулировании деятельности по охране труда. Действенность такой системы прежде всего в автономности этого вида социального страхования, которая позволяет, как говорилось ранее, наиболее полно оценить потребности застрахованных в социальной защите и более полноценно ее организовать. Страховые тарифы, начисляемые на конкретное предприятие определяются с учетом особенностей условий труда на нем и наличия определенного риска для здоровья его работников. Автономность этого вида страхования заставляет нести ответственность за риски их основных виновников.

Особую роль играют в этом деле страховые компании как государственные так и коммерческие. Социальное страхование с введением третьего субъекта - страховой организации позволит не только устранить межличностные конфликты, но и обеспечить их разрешение цивилизованным способом. Осуществляя акт страхования работников, страховая компания берет на себя ответственность перед застрахованными за их безопасность и социальную защиту при наступлении страховых случаев.

Источником финансирования страховых компаний по данному виду страхового риска служат взносы, вносимые работником, государством и работодателем или предприятием, которые отчисляются от фонда оплаты труда и включаются в себестоимость выпускаемой продукции. При необходимости, а также в зависимости от "вины" государства за состояние той или иной отрасли или от общественной потребности в ней в фонд этого вида страхования могут быть привлечены специальные средства госбюджета.

Данный подход прошел проверку в развитых странах мира и в отечественной практике нет противопоказаний к его применению. Напротив, есть насущная необходимость в его использовании, равно как в реформировании

всей системы социального страхования с учетом предлагаемых рекомендаций. При реформировании непременно должны учитываться и наши особенности как природно-климатические, так и социально-экономические. Предлагаемая модель будет обладать несомненными достоинствами, среди которых, помимо вышеназванных, необходимо отметить комплексность и системность как ее самой, так и процесса реформирования.

Социальное страхование ориентировано на социально активное население, трудящихся. Оно действует на основании определенных отчислений от их доходов, на принципах самоуправления и взаимопомощи. Его главные задачи - профилактика и уменьшение социальных рисков, а для этого необходимым условием становится разработка статистической базы данных как фундамента для определения степени этого риска и назначения соответствующих страховых взносов.

Социальное страхование может носить как обязательный, так и добровольный характер, что в целом определяется природой самого страхового риска, а также иметь некоторые переходные формы. Оно может быть общегосударственным или муниципальным, различаться кругом действий и сферой распространения. В каждом конкретном случае система страхования должна исходить из природы данного явления.

Но в любом случае, социальный риск является объективным явлением современного техногенного общества, и должно быть учитываемо в различных компенсационных программах. Игнорирование данного фактора государственными органами, общественными организациями и предпринимательскими, (производственными) кругами, как это имеет место в настоящее время, приводит, как уже говорилось, к снижению экономической эффективности, росту социальной напряженности и пр.

Поэтому, жесткость требований к учету социальных рисков в системе социального страхования носит глобальный характер и это необходимо иметь в виду в первую очередь при разработке социально-экономической политики государства на переходный период и отдаленную перспективу.

ГЛАВА 6

Организация социального страхования

Демократические принципы организации страхования

Система социального страхования - это социальный институт, автономный объект с четко зафиксированными целями, функциями и местом в общественной структуре. Как организация она действует в интересах членов общества, и независима от других организаций и государства. В основу организации системы социального страхования должны быть положены принципы федеративного объединения, а также автономности и самоуправления ее субъектов, их взаимодействия на добровольной основе. Субъекты отвечают только по своим обязательствам, кроме тех, которые могут быть оговорены условиями заключаемых договоров или специальными положениями, устанавливаемыми законом.

Если основным субъектом защиты в системе социального страхования явится страхуемый, то обеспечение его интересов и потребностей лежит в основе деятельности системы, защита их осуществляется комплексом создаваемых для этого учреждений или организацией. Основным субъектом в обеспечении социальной защиты становится фонд социального страхования. При этом каждый из фондов выступает в качестве основного субъекта, а их образование зависит от согласия страхователей и страхуемых.

Социальное страхование можно назвать продуктом рыночной экономики, поскольку оно обладает общими признаками самоорганизации, самонастраивания и самоуправления и способно развиваться динамично в новых социально-экономических условиях. В ней действуют собственные экономические механизмы, связанные с рынком и обусловленные им. Становление и развитие социального страхования предполагает наличие экономических предпосылок, а также принятие ряда законодательных мер - действий сверху - и самоорганизацию трудящихся как движение снизу.

Важным признаком демократичности системы социального страхования является принцип организационного самоуправления, относительная независимость от государственного управления, что предусматривает разделение властных функций между субъектами системы, а широкие слои трудящихся вовлечены в процесс принятия решений. Как показывает практика, привлечение страхуемых к управлению способствует снижению социальной напряженности в системе социального страхования и в обществе в целом. Наемные работники и работодатели, в частности, становятся партнерами в органах социального страхования. Такой демократический подход способствует эффективному развитию системы социального страхования в соответствии с общественно-политическими преобразованиями и делает ее более "прозрачной". Самоуправление в социальном страховании "означает, что все участники этой системы, т.е. застрахованные и работодатели несут ответственность за управление страховой организацией".

К демократическим принципам организации системы социального страхования в целом можно отнести:

- разгосударствление системы социальной защиты и страхования;
- принцип солидарности, который предполагает обязательность уплаты взносов и бюджетные дотации, разумную централизацию средств и их распределение между регионами, отраслями, страхователями.
- справедливость оказания социальной защиты при наступлении страхового случая, которая достигается дифференцированием условий и норм обеспечения и обслуживания, учитывающих трудовой вклад работника, причины утраты им трудоспособности и ее степень;
 - автономность управления фондами социального страхования под общим государственным контролем;
 - дополнение обязательной и гарантируемой государством системы социального страхования добровольными формами страхования, а так же их сочетание.
- наличие системы добровольно страхования.

Первое и наиболее существенное предложение по построению демократической системы социального страхования сводится к ее организации "снизу - вверх". Инициатором могут выступать как организации, так и будущие

страхователи и застрахованные граждане. Они заинтересованы в создании своих структур социального страхования, отвечающих их требованиям и интересам и в участии в управлении системой социального страхования.

В равной степени это касается и нетрудоспособное население пользующееся услугами государственного фонда социального обеспечения (а также при необходимости и возможности другими фондами), которое может и должно осуществлять контроль за его деятельностью и участвовать в работе правления непосредственно или посредством общественных организаций или в какой-то иной форме.

Еще одним важным моментом в организации демократической системы социального страхования является образование специальных органов управления и самоуправления. Такими органами могут быть различные структурные образования: товарищества, страховые общества, фонды и пр. Эти органы, как правило, финансово независимы от государства, создаются с целью страхования и обеспечения социальной защиты трудящихся. Государство обеспечивает стабильность социальной защиты и соответствующих органов посредством правового контроля и регулирования, устанавливаемое в законодательном порядке.

Страховые органы могут создаваться на инициативной основе и вправе самостоятельно решать множество вопросов организационно-финансового характера в соответствии с законодательно закрепляемыми за ними правами и обязанностями. Государство обязано следить за исполнением законов, оказывать помощь и поддержку страховым органам в развитии различных видов страховой деятельности.

Органы социального страхования решают следующие вопросы:

- осуществляют организацию деятельности системы социального страхования и страхования работающего и не работающего населения;
- определяют размеры страховых взносов (кроме обязательных) и распределяют их между участниками страхования;
- разрабатывают основные направления собственной деятельности;
- регулируют конфликтные ситуации, возникающие между получателями социальных услуг и страхователями;
- осуществляют судебное и внесудебное представительство интересов учреждения соцстраха.

Успех социальной защиты трудящихся во многом определяется тем, как организована деятельность органов системы страхования, какова их структура и пр. Основным таким органом выступает страховая организация, которая является посредником между основными субъектами системы социального страхования, в частности государством, работодателем и работником, и защищающая интересы всех субъектов. Эти организации решают "весь комплекс задач в области страховой защиты - компенсации утраты трудоспособности работникам, организации медицинского лечения, в том числе пострадавших на производстве, медицинской и профессиональной реабилитации, а также формирования инфраструктуры, обеспечивающей достойную социальную защиту".

В практике отдельных стран существуют разнообразные организационно-правовые формы социального страхования, среди которых особенно эффективны акционерные страховые общества, товарищества или пр.

Они являются финансово-независимыми и создаются с учетом вида страхования по территориальному или профессионально-отраслевому признаку и находятся под правовым контролем государства, которое должно обеспечить гарантию и стабильность страховой защиты. Это является еще одним важным принципом демократичности системы социального страхования. В частности, речь идет о законодательно установленном добровольном страховании и наличие соответствующих страховых организаций.

Добровольное страхование может обеспечивать дополнительную защиту по видам риска, которые охватываются обязательным страхованием, и его использование отдается на усмотрение самого страхуемого либо работодателя через коллективные и индивидуальные договоры. Это ни в коей мере не должно означать, что обязательное страхование может быть недостаточным для обеспечения необходимой социальной защиты. Напротив, добровольное страхование соответствует новым экономическим отношениям и расширяет возможности страхуемых, исходя из их финансовых возможностей и круга интересов. Оно само по себе способствует развитию самосознания, помогает изжить иждивенческие настроения, способствует росту личной ответственности. Оптимизация соотношения обязательных и добровольных форм социального страхования сможет повысить эффективность социальной защиты всего поля действия социальных рисков.

Деятельность страховых компаний по добровольному страхованию оказывается наиболее выгодной для предприятий среднего и малого бизнеса, потери которых могут быть значительными, а страхование, способствует их экономической устойчивости. Страховые компании должны наделяться также правом организации для пострадавших необходимой медицинской, профессиональной, социальной помощи и реабилитации. Претворение такого принципа в жизнь потребует объединения усилий институтов социального обеспечения, медицинского страхования и др.

К позитивным чертам организации добровольного социального страхования относятся присущие ей элементы самоуправления и возможность контроля со стороны государства. Формирование органов управления так же происходит на паритетных началах из представителей работающих (застрахованных) и нанимателей (страхователей), которые выполняют свои функции на общественных началах (собрание представителей акционерного союза страхователей, совет союза страхователей). Небольшой рабочий аппарат страховой организации выполняет оперативную работу. Такое организационное построение системы управления позволяет добиться реализации принципов самоуправления, непосредственно представлять интересы каждого из двух важнейших субъектов страхования и существенно снизить управленческие расходы.

Страховая компания осуществляет добровольное страхование всех граждан, предприятия участвуют в работе фондов социального страхования (государственного и негосударственного) на договорных взаимовыгодных условиях. Она автономна в управлении и финансовой деятельности, создает собственные страховые фонды.

Страховая компания добровольного страхования является независимым юридическим лицом, имеет свой расчетный счет и печать и может иметь свои филиалы (отделения) на местах. Правление образуется учредителями, в

частности, ассоциацией работодателей, общественными организациями, властными структурами. Оно избирается на общем собрании или конференции представителей страхователей. Каждый застрахованный имеет право выбора правление.

Относительно вопросов демократизации управления всероссийской системой социальной защиты и социального страхования высказываются разные мнения, вносятся немало предложения как упорядочить деятельность страховых организаций и обеспечения лучшей социальной защиты населения. Среди них встречаются и такие, которые можно оценить только негативно. Речь идет о таком принципиальном положении как попытки возрождения консолидации внебюджетных средств страховых организаций с федеральным бюджетом.

Недопустимость таких действий очевидна, поскольку:

- эта мера противоречит самой природе образования средств социального страхования, так как последние в основном состоят из взносов предприятий, а в будущем возможно и отдельных граждан;

- слияние средств социального страхования с бюджетом приведет к отстранению субъектов федерации, а равно и всех участников системы социального страхования, от управления ею;

- в итоге это повлечет за собой монополию государства в управлении данной системой, а с учетом хронического дефицита бюджетных средств - и к возрождению остаточного принципа финансирования социальных программ, а значит и к ухудшению социальной защищенности граждан.

Мировая практика не подтверждает того, чтобы денежные средства социального страхования являлись составной частью государственного бюджета, они, как правило, являются самостоятельными. Всего несколько лет назад в России были сделаны решительные шаги по разгосударствлению системы социального страхования, и финансовая независимость страховых организаций была закреплена в законодательном порядке. Учитывая это, слияние их бюджетов с госбюджетом следует рассматривать как движение вспять.

Система взаимодействия субъектов

Система социального страхования предполагает наличие определенного количества автономных субъектов, каждый из которых выполняет строго определенную функцию и в обязательном порядке предполагает их тесное взаимодействие.

В качестве субъектов взаимодействия системы социальной помощи можно выделить следующие:

1. Законодательный орган (Госдума, Федеральное собрание)
2. Правительство Российской Федерации
3. Федеральный фонд (отраслевые, территориальные фонды и их филиалы), страховая организация
4. Страховая касса (на предприятии, территориальная или отраслевая)
5. Работник, застрахованный (не работающее население)
6. Работодатель, страхователь (предприятие, организация)
7. Общественные организации.

Одним из основных субъектов безусловно выступает законодательный орган, который разрабатывает и принимает законы о социальной защите, и делегирует управление ею правительству (второй субъект). Правительство создает государственный фонд (третий субъект) социальной помощи и социального страхования и другие фонды (четвертый субъект). Соответственно фонды организуют страховые организации и страховые кассы (пятый субъект), которые в свою очередь осуществляют связь с работодателями, застрахованными и общественными организациями (соответственно шестой и седьмой субъекты).

Система основана на принципе трехсубъектного взаимодействия, когда отношения между двумя любыми субъектами осуществляются в конкретном случае посредством любого третьего субъекта. Субъекты независимы друг от друга, имеют свою область действия, а также общее поле взаимодействия как для трех субъектов, так и для любых двух субъектов. Каждый субъект имеет возможность вступать во взаимодействие в каждом конкретном случае только с двумя субъектами, а в целом могут складываться не больше трех пар субъектов.

Так, работник вступает в отношения с работодателем и страховой кассой в связи с уплатой страховых взносов и получением пособий, страховая касса - с работодателем и фондом (филиалом) также по уплате страховых взносов и выдачи пособий из страхового фонда, фонд - со страховыми кассами и другим (по общности) фондом. Федеральный фонд контактирует с законодательным органом и правительством в области управления системой страхования и социальной помощи.

Важно подчеркнуть, работник или застрахованный, выступает как субъект системы социального страхования, так и объектом данной системы. Он включен в систему через контроль за ее деятельностью, через участие в работе правления, может оказывать воздействие на управление своими персонифицированными возвратными средствами, может выбирать правление любого фонда государственного и негосударственного социального страхования.

Управление системой социального обеспечения

Для управления системой социального страхования создается специальный фонд социального страхования, основные функции которого заключаются в координации и действий основных субъектов социального страхования. На основе принятого законодательным собранием закона, Правительство российской Федерации создает фонд, которое делегирует данному фонду свои права по определению основных направлений его деятельности, управлению деньгами и всей системой социальной помощи и социального страхования, но осуществляет наблюдение за его работой, используя свои органы контроля. Правительство не вмешиваются во внутреннюю деятельность фонда, не назначают исполнительного директора, не определяют штатное расписание, фонд оплаты труда и т.д. Правительство определяет только председателя правления и само правление центрального фонда и, в которое в обязательном порядке входят представители законодательной и исполнительной власти, работодателей (союза работодателей), работников (общественные организации), неработающего населения (общественные организации, ассоциации и пр.). Правление избирает

заместителя председателя, утверждает основные положения и документы фонда и.

Государственный фонд, таким образом, является самоуправляемым, самостоятельным, финансово независимым учреждением. Фонд является юридическим лицом со своим расчетным счетом и печатью. Все отделения фонда также являются самостоятельными юридическими лицами и работают по своим положениям (Уставам). Управление деятельностью фонда осуществляется Правлением (по представлению Правительства РФ), избираемым общим собранием его участников - страхователей и страхуемых. Законодательным органом фонда является собрание его участников. Поскольку фонды обеспечивают проведение политики социального страхования, поэтому программа их деятельности утверждается общим собранием их участников.

Правление - это представительный орган, а Дирекция - исполнительный. Деятельность двух последних регламентируется соответствующими положениями, утверждаемыми Правлением фонда при условии, что они не противоречат закону о социальном страховании. Для выполнения текущей практической деятельности по управлению системой социального обеспечения и системой социального страхования осуществляет исполнительная дирекция, назначаемая на контрактной основе Правлением. Исполнительная дирекция и правление фонда образуют свои филиалы, отделения на местах (в областях), которые в административном порядке подчиняются исполнительной дирекции. Правление филиалов и отделений имеет относительную самостоятельность и самоуправление, формируется местными органами власти и общественными организациями.

Общественные организации от имени работников и работодателей, а также неработающих граждан, контролируют деятельность фондов и участвуют в работе их правлений, но не управляют фондами.

Работодатель осуществляет обязательные платежи в страховой фонд, контролирует деятельность этих фондов (через общественные организации), участвует непосредственно или опосредованно в работе правления фондов, реализует программу социального обслуживания на предприятии.

Чтобы структура социального страхования сохранила гибкость и дееспособность, чтобы она успешно функционировала и развивалась, следует ввести принцип конкуренции. В связи с этим страхователям и страхуемым дается право выбора фонда социального страхования для регистрации и участия в актах по обязательному социальному страхованию. При этом фонды не имеют права отказать участникам ни в приеме, ни в выходе из их состава. Здоровая конкуренция между фондами позволит выжить системе социального страхования в целом. Для того, чтобы данная система была прочной и надежной, фондам, а равно и страховым кассам, дано право не просто управлять финансами социального страхования, а участвовать в тех или иных видах коммерческой деятельности при условии преимущественного направления прибыли в систему социального страхования. Принципы финансового управления средствами соцстраха будут более подробно изложены в дальнейшем.

При условии выполнения объема услуг обязательного социального страхования законом должно быть предусмотрено право фондов и страховых касс устанавливать и другие виды социального обеспечения и защиты.

Последнее существенно расширит возможности социального страхования как в обеспечении, так и в развитии системы в соответствии с потребностями трудящихся - общими, профессиональными, индивидуальными, которые имеются сегодня и могут появиться завтра.

Фонды могут использовать свои средства на создание и содержание профилакториев, санаториев, домов отдыха, детских оздоровительных учреждений, домов отдыха, детских лагерей ("пионерских"). Фонды также могут создавать свои лечебные учреждения, предприятия по изготовлению протезов и пр.

Каждый фонд по подчиненности имеет свои строго определенные функции, которые не могут выполнить или их не выгодно выполнять нижестоящему отделению фонда. Эти функции заключаются в следующем:

1. Образование страхового фонда каждого уровня.
2. Подготовка методических документов и обучение.
3. Выплата страховых взносов и пособий.
4. Контрольно-ревизионные функции.
5. Осуществление международных связей.
6. Осуществление действий по социальной помощи в экстремальных условиях и во время стихийных бедствий и пр.

Для создания более гибкой системы социального страхования, на наш взгляд, имеет смысл создать, так называемый, не государственный фонд социального страхования с обязательствами дополнительного обязательного страхования. Право образования и деятельности не государственных фондами по дополнительному обязательному страхованию определяется законодательно. Негосударственный фонд социального страхования создается для управления персонифицированными средствами страхования (работодателя, предприятия и работника). Образуется работодателями и работниками в лице их представительных органов или напрямую, независимо от государственного фонда. На предприятии функционирует в рамках страховых касс. Управляется представителями работодателей (ассоциаций) и работников (общественных организаций), которое назначает исполнительную дирекцию и утверждает свои положения и инструктивные документы. Общее руководство фондом осуществляет Правление, которое избирается на общем собрании, конференции застрахованных или их представителей. В Правление в обязательном порядке входят представители властных структур, работодателей, общественные организации, отражающие интересы работников или нетрудоспособного населения.

У каждого фонда есть свои низовые, или первичные, звенья, имеющие непосредственный выход на застрахованных или обеспечивающих социальную помощь. В системе социального обеспечения - это органы соответствующего фонда. В системе социального страхования - страховые кассы. Название, функции, характер деятельности и пр. определяются тем или иным фондом самостоятельно. Строго говоря, функции фондов и страховых касс сегодня не разделяются, и те, и другие могут и должны обеспечивать комплекс услуг по социальному страхованию. Но в силу того, что основные средства остаются на предприятии, в его страховых кассах, главное обеспечение может лечь на плечи последних. Функцией фондов может явиться сохранение стабильности системы социального страхования и решение глобальных задач ее развития.

Страховые кассы непосредственно обеспечивают социальную защиту трудящихся. Страховые кассы социального страхования создаются на предприятиях. Они аккумулируют часть общих выплат и выдают страховые средства (оплата листков нетрудоспособности) производят выплату других различного рода страховых сумм и пособий, через них "работает" система социального страхования на местах. Они независимы от администрации, но подчиняются государственному фонду. Управляют средствами, поступающими по различным фондам социального страхования, в частности, по фонду социального страхования по временной нетрудоспособности, обязательного медицинского страхования, обязательного дополнительного социального страхования и по другим фондам, но не объединяют все страховые взносы в единый страховой сбор на уровне страхователя. Страховые кассы Производят отчисления в вышестоящий фонд, но лишь определенный процент, устанавливаемый на основе достигнутого соглашения и договоров. Организует свою деятельность исключительно на принципах функционирования государственного фонда и собственных положений и инструкций. Работодатель, работники входят в правление страховой кассы и осуществляют контроль за ее деятельностью. При необходимости могут создаваться объединенные страховые кассы и даже функции их передаваться фондам социального страхования.

Правовое положение субъектов системы социального страхования

Разработка системы социального страхования не может считаться законченной без правового определения как самой системы, так и ее субъектов. Система социального страхования автономна и независима в своей деятельности, но только вне рамок закона. Субъекты также автономны в своей деятельности и отвечают исключительно по своим обязательствам и в рамках своей компетенции. Взаимодействие их осуществляется на добровольной основе и на основе заключаемых договоров. Если договором установлена ответственность субъектов системы социального страхования по совместным действиям, то они ее несут в доле своей ответственности.

Органы, и все субъекты социального страхования, в своей деятельности руководствуются законом о социальном страховании, различными подзаконными и нормативными актами. Каждый такой нормативный акт должен тщательно увязываться с законом и не ущемлять прав того или иного субъекта, а также не противоречить общему действующему законодательству. Это касается и всех последующих документов, регламентирующих и регулирующих деятельность субъектов в системе социального страхования.

При участии органов социального страхования в коммерческом управлении средствами социального страхования их деятельность подпадает под действие законов о предприятиях, о страховых компаниях или иных соответствующих законодательных актов.

Каждый трудозанятый гражданин обязан быть застрахован. Работодатели и лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, выступают в роли и страхователей и застрахованными в одном лице, и также уплачивают в

установленном порядке страховые взносы. При наступлении страхового события застрахованный имеет право на получение возмещения понесенного им ущерба в результате временной потери трудоспособности, а также пособий по системе социального страхования в соответствии с предлагаемым перечнем. Фонды и страховые кассы вправе использовать и дополнительные виды обеспечения при условии выполнения означенного минимума и наличия резервов финансирования иных видов социальной помощи, требующихся застрахованным.

Являясь основными субъектами системы социального страхования по обеспечению социальной защиты, фонды обладают правом законодательной инициативы в области социального страхования. Для совершенствования функционирования всей системы социального страхования фонды вправе выходить на органы исполнительной власти всех уровней с предложениями, касающимися улучшения социальной защиты трудозанятого населения.

Фонды вправе вступать в отношения с федеральными, региональными, территориальными административными органами управления для выполнения общих и специальных программ по социальной защите трудозанятого населения. Но этим не заканчивается перечень прав фондов социального страхования по улучшению социальной защищенности трудящихся. Им предоставляется право вступать во взаимодействие с различного рода общественными организациями, имеющими сходные с системой социального страхования задачи, по вопросам совершенствования социальной защищенности граждан РФ. Виды и формы этого взаимодействия могут быть различными, фонды вправе сами их устанавливать.

Страхователям и страхуемым дается право не только создания фонда социального страхования для обеспечения своих потребностей, но и выхода из него, если он перестает удовлетворять их требования, а в последующем право выбора любого фонда.

Создание фондов социального страхования должно производиться в соответствии с порядком, установленным законодательством РФ и касающемся деятельности предприятий. Право принятия решения о создании фонда социального страхования принадлежит исключительно ее создателям - общему собранию (конференции) участников социального страхования - страхователям и страхуемым. При неудовлетворительной деятельности фонда социального страхования собрание как законодательный орган вправе принять решение об его ликвидации. Ликвидация будет осуществляться также в установленном порядке - с назначением правопреемника и проведением соответствующих юридических процедур.

Государственные органы вправе принять решение о ликвидации фонда социального страхования лишь в исключительных случаях и в соответствии с общим законодательством, если фонд нарушал законы, например в случае коммерческого управления средствами действовал незаконно (торговал оружием, наркотиками и т.п.).

Задачи системы социального страхования, права и обязанности ее субъектов не могут быть полностью определены, если не будет создана система контроля за их деятельностью.

Разрешение споров, возникающих между субъектами социального страхования, а также между субъектами и организациями, с которыми они

вступают во взаимодействие, является весьма важным моментом. Споры будут возникать неизбежно, и это не является показателем плохого функционирования системы социального страхования. Но их легко можно разрешить, если все нормативные акты и инструкции будут соответствовать закону о социальном страховании, а также не будут содержать противоречий с общим законодательством.

Споры могут разрешаться специально создаваемыми при фондах (и других субъектах социального страхования) комиссиями, либо контрольно-ревизионными комиссиями, если спор носят характер финансовых претензий, а также в установленном общим законодательством порядке. В специальных положениях необходимо разработать и заложить механизм разрешения споров и удовлетворения претензий.

Контроль за деятельностью системы социального страхования и ее субъектов состоит из:

- внутреннего контроля и самоконтроля;
- контроля со стороны внешнего, по отношению к ней, субъекта.

Как правило, для осуществления контроля финансовой деятельности в системе социального страхования образуются контрольно-ревизионные службы. Они создаются при каждом фонде социального страхования, а при необходимости и при его филиалах и отделениях. При Федеральном объединенном фонде организуется федеральная контрольно-ревизионная комиссия. Деятельность всех контрольно-ревизионных служб регламентируется соответствующими положениями и инструкциями, разрабатываемыми фондами и утверждаемыми их Правлением. В функции контрольно-ревизионных служб фондов входит контроль за своевременностью отчислений, их полнотой. Кроме того они следят за тем, чтобы фонды и страховые кассы расходовали средства в соответствии с потребностями страхуемых и установленными статьями расходов.

Для контроля за другими видами деятельности фондов могут создаваться различные специальные комиссии, в том числе правовые для разрешения споров. Страховые кассы на предприятиях также могут создавать контрольно-ревизионные комиссии. Федеральная контрольно-ревизионная служба должна иметь право так называемого сквозного контроля за деятельностью всех фондов, входящих в систему социального страхования, а также их филиалов и отделений.

Контрольно-ревизионные службы подчиняются своим законодательным органам: служба фондов - общему собранию его участников, а служба Федерального фонда - собранию (конференции) представителей всех фондов системы социального страхования. Страхователи обязаны предоставлять фондам и их контрольно-ревизионным службам все необходимые сведения и документы, кроме тех, которые составляют коммерческую тайну, но они должны быть указаны в перечне, установленном законодательством РФ. За расходом средств на нуды застрахованных и за общими статьями расхода могут наблюдать различные общественные организации, задачей которых является защита интересов как страхуемых, так и страхователей.

По поводу отчислений на социальное страхование фактически пересекаются функции контрольно-ревизионных комиссий и органов налогового контроля, поэтому контроль они могут осуществлять совместно. Налоговые

службы вправе налагать различного рода взыскания на субъектов, нарушающих установленные правила, распределять получаемые доходы в прибыль и своих служб, и фондов социального страхования (что требует дополнительного положения в законном порядке). Общественные организации вправе обращаться в вышестоящие (для данного уровня) органы управления и контроля, а также разрешать конфликт в установленном общим законодательством порядке.

Контроль в целом является формой управления системой социального страхования. В тоже время предусмотрены и иные формы воздействия и управления, например выход из фонда, требование его реорганизации и ликвидации, переизбрание того или иного органа управления. Таким образом, системой контроля становится практически сама система социального страхования со своими механизмами построения, функционирования и развития.

Фонды страхования

В настоящее время в стране действует несколько независимых фондов, которые в принципе обеспечивают полный охват населения всеми видами страхования. Но каждый из них имеет свою область деятельности и решает свои специфические задачи. Поэтому разделение всей системы социальной защиты и социального страхования на отдельные фонды безусловно имеет смысл, хотя многие функции и пересекаются. Для того, чтобы понять общее и особенное у каждого из этих фондов имеет смысл провести отдельное описание каждого из них. И только в этом случае можно разрабатывать различные пути совершенствования их деятельности или строить модели какого-то общего организационного объединения.

Медицинское страхование. Один из путей минимизации профессиональных рисков является медицинское страхование. Но понятно, что последнее имеет более широкое значение в социальной защите населения.

Экономическая сущность механизма медицинского страхования в целом соответствует условиям рыночной экономики и позволяет более эффективно осуществлять защиту работников, в частности, от риска профессиональной патологии. Такой подход может рассматриваться как наиболее цивилизованная форма обеспечения социальной защищенности населения в сфере труда. Эта форма сегодня широко распространена в социально экономически развитых странах.

В Российской Федерации медицинское страхование так же имеет свою историю, хотя как в прошлом, так по сути и в настоящее время в чистом виде назвать его страхованием нельзя. Так, несколько лет назад был принят Закон о медицинском страховании граждан. Однако, вряд ли его можно назвать, даже в первом приближении, совершенным. Да и реализация его проходит весьма сложно.

В настоящее время, согласно закона о медицинском страховании, в пределах базовой программы все застрахованные получают "бесплатное" медицинское обслуживание - в поликлиниках, клиниках и при проведении профилактических мероприятий. В свое время по предложению Минздрава РФ и Правительства РФ, других заинтересованных субъектов, должны быть установлены перечень видов такой помощи и порядок ее предоставления, а

также льготы для отдельных категорий граждан. Базовая программа обеспечивает всем застрахованным одинаковые условия, а получение дополнительных услуг оплачивается каждым субъектом отдельно.

Однако сегодня обязательное медицинское страхование граждан РФ в целом не решает проблем социальной защиты работников. Одна из причин заключается в том, что в настоящее время фактически отсутствуют какие-либо гарантии медицинского страхования и обслуживания. В первую очередь, как мы уже говорили, это касается реабилитации пострадавших от производственных травм и профессиональных рисков. Поэтому дискуссии о совершенствовании медицинского страхования продолжаются.

Среди вносимых на обсуждение предложений встречаются и такие, как передача Фонду медицинского страхования права решения вопросов по обеспечению трудящихся пособиями при наступлении временной нетрудоспособности. При этом ссылаются на зарубежную практику. Однако такое решение не является общим для всех стран правилом. В отдельных странах медицинское страхование выступает как составная часть социального страхования, и органы последнего просто компенсируют застрахованным расходы на необходимое медицинское обслуживание.

В наших условиях, когда становление медицинского страхования происходит в целом не просто, а медицинское обслуживание находится на довольно низком уровне, такая передача указанных функций Фонду медицинского страхования, может привести к еще большему снижению уровня медицинского обслуживания и медицинского страхования. Соответственно будут еще хуже решаться и вопросы по обеспечению трудящихся пособиями при наступлении временной нетрудоспособности и т.д.

Не мало высказывается предложений и по системе финансирования. Сегодня медицинское страхование финансируется преимущественно за счет обязательных отчислений от фонда оплаты труда в размере 3,6%, из которых 0,2% поступает в Федеральный фонд и 3,4% - в территориальные. Предусмотрены поступления и из региональных бюджетов, но сумма их реальных вложений составила лишь 1% от суммарных доходов Фонда. Однако, практически часто наблюдается совсем противоположное явление - осуществляется изъятие средств обязательного медицинского страхования в местные бюджеты, и эти средства идут на иные цели.

Недополучение страховых взносов от предприятий приводит к уменьшению получаемого объема финансовых средств на одну треть. Из них только 44,3% были направлены на финансирование деятельности медицинских учреждений. Законодательством предусматривается расходование средств на социальную защиту страхуемых по данному виду страхования через использование двух механизмов: страхового полиса и базовой программы обязательного медицинского страхования. Последняя, равно как и ее региональные варианты, недоступна для застрахованных, вследствие чего сложно говорить о том, что их интересы учтены. В то же время возрастает коммерциализация медицинского обслуживания, хотя доходы граждан резко уменьшаются. Фактические расходы на базовую программу медицинского обслуживания составляют менее 1% расчетной потребности.

Уже при организации системы медицинского страхования можно было предвидеть, что затраты населения могут возрасти в 3-4 раза, а медицинское

обслуживание вряд ли улучшится. Во-первых, трудящиеся платят взносы на медицинское страхование, которые из фонда их заработной платы направляются работодателями в фонд медицинского страхования. Во-вторых, они как налогоплательщики финансируют содержание государственного здравоохранения. В-третьих, неудовлетворенность медицинским обслуживанием по системе обязательного медицинского страхования может подвигнуть их к участию в его добровольных формах и (или) пользоваться услугами платного медицинского обслуживания.

В сравнении с западными системами социального страхования в отечественной практике и в самом деле имеет место "пересечение" функций разных фондов фактически по одному и тому же виду социального страхования и обеспечения. Так, например, оплата медицинских услуг возложена на медицинское страхование, а оплата дней нетрудоспособности и проведения оздоровительной работы на предприятиях - на систему социального страхования. Для выполнения всех трех функций в зарубежной практике предусмотрен один вид страхования - страхование по болезни, которое базируется на региональном и отраслевом подходе. Это обусловлено существованием профессиональных рисков, которые могут являться причинами заболеваний. Ясно, что рассредоточение одинаковых функций по разным фондам не обеспечивает их лучшего выполнения, а значит не может осуществить действенной защиты. Тем не менее, как мы уже говорили, в настоящих условиях, которые сложились в стране в процессе перехода к новым социально-экономическим условиям, разделение функций по специализированным фондам все-таки оправдано. Но в дальнейшем возможны и иные варианты организации социальной защиты граждан России.

Не раз высказывались предложения о введении дополнительного или добровольного (не государственного) медицинского страхования. И в самом деле, сегодня размеры страховых взносов в настоящее время не покрывают необходимых платежей, связанных с неблагоприятными условиями труда. Не приходится говорить и о том, чтобы предусмотреть и обеспечить профилактические меры в отношении профзаболеваний и их лечения. Поэтому-то в качестве некоторой компенсации данного несовершенства предлагалась система дополнительного обязательного медицинского страхования работников за счет работодателей, подобно существующему в мировой практике.

Основными принципами дополнительного или добровольного медицинского страхования могут быть: предварительное выявление и учет вероятности наступления социального и профессионального риска и материальная ответственность всех субъектов общества за индивидуальный риск работника.

Собственно именно добровольное медицинское страхование в большой степени выражает сущность и природу именно страхования по болезни или несчастных случаев. Это обусловлено прежде всего тем, что в данном случае медицинское страхование в большей степени зависимо от правильного экономического механизма взаимодействия субъектов. Добровольное страхование предполагает именно добровольное взаимодействие всех субъектов страхования, где каждому должно быть выгодно такое взаимодействие: пациентам необходимо качественное лечение, а медицинским учреждениям и

страховым компаниям необходимые средства на профессиональную деятельность. Если первые не получают хорошего лечения они не будут взаимодействовать с медицинскими учреждениями, а те в свою очередь не получают средств на свою профессиональную деятельность. Посредником между ними становятся страховые компания, которые реализуя в первую очередь свои экономические интересы, обеспечивают оптимальное взаимодействие и пациентов с медицинскими учреждениями. Впрочем механизм субъектного взаимодействия в системе медицинского страхования требует особого рассмотрения и исследования.

Существующее государственное медицинское страхование таковым по существу не является. Скорее это медицинская вспомоществование и весьма низкое, хотя средства отпускается довольно большие. Система взаимодействия субъектов медицинского страхования (государство, граждане, медицинские учреждения и страховые компания) оказываются весьма не совершенна. И не потому, что данные субъекты плохо понимают как должна быть организовано такое взаимодействие, а потому, что при существующем в настоящее время раскладе, все основные права, в том числе и на распоряжение весьма большими денежными средствами, передаются одному органу – государству, точнее его структурам. Это приводит к весьма не эффективному их использованию, поскольку госорганы не заинтересованы экономически действовать в интересах всех субъектов, но кроме того, позволяет весьма сильно злоупотреблять этими средствами, что бы закрыть бреши в финансовом механизме в силу не умелого им управления или, того хуже, изымать эти средства для личного пользования.

Таким образом, система медицинского страхования требует большего внимания как со стороны законодательных органов, так и со стороны всего общества и особенно слабо защищенной ее части. Но остается главное. До тех пор пока граждане не поймут преимуществ медицинского и шире социального страхования, до тех пор оно останется придатком государственных органов и существующее для удовлетворения совершенно иных потребностей, по сути далеких от истинных потребностей медицинского обслуживания и социальной защиты.

Пенсионное страхование. При современных заданных формах и нормах, и на основе прогноза относительно "старения" населения, пенсионное обеспечение серьезно угрожает финансовыми последствиями не только для самой пенсионной системы, но и для общественного благополучия в целом. Можно утверждать, что в настоящее время пенсионная система не выполняет в целом функции социальной защиты наиболее уязвимой части населения – пенсионеров.

Одна из причин сложившегося положения - система пенсионного обеспечения организована по распределительному принципу, где источником обеспечения служат текущие взносы работающих. Современное соотношение пенсионеров и работающих равно 1:2, при том, что ставка взносов в Пенсионный фонд составляет 29% фонда заработной платы. Но уже к середине XXI века по данным демографических прогнозов соотношение пенсионеров и работающих будет соответствовать 1:1,1 и существенно увеличится ставка взносов в Пенсионный фонд - она будет равняться примерно 60% от фонда заработной платы. Таким образом, пенсионные расходы составят 16% ВВП, что повлечет за собой повальное стремление уйти от налогов.

Фонд пенсионного страхования на сегодняшний день не в состоянии обеспечить большинству пенсионеров достаточный уровень доходов - по крайней мере не ниже прожиточного минимума. По сравнению с 1987 г. в реальных цифрах произошло уменьшение размера пенсий на 30-35%. Пенсии существенно отстают от роста потребительских цен, и принятый в 1990 г. закон не может защитить пенсионеров от инфляции. При этом четко просматривается тенденция к уравниванию размеров пенсий.

Уклонение предприятий от взносов в фонд пенсионного страхования, а также невозможность их уплаты отдельными отраслевыми структурами (в частности Агропром) из-за складывающихся в них кризисных ситуаций приводят к проблемам с выплатой пенсий. В результате сегодняшние пенсионеры не могут получить даже установленный для них минимум. Необходимо отметить и тот факт, что должником Фонда является и государство, за счет поступления средств от которого осуществляются целевые выплаты некоторых видов пенсий, в частности – военнослужащим.

При дефиците бюджета Фонда пенсионного страхования происходит и распыление средств. Они расходуются на выплаты по доставке пенсий населению через Минсвязи, ставки которого за обслуживание пенсионного фонда являются просто грабительскими, иначе не назовешь, на капитальные ремонты, на выплаты пособий, не включенных в перечень необходимых для фонда, например пособий малоимущим гражданам и многодетным семьям. Значительную часть средств съедают налоги на НДС и другие. Конечно, этот фонд должен быть освобожден от налогов, или хотя бы они должны засчитываться в счет поступлений из федерального бюджета.

Государственная политика в области пенсионного обеспечения сегодня в сущности приводит только к негативным результатам. Так, например, поправками к закону в 1992 г. размер минимальных пенсий приравнен уже не к прожиточному минимуму, а к минимальной зарплате. Индексация пенсий, проводимая в целях нивелирования влияния инфляции, была сведена к одинаковым доплатам по всем пенсиям.

Но действительный кризис может наступить в случае объединения финансовых средств этого фонда с госбюджетными. Такие попытки сегодня предпринимаются. Они усугубляются стремлением передать административное руководство фондом в ведение Правительства, что неминуемо приведет к возврату старой модели социального обеспечения, и последствия такого шага предусмотреть несложно.

В этом плане показательна ситуация, сложившаяся с льготным пенсионным обеспечением. С одной стороны, льготные пенсии - явно социальное завоевание, достижение. Однако в последние годы резкой критике подверглась их десятилетиями складывавшаяся социальная практика. Немаловажный момент - их чрезвычайная распространенность - право на досрочное пенсионное обеспечение получил каждый седьмой гражданин СНГ, а в России - каждый пятый. Это значит, что именно такая часть трудящихся работала в условиях, вредных для здоровья, в режиме повышенного износа, в неблагоприятных климатических условиях (статистика учитывает и пенсионное обеспечение тружеников в районах Крайнего Севера и приравненных к ним).

Разумеется, такой удельный вес "группы риска" заставляет задуматься: а присутствовал ли социальный рационализм в такой системе организации труда?

Нельзя не учесть, что льготные пенсии по природе своей представляют нечто среднее между сферами социального обеспечения и социального страхования, а фондируются по системе собеса. Таким образом, соцстраховская профилактика, направленная на снижение техногенной вредности, на оздоровительные мероприятия и другие компенсирующие программы не могла влиять на сам статус предоставления льготной пенсии. Однако напомним, что и во вредных отраслях производства, и в добывающей промышленности, и в районах Крайнего Севера с приоритетной индустрией трудящиеся пользовались материально более обеспеченной и более развитой системой социального страхования.

В то же время сам по себе статус льготной пенсии для определенных профессий, отраслей, территорий "снял" целый ряд вопросов: государство с помощью дополнительных пенсионных трат покрывало дефицит кадров. "Проведение такой государственной политики, - утверждает исследователь этой проблемы А. Невский, - привело к тому, что все основные субъекты в данной сфере (государство, предприятия, работники) были ориентированы не на улучшение условий труда, а на развитие системы льгот и компенсаций, не на совершенствование механизма социальной защиты трудящихся (в том числе с помощью института определения индивидуальной утраты трудоспособности), а на массовое предоставление льготных пенсий как *механизма сокрытия недостатков по социальной защите*".

Переориентировка социальной защиты с социального страхования, учета рисков и их компенсации в сторону социального обеспечения неизбежно должно было привести к недоразвитости определенных направлений соцстраха. А. Невский называет в этой связи такую аномалию как явное несовершенство системы социального страхования от несчастных случаев на производстве и от профессиональных заболеваний, отсутствие научно-методической базы и соответствующих организационно-деятельностных структур по оценкам профессионального риска при хроническом ухудшении здоровья работников. И, наконец, подмену социальной цели - не профилактические меры, предупреждающие необратимые потери здоровья, а пенсию "до срока" - сомнительную во многих отношениях констатацию ранней нетрудоспособности.

Можно, пожалуй, сказать, что государственные льготы и компенсации для работников определенной сферы являются волюнтаристским актом, который переключает систему учета и компенсации рисков из гибкой структуры социального страхования в жесткую структуру бюджетного страхования, когда уже нет речи о предупреждении рисков (иначе льготы уменьшаются или вовсе снимаются), а бюджетные траты окупаются с лихвой доходом от отрасли. Компенсация же рисков принимает директивно-уравнилельный характер. Становится ясна несостоятельность сложившейся системы пенсионного обеспечения.

Таким образом из всего выше сказанного необходимо сделать один весьма не утешительный вывод - сегодня Пенсионный фонд не способен обеспечить необходимые выплаты с учетом огромного количества "льготников". Существующая система пенсионного обеспечения уже не может существовать в своих прежних формах и принципах, в условиях развития рыночных отношений возрастает ее актуальность и реформирование становится одной из насущных проблем - начинать нужно уже сегодня.

Острота проблемы не ощущается обществом вследствие ее слияния с единой государственной системе социального обеспечения. Но она может стать одной из острейших причин социальной напряженности. Чем быстрее общество осознает этот факт, тем скорее осуществится переход к настоящей системе социального страхования, и социальную защиту, включая и защиту от профессиональных рисков.

Какие пути намечаются при ее реформировании.

Прежде всего необходимо отказаться от практики использования на текущие расходы всех имеющихся средств. Такая практика была вызвана глубоким экономическим кризисом системы социального страхования вследствие вала неплатежей и только усугубляет снижение надежности государственного пенсионного обеспечения. Возрождение практики накопления средств позволит использовать освобождаемые финансовые средства для получения коммерческой прибыли, с помощью которой можно было бы устранить влияние инфляции. Реформирование пенсионного обеспечения заключается в полном переводе на принципы социального страхования, т.е. назначение трудовой пенсии зависит от страховых взносов - от размера заработка, с которого производились взносы и от трудового или страхового стажа.

Реформа пенсионной системы должна состоять из следующих необходимых мер:

- повышения пенсионного возраста. В данном случае речь не идет о немедленном повышении пенсионного возраста, а как отдаленной перспективы, поскольку повышение пенсионного возраста напрямую связано с высоким жизненным уровнем и медицинским обслуживанием, повышением среднего общего и трудоспособного возраста, улучшение здоровья пенсионеров и пр. в этом духе;

- перехода на накопительный принцип пенсионного обеспечения, который широко используется на Западе. И опять же речь идет только применительно к новому работающему поколению, а все остальное работающее население вынуждено будет пользоваться существующей пенсионной системой;

Пенсионное страхование, основанное на накопительном принципе имеет множество преимуществ, среди которых необходимо выделить следующие:

- его финансовая нечувствительность к численности пенсионеров;
- имеет низкие ставки обязательных пенсионных взносов, а в результате высокий уровень пенсионного обеспечения. Последнее достигается тем, что пенсионные сбережения являются важным источником долгосрочных производственных инвестиций, и пенсионное обеспечение увеличивается за счет доходов от этих инвестиций;

- такое пенсионное обеспечение способствует увеличению в стране норм сбережений, что, в свою очередь, создает предпосылки для высоких и устойчивых темпов экономического роста.

Таким образом, эффективность подобной формы пенсионного страхования становится очевидной, но в переходный период к этой накопительной системе с необходимостью должны быть увеличены расходы на сегодняшние пенсионные нужды, так как необходим источник погашения пенсионного долга из средств Пенсионного фонда. Нельзя ограничиваться указанием пути реформирования системы пенсионного обеспечения, не

предлагая и источники получения необходимых средств для перехода на новую систему финансового обеспечения пенсионных расходов. Такими источниками могут быть:

1. Ограничение практики досрочного выхода на пенсию и как вариант - сокращение возможностей для получения полной пенсии работающими пенсионерами.

2. Передачи из Пенсионного фонда в госбюджет для финансового обеспечения некоторых категорий пенсионеров, например, те, которые по объективным причинам не создали достаточных накоплений для получения ими минимальных пенсий.

3. "Частичная капитализация пенсионных фондов, допущенных к системе накопительного пенсионного страхования, посредством передачи им акций и других не денежных активов, которые все еще находятся в собственности государства" и предоставление возможности выпуска государственных ценных бумаг, которые могут также позволить "покрыть дефицит пенсионной системы".

Такая пенсионная система в конечном счете позволит сократить и непосильное налоговое бремя для предприятий и будет способствовать росту производственных инвестиций. Система точно уж перестанет быть обезличенной, а место налоговых форм займет форма личного пенсионного страхового счета и это при том, что уменьшатся ставки пенсионных взносов, причем существенно.

Фонд занятости. В советское время занятость гарантировалось законом и каждый гражданин имел права на работу. Поэтому никогда не вставал вопрос о создании какой-то службы занятости и страховании части трудоспособного населения на случай потери работы. Но и в плановой системе, когда была большая потребность в рабочей силе, тем не менее, часть трудоспособного населения, и по некоторым подсчетам составляющая примерно 12 процентов, по разным причинам оставалась какое-то время без работы.

Здесь имелись разные причины.

1. Добровольная смена работы и поиски ее какое-то время, за которое человек оставался практически безработным. Среднее время затраченное человеком на поиски работы составляли примерно два месяца. Не случайно поэтому был ограничен срок поиски работы месяцем, в противном случае человек имел прерывание рабочего стажа, что сказывалось на его пенсии.

2. Принудительное увольнение. Человек так же оставался без работы какое-то время. В данном случае поиски работы растягивались на более длительный срок, поскольку человек искал не вообще работу, а именно по своей специальности.

3. И третья категория это принципиально не желающие работать на производстве.

Примерно эти же группы населения сохранились и в настоящее время. Разница заключается только в том, что при плановой системе, человека обеспечивали работой, хотя полностью и не решали проблему занятости. В настоящее время, при развитии рыночных отношений, государство фактически не берет на себя обязательства по обеспечению трудоспособного населения работой и лозунг право на труд перестал быть актуальным и действенным.

Наверно это правильно, за исключением отдельных случаев, государство и не должно заниматься непосредственным трудоустройством.

Но зато государство должно взять на себя обязанности по материальному обеспечению не занятого обеспечения и заняться переподготовкой работников. В связи с этим государством и его органами могут осуществляться различные меры по снижению социальной напряженности. В связи с образованием довольно большой части трудоспособного населения, оказавшееся без работы и не могущие ее найти, образуются специальные организации, занимающиеся вопросами занятости. К таким организациям, в частности, относится фонд занятости. Правда назвать его страховым очень трудно. Но тем не менее, он выполняет важную функцию по социальной защите определенной части населения.

От Фонда страхования от безработицы, учитывая позитивный зарубежный опыт, требуется прежде всего осуществление мер по страхованию на случай потери по каким-либо причинам работы, а так же разработка и реализация программ занятости населения, организация профессионального обучения и переобучения, поддержка предпринимательской деятельности среди бывших безработных. Для лиц с ограниченными возможностями трудоустройства Фонд проводит резервирование рабочих мест совместно с их профессиональной реабилитацией. Фонд должен заняться защитой и социальной поддержкой работающих в режиме неполной занятости.

Сегодня трудно назвать благополучным положение Государственного Фонда занятости населения, доходы которого образуются в основном за счет взносов работодателей, размер которых составляет 2% от фонда заработной платы. Включение этого Фонда "в состав государственной структуры службы занятости, на которую возложена ответственность за реализацию всего комплекса направлений государственной политики в области занятости" привело к тому, что его деятельность перестала носить страховой характер, а сам взнос все более начинает приобретать форму "налога на работодателей".

При установлении порядка начисления размеров пособий была сделана ставка на среднюю зарплату, которую безработный получал на последнем месте своей работы. Этот подход может считаться оправданным при полноценной страховой деятельности, но при таком организационном построении, а также в условиях инфляции, он не только труден для расчетов, но и несовершенен для оказания действенной помощи.

Помощь безработным в настоящее время очень низкая, "величина среднего размера пособий по безработице составила всего лишь 11,3% от средней заработной платы". При том, что на финансовую поддержку безработным расходы Фонда составили 14,4% от объема средств, на выплату пособий по безработице израсходовано лишь 6%.

Несмотря на то, что рост безработицы продолжается, в том числе за счет закрытия предприятий-банкротов, а также вследствие перехода скрытой безработицы в открытую, на выплаты пособий безработным планируется израсходовать не более третьей части от всех поступлений. Беря во внимание объем расходов по данной статье, можно сделать вывод, что Фонд не выполняет своей основной обязанности. Этот вывод подтверждается деятельностью Фонда и по социальной реабилитации и по профессиональному переобучению безработных. Злоупотребления при распоряжении средствами неминуемы, ибо

административно-чиновничье организационное построение создает благоприятные к тому условия.

Фонд занятости в соответствии с его основным назначением представляется автору более целесообразным переименовать в фонд страхования от безработицы. Более того сделать его именно фондом страхования, а не выдачу пособий по безработицы, как это имеет место в настоящее время.

Страхование на случай потери работы подчиняется всем правилам страхования, основу которого представляет социальный или профессиональный риск. Соответственно полностью используется и финансовый механизм страхования, в основе которого лежат интересы всех участвующих субъектов данного вида страхования. В частности, в страховании и уплате взносов участвуют три основные субъекты: работник, предприятие и государство. Это означает, что каждый работник в обязательном порядке уплачивает часть своей зарплаты в фонд страхования от безработицы, так же как это делает предприятие и государство. Фонд обязательно должен носить название государственный, поскольку это законодательно определяет его существование и функции. Кроме того государство в какой-то части, не обязательно основной, участвует в финансировании фонда и тем самым обеспечивает его легитимность и устойчивость. Фонд страхования от безработицы есть еще одна форма социальной защиты трудоспособного населения и снятия излишнего социального напряжения, развитие которого чревато многими негативными последствиями и даже может привести к дестабилизации общества.

Кроме государственного фонда занятости может быть и добровольное страхование на случай потери работы. Деятельность данных страховых компаний подчиняется всем правилам коммерческих страховых организаций.

* * *

Оценивая положительные и отрицательные стороны деятельности указанных фондов, многими авторами высказывается мысль о целесообразности создания нечто подобное "Объединенной федеральной дирекции страховых организаций и фондов с региональными и профессиональными отделениями". На нее необходимо возложить выполнение следующих функций: методологическое обеспечение социального страхования; оперативное управление федеральным страховым резервным фондом, с помощью которого она могла бы оказывать в экстремальных ситуациях финансовую поддержку отраслевым и региональным фондам; заключение договоров по выполнению страховых обязательств в РФ; создание и обеспечение функционирования крупных федеральных медико-реабилитационных центров; подготовку кадров для страховых организаций и др.

Объединенная федеральная дирекция страховых организаций и фондов включает в свой состав на принципах трипартизма государство. В нее входят полномочные представители фондов страхования и наиболее массовых страховых организаций и государственных органов управления (Министерство труда, Министерство социальной защиты населения, Министерство здравоохранения), представители рабочих и предпринимателей. Существенным моментом является то, что Объединенная федеральная дирекция или Федеральный объединенный фонд не влияет на деятельность фондов, кроме контроля за соответствием деятельности последних положениям закона. Так

создается система гибкого реагирования на потребности населения в социальной защите, централизация которой сводится к согласованию действий, а не к диктату, как это было до недавнего времени.

Безусловно, необходимо принять меры к уточнению названия фондов социального страхования с целью приведения их в соответствие с обозначением социального риска. Так, например, Фонд занятости, как мы уже говорили, целесообразно переименовать в Фонд страхования по безработице. Непонятно наименование Фонда социального страхования, ибо и иные - медицинский, пенсионный - являются фондами именно "социального страхования", но в них по меньшей мере указывается его вид. Этот Фонд мог бы называться Фондом страхования по болезни, что наиболее близко к существу его деятельности; к тому же это позволит избежать множества злоупотреблений по не целевому расходованию средств.

Своевременной можно считать постановку вопроса о создании нового фонда и введении соответствующего нового вида социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Действующие сегодня правила по возмещению ущерба при наступлении подобных страховых случаев лишь частично основаны на принципах социального страхования, так как через страховые фонды оплачиваются временная нетрудоспособность и пособие по инвалидности, а другие платежи пострадавшим и их семьям осуществляются в форме прямого возмещения ущерба и выдаются на самом предприятии из его средств. Основными задачами фондов явится обеспечение устойчивости функционирования всей системы социального страхования и регулирование отношений между другими ее субъектами.

Модели финансирования социального страхования

Опыт построения финансовых моделей социальной помощи и страхования, как отечественных, так и зарубежных, представляется не лишним.

Как свидетельствует мировая практика наиболее надежно эта проблема решается трех канальным финансированием, в том числе:

40-60% средств от компенсационных выплат при утрате дохода наемным работником уплачивается работодателем;

10-30% - самими работниками, подлежащими страхованию;

20-40% - размер государственного участия.

Средства госбюджета могут направляться на выплаты всеобщего характера и на обеспечение минимального уровня страховых пособий при условии, если средств первых двух участников не хватает. Так устанавливается совместная ответственность трех субъектов страхования за социальный риск.

В наиболее общем виде можно выделить четыре модели, которые различаются по трем принципиальным положениям:

- распределением финансового бремени между основными субъектами страхования и финансовым обеспечением по социальному страхованию;

- степенью полноты использования "инструментария социальных рисков";

- организационными формами построения системы социального страхования.

На ряду с этим остается принципиальным вопрос, который сегодня вызывает широкие дебаты: "насколько оправдано" "освобождение самих страхуемых от уплаты страховых взносов?". Ответ на него дает анализ предложенных моделей социальной защиты и страхования.

Первая модель - не столь давно существовала в СССР, но используется и в ряде других стран. По этой модели финансовое бремя никоим образом не затрагивает самих страхуемых. Значительная часть взносов перекладывается на предприятия, которые при этом не приобретают никаких прав. Страховые взносы выполняют роль некоторой "государственной повинности", превращаются в "обязательный налог", который предприятия, "проводя соответствующую ценовую политику, стремятся переложить ... на потребителей их продукции".

Устранение страхуемых от уплаты страховых взносов ведет к тому, что никакой ответственности и обязательств у них нет. Есть некоторые права, к примеру, право на пенсию, на обеспечение по инвалидности, в случае потери кормильца и некоторые др.

Такова модель монопольной государственной системы социального страхования, по которой утрачивается страховой характер системы, нечеткой становится и ответственность за риск. Ее бюджет сливается с государственным, и в итоге система страхования превращается в систему социального обеспечения.

Следует отметить, что при проведении реформ "сверху" угроза возвращения этой модели продолжает сохраняться. Такую тенденцию могут поддержать и некоторые слои населения, что обусловлено действием модели в течение длительного периода отечественной истории.

Организационные формы построения такой модели, видимо, ясны и наиболее емко могут быть обозначены как система попечительства. Возврат к ней может не только резко ухудшить положение с обеспечением социальной защищенности населения, но и будет способствовать деформации мотивации людей к труду, а также служить серьезным тормозом к развитию рыночных отношений.

По второй модели страховые взносы платят и страхователи, и страхуемые, но инструментарий социального риска не используется в полной мере, не осуществляется строгий расчет вероятности наступления страхового случая, накопление страховых средств не увязывается с ростом обязательств. В сущности так сегодня организовано в нашей стране пенсионное страхование. Взимаемые по нему взносы к тому же направляются только на погашение текущих расходов, а будущие затраты по пенсионному обеспечению в расчет не берутся. Таким образом, организационное построение и финансирование выплат также мало отличается от принятых в системе социального обеспечения.

По третьей модели полностью используется система социальных рисков и на ее основе устанавливаются размеры взносов по социальному страхованию и выплат при наступлении страховых случаев. Объемы взносов и выплат между собой строго согласуются. Согласно теории страхования социальных рисков существующие "правила страховой техники дают возможность с достаточной точностью определять, какие единовременные пособия или выплаты могут быть произведены". Организационная форма такой модели чрезвычайно гибкая. Для покрытия возможного дефицита финансовых

средств предусматривается создание специальных резервных фондов. Единство организационных принципов построения позволяет также разделять и объединять различные виды страхования безболезненно и без серьезных технических трудностей.

Устойчивость такой модели определяется органичным учетом интересов как застрахованных, так и страхователей. Модель содержит, таким образом, внутренние резервы своего совершенствования, ибо предусматривает представительство всех субъектов системы страхования в системе управления. Кроме того использование личных счетов страхуемых повышает как их заинтересованность в страховании, так и ответственность за собственное здоровье и условия труда. Возможность накопления страховых средств на личных счетах увеличивает реальную защищенность трудящихся.

Страховой принцип избавляет работающих граждан от изживенческих настроений, помогает им осознать, что бесплатных социальных услуг и социальной помощи в природе не бывает, что их необходимо заработать. Накопительный принцип, позволяя инвестировать средства в развитие производства оказывается выгодным и для экономики, и для страхуемых.

Бюджет социального страхования зависит от необходимого объема обеспечения социальной защиты трудового населения, который в свою очередь определяется численностью наемных работников и состоянием их здоровья, природно-климатическими и экологическими условиями работы и проживания, национально-культурными особенностями и др. Часть ответственности за перечисленные факторы ложится и на государство, что влечет за собой финансовые обязательства. Поэтому в некоторых случаях возможно частичное государственное финансирование по отдельным видам социального страхования или по реализации соответствующих социальных программ в рамках страхования.

В основе такой модели лежит принцип, согласно которому размеры страховых взносов зависят от доли ответственности за страховые риски. В организационном построении модели учтены интересы всех участников системы социально-трудовых отношений, соответственно представленных в системе социального страхования. При принятии решений предусмотрены демократические формы согласования интересов.

И наконец, **четвертая модель предусматривает** необходимость создания организационно-финансовых условий для того, чтобы система социального страхования могла обеспечить действенную социальную защиту.

Три основные источника финансирования

Функционирование системы социального страхования, не зависимо от того какая модель принимается к реализации, основано на финансовом обеспечении оказываемых по нему услуг. Не могут менять и источниками финансирования:

- страховые взносы страхователей - работодателей и лиц, занятых
- индивидуальной трудовой деятельностью;
- страховые взносы страхуемых - трудозанятых граждан;
- средства, возмещаемые страхователями (штрафы, пени и т.д.);
- коммерческое управление средствами социального страхования;
- средства госбюджета;

- инвестиции в страховую деятельность;
- различного рода пожертвования от юридических и физических лиц;
- другие источники, не запрещенные действующим законодательством.

Но формы, виды и размеры финансирования неодинаковы. В целом предполагаются три основных источника финансирования системы социального страхования: бюджет, предприятие и каждый работник в отдельности. Различие обусловлено следующими принципами:

1. Система финансирования предполагает участие всех основных субъектов социального страхования и социальной защиты.

2. Каждый субъект несет определенную долю ответственности за систему социальной помощи, ее функционирование и совершенствование.

3. Каждый субъект имеет свою область деятельности. Для сравнения и в прошлом, и сегодня имелся только один субъект финансирования - государство. Фактически основным источником выступало предприятие и все работающие, средства которых отчуждались и передавались в распределительную систему. Одним из недостатков такой системы было неучастие предприятий и работников в деятельности системы социальной защиты и социального страхования.

Каждый субъект имеет свою область финансирования. Первый источник - бюджет, он предполагает финансирование всей системы социального обеспечения (в большей доли) и часть системы социального страхования (в меньшей доли). Этими средствами распоряжается специально созданный (и не один) фонд, в частности, пенсионный, занятости, страхования в экстремальных условиях, социального страхования по временной нетрудоспособности. Понятно, что средства бюджета также есть деньги работающих - налогоплательщиков, но отчуждаются они в бесспорном порядке согласно закона о социальной защите и т.д., т.е. с разрешения работающих и всех граждан, которые делегировали эту функцию законодательному органу. Второй и основной источник финансирования, безусловно, остаются средства страхователей, на них падает основная доля поступлений в систему социального страхования.

Принципиальная схема финансирования системы социального страхования не предполагает отчуждение средств от предприятия, а наоборот по схеме основная доля средств остается на предприятиях, в страховых кассах. Страховые кассы являются частью системы социального страхования, ее независимыми субъектами и выплачивают страховые суммы и пособия застрахованным работникам данного предприятия при наступлении страхового случая.

В фонды социального страхования перечисляется определенный процент страховых взносов, устанавливаемый субъектами по согласованию. Для обеспечения координации деятельности всей системы социального страхования, а также для проведения различных мероприятий республиканского уровня, выполнения программ социального страхования фонды перечисляют в Федеральный фонд определенный процент от получаемых ими средств также по согласованию между всеми фондами социального страхования.

Средства социального страхования, отчуждаемые на законном основании, становятся собственностью застрахованных и не подлежат изъятию. Они не могут быть использованы вне системы социального страхования, не облагаются налогами и с них не производится никаких отчислений.

Средствами социального страхования управляют субъекты: фонды и страховые кассы. Для устойчивости функционирования системы соцстраха в них образуются резервные средства. Субъекты осуществляют финансирование всего комплекса мероприятий: начиная от выплаты страховых сумм и пособий и заканчивая обеспечением мероприятий по оздоровлению и реабилитации трудящихся, членов их семьи. Из средств социального страхования производится покрытие расходов на текущую деятельность субъектов по обеспечению социального страхования и социальной помощи.

Для большей устойчивости в условиях рыночных отношений фондам и страховым кассам дано право коммерческого управления средствами социального страхования, но при условии возвращения большей части получаемой прибыли в систему социального страхования. Под коммерческим управлением понимается и участие фондов в коммерческих видах страхования, и вложение средств в коммерческие банки, и различные виды деятельности, приносящие прибыль, кроме запрещенных законодательством. Страховые кассы вправе на этих же условиях вкладывать средства в развитие своего предприятия.

Вопрос об участии средств госбюджета в системе социального страхования - один из важных вопросов. С одной стороны, отказ от бюджетного финансирования части расходов по социальному обеспечению в системе социального страхования будет означать либо увеличение доли взносов страхователей-работодателей (с чем они могут не согласиться), либо невозможность возмещения застрахованным 100% утраченного заработка. Но отказ от средств госбюджета создает прецедент вмешательства государства в финансовую деятельность системы социального страхования.

С другой стороны, государство в виде различных налогов так или иначе производит отчисление в госбюджет в том числе и на нужды социального страхования. Другое дело, что финансирование этой статьи расходов государство осуществляет по остаточному принципу. Кроме того, бюджетный дефицит сегодня не позволяет удовлетворять в должной мере многие социальные потребности нашего общества. Поэтому перед создателями моделей финансирования социального страхования встала дилемма. Предлагаются два альтернативных варианта возмещения ущерба при наступлении страховых случаев и временной утрате трудоспособности.

Вариант 1. Утраченный заработок возмещается минимально в размере 80% от среднего заработка или совокупного дохода застрахованного, в том числе 73% - из дохода предприятия и 7% - из накопленных средств застрахованного. Оставшаяся часть (20%) может возмещаться из средств либо госбюджета, либо социального страхования, накопленных за счет коммерческого управления (или же из средств фондов).

Отказ от средств госбюджета, а также отсутствие достаточных средств на первых порах, пока не произойдет становление системы социального страхования, позволит возмещать лишь установленный минимум.

Вариант 2. Страховые возмещения составляют 75% - минимальное страховое возмещение, в том числе из средств предприятия выплачивается 75% от означенной суммы и 25% - из средств госбюджета, оставшаяся до 100% часть распределяется между предприятием (75%) и застрахованным (25%).

Размер минимального возмещения утраченного заработка взят как некая средневзвешенная величина от выплачиваемого ранее возмещения, когда ее размер зависел от стажа работающего.

Возмещение ущерба производится страховыми кассами предприятия. Средства предприятия и застрахованных от предприятия не изымаются, а переходят в статью расхода по социальному обеспечению в системе социального страхования. Предприятие при этом не вправе использовать эти средства на собственные нужды, лишь страховые кассы могут использовать эти средства в коммерческих целях.

Страховые кассы для получения дополнительной прибыли вправе направлять средства социального страхования как на развитие собственного предприятия, так и в другие предприятия. Решение о направлении этих средств принадлежит исключительно собранию участников системы социального страхования - членов страховой кассы. Страховые кассы ведут учет дохода и поступлений средств по их источникам, а также расходования средств социального страхования.

Средства застрахованного, выделенные в отдельную статью доходов, накапливаются и впоследствии могут использоваться им в системе социального страхования даже на самые экзотические потребности, как, например, на пластические операции, на исключительно дорогостоящие медицинские процедуры, лечение и отдых в санаториях и на курортах с семьей в любых точках земного шара и др.

Включение в статью источников средств застрахованного кажется, на первый взгляд, спорным. Некоторые расценивают это как ущемление прав работника. При более внимательном рассмотрении выявляются существенные преимущества данного предложения.

Во-первых, работник включается в систему социального страхования не только как субъект защиты, но и как полноценный ее участник. Отчисление доли своего заработка заставит работника экономить средства и осуществлять контроль за их расходованием. Средства работника остаются для него персонифицированными, на них не производится никаких начислений и впоследствии он сможет использовать их по своему усмотрению, но в рамках системы социального страхования.

Во-вторых, если работник не участвует финансово в системе социального страхования, то ее деятельность становится для него отвлекающей. В этом случае система социального страхования действует по образу и подобию "старой", когда работники даже не знали, что они являются застрахованными, а выплаты и пособия получали как благодеяние, часто не задумываясь об их источниках.

При перечислении определенного процента средств социального страхования в фонды эти средства остаются на счетах фондов, персонифицированных по каждому страхователю. Незрасходованные в текущем бюджетном году средства поступают в распоряжение страхователей, которые, не изымая их из фондов, направляют на обеспечение потребностей застрахованных. Этим обеспечивается принцип возвратности незрасходованных средств. Фонды социального страхования могут получать доходы за счет не только коммерческого управления средствами, но и контрольно-ревизионной деятельности и производимых с ее помощью взысканий в виде штрафов, пени и других регрессивных мер.

Размер отчислений строго определен законом о социальном страховании и не может быть изменен. Исходя из принципа социального страхования, т.е. возмещения средств при наступлении страхового события, предприятия или работодатели платят не всю сумму возможного страхового возмещения, а только страховые взносы, которые и формируют страховой фонд. При нехватке средств у предприятия, разницу выплачивает (в долг) страховой фонд.

В целом предлагаемая схема финансового управления средствами системы обязательного социального страхования имеет большие преимущества перед ранее существовавшей. В новую систему включены элементы добровольного коммерческого страхования. Построение системы соцстраха на независимой от государства и иных структур основе, выстраивание взаимоотношений субъектов с учетом заинтересованности, взаимоуважения интересов делает ее эффективной, а ее функционирование и развитие - согласованным с общественными условиями.

Построение "снизу-вверх", включение системы социального страхования в общественную жизнь, контроль за ее деятельностью и самоконтроль сделают систему выживаемой и действенной.

Но предприятие и работник формируют еще один фонд - фонд обязательного дополнительного страхования. Размер взноса точно фиксируется верхним пределом, но может снижаться в зависимости от условий труда. Эти средства также не облагаются налогом, формируют фонд работодатели и работники. Введение данного фонда позволяет определять размер пособий или страховых выплат, немного меньше или равным среднему заработку работника, например в случае потери трудоспособности. Кроме того, варьирование размерами взносов и превращение их в персонифицированные для предприятия и каждого работника позволяет заинтересовать каждого субъекта в снижении заболеваемости, улучшении условий труда и т.д. Сэкономленные средства, находящиеся в распоряжении предприятия и каждого работника, по закону могут быть направлены только на социальные нужды, например на компенсацию стоимости путевок, социальную и трудовую реабилитацию, вспомоществование и пр. В момент заболевания работнику выплачивается вся сумма среднего заработка, но после выхода на работу, у него удерживается из зарплаты. У каждого работника ежемесячно вычитается сумма для образования страхового фонда по дополнительному обязательному страхованию, которая является персонифицированной и из которой выплачивается определенный процент, причитающийся по данному фонду.

Тарифы и нормы отчисления

Финансовым источником производимых платежей традиционно выступают как уже говорилось, страховые взносы – сегодня единые для всех предприятий безотносительно к степени вредности условий труда на конкретном предприятии. Такой подход "стал в свое время одной из причин постепенного разрушения системы охраны труда, сложившейся в России в 1903 году". Этим годом датируется принятие закона об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с их работниками. В 1912 г. вышел закон по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев. До 1925 г. включительно законодательство еще отражало различие в условиях труда, действовал принцип дифференциации тарифов на взносы в зависимости от степени вредности для

здоровья различных производств. В дальнейшем складывается государственная монополия по управлению обществом и различие тарифов становится "роскошью" из-за сложности их расчетов. Оказалось легче осуществлять необходимые дотации из госбюджета в систему социального страхования. Без сомнения, принцип солидарности, существовавший в государственной системе социальной защиты и страхования, предполагает введение единого для всех страхователей тарифа как базового, а так же отмену необоснованных льгот.

Страховые взносы соответствуют тарифам, которые должны быть дифференцированы по территориальным или иным признакам и приближены к действительным потребностям населения. Тарифы разрабатываются в соответствии с предложениями фондов социального страхования и подлежат утверждению в законодательном порядке.

Начисление страховых взносов осуществляется на прибыль предприятия (учреждения, организации), а также на совокупный доход (зарботок) граждан, участвующих в трудовой деятельности данного предприятия. Порядок начисления и уплаты взносов определяется специальными положениями, устанавливается и перечень выплат, на которые не производится начисление страховых взносов и которые не включаются в общую сумму заработка при выплате страховых сумм. Эти нормативные документы разрабатываются также по предложениям фондов и подлежат утверждению в законодательном порядке.

Безусловно, страховой тариф, проблемы его установления должны занимать ведущее место в любой концепции социальной защиты и социального страхования. По мнению ряда ученых страховой тариф должен состоять из двух частей:

- некоторой постоянной величины, учитывающей специфику отрасли,
- переменной величины, отражающей условия труда на конкретном предприятии, которая включает "карательные" и "поощрительные" меры в виде соответствующей надбавки или скидки к постоянной величине тарифа. Остающиеся в страховой компании суммы после всех необходимых выплат могут направляться на улучшение условий труда на предприятиях.

Развитие многоукладной экономики требует формирования стабильных и надежных кредитно-финансовых систем страхования, с соблюдением определенных государством минимальных норм страховой защиты. Одним из важных моментов в создании организационно-финансовых условий для функционирования системы социального страхования является разработка новой системы норм, а также повышения минимального уровня социальной защиты, с учетом разделения видов социального страхования по социальным рискам. При определении норм следует учесть такие параметры, как:

- продолжительность периода компенсаций утраченного заработка и согласование его с факторами социально-экономического и медицинского характера - для каждого вида компенсаций;

- размер выплат по социальному страхованию, который в зависимости от вида страхования может учитывать трудовой (или страховой) стаж, величину прежнего заработка или объем страховых накоплений.

Последнее может колебаться в диапазоне, имеющем как нижнюю границу, определяемую, исходя из минимального потребительского бюджета и периодически пересматриваемую с учетом индекса цен и минимальной заработной платы, так и верхнюю, за которой находится уровень жизни данного

региона со средними доходами. Верхний предел не должен порождать иждивенческих настроений, когда оказывается более выгодным получать пособие, нежели трудиться. Назначаться он может при полной утрате возможности заработка и отсутствии иных источников получения дохода.

Жесткие условия определения размера социального обеспечения используются только при обязательных формах социального страхования, добровольное же вправе осуществлять полную компенсацию утраченного заработка и предоставлять ряд иных дополнительных услуг. В значительной мере на компенсационные выплаты по обязательному страхованию влияют экономическое развитие страны, и очевидно, что эти выплаты на первых порах не смогут быть большими, но они должны обеспечивать достойный уровень выживания.

На первом этапе реформирования системы социального страхования необходимо решать следующие задачи:

- установить минимальный размер выплат по социальному страхованию, по возможности с учетом видов страхования;

- денежные выплаты ориентировать на фактический заработок, причем должен быть установлен и его верхний предел, превышение которого будет освобождать работающего от обязанности страхования, т.е. от обязательных форм страхования, но не возбраняет использовать добровольные формы;

- создать предпосылки и обеспечить условия наибольшего благоприятствования для развития добровольных форм социального страхования;

- в дополнение к первому определить минимальный уровень расходов на лечение и реабилитацию в зависимости от степени и видов утраты трудоспособности, учитывающих специфику заболеваний.

Таким образом, размер взносов, определяемый уровнем ответственности, не только способствует росту самосознания участников, но и заставляет их изыскивать пути снижения социальных рисков и тем самым уменьшать размеры выплат в соответствующие страховые фонды. Трехсубъектность позволит контролировать деятельность каждого участника страхования. Функция контроля возлагается и на страховые компании.

Такое реформирование снимет непосильное финансовое бремя с предпринимателей, делает его справедливым, стимулирующим социально-ориентированную деятельность работодателей. Страховые взносы перестанут носить характер обезличенных налогов, оседающих в государственных и региональных бюджетах, и будут направляться на конкретные цели социальной защиты по различным видам социального страхования, соответствующим видам социальных рисков.

Перекроются каналы порочной практики органов государственной власти, при которой скрытое от большинства населения изъятие средств сопровождается декларируемой помощью, в результате чего создается миф о всемогуществе и справедливости их действий. Произойдет действительное расширение демократических принципов построения общества, в котором на условиях согласования расширяются права каждого его члена и различных организационных образований одновременно с ростом их обязанностей.

Отдельного обсуждения требует вопрос о размерах пособий по социальному страхованию. Здесь возможны только общие рекомендации -

размер пособий должен в первую очередь определяться видами страховых случаев, и для каждого необходимо решить, какие факторы следует учитывать: размер заработной платы работника, характер его потребностей, и будет ли пособие выдаваться регулярно или единовременно. "Пособие по временной нетрудоспособности призвано компенсировать утраченный заработок до определенной величины" и, согласно рекомендациям МОТ, "не может быть меньше двух третей заработка". Для установления размеров пособия можно ориентироваться на трудовой стаж, который со временем будет заменяться стажем страховым. При этом возможно повышение величины страховых пособий как самим страхователем, так и с помощью дотаций на региональном и местном уровнях.

Видимо, целесообразно отменить неоправданные ограничения на пособия при бытовых травмах, работающим инвалидам, совместителям и др. Желательно по возможности расширить различные виды социальной реабилитации и внести в законодательство положения, которые побуждали бы Фонды использовать на эти цели средства страхования.

Социальное страхование является обязательным для всех работающих, и каждый из них получает право на выплаты при наступлении страхового случая. Пособие выплачивается на основе записей о произведенных взносах, и в некоторых случаях объем страховых взносов может влиять на размер пособия. Чаще оно зависит от размера заработной платы наемного работника. В случае социальной помощи учитывается степень обеспеченности конкретного лица, а размер пособия никак не связывается с предшествующей зарплатой. Учитываются только отдельные параметры, например доходы или среднедушевой доход семьи, размеры собственности и т.п.

Новая финансовая модель предполагает закрепление в законодательных актах самого смысла социального страхования, принципов его организации с учетом разделения ответственности между участниками. Принятые законы не должны противоречить другим законодательным актам и отражать специфику перехода к рыночным отношениям и построению гражданского общества. Все это в комплексе позволит более успешно преодолеть ложное представление о социальной справедливости, вынесенное из эпохи социализма, будет способствовать экономическому росту страны, увеличению благосостояния каждого члена общества и повышению его социальной защищенности.

В ходе реформирования меняется и порядок финансирования социального страхования. Если фонд страхования от несчастных случаев основывается исключительно на взносах работодателей, то в других видах социального страхования участвуют госбюджетные средства в форме дотаций, хотя главным для данных фондов остается увеличение числа застрахованных и привлечение их к управлению.

Ситуация изменится лишь после устранения недостатков финансового механизма и после разграничения компетенции между субъектами в области социального страхования.

На сегодняшний день, бюджеты практически всех видов социального страхования не обеспечивают должного уровня социальной защиты и это при том, что работодателям приходится нести "непомерное бремя совокупных

платежей по страхованию". Это происходит вследствие того, что в финансовом механизме "не оценивается финансовая нагрузка на плательщиков, страхователи отстранены от участия в управлении фондами, размер страховых выплат не увязан с уровнем профессионального и социального риска, а также с объемом прав и гарантий страхователей и застрахованных".

Существующую систему социальной защиты и страхования можно обозначить как "систему прямого возмещения ущерба", которая ничего общего не имеет с происходящими сегодня социально-экономическими преобразованиями. Новая социально-экономическая и финансовая система, которая представлена в настоящей работе, может, на наш взгляд весьма существенно изменить порядок социального страхования, а соответственно улучшить систему социальной защиты как работающего так и не работающего населения.

ГЛАВА 7

Настоящее положение и развитие системы государственного социального страхования в России

Общие вопросы финансового обеспечения

Решение проблем социальной защищенности населения выступает неременной предпосылкой успехов демократических преобразований в современной России. В значительной мере экономическая защита граждан осуществляется через систему государственного социального страхования. Перспективы развития и совершенствования этой системы должны учитывать как потребности населения в различных формах услуг, так и ресурсные возможности Фонда социального страхования.

При анализе бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации автор считает важным выделить долгосрочные факторы, которые будут обуславливать размер и структуру его расходов в перспективе, а также кратковременные преходящие причины, создававшие нетипичную ситуацию с исполнением доходов и расходов бюджета.

Результаты анализа позволяют сделать выводы о необходимых количественных параметрах взносов для реализации задач государственного социального страхования, критически оценить систему ставок (тарифов) взносов в Фонд социального страхования, предусмотренную проектом Налогового Кодекса РФ, принятым в первом чтении Государственной Думой

19 июля 1997г., обосновать другие вопросы, требующие решения.

Система государственного социального страхования прошла в своем развитии несколько этапов. В определенной мере она унаследовала то, что сохранилось из прошлого.

Опыт социального страхования, накопленный в царской России, был весьма существенным. Хотя он не охватывал все трудящиеся население, тем не менее он обладал другим преимуществом. Пенсионное страхование и страхование на случай заболеваемости, а также страхование профессиональных рисков было поставлено на коммерческую основу с привлечением таких инструментов, как актуарные расчеты, учет профессиональных особенностей и т. п.

После революционных событий все страховые коммерческие структуры в России были ликвидированы и на их месте были созданы государственные страховые органы, которые первое время действовали на страховых принципах, учитывая отраслевые различия в страховых рисках, в дифференцированных тарифах. Однако уже в скором времени система государственного социального страхования стала утрачивать свою хозяйственную независимость и стала действовать в русле общегосударственной политики. Это выразилось прежде всего в том, что во-первых, размер страховой компенсации, его уровень стали определять не реальным размером ущерба, а во многом политикой доходов, проводимой государством. Влияние страховых принципов постепенно стало снижаться. Социальное страхование стало элементом бюджетной системы и финансировалось в зависимости от общего роста и развития социалистической экономики и существовавшего уже в первые годы советской власти дефицита ресурсов. Механизм финансирования государственного страхования утратил свою самостоятельность и приобрел программный характер. Государство стало определять уровень тарифа взносов на социальное страхование, который постепенно из дифференцированного превратился в единый. Тем самым стала утрачиваться непосредственная связь между потребностями в реальной социальной помощи и выплатами по государственному социальному страхованию.

Государственное социальное страхование, в том виде, в котором оно сегодня существует, представляет собой систему мобилизации финансовых ресурсов, обеспечивающих конституционные права и гарантии граждан России в получении социальной помощи в определенных законом условиях. Усиление коммерческих принципов в функционировании государственного социального страхования наталкивается на препятствия, среди которых важнейшим является бюджетный дефицит. Несмотря на то, что формально система государственного социального страхования функционирует автономно, тем не менее ее связи с бюджетом очевидны.

Во-первых, взносы в Фонд социального страхования носят обязательный характер и тем самым объективно соотносятся и взаимодействуют с налоговой системой. Их изменение неизбежно сопровождается оценкой всей системы обязательных платежей, независимо от того, относятся они к специфическим социальным налогам или нет. Всякое решение об изменении уровня тарифных ставок принимается при учете совокупного уровня налогового давления (пресса) на налогоплательщиков.

Во-вторых, будучи обязательными, взносы в Фонд социального

страхования включаются в себестоимость производимой продукции и услуг. На их величину уменьшается налогооблагаемая база. Тем самым изменение тарифных ставок взносов в Фонд социального страхования оказывает прямое воздействие на величину налоговых платежей.

В-третьих, законодательные изменения в размере и условиях предоставления денежных выплат и оказания социальных льгот и услуг неизбежно ведут к дополнительным расходам бюджета. Достаточно сослаться на увеличение расходов государства по финансированию организаций и учреждений бюджетной сферы. Кроме того, бюджет возмещает обязательные взносы во внебюджетные социальные фонды за отдельные социальные группы населения (военнослужащие срочной службы, неработающие пенсионеры и т. п.).

Если принять во внимание, что все без исключения внебюджетные социальные фонды, объявленные в соответствующих законах самостоятельными структурами, вместе с тем лишены права по своему усмотрению с учетом складывающейся ситуации изменять условия формирования своей ресурсной базы и прежде всего пересматривать ставки страховых взносов, то становится очевидным программный характер их деятельности.

В нынешних условиях внедрение в практику деятельности внебюджетных Фондов, в том числе, в практику деятельности фонда социального страхования, страховых принципов затрудняется. Вместе с тем перспектива развития и финансирования социальной помощи населению на важнейших участках социальной сферы, к которым относятся различные виды и формы социального страхования, должна сохраниться за внебюджетными фондами.

Существующая функциональная структура социальных внебюджетных фондов носит укрупненный характер. Четыре внебюджетных фонда охватывают важнейшие сектора и направления в деятельности социального обслуживания и социальной сферы. Современная организация деятельности и финансирования, с нашей точки зрения, соответствует существующему относительно низкому уровню развития социальной сферы, ограниченного возможностями современной российской экономики. Мировой опыт показывает, что, увеличивая расходы на социальное развитие, многие страны идут по пути детализации и специализации социального развития. В этой связи именно в свете накопленного международного опыта представляются недалекими попытки укрупнения социальных внебюджетных фондов. И хотя сегодня возможности ресурсного обеспечения государственного социального страхования ограничены, как правило, не по вине собственно Фонда, в интересах перспективного развития следует сохранить самостоятельное существование этого Фонда, прежде всего, учитывая ряд затрат, специфических и далеких от услуг медицинского страхования.

Разделение функции оплаты временной нетрудоспособности и оплаты медицинской помощи сложилось в России давно и во многом оправдывает себя до сего времени. Это связано с тем, что был найден удачный механизм (оплата на производстве и за счет производства), тем самым найден и применен механизм прямой связи оплаты труда и одного из важнейших элементов социальной помощи трудящимся. Строго говоря, расходы на компенсацию потери заработка в период временной нетрудоспособности прямого отношения к расходам на медицинское обслуживание трудящихся не имеют.

Действующий механизм оплаты временной нетрудоспособности по болезни, беременности и родам удачно сочетает общегосударственные интересы с интересами людей. И с точки зрения формирования ресурсов, и информационно, и с точки зрения трудоемкости оформления, и наконец, с точки зрения учета персональных качеств получателя пособия, выбранный финансовый источник (средства предприятия) представляется в нынешних условиях оптимальным.

Несомненно, что передача функций выплаты пособия по временной нетрудоспособности учреждениям Фонда обязательного медицинского страхования создаст значительные трудности. Средства, на которые рассчитывают авторы предложения о слиянии фондов, будут использоваться социально неэффективно. Если это предложение направлено на повышение эффективности медицинского обслуживания, то оно неизбежно приведет к росту выплат. Ибо нет ни малейших оснований для того, чтобы считать сложившуюся ситуацию с охраной здоровья в России удовлетворительной.

При рациональном построении работы Фонд обязательного медицинского страхования может в случае объединения проиграть, так как расходы на оплату медицинских услуг можно сокращать, а выплаты по временной нетрудоспособности юридически оформлены и неподвижны. С нашей точки зрения, наиболее вероятным представляется желание "объединителей" использовать средства Фонда социального страхования на сугубо медицинские нужды. Если это так, то явно не рационально ли укреплять одно звено социальной сферы за счет другого.

В качестве одного из доводов в пользу слияния фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования приводится практика выполнения первым несвойственных ему функций. Но за то, что Фонд социального страхования безропотно принимает к исполнению задания Правительства Российской Федерации об оплате разного рода чрезвычайных или неотложных мероприятий, его - фонд - надо благодарить, а не критиковать. Благодаря его существованию государство может быть временно освобождено от непредвиденных и заранее не предусмотренных расходов. Это особенно важно учитывать в условиях острого бюджетного дефицита, который все еще существует в экономике Российской Федерации. Переложить подобного рода расходы на Фонд обязательного медицинского страхования будет во много раз труднее. Функцию Фонда социального страхования, как специфического резерва разумнее сохранить.

Относительно снижения тарифной ставки взносов на социальное страхование. Это предложение рестрикционное по своему характеру. Очевидно, что уложиться по полной программе при ставке 3,5% невозможно. Как показывают расчеты, такой уровень уже сегодня недостаточен для выплаты одного пособия - пособия по оплате больничных листов. А о других направлениях и говорить нельзя. Ясно и другое, что всякого рода экзотические предложения о прекращении оплаты больничных листов за первые три дня болезни и т.п. не получают поддержки в Государственной Думе и Федеральном Собрании. Средства Фонда социального страхования - это почти на 3/4 деньги, принадлежащие предприятиям. Отнять или снизить их равносильны повышению налоговой нагрузки. Во-первых, при снижении тарифной ставки взносов в Фонд социального страхования абсолютно уменьшатся средства, остающиеся на предприятиях, в организациях и учреждениях-плательщиках и,

во-вторых, в результате понижения тарифной ставки снизится себестоимость производимой продукции и услуг и увеличится налогооблагаемая база прибыли предприятия.

Наконец, относительно введения социального налога, объединяющего взносы в Фонд социального страхования, занятости и медицинского социального страхования. Даже, если юридически утвержденная ставка будет ниже ныне действующей, вероятнее всего, предприятия будут расходовать средства на направления по линии социального страхования полной мерой. В результатах в рамках социального налога реальная ставка взносов в Фонд социального страхования окажется прежней, а ставки в Фонд занятости и Фонд обязательного медицинского страхования снизятся.

Приведенные выше соображения почти полностью подтверждаются анализом факторов, оказывающих влияние на исполнение бюджета Фонда социального страхования.

Финансовый механизм социального страхования и его действие в 1992-1996 годах

Изменение размеров тарифов взносов на социальное страхование было осуществлено в 1991г. одновременно с принятием нового Закона о пенсионном обеспечении. Средства Пенсионного фонда были выделены из бюджета государственного социального страхования, тем самым были созданы предпосылки и для автономии системы социального страхования. Для этой системы был установлен единый тариф в размере 5,4%. Однако этот уровень тарифа определен не на основе исследования производственных рисков в отраслях производства, а был сориентирован на сложившееся отношение объемов расходов на социальное страхование в целом по стране к фонду оплаты труда.

Статус Фонда социального страхования был уточнен Постановлением Совета Министров Правительства РФ от 26 октября 1993г. "Об управлении государственным социальным страхованием в Российской Федерации". Функции управления бюджетом фонда соцстраха были переданы государству. Изменена система управления социальным страхованием: от территориального принципа управления с отраслевой разбивкой перешли к смешанному территориально-отраслевому принципу. Наряду с 89 региональными отделениями, создано 14 центральных отраслевых отделений фонда (ЦО угольной промышленности, металлургической, химических отраслей промышленности, ЦО железнодорожного, водного и воздушного транспорта и др.). В 1997г. около 82% бюджета формируется и используется на территориальном уровне и около 18% - по отраслевому принципу. Был уточнен порядок платежей всеми хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности. На единый текущий счет Фонда социального страхования зачисляется разница между начисленными страховыми взносами и расходами, произведенными страхователями на социальное страхование в соответствии с законодательством. Ставка взносов на социальное страхование принята единая в размере 5,4% к фонду оплаты труда (в 80-е годы действовали страховые тарифы, дифференцированные от 4,4% до 14,0%). Финансовый механизм Фонда социального страхования отличается от механизма других

внебюджетных фондов.

За прошедшие годы не потеряла своей актуальности задача пересмотра и дифференциации тарифа взносов на социальное страхование. Это необходимо для усиления страхового метода мобилизации финансовых ресурсов Фонда с учетом страховых рисков, отражающих условия производства, тяжесть и интенсивность труда в отдельных отраслях хозяйства, для определения размеров их взносов в Фонд в соответствии с уровнем выплат из этого Фонда.

Вместе с тем надо отметить, что в сегодняшних условиях хозяйствования может быть проведена лишь подготовительная работа по созданию Классификации труда по степени опасности и вредности для занятых в отдельных видах производства. Такая классификация позволила бы с высокой степенью объективности отразить в издержках производства истинный уровень страховых производственных рисков и обеспечить работающим нормальный уровень страховых выплат, которые были бы увязаны с конкретными условиями труда, с фактическим состоянием условий производства и их неблагоприятными последствиями для работающих.

Единый уровень тарифов взносов на социальное страхование препятствует усилению материальной ответственности конкретных отраслей производства и предпринимателей за ущерб, наносимый здоровью работающих из-за неблагоприятных условий труда, ведущих к травматизму и профессиональным заболеваниям. Тем самым снижается роль социального страхования как фактора социальной защиты от влияния неблагоприятных условий труда, а также негативных явлений рыночной экономики на уровень жизни и здоровья трудящихся. Немаловажным является и возрастание в социальном страховании числа дотационных предприятий и целых регионов, что вызвано не только трудностями, возникшими в рыночных условиях, но и отсутствием воздействия государства на уровень доходной базы социального страхования отдельных регионов и отраслей.

Например, регионам северного Кавказа, где уровень рождаемости выше среднего по России, направляется около 30% всей суммы дотации, в связи с более высоким уровнем расходов на пособия, связанные с материнством и детством. Предприятия угольной промышленности, регионы Кузбасса и Коми за счет дотации осуществляют треть расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности, т. к. единый тариф в 5,4% для них крайне мал. Значительную дотацию получают отделения Брянской, Тульской, Курской, Орловской и Воронежской областей, подвергшиеся воздействию аварии на Чернобыльской АЭС. Фондом социального страхования России в эти регионы и отрасли направляется около 70% всей дотации.

Анализ статистических показателей исполнения бюджета Фонда социального страхования РФ за период с 1992г. показал несколько особенностей в его формировании и использовании за рассматриваемые годы.

Во-первых, при едином и не изменяющемся страховом тарифе динамика суммы начисленных взносов на социальное страхование следует за динамикой фонда оплаты труда и других видов вознаграждений, на которые начисляются страховые взносы. В целом с 1992г. по 1996г. сумма начисленных взносов возросла также как и величина фонда оплаты труда - увеличилась в 115 раз.

(в размах)

1993 1994 1995 1996 1996 к

1993

Начисленные страховые взносы					
рост к предыдущему году	9,5	3,5	2,2	1,6	114,6

Фонд оплаты труда и др. вознаграждений					
рост к предыдущему году	9,6	3,5	2,2	1,6	114,6

Тенденция годовых изменений показала, что резкий скачок 1993г. сменился плавным снижением темпов прироста как оплаты труда, так и начисленных страховых взносов.

Поступившие в Фонд средства увеличились за 5 лет в 129 раз, их ежегодные изменения были близки к начисленным взносам. При этом наметившаяся тенденция к сокращению разницы между начисленными и поступившими средствами (% недополучаемых взносов снизился с 21,4% в 1992г. до 7% в 1995г.), вновь была нарушена в 1996г. -недополучено почти 12% начисленных взносов.

	1992	1993	1994	1995	1996к 1993
Поступившие страховые взносы,					
рост к предыдущему году (раз)	10,0	3,7	2,3	1,5	1,2
в % к начисленным					
страховым взносам	78,6	82,4	87,3	93,0	88,2
недополученных взносов	21,4	17,6	12,7	7,0	11,8

Во-вторых, отличительной чертой формирования страховых поступлений в Фонд явилось то, что размер поступивших взносов в начальном периоде значительно превышал производимые расходы. В 1993г. это превышение составило 14,9%, в 1994г. -3,9%. Это обстоятельство стало главной причиной образования повышенного в абсолютном размере остатка средств Фонда в 1993-1994гг., однако при этом по отношению к фонду оплаты труда остаток постоянно снижался: с 1,164% в 1992г. до 0,318% на начало 1997г.

	1992	1993	1994	1995	1996	1996 к 1992, раз
Остаток средств на конец						
отчет, периода, млрд. руб.	51,3	371,1	1211,4	1341,5	1610,7	31,4
рост к предыдущему году, раз	7,2	3,3	1,1	1,2	в %	
к фонду оплаты труда	1,164	0,882	0,828	0,421	0,318	

Увеличение остатков средств в 1993-1994гг. породило мнение о том, что в Фонде социального страхования скапливаются излишние средства. И хотя идет на убыль ежегодный прирост сумм остатков и уменьшается их процентное отношение к фонду оплаты труда, неоднократно возникало предложение о снижении тарифа страховых взносов в Фонд.

Из изложенного выше возникает необходимость рассмотрения причин высокого удельного веса остатка средств в доходах бюджета Фонда социального страхования, составившего в 1992г. 24,6%, в 1993г.-17,7%, в 1994г.-15,4%, в 1995г. -11,4% и 5,7% в 1996г.

Есть основания утверждать, что остатки средств образовывались к концу отчетного периода не потому, что эти средства лишние, а потому, что, в одном случае, сказывалась общая социально-экономическая обстановка в стране. А в другом случае - имела место недоплата трудящимся в связи с принятой системой расчета - выплат. в условиях галлопирующей инфляции и компенсационных мер, применяемых правительством для поддержания доходов населения.

Первый случай касается направления расходования средств Фонда социального страхования на санаторно-курортное лечение и организацию отдыха работающих и их детей: было недоиспользовано в 1994г. (против утвержденных Законом по бюджету) 1,016 млрд. руб., а в 1995г. - 1378 млрд. руб.

Резкое и значительное подорожание путевок в санатории, дома отдыха и пансионаты, даже при оплате из бюджета Фонда соцстраха значительной части стоимости лечения и отдыха, сделало проблематичным приобретение работающими даже льготных путевок, а с учетом стоимости проезда - почти недоступным. Недоиспользованные льготные путевки дали прирост остатков средств Фонда. Лишними эти средства никак не назовешь, поскольку обстоятельства рыночной экономики нарушили целевое использование средств на долечивание и отдых трудящихся.

Такая же картина сложилась и с отдыхом детей, который оплачивался средствами родителей, предприятий и организаций, профсоюзами, а также бюджетом социального страхования. Выпавшие из этой цепочки источников средств отдельные звенья не позволили финансировать в прежнем объеме отдых детей. Численность детей, направляемых в летние оздоровительные лагеря, сократилась в 2,5 раза.

За годы, анализируемые в работе, количество выданных путевок на санаторно-курортное лечение, оздоровление работников и членов их семей сократилось к 1996г. в 2 раза, а стоимость одной путевки возросла почти в 4 раза. Некоторое увеличение расходов на детей в 1996г. объясняется предпринятыми усилиями по организации летнего отдыха детей, но явно недостаточно для летнего оздоровления детей.

С 1998г. в связи с предполагаемым уменьшением тарифа страховых взносов в Фонд полностью прекращается выделение средств на лечебное (диетическое) питание, дотацию на содержание санаториев-профилакториев, детских и юношеских спортивных школ, внешкольное обслуживание детей. Сокращаются до минимума ассигнования на приобретение санаторных путевок и дотацию детских оздоровительных лагерей. При общем сокращении ассигнований на оздоровление работников и членов их семей против 1996г. в 4 раза, или почти на 5 трлн. руб., число представляемых льготных путевок на лечение и отдых работающим сократится с 3,0 млн. до 80 тыс., а детям - с 4,6 млн. до 3,5 млн. путевок.

Постепенная ликвидация рассматриваемого направления социального обслуживания работающих и их детей некоторые экономисты рассматривают как логичное проявление черт рыночной экономики. Но при этом не всегда

учитывается значительная диспропорция в доходах различных групп населения, сложившаяся в период перехода к рыночной экономике. О неравномерном распределении доходов в обществе и о высоком уровне диспропорции в доходах населения свидетельствует то, что в анализируемом периоде численность населения с доходами ниже прожиточного минимума составляла от одной трети до пятой части всего населения России.

Численность населения с денежными доходами
ниже прожиточного минимума

	1992	1993	1994	1995	1996
-млн. человек	50,2	46,9	33,3	36,6	31,9
-в % ко всему населению	33,5	31,5	22,4	24,7	22,0

Нереально рассчитывать, что обедневшее (не всегда по своей вине) население сможет полностью само оплачивать расходы на санаторно-курортное лечение, на оздоровление детей и т.п. В этих условиях нельзя снижать уровень социальной защищенности значительной части населения, особенно растущего поколения.

Внешкольное обслуживание детей, в финансировании которого частично участвовало социальное страхование, осталось сейчас без средств: недостаточное государственное финансирование, сведение почти на нет ассигнований профсоюзов и средств социального страхования. Такая недальновидная политика экономии средств на финансирование детских внешкольных учреждений ставит под угрозу будущее нации.

Уместно отметить, что в связи со снижением рождаемости число выплаченных пособий в 1996г. против 1992г. сократилось: по беременности и родам на 27,2%, на рождение ребенка - на 26,5%, по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет - на 32,6%. При сохранении уровня 1992г. потребовалось бы выплатить из бюджета Фонда социального страхования дополнительно 1935 млрд. руб., или 8% полученных страховых взносов.

Рассмотрим вторую причину роста абсолютных размеров остатков средств Фонда социального страхования в 1993-1994гг. На рост остатков в этот период повлияла недоплата получателям пособий по заболеваемости и по беременности и родам. Этому способствовало возникшее расхождение в размерах выплачиваемых пособий и отчислений взносов в бюджет Фонда соцстраха.

В период перехода к рыночной экономике с резко возрастающей инфляцией и обесценением денег, неоднократно проводилась индексация заработной платы и соответственно увеличивались отчисления от фонда оплаты труда на социальное страхование. При этом особенности расчета пособий по временной потере трудоспособности приводили к отставанию размера этих пособий от уровня оплаты труда: (в рублях)

	1992	1993	1994	1995	1996
Среднедневная заработная плата	246,9	2442,4	8601,8	20793,0	34345,0
Среднедневное пособие по временной нетрудоспособности	131,5	1607,5	7295,5	17258,6	

30257,0				
в % к среднедневной зарплате	53,3	65,8	84,8	83,0
88,1				
Среднедневное пособие по				
беременности и родам	106,2	1272,7	5249,2	11853,4
20459,0				
в % к среднедневной зарплате	43,0	52,1	61,0	57,0
59,6				

Значительное расхождение в 1992г. и 1993г. среднедневной заработной платы и недоплаты по пособиям при временной нетрудоспособности и в связи с беременностью и родами явилось следствием принятой системы расчета пособий. Оплата дней временной нетрудоспособности рассчитывается по среднему заработку за два последних месяца перед болезнью. При этом дни болезни могут приходиться на период резкого увеличения фактической оплаты труда. Поэтому отчисления в Фонд социального страхования делаются с более высокого уровня оплаты труда, а оплата дней нетрудоспособности исходит из более низкого предыдущего заработка. Заниженная сумма выплачиваемых пособий пересматривается лишь при условии длительной, больше месяца, продолжительности временной нетрудоспособности. Замедление темпов роста заработной платы устраняет резкую диспропорцию в уровне оплаты труда и пособий по временной нетрудоспособности. Поэтому уменьшение недоплаты по пособиям сокращает и величину недоиспользуемых средств Фонда социального страхования, которую никак нельзя рассматривать как резерв финансирования расходов Фонда. Аналогичными причинами, наряду со стойким ежегодным снижением оплаченных дней на 100 работниц объясняется и недорасход средств на пособия в связи с беременностью и родами.

По отчетам за анализируемые годы, число дней временной нетрудоспособности на 100 работников и особенно нетрудоспособности по беременности и родам на 100 работниц имело тенденцию к снижению.

Численность работников и число дней нетрудоспособности на 100 работников

	1992	1993	1994	1995	1996
Среднесписочная численность					
работников, тыс. чел.	65780,8	63483,6	62663,5	61238,6	58349,5
-в % к предыдущему году	96,5	98,7	97,7	95,3	
в том числе: женщины, тыс. чел.	33489,6	32168,2	31758,3	31339,8	29977,5
-в % к Предыдущему году	96,1	98,7	98,7	95,6	
Число дней временной					
нетрудоспособности на 100 раб.	819,3	856,2	809,0	842,9	814,0

-в % к предыдущему году	104,5	94,5	104,2	96,6
Число дней по беременности и родам на 100 работниц	366,3	319,0	295,9	273,8
264,9				
-в % к предыдущему году	87,1	92,8	80,4	96,7

Вряд ли можно всерьез принимать снижение дней нетрудоспособности как результат сокращения заболеваемости. Ухудшение экологической обстановки, ослабление оздоровительно-профилактической работы, вредность условий производства, тяжесть и интенсивность труда и т.п. - все это ведет не только к ухудшению здоровья, но и к снижению продолжительности жизни населения. Более убедительным является объяснение, исходящее из особенностей перехода к рыночным отношениям: сокращение фактического рабочего времени в году, боязнь трудящихся потерять работу в связи с длительным заболеванием, снижение рождаемости, сокращение численности детей, уменьшение поэтому дней по уходу за больным ребенком и другие трудности соблюдения прав трудящихся при взаимодействии с коммерческими структурами.

Воздействие целого комплекса различных факторов повлияло на динамику общих расходов бюджета Фонда социального страхования по отношению к фонду оплаты труда, с которого начислены страховые взносы, с 3,34% в 1992г. до 5,30% в 1996г.

Однако, временное возникновение повышенных остатков средств Фонда социального страхования из-за временно низких расходов вызвало повышенное внимание к этой проблеме и ее обсуждению с позиций пересмотра тарифов взносов на социальное страхование в сторону их понижения. Мы уже отметили, что даже действующим страховым тарифом не восполняются потребности ряда отраслей хозяйства и регионов, нуждающихся в повышенных уровнях расходов. На практике осуществляется перераспределение средств от страхователей к отделениям Фонда и от отделений к страхователям. Как правило, нехватка средств проявляется у тех страхователей, на предприятиях которых имеются вредные условия производства, тяжелый и интенсивный труд, а также большой процент работающих женщин. В этих условиях недоиспользованные средства Фонда социального страхования выступают резервом для перераспределения между отраслями и регионами.

Кроме того, средства, недоиспользованные по отдельным показателям, отраслям или регионам, позволяют осуществлять не финансируемые из федерального бюджета расходы в связи с аварией на Чернобыльской атомной электростанции. Например, задолженность на начало 1996г. в сумме 177,6 млрд. руб. и на конец 1996г. - 425,4 млрд. руб.

За рассматриваемый период отделениями Фонда социального страхования ежегодно возмещался отдельным страхователям перерасход в суммах от 4,3 млрд.руб. в 1992г. до 2271,8 млрд. руб. в 1996г., что составило по отношению к общим расходам всех страхователей от 3,7% в 1992г. до 10,1% в 1996г.

Сравнительный анализ сумм, полученных отделениями Фонда социального страхования на местах, с суммами, перечисленными от отделений Фонда страхователям в счет перерасходованных ими средств, показывает, что процентное соотношение полученных средств отделениями Фонда к начисленным взносам имеет тенденцию к снижению, в среднем за год на 8 %.

При этом суммы возмещения перерасходов страхователей, отнесенные к начисленным взносам, наоборот, имеют тенденцию к возрастанию, в среднем за год на 35,8%.

Общая сумма дотации страхователям (с учетом роста задолженности) составила в 1996г. 2798 млрд. руб., или 12,4% ко всем израсходованным средствам.

Поступление страховых взносов и соотношение расходов с собственными доходами по отдельным региональным и отраслевым отделениям Фонда социального страхования за 1996г. характеризуется данными, приведенными в таблице.

В большинстве регионов суммы расходов и доходов не очень отличаются друг от друга, но все же есть отклонения в сторону превышения расходов. Наибольшее превышение расхода над доходами было у Дагестанской республики (на 63,4%), по Брянской области (на 34,4%), Кировской (на 14,9%), Тульской (на 10,3%) и на 9,4% по ЦО угольной промышленности. В этих областях более половины численности работников составляют женщины, к тому же в Брянской области сказываются последствия аварии на Чернобыльской АЭС. В угольной промышленности на уровень расходов влияют тяжелые и вредные условия труда. Все эти области имеют минусовые остатки и являются дотационными, несмотря на высокий процент собираемости страховых взносов.

В среднем по Российской Федерации собираемость страховых взносов достигла в 1996г. 88,2%. Выше среднего по Российской Федерации процентное соотношение поступивших страховых взносов к начисленным сложилось в 1996г. у 9 регионов: самый высокий уровень по Санкт-Петербургскому территориальному отделению (97,2%), Московскому городскому отделению (96,8%) и в ЦО угольной промышленности (94,8%).

В составе потенциальных доноров можно назвать также и Самарское отделение (17,3 млрд.руб. и 68,9 млрд.руб.), Ханты-Мансийский округ (35,8 млрд. руб. и 23,1 млрд. руб.), ЦО металлургов (37,1 млрд. руб. и 36,3 млрд. руб.), ЦО железнодорожного транспорта (62,3 млрд. руб. и 14,2 млрд. руб.).

В целом по Российской Федерации сумма перечисления в Фонд социального страхования и в отделения Фонда равнялась в 1996г. 2129,2 млрд. руб., что составило 8% по отношению к расходам Фонда социального страхования РФ и 9% по отношению к средствам, поступившим в Фонд в виде страховых взносов.

Характерно, что из общего количества региональных и отраслевых отделений Фонда по контрольным цифрам бюджета на текущий 1997г. 71 отделение являются дотационными и только 32 отделения - "донорами".

По отраслям хозяйства Российской Федерации Фондом социального страхования за 1996г. была получена отраслевая отчетность в порядке подготовки к расчетам отраслевых тарифов, проведены сравнительные расчеты. Начисленные и полученные страховые взносы сопоставлены с фактическими расходами на социальное страхование, отнесенными к величине фонда оплаты труда, как в целом по Российской Федерации, так и по отдельным отраслям хозяйства

Как видим, соотношение начисленных страховых взносов и фонда оплаты труда (ФОТ) в отраслях хозяйства отражает действующий страховой тариф

-5,4%, а размер полученных страховых взносов, отнесенный к ФОТ, не достигает в 19 из 21 рассматриваемой отрасли хозяйства уровня действующего страхового тарифа. При этом процент собираемости страховых взносов в Фонд социального страхования составил в целом по Российской Федерации 88,2%, а по рассматриваемым отраслям -от 71,4% в строительстве и 72,9% в сельском хозяйстве до 96% в здравоохранении и 96,9% -в промышленности стройматериалов.

Если сопоставить с величиной ФОТ израсходованные в 1996г. средства Фонда социального страхования, то превышение действующего тарифа наблюдается по 7 отраслям хозяйства: угольной промышленности (на 1,18%), цветной металлургии (на 2,21%), целлюлозобумажной промышленности (на 0,53%), легкой и текстильной промышленности (на 0,92%), по народному образованию (на 1,86%), по здравоохранению (на 0,51%) и органам управления (на 1,36%). Перерасход в основном объясняется тем, что эти отрасли отличаются или неблагоприятными условиями труда, или среди их работников преобладают женщины.

В течение ряда лет сложилась довольно устойчивая тенденция изменения структуры расходов Фонда социального страхования. Возрастает удельный вес пособий (в 1,7 раза). В меньшей мере увеличился удельный вес расходов на санаторно-курортное лечение и отдых трудящихся и их детей - в 1,5 раза, а доля расходов на осуществление социального страхования и прочие расходы снизилась за тот же период в 1,6 раза (см. таблицу).

Расходы Фонда социального страхования в % к фонду оплаты труда,
с которого начислены страховые взносы

	1992	1993	1994	1995	1996
Расходы, всего	3,34	3,90	4,55	5,23	5,30
в том числе:					
пособия.	2,19	2,60	3,13	3,46	3,5
Санаторно-курортное лечение и отдых трудящихся и их детей.	0,85	1,05	1,21	1,56	1,31
Существование социального страхования и проч. расходы	0,30	0,25	0,21	0,21	0,18

Таким образом, расходы Фонда по отношению к фонду оплаты труда вплотную приблизились к размеру тарифа. Это произошло несмотря на ряд противодействующих факторов: резкое снижение рождаемости и связанное с этим сокращение расходов на пособия, падение обеспеченности работающих санаторным лечением и отдыхом, сведение на нет внешкольного обслуживания детей и др.

Взносы на социальное страхование при введении Налогового Кодекса

В проекте нового Налогового Кодекса предлагается не только передать Налоговой службе сбор отчислений во внебюджетные социальные фонды, в том числе и в Фонд социального страхования, но и снизить налоговые ставки.

Аргументы авторов Налогового Кодекса в защиту этих предложений можно свести к следующему.

Во-первых, проведенные проверки учреждений Фонда социального страхования показали, что средства этого Фонда зачастую расходуются не целевым образом.

Во-вторых, неэффективно имеющееся разделение по разным фондам функций по оплате медицинской помощи и выплате пособий по случаю временной нетрудоспособности.

В-третьих, объединение средств фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования позволит упорядочить движение финансовых ресурсов, направляемых на здравоохранение, усилить государственный контроль за распределением и расходованием средств на оказание населению медицинской помощи.

В связи с этим обратим внимание на следующие моменты, исходя из анализа исполнения бюджета Фонда социального страхования.

Появляется дополнительная инстанция, собирающая взносы на социальное страхование и другие социальные нужды, чтобы передать их для использования в соответствующие внебюджетные социальные фонды. При этом надо отметить, что по Фонду социального страхования процент собираемости взносов на практике не ниже такого же показателя по собираемости налогов.

Сумма налога, подлежащая уплате в Фонд социального страхования, будет уменьшаться налогоплательщиком на сумму расходов, которые произведены им в соответствии с законодательством (Проект Налогового Кодекса РФ, гл. 78, ст. 670 (2)). При этом консолидированный платеж социального налога будет производиться платежным требованием в три социальных фонда. Большинство страхователей будут испытывать недостаток средств: из 1,5 млн. страхователей как минимум 80% (1,2 млн. страхователей) потребуется от отделений Фонда систематическая дотация. В случае несвоевременного получения дотации, не противореча Налоговому кодексу, страхователи будут восполнять недостаток средств путем сокращения перечисляемой суммы социального налога, т. е. финансирование Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда занятости населения, на практике, будет осуществляться по остаточному принципу.

В настоящее время Фонд социального страхования в ходе проверки расчетов со страхователями выявляет сокрытый фонд оплаты труда, суммы недоначислений, суммы не принятых к зачету расходов и т. п. По логике вещей, всю эту работу при новом порядке должна будет проводить по каждому из трех социальных фондов (фонду социального страхования, фонду занятости и обязательному медицинскому страхованию) соответствующая налоговая инстанция, в функции которой перейдет сбор и перераспределение составных частей единого социального налога.

В 1996г. финансово-контрольной службой Фонда социального страхования было начислено и взыскано штрафов, пени и не принято к зачету расходов, всего на общую сумму санкций в размере 2248 млрд. руб., или 9,3% всех доходов. Более половины нарушений было выявлено при проверках на местах. Уровень контроля за целевым использованием средств Фонда непосредственно его отделениями, видимо, будет повышен, однако, уровень контроля за полным начислением налога и других платежей, а главное, за расходованием средств страхователями, при дроблении общего финансового контроля можно будет сохранить только за счет дополнительных мер.

Не исключено, что снижение тарифа взносов на социальное страхование может повлечь за собой сокращение или даже ликвидацию ряда направлений расходования средств из Фонда социального страхования. Предложение о выводе из этого фонда расходов нестрахового характера нуждается в дополнительной проработке.

В "Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов" в разделе VI. "Реформирование социального страхования" п.7 в связи с этим сформулировано следующее: "В системах страхования на случай временной нетрудоспособности и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предусматривается ввести отраслевую дифференциацию страховых взносов в зависимости от отраслевых профессиональных рисков, перевести выплаты не страхового характера на бюджетное Финансирование".

При этом однако понятие о страховом или не страховом характере расходов четко не сформулировано. Иногда считают, что в Фонде социального страхования должны оставаться только те расходы и выплаты, которые направлены на возмещение утраченного заработка, например, в связи с временной нетрудоспособностью. Сюда же можно отнести и расходы на санаторное долечивание застрахованного. Кроме того, ритуальное пособие, выплачиваемое в связи с уходом из жизни работающего, направлено на возмещение возникшей в связи с этим потребностью в значительной сумме расходов. Однако разовое возрастание расходов застрахованного работника возникает и при наступлении радостного события - рождения ребенка.

По большому счету, к страховым относятся все выплаты, которые обеспечены гарантированными страховыми взносами. Именно таким способом формируется Фонд социального страхования и другие социальные фонды.

Более широкое толкование страхового характера выплат включает "обеспечение от возможного ущерба путем периодических взносов социальному учреждению, которое выплачивает денежное возмещение в случае такого ущерба". Поэтому можно считать, что все расходы, которые выплачиваются за счет страховых взносов, вносимых в Фонд социального страхования и др., являются страховыми.

Что касается пособия по уходу за ребенком раннего возраста, то выплата такого пособия предусматривалась при его введении как замена расходов государства на ясельное содержание детей. Расходы эти довольно значительные (особенно, если сюда присовокупить расходы на пособия по уходу за больным ребенком ясельного возраста). Государство рассматривало эти суммы как базу для финансирования нового вводимого пособия. Но со

временем суммы эти "потерялись" ("растворились") в общем котле социальных расходов. В настоящее время предполагаемое выведение этих и подобных им пособий из Фонда социального страхования не гарантируется наличием другого источника. Сохранение его в системе социального страхования также нуждается в дополнительном финансировании.

Объективные предпосылки в определении тарифа взносов на социальное страхование

Из нынешней формулировки положений проекта налогового кодекса о социальном налоге вытекает совершенно неприемлемая регрессивная система ставок налога, зачисляемого в Фонд социального страхования: 3,5 процента при налоговой базе до 60 млн. руб. и 1,5 процента при налоговой базе свыше 60 млн. руб. Несомненно, что такой подход отражает волевое решение проблемы и продиктован исключительно конъюнктурными обстоятельствами. Он недостаточно учитывает объективные требования в определении размера ставки обязательных взносов и суммы платежей в Фонд социального страхования.

Как уже было отмечено выше, снижение ставки обосновывается возможностью и целесообразностью выведения за рамки расходов Фонда социального страхования так называемых не страховых расходов, включая расходы на приобретение путевок в санатории и дома отдыха, диетическое питание, содержание профилакториев, внешкольных детских учреждений и т. п., то есть всю гамму расходов на социально-культурное обслуживание трудящихся и их семей. Однако, следует подчеркнуть, что вывести эти расходы за рамки социального страхования можно, но избавиться от них государству нельзя.

В новых условиях, то есть после принятия предлагаемых предложений появится острая необходимость изыскать новый финансовый источник, а возможностей здесь немного. Вероятнее всего таковыми могут стать либо бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации от Федерального бюджета до местного, либо средства предприятий, выделенные из прибыли, либо, наконец, доходы населения. Трудно с определенностью утверждать, какой из них наиболее предпочтительней в нынешних условиях. В первом случае при выборе в качестве источника финансирования отмеченных социально-культурных расходов бюджетной системы обострится и без того тяжелое положение бюджетов. Во втором усилится налоговое давление, включая наряду с собственными налогами обязательные платежи во внебюджетные социальные фонды.

Во всяком случае прибыли у предприятий останутся меньше, а это крайне неблагоприятно скажется на их инвестиционной активности. В третьем варианте экономически пострадает население, значительная его часть, главным образом малообеспеченные группы практически лишатся всякой возможности удовлетворять свои социально-культурные насущно необходимые потребности.

Все приведенные доводы еще раз убеждают в необходимости сохранения в современной ситуации действующей системы социального страхования с выполнением ею сложившихся функций. В дальнейшем по мере укрепления экономики следовало бы модернизировать существующую модель с помощью

создания скользящей шкалы ставок социального налога. В настоящем следует сохранить ставку платежа в Фонд социального страхования в неизменном виде - в размере 5,4%, как в части не превышающей 60 млн. руб. налоговой базы, так и превосходящей этот уровень.

При разработке этой шкалы необходимо исходить из реального объема расходов на социально-культурное обслуживание, опираясь на современные нормы обслуживания, демографическую ситуацию, уровень цен и социальную и физиологическую потребность населения в такого рода услугах.

* * *

На основании вышесказанного можно сделать некоторые выводы.

1. В целом баланс бюджета Фонда социального страхования за 1992-1996гг. положительный. При этом размер превышения доходов над расходами ежегодно неуклонно снижался. Остатки средств по Фонду социального страхования имели временный характер и были порождены всплеском инфляции. Защитные меры государства, направленные на индексацию заработной платы, обгоняли уровень выплат пособий из Фонда социального страхования, что приводило к их недоплате, а резкое подорожание путевок и стоимости проезда приводило к недоиспользованию средств на санаторно-курортное лечение и отдых работников и их детей.

2. Актуален вопрос о резервах Фонда социального страхования, поскольку в условиях единого тарифа даже при сегодняшнем его уровне (5,4%) отдельные регионы и отрасли попадают в разряд дотационных. Из 89 регионов Российской Федерации менее десяти могут выступать в качестве потенциальных доноров в сфере социального страхования и др.

Сложилась существенная разница в соотношении израсходованных средств и фондов оплаты труда по отраслям народного хозяйства. В перспективе целесообразна разработка и введение дифференцированного по отраслям страхового тарифа. Однако в условиях нынешнего спада производства и длительных задержек выплат заработной платы введение дифференцированных тарифов осложнено.

3. Неправомерно снижение отчислений в Фонд социального страхования, предусмотренное проектом Налогового Кодекса РФ.

Следует установить для всех плательщиков социального налога независимо от размера налоговой базы пропорциональную ставку платежа в Фонд социального страхования в размере 5,4%. Для плательщиков с высокой налоговой базой возможно применение пониженной ставки налога при условии соответствующего ограничения предельного размера выплачиваемых пособий.

4. Переход к уплате единого социального налога вызовет появление еще одной промежуточной инстанции по сбору и перераспределению средств на социальные нужды. Налоговое ведомство будет как бы передаточным механизмом средств от страхователей к соответствующим социальным фондам (социального страхования, занятости населения и обязательного медицинского страхования). Налоговой службе придется брать на себя функцию проверки правильности начисления и уплаты сумм социального налога по отдельным социальным фондам в отраслях и регионах. Это может ослабить контроль за движением ресурсов социального страхования. В процессе подготовки к переходу на уплату социального налога необходима отработка

четкого взаимодействия и ответственности Госналогслужбы и Фонда социального страхования.

5. Исходя из исключительно сложной и громоздкой модели сбора социального налога и его распределения по социальным фондам было бы целесообразно проработать возможность консолидированного взноса на транзитные счета, открытые отделением Фонда социального страхования, с последующим регулярным их перечислением на расчетные счета каждого из отделений Фонда. Такая практика была бы, при надлежащем контроле со стороны каждого из социальных фондов, более простой, рациональной и экономичной.

6. Для работников предприятий, организаций и учреждений новый порядок страховых отчислений усложнит получение некоторых выплат и услуг из Фонда социального страхования. Надо иметь в виду, что перевод санаторно-курортного лечения, отдыха работников и их детей на самокупаемость в настоящее время нереально при нерегулярных выплатах заработной платы и при том, что четверть населения страны имеет доходы ниже прожиточного минимума.

7. Для федерального бюджета изъятие из Фонда социального страхования ряда направлений социальных расходов (выплат пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, пособий неработающим женщинам, пособия пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС, расходов на внешкольное обслуживание детей и др.) будет сопряжено с необходимостью поисков новых источников финансирования этих и подобных им расходов. В условиях дефицита федерального бюджета нахождение таких источников нереально.

8. Появившееся в последнее время предложение об объединении расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности из Фонда социального страхования с расходами на лечение из Фондов обязательного медицинского страхования вряд ли приемлемо. Эти расходы имеют различную экономическую и социальную природу: с одной стороны, возмещение утраченного заработка и, с другой стороны, осуществление лечения. В условиях различного опыта в наработке четкости и порядка расходования средств в этих двух социальных фондах их объединение, по крайней мере, преждевременно.

9. В деятельности Фонда социального страхования необходимо учитывать предстоящее введение обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, проект закона о котором принят Государственной Думой в первом чтении 4 июня 1997 г. В рамках нынешних функций Фонда должен быть создан определенный резерв средств для полномасштабного введения названного страхования.

Тарифы страхования от производственного травматизма и профзаболеваний предстоит дифференцировать по отраслям (подотраслям) экономики в зависимости от класса профессионального риска. На базе этих тарифов могут быть дифференцированы и нынешние отношения с предприятиями-страховщиками. А в дальнейшем следует установить единые страховые тарифы, обеспечивающие предоставление из Фонда социального страхования всех видов необходимых услуг.

Заключение

Анализ истории и основных закономерностей развития социального страхования в России, показал не только необходимость, но и возможность реформирования социального страхования. История развития социального страхования в России, показала, что формы и задачи социального страхования меняются в соответствии с социально-политической и социальной ситуацией в обществе. Поэтому вряд ли правы те авторы, которые стремятся разработать некую универсальную модель социального страхования на все случаи жизни. Это относится в равной степени и к нынешнему переходному этапу развития страны. Вряд ли возможно в настоящее время разработать такую модель социального страхования, которая могла бы быть применима в новом российском обществе.

По всей видимости сегодня можно говорить только о модели социального страхования переходного периода, четко указывая границы использования и ее возможности. Это не временная модель, а модель, которая должна соответствовать именно данному специфическому отрезку времени и складывающейся ситуации, решать свои специфические задачи. И в самом деле, в стране сегодня складывается ситуация, которая не похожа ни на одну страну в мире, в период реформирования системы социального страхования. И как бы ученые не пытались приспособить похожие ситуации в разных странах и прежде всего в европейских, к России, применить аналогичные модели социального страхования не удастся. Ни зарубежный опыт, ни свой отечественный ни в коей мере не может быть использован, по крайней мере в полной степени, поскольку каждая страна всегда находится в уникальной

ситуации и поэтому всегда строит свою собственную в большей или меньшей степени отличную от других странах систему социального страхования.

Переходный период требует безусловно большего участия государства в социальном страховании. Сегодня это уже понятно. Но совсем не давно многие ученые утверждали, что именно разгосударствление системы социального страхования и отдача ее на откуп рыночной стихии сделает ее более современным. Но именно в переходный период государство выступает самым главным страхователем системы социального страхования. И только потому, что государство сегодня сохранило больше влияние в том числе и финансовое на систему социального страхования в стране, помогло ей в целом более или менее успешно решать свои задачи. Конечно, при этом нельзя закрывать глаза и на те большие издержки, которые допускаются при государственном регулировании системы государственного страхования. на которое вполне справедливо указывают многие ученые и публицисты.

На наш взгляд сегодня необходимо прорабатывать и именно на практике многие модели построения системы социального страхования. Это означает, что в стране нельзя допускать монопольного управления системой социального страхования и строить какую-то единую модель. История и практика социальных преобразований, в том числе и в социально-политической и экономической сферах, показала, что такой подход не является плодотворным. Никто не знает как сложится экономическая и социальная структура общества, а тем более политическая, в ближайшем будущем. Можно только с большой уверенностью утверждать, что не будет полностью повторен свой собственный опыт, так же как и опыт зарубежных стран и что мы должны быть готовы к новым ситуациям. А это в свою очередь означает, что апробировав различные модели социального страхования в стране, можно быть с большой долей уверенности, что некоторые из них, которые сегодня только зарождаются, в будущем могут быть доминирующими.

В данной работе мы не претендуем на то, что бы предложить читателям и специалистам некую новую оригинальную модель построения системы социального страхования. Наша задача была намного скромнее проанализировать имеющиеся взгляды и концепции на данную проблему. Именно поэтому мы и назвали нашу работу: на пути к реформам, в данном случае реформам в социальной защите и социальном страховании. Насколько удалась наша задумка решать читателям.