

Лекция 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

- 1. Ретроспективный анализ мирового опыта финансирования социальных расходов**
- 2. Российский опыт регулирования социальной сферы**
- 3. Регулирование финансового обеспечения защиты от социальных рисков в российской федерации и мировой опыт**

1. Ретроспективный анализ мирового опыта финансирования социальных расходов

Мысль о том, что истинным объектом экономической теории является не богатство, а человек была впервые сформулирована С. де Сисмонди в своей книге "Новые принципы политической экономии". Идея необходимости осуществления расходов на человека получила развитие в конце XIX - начале XX в. в трудах А. Штейна ("Настоящее и будущее правовой научно-государственной Германии"), А.С. Пигу ("Экономическая теория благосостояния"). В систему категорий неоклассической теории было включено понятие "социальные издержки", под социальным государством подразумевалась обязанность власти поддерживать абсолютное равенство в правах для всех общественных классов в целом и для отдельной самоопределяющейся личности, способствовать экономическому и общественному прогрессу всех граждан¹.

Приблизительно в тот же период элементы социального государства начали зарождаться в ряде европейских стран с возникновением институтов страхования рисков потери заработка наемными работниками. Первой на но-

¹ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования. М., 1999. С. 417.

вые условия отреагировала Германия. Правительство под руководством канцлера Отто фон Бисмарка организовало системы обязательного страхования на случай болезни (1883), от несчастных случаев на промышленных предприятиях (1884), а также вследствие инвалидности и по старости (1889). Вскоре и другие европейские государства последовали примеру Германии, введя соответствующие нормы в законодательство, которые либо обязывали работодателей и работников создавать страховые фонды, либо обеспечивали государственное субсидирование добровольных страхователей.

Важную роль в утверждении и реализации идеи социального государства сыграла вторая мировая война. Стремясь заручиться поддержкой трудящихся, власти стран-союзников по антигитлеровской коалиции пошли на меры, способствующие уменьшению социального неравенства. Теоретическую основу новшеств обеспечили господствовавшие в тот период идеи Кейнса. Английский ученый-экономист У. Беверидж, опираясь на тезис Кейнса о том, что неиспользованные накопления служат источником кризиса и безработицы, составил свой план социального обеспечения, т.е. системы мер, гарантирующих средства к существованию члена общества и его семьи в случае потери заработка. Реализация идеи социального государства способствовала стабилизации жизни в западноевропейских странах, преодолению конфронтации в обществе, формированию позитивных установок в общественном сознании².

Концепция неолиберальной школы послужила теоретическим обоснованием разработки новой экономической и социальной политики ФРГ после второй мировой войны. Понятие "социальное рыночное хозяйство" было введено в оборот Альфредом Мюллер-Армаком. В 1946 г. вышла его работа "Хозяйственное управление и рыночная экономика". Именно в ней впервые была изложена и обоснована концепция социального рыночного хозяйства³.

² Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования: курс лекций. - М., 1998. - С. 33.

³ Социальное рыночное хозяйство: что оно означает для Германии и России на рубеже столетий: материалы Международного симпозиума. - М., 1998. - С. 20.

Социальное правовое рыночное государство гарантирует компенсацию потери заработка своим гражданам на уровне, обеспечивающем достойную жизнь, за счет общегосударственных финансовых средств, независимо от личного вклада человека в их формирование.

Концепция социального обеспечения (social welfare) возникла из более ограниченного определения социального страхования (social insurance), появившегося в начале столетия, в рамках которого право на получение пособий тесно увязывалось с конкретными условиями занятости и выплатой взносов застрахованным лицом, вследствие чего сфера охвата данных систем была более ограниченной, а размер выплачиваемых ею пособий был не столь велик. Необходимым условием для вступления в эти системы была способность лица выплачивать взносы, а это означало, что участие в них, по существу, ограничивалось лишь мужчинами, занятыми полное рабочее время (и членами их семей). Ключевой концепцией было создание совокупности поддающихся выявлению социальных факторов риска среди слоев населения, выплачивающих взносы (первоначально на добровольной основе), при этом акцент делался на актуарной оценке прав на пособия. Такие системы в большинстве своем строились на основе самофинансируемости и самокупаемости, и хотя государство предоставляло необходимые гарантии, касающиеся жизнеспособности этих систем, оно практически не выделяло для них средств из своих бюджетов.

Данные условия постепенно теряли свою жесткость по мере того, как системы социального страхования превращались в подлинные программы социального обеспечения. Существенным элементом этого процесса эволюции была замена системы полной капитализации, финансируемой за счет индивидуальных взносов, системой с более универсальным механизмом финансирования, основанной на перераспределении и обязательном участии в них определенных социальных групп. Связь между пособиями и взносами сохранялась, но лишь на глобальном уровне. Это позволяло сделать более четкий акцент на универсальность сферы применения и на тех пособиях, ко-

торые более учитывали нужды людей, чем их взносы в прошлом, и усилить солидарность между различными социально-экономическими группами в рамках данных систем (хотя самостоятельно занятые лица и некоторые другие категории экономически активного населения по-прежнему исключались из них). Это также привело к стиранию граней в финансовых отношениях между взносами в системы социального обеспечения и общими налоговыми поступлениями, когда последние стали все чаще использоваться как дополнение к поступлениям от взносов. Именно на такой основе концепция социального обеспечения стала перерастать в более широкую концепцию социальной защиты населения (social security), что происходило, в первую очередь, в промышленно развитых странах⁴.

Концепция социального обеспечения преобразовывалась в концепцию социальной защиты населения на основе стабильного экономического роста, характерного для экономики промышленно развитых стран в 50-60-е гг. XX в. Сформировавшаяся в индустриальных странах система социальной защиты позволяла преодолевать последствия фиаско рыночной системы, связанного с неравномерным и несправедливым распределением дохода, вселила в людей чувство защищенности и уверенности в завтрашнем дне.

Социальная защита находится в более широком контексте социальной политики и включает в себя социальное обеспечение и социальное страхование, а также нематериальные формы социальных гарантий, предоставляемых в результате законодательного процесса. Считается, что социальное страхование предполагает получение социальных трансфертов при условии уплаты рискованных взносов, а социальное обеспечение охватывает все виды трансфертов (выплаты по социальному страхованию, государственные пособия, индивидуальную социальную помощь, обслуживание и т.п.). В результате в развитых странах возникает один из важнейших феноменов экономической истории XX века – государство всеобщего благосостояния как попытка реали-

⁴ Социальное страхование и социальная защита: доклад генерального директора МОТ на 80-й сессии // Междунар. конф. труда. - Женева: МБП, 1993. - С. 35-39.

зовать идею еще специалистов-утопистов о всеобщем благополучии, защищенности и общественной стабильности.

Однако с середины 1970-х гг. рост расходов на социальную защиту в развитых странах замедлился в связи с резким падением темпов экономического роста во всех старых индустриальных державах, включая Японию.

В 1980-е гг. началась новая волна усовершенствования системы социального страхования и обеспечения, связанная с действием ряда экономических и социальных факторов. Произошли ускоренные технологические изменения в производстве, обновление основных фондов и, как следствие, удорожание продуктов производства, в том числе социальных услуг, особенно медицинских. Снижение рождаемости привело к высоким темпам старения населения, т.е. росту количества пенсионеров. Кроме того, 1980-е гг. сопровождалась резким подъемом уровня безработицы. Система социальной защиты стала непомерно дорогой для стран, провозгласивших принципы социального государства. Многие экономисты стали настаивать на том, что любая государственная политика по отношению к распределению доходов и собственности (за пределами обеспечения основного минимума социальной защиты) несовместима со свободным обществом. Некоторые политические деятели пришли к выводу, что государство будет лучше функционировать и будет меньше перегружено, если люди станут прежде всего полагаться на себя, затем на семью, друзей и соседей, оставив в качестве последнего прибежища коллективное обеспечение в национальном масштабе силами правительства⁵.

Усовершенствование системы социальной защиты было направлено на передачу все больших полномочий в этом вопросе на уровень корпораций (упор был сделан на социальное страхование). Вместе с тем ожидалась параллельная тенденция по централизации функций распределения фондов социального обеспечения. В наибольшей степени изменения коснулись США и Великобритании.

⁵ Бриттан Дж. Капитализм с человеческим лицом. - СПб.: Экон. школа, 1998. - С. 142.

Несмотря на решительные меры, предпринятые, в частности, американским и британским правительствами, вывод о неминуемом полном упразднении политики государства благосостояния был бы преждевременным. Экономическая и неолиберальная критика государства благосостояния не нова, она сопровождала его историю с начала существования. Более того, если проанализируем статистические данные, характеризующие затраты на социальное обеспечение, то не обнаружим никаких признаков предстоящей гибели системы. Напротив, во всех странах ЕС, в том числе в США и Японии, доля расходов на социальные нужды в ВВП проявила тенденцию к росту или, по крайней мере, не имела никаких значительных сдвигов в сторону уменьшения за последние два десятилетия. Даже Британия во времена правления Маргарет Тэтчер не была исключением, так как общие расходы на социальные нужды в Объединенном Королевстве возросли с 20,5% ВВП в 1980 г. до 27,3 % в 1993 г. За последние несколько послевоенных десятилетий государство благосостояния стало институтом, прочно укоренившимся в большинстве западных демократий. В демократическом обществе широкомасштабные и продолжительные сокращения социальных расходов, которые могли бы повлиять на большую часть населения, оказываются политически возможными лишь при совершенно особых обстоятельствах. Сегодня, как и раньше, нет причины подвергать сомнению основной довод А. Маршалла о тесной взаимосвязи между гражданскими и социальными правами. Хотя степень поддержки общества, по-видимому, значительно различается между англосаксонскими странами с их "либеральными", организованными по "остаточному принципу" режимами социального обеспечения, с одной стороны, и "консервативными", т.е. "социал-демократическими" системами Европы, - с другой, радикально-либеральные проекты полной отмены политики государства благосостояния, вероятно, встретят сильное сопротивление большинства населения, чем не сможет пренебречь ни одно демократическое правительство⁶.

⁶ Дойчман К. Будущее государства благосостояния // Государство благосостояния и его социально-экономическая основа. - СПб.: Дело, 1998. - С. 17.

2. Российский опыт регулирования социальной сферы

Россия находилась в русле мировых тенденций в конце 19 – начале 20 веков. С 1897 года в стране по инициативе промышленников государств создаются пенсионные кассы для целого ряда категорий работников (железнодорожников, работников кредитных, страховых и торговых организаций, государственных служащих и др.). В то же время формируется фабрично-заводская медицина, закладываются основы страхования от несчастных случаев на производстве и медицинского. Закон 1912 г. о страховании рабочих на случай болезни и несчастных случаев положил начало полноценному социальному страхованию в России. Однако, масштабы отношений были незначительны: пенсионные, больничные кассы и страховые товарищества как финансовые структуры института социального страхования охватывали не более 2-3% населения⁷.

За годы советской власти в стране сформировалась уникальная система социального обеспечения, основанная на принципах, выдвинутых коммунистами еще в начале века, - страхование без взносов. Необходимые же финансовые средства черпались или исключительно из выплат, осуществляемых предприятиями, или/и из государственного бюджета. С переходом к такой системе социальное страхование утратило одно из самых сильных своих качеств - связь между личной ответственностью (в виде обязательной уплаты страховых взносов) и правом на получение пособий и пенсий. Страховая солидарность и субсидиарность трансформировались в государственную обезличенную коллективную помощь, в разновидность государственного альтруизма. Финансовая несостоятельность не угрожает такой институциональной структуре до тех пор, пока государство не отказывается от взятых обязательств, т.е. в условиях бездефицитного государственного бюджета.

⁷ Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Страхование на случай болезни в России. - М.; Л.: Книга, 1925. - С. 115.

Советская Россия пошла по своему уникальному пути экономического и социального развития. Будущее доказало утопичность его философии и неэффективность экономичность механизмов. Тем не менее, не следует забывать, что по широте охвата и уровню компенсации рисков созданная в 1918 году система социального страхования была самой передовой в мире. Уровень социальных гарантий в СССР на фоне его военно-политической экспансии в Европу послужили мощным стимулом расширения границ материальной поддержки нетрудоспособных на западе.

Таким образом, подходы к организации социальной защиты в разных странах, провозгласивших себя государствами с социальной рыночной экономикой, неодинаковы, степень защищенности индивидуума от стихии рынка также варьируется. Можно согласиться со следующей классификацией социальных рыночных государств⁸:

1. Либеральные социальные государства (США, Канада, Австралия).

Характерные черты либеральной модели: проверка нуждаемости, ограниченные по своим масштабам универсальные трансферты, программы социального страхования. Пособия выплачиваются только людям с низким уровнем доходов. Право на социальное обеспечение ограничено строгими правилами, сами же пособия обычно весьма скромны.

2. Консервативные социальные государства (Австрия, Великобритания, Франция, Германия, Испания).

Для консервативного социального государства характерным является достаточно широкий охват различных групп населения многообразными формами социальной защиты, весьма высокий уровень социальных гарантий, когда сумма выплат действительно обеспечивает реализацию целей, для которых они предназначены. При этом частное социальное страхование играет значительно меньшую роль, чем в "либеральной" модели.

3. Социал-демократические социальные государства (Швеция).

⁸ Торлопов В. Основные модели социального государства // Человек и труд. - 1998. - № 6. - С. 4.

Для социал-демократов основные причины, оправдывающие существование социального государства, - уничтожение нищеты, стимулирование экономического роста, реализация потенциала индивидуума, развитие социальной интеграции и поощрение альтруизма в обществе. Они выступают за интервенционистское социальное государство и отвергают идею, что рынок может удовлетворить потребности всех групп в обществе. Чтобы достичь этих целей, социальные услуги должны предоставляться на универсальной, т.е. бесплатной для всех, основе, а не в зависимости от проверки нуждаемости.

Данный подход базируется на индустриально-распределительной модели британского социолога Р.М. Титмасса (1950 г.) а также концепции исследования «капитализма благосостояния» Г. Эспинг – Андерсена (1990 г.)⁹.

Радикальные социально-политические изменения конца XX века привели к образованию государств постсоциалистического блока и постсоветского пространства, которые не вписываются в типологию, приведенную выше однако, позиционируют себя в качестве социальных государств и берут на себя ответственность за компенсацию социальных рисков для широкого круга своих граждан. Следовательно, целесообразно выделить такой тип социальных государств как государства с трансформационной экономикой.

Сравнительный анализ объемов перераспределяемых в социальную сферу финансовых ресурсов в разрезе выделенных типов государств проведен в таблице 3.1.

Таблица 3.1.

**Расходы на образование и здравоохранение
на душу населения в 2011 году***

(дол. США)

Государства с социальной рыночной экономикой	Расходы на образование	Расходы на здравоохранение	Всего Расходов (гр.1 + гр.2)	Всего Расходов в % к США

⁹ Т. Сидорина «Множественность подходов к типологии государства всеобщего благосостояния»/Вопросы экономики, №8, 2014, С.123,125.

А	1	2	3	4
<i>Либеральные государства</i>				
- США	2787,8	4082,1	6869,9	100
- Канада	2258,8	3244,5	5503,3	80,1
- Австралия	2352,0	2604,0	4956,0	72,1
<i>Консервативные государства</i>				
- Германия	2090,5	3689,1	5779,6	84,1
- Великобритания	2210,7	2842,4	5053,1	73,6

Окончание таблицы 3.1.

А	1	2	3	4
- Франция	2147,1	3384,4	5531,5	80,5
<i>Социал-демократические государства</i>				
- Швеция	2923,5	3257,4	6180,7	90,0
- Дания	3640,3	4058,8	7699,1	112,1
- Норвегия	4269,9	4950,3	9219,9	134,1
<i>Трансформационные государства</i>				
- Россия	900,1	787,6	1687,7	24,6
- Польша	1131,2		23,5,9	33,6
- Украина	597,2	340,1	937,3	13,6

* Рассчитано Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 327с.

Вывод очевиден:

- наиболее высокий уровень финансирования социальных расходов имеет место в скандинавских странах;

- в целом, для экономически развитых стран представленной выборки характерна незначительная дифференциация по анализируемому показателю;

- странам с трансформационной экономикой для того, чтобы приблизиться к государствам всеобщего благосостояния необходимо как минимум удвоить, а в идеале – утроить финансирование социальных расходов.

4. Регулирование финансового обеспечения защиты от социальных рисков в российской федерации и мировой опыт

В РФ одновременно с реформированием советской экономикой начался процесс формирования финансов социальной сферы, соответствующий рыночной парадигме. Революционный характер происходивших трансформаций не оставлял времени для глубоких концептуальных обоснований необходимых перемен в структуре форм социальной защиты. Чтобы институциональная трансформация не привела к катастрофе, целесообразно использовать в переходный период часть прежних формальных норм в качестве "якоря" в нестабильной среде. Интуитивно исходя из вышеизложенного тезиса институциональной теории, а также опираясь на мировой опыт, Правительство РФ приступило к формированию новых финансовых организационных структур социальной защиты - государственных внебюджетных фондов.

Сформированная к настоящему моменту система финансового обеспечения социальной защиты содержит исчерпывающий перечень финансовых институтов и охватывает все риски, предусмотренные конвенцией МОТ №102 (См. табл. 3.2).

Таблица 3.2

Система финансового обеспечения социальных рисков в РФ

Финансовый институт	Законодательство	Организация	Риски
1	2	3	4
Социальное обеспечение	Закон РФ "О государственном пенсионном обеспечении" (2001)	Пенсионный фонд России	Выслуга лет Инвалидность Потеря кормильца
	Закон РФ "О занятости населения в РФ" (1991)"	Федеральная служба занятости	Безработица
	Программа государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи	Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ	Заболевание Травма
	Закон РФ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей (1995)	Органы исполнительной власти РФ	Материнство (до 1,5 лет)
Социальное страхование	Закон РФ "Об обязательном пенсионном страховании в РФ (2001)	Пенсионный фонд России	Старость Инвалидность Потеря кормильца
	Закон РФ "Об обязательном	Фонд социально-	

	социальном страховании на случай нетрудоспособности и в связи с материнством" (2006)	го страхования РФ	Материнство Временная нетрудоспособность
	Закон РФ "Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (1998)	ФСС РФ	Трудовое увечье Профессиональное заболевание
	Закон РФ "Об обязательном медицинском страховании в РФ" (2010)	Федеральный фонд ОМС	Заболевание Травма

Окончание таблицы 3.2.

1	2	3	4
Социальная помощь	Закон РФ «О государственной социальной помощи" (1999)	Органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитетов	Бедность
	Закон РФ "О государственных пособиях гражданам, имеющих детей" (1995)	Органы исполнительной власти РФ	Материнство (старше 1,5 лет)

К концу 2010 года институт социального обеспечения оказался доминирующим (порядка 60% общего объема финансовых ресурсов на социальную защиту), социальное страхование – на втором месте (около 40%), социальной помощи – слабо развитым (около 1%). Таким образом, финансовая устойчивость и результативность социальной защиты в РФ обеспечивается за счет положительной динамики текущих доходов бюджетной системы, а фонды социального страхования не в состоянии выполнить функции встроенных стабилизаторов экономики. Мировые тенденции развития финансового обеспечения социальной защиты характеризуются расширением института социальной помощи и сокращения объемов социального обеспечения при сохранении ведущей роли социального страхования.

Шагом вперед явился закон " О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" (2009 г.), который усилил позиции ПФР и ФСС РФ как страховщиков и увеличил тарифы взносов (и соответственно страховые доходы) на обязательное пенсионное и

общее медицинское страхование. Однако, серьезной проблемой остается недостаточная степень страхового возмещения утраченного заработка, а также низкий размер пенсий и пособий по социальному страхованию. Уровень выплат не соответствует международным критериям и не позволяет России ратифицировать 102-ю Конвенцию МОТ. В целом расходы на социальную защиту, то в России за последние пять лет они составляли примерно 25% совокупных расходов и чуть больше 9% ВВП. Для сравнения: в странах Западной Европы социальные затраты составляют 30-40% ВВП, а в государствах ЦВЕ - 20-30% ВВП. В Бельгии данные расходы равнялись 45,3% общих расходов государства и 22% ВВП; в Швеции – 42% 24% соответственно; в Германии – 46% и 25%, в Дании – 43% и 25%¹⁰.

Общемировой тенденцией является рост государственных расходов на здравоохранение и образование, обусловленный повышением для людей ценности высокого качества жизни¹¹, появлением новых дорогостоящих медицинских и образовательных технологий, увеличением доли лиц старших возрастов, нуждающихся в дорогостоящих лекарствах и длительном уходе. Социальная составляющая государственных расходов реализуется более рационально. Примечательно, что социальные бюджеты в большинстве стран растут в абсолютных размерах, а во многих случаях и в относительных, поскольку прежние обязательства государства дополняются новыми, связанными с такими явлениями, как старение населения, переход на непрерывное образование, рост безработицы, расширение миграционных потоков, неустойчивость семьи и т.д. При этом проявляется тенденция к сближению некогда сильно различавшихся моделей социальной политики: в странах с либеральными моделями (США, Канаде, Австралии, Японии, Кореи и др.). В государствах, где уровень социальных гарантий сравнительно высок, социальная составляющая усиливается, иногда намечается обратное движение.

¹⁰ Шахова Г.Я., Боженко И.П. Государственные расходы и социально экономическое развитие // Финансы. 2005. №8. С.62.

¹¹ Возник даже термин – "продолжительность здоровой жизни", то есть жизни без болезней.

Так, в США с 2010 года поэтапно вводится в действие положения закона «О доступном здравоохранении в Америке». Итогом данного процесса должна стать организация обязательного медицинского страхования¹². В то же время в Испании на фоне экономического спада правительство пытается начать приватизацию государственной системы здравоохранения¹³. В странах ЦВЕ с относительно невысоким для Европы уровнем социальной защиты реформы финансов социальной сферы имеют либеральный характер. Например, пенсионная реформа в Чехии, которая проводится с 2011 года, предполагает обеспечение зависимости между размером пенсии и суммой перечисляемых взносов, а также переход от чисто распределительной пенсионной системы к распределительно-накопительной, что приведет к снижению уровня социальных обязательств государства¹⁴. Пенсионный возраст постепенно повысят до 70 лет, то есть на 10 лет. Развитые европейские страны сохраняют приверженность принципу солидарности поколений в обязательном пенсионном страховании, однако, вынуждены повышать пенсионный возраст на 2-6 лет в целях сокращения пенсионной нагрузки.

Внутреннее противоречие российской социальной политики, постоянно колеблющейся между патернализмом и либерализмом, отражается и на процессе реформирования пенсионной системы в РФ. Современный этап пенсионной реформы в РФ реализуется на основе федеральных законов «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии», «О специальной оценке условий труда» (введены с 1.01.2015 г.). Основной целью реформы является обеспечение бюджетной сбалансированности и финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования на базе новой пенсионной формулы.

Достижение второй декларируемой цели – повышение уровня пенсионного обеспечения – не столь очевидно вытекает из содержания последних пенсионных законов. Однозначно напрашивается вывод о том, что основной

¹² Зевелева Г. Реформы здравоохранения в США: трудный путь. //МЗ и МО, №4, 2015., С.82.

¹³ Понеделко Г. Парадигма человеческого развития Испании. //МЭ и МО, №7, 2014. С.8.

¹⁴ Кузнецова З. Пенсионная реформа в Чехии: цели и риски. //Человек и труд., №8, 2012. С.16.

частью трудовой пенсии становится страховая часть. Она определяется вкладом застрахованного в систему. По некоторым оценкам, более двух третей работников моложе 1967 года рождения остановились на распределительном принципе формирования и использования страхового пенсионного фонда¹⁵.

Принципиальные новшества следующие. С 5 до 15 лет увеличен страховой стаж, необходимый для получения права на пенсию. Ограничено годовое значение индивидуального пенсионного коэффициента до 10. Его смогут достичь те застрахованные, которые получают зарплату на уровне не ниже максимальной тарифооблагаемой базы в данном году. Зарабатывать больше (например, на двух работах), с точки зрения будущей пенсии, бессмысленно. Предыдущая формула таких ограничений не накладывала.

Но главная интрига, которая сохраняется до сих пор, – это стоимость одного пенсионного коэффициента. Приведенная формула его расчета (п. 20 ст. 15 закона) математически обеспечивает безусловную сбалансированность бюджета ПФР, но не гарантирует не только роста, но и сохранения прежнего размера пенсий (в том случае, если сократился объем поступлений страховых взносов). Представляется, что расчет стоимости пенсионного коэффициента будет уточнен в разработанной Правительством РФ методике, но она пока не утверждена.

Таким образом, законодательство как таковое предполагает ограничения размера пенсий, основываясь на принципе «какие взносы, такие и выплаты». Это шаг назад по сравнению с рекомендациями Европейского кодекса социального обеспечения: каждому нетрудоспособному должна быть гарантирована достойная жизнь в социуме независимо от личного трудового вклада.

Достичь целевых индикаторов очередного этапа пенсионной реформы, а именно довести средний размер трудовой пенсии по старости до 2 ПМП в 2020 г. и 2,5 ПМП в 2030 г. (против 1,7 ПМП в 2013 г.), а также

¹⁵ Ермаков Д. Мониторинг состояния российской пенсионной системы //Человек и труд. 2013. № 4. С. 34.

обеспечить общепринятые МОТ и ОЭСР уровни замещения трудовой пенсией утраченного заработка, т.е. 40%-ного коэффициента замещения в период 2018-2020 г., возможно только за счет индивидуальных усилий застрахованных, в условиях достаточно высоких темпов экономического роста, определяющих рост занятости и декларируемой (белой) заработной платы. Выход из тени зарплаты позволил бы на половину повысить тарифооблагаемую базу и полностью покрыть дефицит ПФР в 2013 г.¹⁶, в рамках законодательства 2001 г. новая реформа была бы не нужна.

Никакие институциональные изменения в обязательном пенсионном страховании не позволят достичь российскими пенсионерами европейских стандартов уровня жизни, если не будут найдены и реализованы механизмы экономической политики стимулирования роста производства товаров и услуг, а также если не будет проведена эффективная институциональная реформа рынка труда, прежде всего, в части условий трудоустройства и оплаты труда. Соответствующие дискреционные мероприятия отвечали бы последним рекомендациям МОТ¹⁷, которая в 2015 г. приняла новую международную трудовую норму, призванную помочь работникам и экономическим субъектам перейти из неформальной экономики в формальную.

Российской Федерации, как и другим странам с переходной экономикой, придется сталкиваться с проблемами, характерными и для развивающихся стран (низкий уровень ВВП на душу населения, недостаток бюджетных ресурсов), и для развитых (старение населения, широкая система социальных обязательств). Однако если следовать тенденциям развития финансового обеспечения в странах с социальной рыночной экономикой, то необходимо учесть следующее:

- невозможно четко разделить страны в зависимости от форм социальной защиты на "бевернджские" (социальное обеспечение минимальных

¹⁶ Соловьев А.К. Микроанализ пенсионной системы России // Вопросы экономики. 2013. № 4. С. 89.

¹⁷ Reports of the Committee on the Transition from Informal to the Formal Economy: Summary of proceedings. URZ: www.ILO.org/ilc/ILCSessions/140/committees/informal-economy/WCMS_375370/1ah--en/index.htm.

социальных гарантий для всех) и "бисмарковские" (социальные гарантии для работающих за счет социального страхования). В одних странах финансовое обеспечение социальной защиты осуществляется преимущественно за счет налогов, взимаемых государством, в других - к финансированию привлекаются страховые взносы. Причем степень участия государства в финансировании не определяет уровень социальной защиты;

- нет явно выраженной зависимости между уровнями экономического развития (ВВП на душу населения) и социальной защиты населения, а также экономического предела взносов или налогообложения в систему социальной защиты. Уровни национальных социальных выплат отражают существующие в обществе общечеловеческие ценности, а не экономические возможности;

- преодоление противоречий между финансовыми возможностями и потребностями социальной защиты реализуется через рациональное (с учетом конкретных социально-экономических и исторических факторов) сочетание социального страхования, социального обеспечения и социальной помощи, причем в перспективе просматривается преимущественное развитие последней по сравнению с социальным обеспечением. Институт социального страхования останется базовым в системе, в которой наряду с основополагающими принципами солидарности, субсидиарности и самоуправления получают развитие собственно страховые начала – соответствие премий и выплат, капитализация резервов и т.п.

Основным международным документом, определяющим принципы и минимальные стандарты социального страхования, являются Конвенция МОТ № 102 (1952 г.), положения которой были конкретизированы в конвенции № 121 (1964 г.), Конвенции № 128 (1967 г.), Конвенции № 130 (1969 г.), Конвенции № 168 (1988 г.). В 1952 г. Совет Европы разработал и принял Европейскую социальную хартию, регламентирующую минимальные гарантии социальной защиты населения для стран-членов ЕС. 3 июня 2009 г. был подписан Федеральный закон № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной от 3 мая 1996 года)». В нем от имени Россий-

ской Федерации приняты обязательства в отношении 19 статей (67 пунктов) из 31 статьи (98 пунктов) Хартии, в том числе шести статей (1,5, 6, 7, 16 и 20) из девяти обязательных. Реализация этого закона -важнейший шаг по пути широкого применения европейских социально-трудовых стандартов.

Были приняты обязательства по статьям: 12 -право на социальное обеспечение (пункт 1), 14 - право на социальное обслуживание, 15 - право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества (пункты 1 и 2), 16 - право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту, 17 - право детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту.

Последовательное применение Европейской социальной хартии (пересмотренной) в Российской Федерации требует реализации в первую очередь ратифицированных ее норм всеми субъектами социально-трудовых отношений - органами государственной власти и управления, судебными органами, объединениями работодателей и трудящихся, инспекциями труда, организациями I и их руководителями, должностными лицами.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 15, ч. 4) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, установлен приоритет международных норм, если в национальном законодательстве предусмотрены иные правила. В полной мере эта норма Конституции РФ относится и к ратифицированным статьям Европейской социальной хартии (пересмотренной).

Мировое сообщество, в том числе РФ как полноправный и ответственный партнер, вступив в 21 век, столкнулось с проблемами глобализационной экономики, в том числе в социальной сфере. Выделим основные из них:

- 1) дальнейшее разделение труда и конкуренции между странами и регионами за использование сопоставимых преимуществ с точки зрения не только сырья, но и навыков работников и относительных затрат на оплату труда;

2) рост рисков потери работы и снижения доходов для неквалифицированных работников в условиях, когда рабочее место может быть упразднено или перемещено в территориальное, иногда на другой континент;

3) усиление дифференциации в отношении квалификации работников ведет к увеличению раскола рынка труда;

4) свободное перемещение трудовых ресурсов приводит к неравномерному распределению квалифицированных работников среди экономически неоднородных государств;

5) снижение рождаемости, увеличение бездетности (дети становятся «дефицитным ресурсом»), более позднее создание семьи, снижение предрасположенности к вступлению в брак, старение населения;

б) приватизация и замена коллективных средств социальной защиты и активов рыночными механизмами.

Своеобразным ответом этим вызовам глобализации является конференция на уровне министров социального блока государств – членов Совета Европы с повесткой дня: "Инвестировать в социальную сплоченность - инвестировать в стабильность и благополучие общества", состоявшаяся 26-27 февраля 2009 г. в Москве. Цель конференции состояла в оценке новых глобальных рисков для мирового сообщества с учетом процессов глобализации, мирового финансового кризиса, динамических изменений на национальных рынках труда и выработки подходов по их решению с помощью мер по повышению социальной сплоченности в рамках Совета Европы.

В качестве важнейшего концептуального ядра доктрины социальной сплоченности выступает включенность и вовлеченности людей в жизнь общества и обосновываются меры против социальной изоляции и социальной дезинтеграции.

В настоящее время традиционные моральные ценности - солидарность, справедливость, взаимоподдержка, на которых базируется социальная сплоченность, подвергаются критике и пересмотру. Некоторые ученые и общественные деятели в странах Западной Европы призывают к отказу от прежней

модели социального государства и считают необходимым модернизировать институт социального страхования и социальной поддержки. Это мотивируется изменениями в структуре занятости, повышением гибкое труда, чрезмерными расходами на социальную защиту населения. Одновременно появляются и новые угрозы распространения бедности, такие как, например, неравный доступ к новым информационным и коммуникационным технологиям или отказ в доступе тем услугам, которые ранее были публичными, а теперь приватизированы (к водоснабжению, электрообеспечению и др.).

В силу этих, а также и других причин многие простые люди и политики ныне полагают, что социальная сплоченность находится под угрозой. Исходя из этого, государства - члены Совета Европы стали рассматривать социальную сплоченность как свой приоритет в организации социальной, культурной и политической жизни, а ее достижение - как неперемнное условие защиты прав человек человеческого достоинства.

В сфере благосостояния людей социальная сплоченность подразумевает достижение равенства и отсутствие дискриминации в обеспечении прав человека в реальной жизни при наличии многообразия мнений в области культуры и религиозных верований.

В качестве системы показателей состояния социальной сплоченности в докладе предлагается набор критериев, отражающих неравенство доходов, относительную и абсолютную бедность, качественные оценки благополучия граждан на местном уровне, доверие граждан к политической системе, к средствам массовой информации, к социальным и политическим институтам, а индикаторами - восприятие населением наличия дискриминации¹⁸.

Центральным моментом выступает оценка степени разрыва между юридическо-политическим порядком, базирующемся на признании прав граждан, и экономическим порядком, лишаящим возможностей не только на достойную работу, достойную заработную плату и достойную пенсию, каче-

¹⁸ Пересмотренная стратегия социальной сплоченности. /Европейский комитет по вопросам социальной сплоченности, Страсбург, 28 апреля 2004.//CDCS. 2004. № 10, Council of Europe п.12.

ственную жилищную среду и медицинскую помощь, но и порождающим нищету и массовую деморализацию значительных слоев населения.

Например, задача создания институтов обязательного социального страхования является одной из ключевых для современного государства. Как отмечает в этой связи известный западный ученый Зигмунт Бауман, «от политического государства будет не много прока, если оно не будет социальным государством. Без социальных прав все большее число людей будет считать свои политические права бесполезными и не заслуживающими внимания. Если политические права необходимы для введения социальных прав, то социальные права нужны для поддержания прав политических. Эти права нуждаются друг в друге для своего выживания, и выжить они могут только вместе»¹⁹. Существенным достижением РФ на этом пути могла бы стать ратификация Конвенции МОТ №102 (1952г.) "О минимальных нормах социального обеспечения" и Европейского кодекса социального обеспечения. Кроме того, следовало бы вернуться к социальному страхованию отсутствия спроса на труд, разработав национальное законодательство, регулирующее обязательное страхование по безработице, соответствующее документам МОТ и требованиям цивилизованного рынка труда.

¹⁹ Бауман З. Есть ли у левых будущее? // Прогнозис. 2007. № 4 (12), С.118.