

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

М. А. Захаров

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ
В РОССИИ:
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
ТРУДОВЫЕ ПЕНСИИ, ПОСОБИЯ,
ВЫПЛАТЫ ПОСТРАДАВШИМ
НА ПРОИЗВОДСТВЕ

Монография



Михаил Львович Захаров
Социальное страхование
в России: прошлое,
настоящее и перспективы
развития. Трудовые
пенсии, пособия, выплаты
пострадавшим на производстве

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21570565

Издательство "Проспект"; 2013

ISBN 9785392125203

Аннотация

Система обязательного социального страхования – одна из основных организационно-правовых форм социального обеспечения работающих граждан. В монографии дается научно-практический анализ состояния данной системы в России и прогнозируются перспективы ее развития с учетом международных норм и опыта промышленно развитых стран; рассматриваются проблемы формирования средств обязательного социального страхования и эффективность их расходования на выплату пенсий, пособий при наступлении

у застрахованных таких страховых случаев, как старость, инвалидность, потеря кормильца, временная нетрудоспособность вследствие болезни и увечья от несчастного случая на производстве либо профессионального заболевания. В работе обосновываются конкретные предложения, направленные на создание в России достойной системы социального страхования работающих. Монография предназначена для научных и практических работников, работников судебных органов, законодательной и исполнительной власти, преподавателей, студентов, аспирантов, магистров, работодателей, слушателей системы повышения квалификации и подготовки кадров, а также сотрудников правовых и кадровых служб организаций, работников профсоюзных органов.

Содержание

Указатель сокращений	6
Введение	12
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ	30
1. Краткий экскурс в прошлое[10]	30
2. Сущность, базисные и другие принципы обязательного	60
3. Финансовая система обязательного социального страхования	100
Конец ознакомительного фрагмента.	154

**Михаил Львович
Захаров Социальное
страхование в России:
прошлое, настоящее и
перспективы развития
Трудовые пенсии, пособия,
выплаты пострадавшим
на производстве
*Монография***



ebooks@prospekt.org

Указатель сокращений

1. Нормативные акты

Полное наименование

Законы

Закон СССР от 14 июня 1956 г. «О государственных пенсиях»

Закон Российской Федерации от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации»

Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»

Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «Об обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об изменениях в страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации»

Кодексы

Гражданский кодекс Российской Федерации	
Кодекс законов о труде Российской Федерации	
Трудовой кодекс Российской Федерации	

Иные

Валовой внутренний продукт

Всесоюзный центральный совет профес
союзов

Государственный комитет по вопросам
заработной платы СССР

Единый социальный налог

Европейский союз

Международная организация труда

Негосударственные пенсионные фонды

Министерство здравоохранения и социа
развития Российской Федерации

Министерство здравоохранения Россий

Министерство труда и социального развития
Федерации

Министерство финансов Российской Фе

Организация экономического сотрудни

Пенсионный фонд Российской Федерац

Российская Федерация

Российский союз промышленников и пр

Федерация независимых профсоюзов Ро

Фонд социального страхования Российс

Введение

В середине 20-х гг. прошлого века одна из книг, изданная в нашей стране, называлась «Пути и судьбы социального страхования»^[1]. С тех пор минуло 95 лет – жизнь почти четырех поколений. За эти годы в России вводили обязательное социальное страхование, упраздняли его, вновь возрождали, выстроили даже особую «социалистическую модель», но и ее ликвидировали как не отвечающую якобы рыночным отношениям. Попытались создать страховую пенсионную систему, не получилось, она рухнула вследствие развала экономики страны. Теперь строим свою, особую систему обязательного социального страхования, изобретенную чиновниками под давлением бизнес-сообщества. «Свой путь» завел в тупик. Это очевидно для всех, даже для самих чиновников. Что делать дальше? Достраивать свою, особую систему или позаимствовать опыт других стран, внять рекомендациям Международной организации труда (далее – МОТ) и создать такую же систему, как в других развитых странах? Через 90 лет Россия вновь на распутье.

Словосочетание «обязательное социальное страхование» мало что говорит подавляющему большинству жителей нашей страны. Лишь специалисты, занимающиеся проблемами социальной защиты, социального обеспечения, а их со-

всем немного, скажут, что это самые важные и значимые звенья во всей социальной политике государства. Остальные просто не знают, что за этими тремя словами во всех развитых странах скрывается достаточно высокий уровень социального обеспечения тех, кто трудился – при наступлении соответствующих событий в их жизни: старости или инвалидности, болезни и временной нетрудоспособности, рождении ребенка, потере работы вследствие безработицы, смерти кормильца и т. д. Всего таких социальных опасностей, подстерегающих каждого человека, избежать которые практически невозможно, девять, они перечислены в соответствующих конвенциях МОТ^[2].

Причина такой неосведомленности проста: в нашей стране никогда не было и нет до сих пор подлинной системы обязательного социального страхования, которые уже давно успешно функционируют во всех других развитых странах, в частности во всех странах Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). К тому же достижения этих стран в области социальной защиты замалчивались до настоящего времени, поскольку они разительно отличаются от той ситуации, которая сложилась в нашей стране с начала 90-х гг. прошлого века и пока еще сохраняется.

Развитая, зрелая система обязательного социального страхования – это хорошая пенсия, достигающая более половины прежнего заработка, а зачастую 60–70 % его, достаточно высокое пособие, если человек лишился возможности тру-

даться вследствие болезни или безработицы, весомые пособия в связи с рождением ребенка и необходимостью ухода за ним и т. д. Всего этого в нашей стране пока еще нет, хотя должно быть, ибо Россия давно объявила себя социальным государством. Есть лишь обещания, на которые не скупятся чиновники и политики.

Обязательное социальное страхование возникло в конце XIX и начале XX в. Оно, как говорят, продукт своей эпохи и вместе с тем величайшее изобретение человечества. Достигнув своей зрелости в 70-80-х гг. прошлого века, оно успешно функционирует до сих пор, преодолевая самые разнообразные трудности. В современный период одна из них (ее можно назвать глобальной) – старение населения. Несмотря на это, уровень страховых выплат не снижается, пенсии составляют 60 % заработка и даже более. А как в России? Почти 20 лет нищета даже значительной части работающего (занятого) населения, не говоря уже о пенсионерах, их пенсия не дотягивает до четверти заработка, и лишь недавно, в 2010 г., достигла позорного прожиточного минимума (его называют минимумом доживания). Разве мы хуже, чем они? Нет, конечно. Мы просто не смогли сделать то, что уже давно сделали они, – выстроить эффективную систему обязательного социального страхования. Беда России не только в том, что в стране плохие дороги и кое-что еще. Она, помимо всего прочего, и в том, что мы позволяем чиновникам проводить над собой эксперименты. Какая-то неведомая сила позволяет им

изобретать то, что давно изобретено другими, при этом для себя устанавливать особые привилегии, не спрашивая нашего согласия. Давайте сделаем все так, как это сделали в Германии – родине обязательного социального страхования, в Австрии, Франции и всех других развитых странах Европы. Хуже ведь не будет, поскольку уже некуда.

«Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» – так указано в Конституции страны, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Была ли Россия таким государством в 1993 г.? Не была. Вспомним то время: разруха во всем: деградация общественного производства, разграбление государственной собственности, высокая инфляция, резкое снижение доходов населения и т. д. Стала ли Россия таким государством спустя 20 лет? Она на пути к этому, но пока еще не превратилась в социальное государство, да и не могла превратиться, поскольку не достигла соответствующей экономической зрелости, более того, ее бывшая мощь, пусть и ориентированная в прошлом на военное противостояние, оказалась существенно подорванной. Кроме того, и это не менее важно, не созрели еще политические и социальные предпосылки: первые годы характеризовались политическим нигилизмом, неопределенностью целей и задач, в дальнейшем ситуацией полностью овладело бизнес-сообщество, делегировавшее своих представителей во все властные

структуры и успешно лоббирующее свои интересы на всех этажах власти: в правительстве, различных его структурах, парламенте и т. д. Мнение большинства населения, интересы которого непосредственно затрагиваются принимаемыми решениями, не учитываются, их интересы к тому же никто не представляет и не защищает. Между тем «по-настоящему социальное государство может стать и быть при равновесии сил политического действия, при равной влиятельности основных социальных сил в обществе»^[3]. Без выравнивания политических возможностей сторон социальное государство вряд ли образуется, даже если возродится его экономическая мощь. Стороны в России, как и во всех других странах, капитал и труд, т. е. работники и предприниматели, их интересы противоположны – были, есть и будут всегда; скрывать это применительно к российской действительности бессмысленно^[4].

Есть два основных, общепризнанных индикатора социального государства: доля внутреннего валового продукта (ВВП), которая используется на социальные цели, и качество жизни населения. В России на эти цели используется примерно 17 % ВВПа, это самый низкий показатель среди развитых стран^[5]. Отстает она и по всем показателям, характеризующим качество жизни: по потреблению жизненно важных продуктов, индексу развития человеческого потенциала, уровню развития здравоохранения (105-е место), по про-

должительности жизни (130-е место) и т. д. В апреле 2010 г., как отмечает Е. Примаков, Росстат впервые привел сводку положения России в 1992–2008 гг., – это итог за 16 лет предкризисного развития. Следует вдуматься в негативные черты этого периода: с 1992 по 2008 г. население сократилось на 6 млн человек, усилилось его расслоение по доходам – соотношение доходов 10 % самых богатых и самых бедных возросло в 2 раза и достигло 17 (по экспертным оценкам этот коэффициент намного выше), почти в 2 раза сократилось число дошкольных учреждений, на 70 % выросло число государственных чиновников^[6]. Он также отметил, что законодательная власть, как правило, беспрекословно выполняет волю руководства, даже в тех случаях, когда не очевидна правильность поступающих установок.

Все ищут объединяющую общество идею, она известна и в сложившейся ситуации предельно ясно сформулирована А. И. Солженицыным: Россию надо обустраивать и беречь ее народ. Другого выхода из тяжелейшего кризиса, в котором оказалась страна, просто нет. Программ, концепций, доктрин, различных планов вплоть до середины этого века разработано много. Но всех интересует не «планов громадье», а какова жизнь сегодня, какая будет завтра, через год, два или через 5 лет максимум. Нужны конкретные сдвиги к лучшему, ощущаемые населением.

Обязательное социальное страхование является наиболее значимой частью политики по обустройству и сбережению

занятого (работающего) населения, трудом которого создается богатство общества, и семей этого населения. Занятое население – это, прежде всего, наемные работники, подлежащие обязательному социальному страхованию.

Каково состояние обязательного социального страхования в России ныне? К сожалению, приходится констатировать, что в нашей стране оно не отвечает своему основному предназначению – гарантировать застрахованным и их семьям достаточно высокий (можно сказать – привилегированный) уровень обеспечения по сравнению с другими гражданами, не занятыми в общественном производстве. Такова реальность. Перемены в российской системе обязательного социального страхования, начавшиеся с пенсионной реформы 2002 г. и продолжающиеся до настоящего времени, не дали того результата, которого с надеждой ожидало население. Это неслучайно, ибо основной целью реформирования являлось стремление минимизировать платежи работодателей в страховые фонды и, следовательно, расходы на выплаты различных пенсий и пособий (нет средств – нет и весомых пенсий и пособий). Заинтересовано в подобном решении только предпринимательское сообщество (страховые взносы – это затраты на рабочую силу). Результат достигался путем понижения ставок тарифов страховых взносов (единого социального налога) в сочетании с сокращением уровня оплаты труда, на который начислялись соответствующие обязательные платежи, а также изменением правил определения размеров

пенсий и пособий.

Такая политика в отношении обязательного социального страхования, а точнее, граждан, которые им охвачены, практически сохраняется, поскольку властные структуры обычно поддерживают предложения бизнес-сообщества о сокращении страховых платежей либо их консервации на низком уровне, ограничивая в то же время необходимую дотацию страховым фондам из федерального бюджета. Последний наглядный пример – снижение страховых взносов с 2012 г. в ПФР на четыре процентных пункта (с 26 до 22).

Обязательное социальное страхование регулируется правовыми нормами различных отраслей права: образование фондов – финансового права, управление ими – административного права, а расходование – права социального обеспечения. В целом оно является многоотраслевым, комплексным правовым образованием и явно тяготеет к публичному праву, т. е. к правовому монолиту, который регулирует общественные отношения, представляющие общие, а не частные интересы. При этом одной из сторон (субъектов) отношений всегда является государственный орган (учреждение) и для их регулирования характерны жесткая централизация и императивность, не оставляющая места для усмотрения сторон, т. е. договорного метода установления прав и обязанностей. Другими словами, здесь все предусмотрено и надо поступать так, как это указано в правовых предписаниях.

В Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах

социальной политики» (1962 г.) коротко, но с исчерпывающей ясностью указаны ее цели: всякая политика должна прежде всего направляться на достижение благосостояния и развития населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу; повышение жизненного уровня рассматривается в качестве основной цели экономического развития.

В связи с этим в данной работе анализируются правовые предписания трех отраслей российского законодательства, имеющих непосредственное отношение к обязательно-му социальному страхованию. Учитывая, что исследование проводилось в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, при его осуществлении широко применялись исторический и сравнительный методы. При этом в основном анализировалось и синтезировалось правовое регулирование в трех неразрывно связанных измерениях: как оно осуществлялось в России до распада СССР, как оно осуществляется теперь, и как разрешаются аналогичные проблемы в других развитых странах.

Поскольку автор имеет многолетний (более чем полувековой) опыт практической и научной деятельности в сфере социального обеспечения, он счел возможным сделать некоторые оценочные выводы о качестве российского социального законодательства (как по содержанию, так и по форме), а также предложить основные направления его кардиналь-

ной перестройки. Они, по его мнению, позволят достаточно быстро вывести из тупикового состояния всю систему обязательного социального страхования, прежде всего пенсионного страхования, где ошибочные решения наиболее очевидны и болезненны. Рекомендации могут не совпадать с позициями чиновников властных структур, в том числе их руководителей, формирующих социальную политику, однако они помогут найти наиболее оптимальные управленческие решения, отвечающие интересам населения.

Цель настоящей работы – привлечь внимание к проблемам обязательного социального страхования широкой общественности, побудить всех более активно и настойчиво добиваться введения в России подлинной системы такого страхования, гарантирующей гражданам достаточно высокий уровень социального обеспечения. Хорошая система обязательного социального страхования – это итог разумного и справедливого компромисса работодателей, работников и властных структур, т. е. государства, призванный обеспечить социальный мир, покой и стабильность в обществе. Пока еще такой компромисс в нашей стране не найден. Главная причина этого – явная недооценка реальной стоимости (цены) рабочей силы предпринимательским сообществом ради извлечения чрезмерной прибыли и личного обогащения, а также отсутствие надлежащей эффективной защиты интересов застрахованных их общественными организациями, в том числе профсоюзами. Профсоюзное движение (оно именовалось

применительно к странам с рыночной экономикой рабочим движением) так и не приобрело в России своего предназначения – защищать и отстаивать права трудящихся^[7].

Основной вывод таков: надо незамедлительно создавать в России (а точнее – выстраивать заново) подлинную систему обязательного социального страхования, основанную на реализации всех принципов организации такой системы, признанных мировым сообществом и закрепленных в соответствующих международных правовых актах, конвенциях и рекомендациях Международной организации труда, Европейского союза. Другого пути просто нет. Это признают все независимые специалисты. Косметический ремонт той убогой страховой системы, которая существует в России, невозможен, ибо изначально избрано неверное направление развития, начало которого определила зурабовская пенсионная реформа. При формировании такой системы вполне возможно, даже нужно, использовать многолетний опыт становления и совершенствования страховых систем развитых европейских стран. Поиск собственного пути, игнорирование удачного опыта других развитых стран в социальной сфере, конвенций и рекомендаций МОТ – очередная беда России.

Перестройка сложившейся в нашей стране системы обязательного социального страхования потребует признания допущенных ранее ошибок. Это нелегкое, но необходимое решение. Без него вряд ли удастся разрешить все проблемы, которые затронуты в настоящей работе. Введения подлин-

ной системы обязательного социального страхования в России должен добиваться каждый и все сообща, решительно и всеми дозволенными методами.

А теперь ответим на вопрос: будем ли мы получать хорошие пенсии и пособия, гарантирующие достойную жизнь, как это закрепляет Конституция Российской Федерации, действующая с 1993 г.? Будем, если введем в стране систему обязательного социального страхования, базирующуюся на общепризнанных международных принципах, по примеру других развитых стран.

* * *

В российской системе обязательного социального страхования отсутствует, к сожалению, один из существенных компонентов – социальное страхование на случай безработицы (потери работы). Его возродили, но затем упразднили.

Мировой практике известны два основных способа финансирования выплаты пособия по безработице. Они указаны в Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (нашей страной эта конвенция не ратифицирована, как и многие другие конвенции). Наиболее действенный и распространенный способ – страховой, когда пособие выплачивается за счет страховых взносов (как и в других видах страхования) и в сравнительно высоком размере. Зачастую страховой способ сочетается с государственной

поддержкой безработных (после выплаты страхового пособия оказывается в случае необходимости материальная поддержка за счет дополнительных бюджетных ассигнований). Принятый в 1991 г. Закон о занятости ввел обязательное социальное страхование по безработице. Согласно закону был создан Фонд занятости (ст. 22 в первой редакции). Он формировался в основном за счет обязательных целевых страховых взносов предпринимателей. При необходимости предусматривалось также его пополнение за счет дополнительных ассигнований из государственного бюджета. Целью данного пособия (как и других основных их видов) признавалось возмещение временно утраченного заработка. Принятый позднее Закон об основах социального страхования (1999 г.) одним из видов страховых рисков признал потерю работы в связи с безработицей. Казалось, что Россия, превращаясь в страну с рыночной экономикой, уверенно вступила на путь создания и развития страховой системы защиты безработных граждан, хотя выплачиваемые пособия и не были столь значительны, как в других странах. Однако с 2001 г. (неожиданно для многих и всех специалистов) страхование данного риска упраздняется, взимание соответствующих страховых платежей прекращается, Фонд занятости упраздняется, а остатки его средств передаются в государственный бюджет. В итоге устанавливается бюджетное финансирование выплаты пособий по безработице.

Не будем анализировать бюджетную систему обеспечения

пособиями безработных. По сравнению со страховой системой, которая лишь зарождалась и имела перспективу к совершенствованию, она деградировала и до сих пор продолжает финансироваться по остаточному принципу. В других развитых странах страховые пособия, выплачиваемые гражданам, потерявшим работу, в несколько раз выше российских бюджетных пособий. В пересчете на рубли они достигают в ряде стран 40, 50 тыс. руб. В нашей стране максимальный размер пособия 4900 руб., а наименьший всего 850 руб. в месяц.

Главная причина произошедших перемен (не к лучшему, а к худшему) – стремление минимизировать социальные выплаты, в том числе пособия безработным, снизить страховые платежи работодателей и экономить бюджетные средства, которых всегда не хватает, хотя в закромах государства и бизнеса их достаточно.

Следует, видимо, отметить и пренебрежительное отношение законодателя (российского парламента) к реализации указанного выше рамочного закона; им предусматривалось, как отмечалось, страхование риска утраты работы в связи с безработицей до 2010 г., а страхование данного риска было фактически отменено с 2001 г. Следовательно, 9 лет рамочный закон просто игнорировался.

Отмена обязательного социального страхования в связи с безработицей произошла стремительно и без обсуждения, т. е. в обычном директивном порядке. В таком же поряд-

ке принимались впоследствии некоторые другие судьбоносные решения, например о введении принудительных пенсионных накоплений, монетизации натуральных льгот, сокращении некоторых социальных пособий.

Возрождение полноценной системы обязательного социального страхования в связи с утратой работы вследствие безработицы, которая в России достаточно велика и не исчезнет в перспективе, как в любой другой стране с рыночной экономикой, – одна из первостепенных задач. Таково мнение практически всех специалистов.

Не рассматривается в данной работе обязательное медицинское страхование. Правовое регулирование данного вида обязательного страхования осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Этот закон вступил в силу с 1 января 2011 г., а многие его статьи позднее – с 1 января 2012 г. Таким образом, данный вид обязательного страхования находится в стадии формирования. Ранее принятый закон о медицинском страховании (1991 г.) утратил силу.

Обязательное медицинское страхование – особый вид, он не укладывается в полной мере в обычное представление о таком страховании^[8], его функционирование в России к тому же не согласуется, как представляется, с конституционными основами организации охраны здоровья населения и оказания медицинской помощи.

Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции РФ каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Проведение в стране единой государственной политики в области здравоохранения (как и в ряде других сфер) обеспечивает Правительство РФ (ч. 1 п. «в» ст. 114 Конституции РФ). В сочетании с гарантией государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) это означает, что повсюду и всем должны предоставляться равные права по охране здоровья и медицинской помощи и такая помощь в указанных учреждениях должна предоставляться повсюду и бесплатно. По-другому данные конституционные предписания трактовать вряд ли возможно^[9]. Все это исключает, как представляется, какую-либо особую, привилегированную медицинскую помощь отдельным категориям граждан, в том числе застрахованным.

До введения обязательного медицинского страхования (1991 г.) все расходы по охране здоровья и оказанию бесплатной медицинской помощи населению осуществлялись за счет государственного бюджета. Нелишне, видимо, вспомнить, что введение обязательного медицинского страхования в России многими рассматривалось в то время как вынужденная мера, дающая дополнительный источник финан-

совых средств для сохранения сложившейся в стране системы охраны здоровья населения и бесплатной медицинской помощи. Кстати, в СССР существовала развитая система охраны здоровья населения, ряд стран использовали опыт СССР по организации данной системы, в том числе ее финансирования полностью за счет бюджетных ассигнований (Великобритания, Бельгия и др.).

Введение обязательного медицинского страхования, появление дополнительного источника средств финансирования (за счет страховых взносов) оградило в то время систему здравоохранения России от полного коллапса, угрожавшего ей вследствие резкого спада производства и расстройств финансовой системы в 90-е гг. прошлого столетия. Но те тяжелые годы миновали. Оправдает ли новый закон об обязательном медицинском страховании возлагаемые на него надежды, покажет время и практические результаты его реализации. Не исключено, что возникнет объективная необходимость в финансировании всей системы здравоохранения за счет прямых ассигнований из государственного бюджета страны, которое в прошлом было вполне оправданным, более понятным и простым, чем сложная система, установленная указанным законом. К тому же оно в полной мере основывалось на Конституции страны.

Пока еще по уровню расходов на здравоохранение наша страна отстает от стран ОЭСР. Доля расходов ВВП в России почти вдвое ниже, чем в этих странах (около 4 % против 7–

8 %). Если же сравнить затраты в расчете на человека в абсолютных цифрах, то в среднем они ниже в России примерно в 4 раза. Неслучайно более половины населения страны оценивает состояние здравоохранения как неудовлетворительное и лишь около 5 % – как хорошее.

* * *

Данная работа состоит (помимо введения) из четырех частей и заключения. В первой ее части рассматривается процесс становления системы обязательного социального страхования, его сущность и финансовая основа, а в последующих частях – отдельные виды обязательного социального страхования: пенсионное страхование (ч. 2), страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ч. 3), страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ч. 4).

В заключении содержатся наиболее значимые выводы, касающиеся обязательного социального страхования в России. Конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования отдельных видов страхования, их обоснование излагаются в соответствующих разделах работы.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

1. Краткий экскурс в прошлое^[10]

Потребность в социальном обеспечении, т. е. в предоставлении человеку средств существования (выживанию, сохранению жизни), когда он лишился возможности добывать их собственными усилиями, появилась одновременно с возникновением человеческого общества. К числу таких людей относятся прежде всего дети и старики. Первые еще, а вторые уже нетрудоспособны. Кроме того, ряды нетрудоспособных может пополнить также каждый человек, потерявший способность работать временно либо постоянно в связи с расстройством здоровья.

По мере развития общества и усложнения социальных связей к числу причин нуждаемости человека в социальной помощи прибавляются и те, которые обусловлены характером господствующих в обществе экономических отношений, порождающих безработицу, инфляцию, бедность.

История развития систем социального обеспечения исследована достаточно полно и разносторонне начиная с древнего мира и до наших дней. Практически нет ни одного учебника и учебного пособия по социальному обеспечению,

включая социальное страхование, в которых не затрагивалась бы история развития этих систем^[11]. Есть ряд специальных исследований по истории развития социального обеспечения^[12]. Это вполне объяснимо – без прошлого трудно осознать настоящее и тем более предвидеть будущее.

Нас интересует новейшая история развития систем социального обеспечения, т. е. тот период, когда зарождалось и развивалось обязательное социальное страхование. Во временном исчислении это период – с середины 80-х гг. XIX в. и до наших дней. В это время развивалась также государственная система социальной помощи каждому старому и нетрудоспособному человеку независимо от его участия в трудовой деятельности. В итоге во всех развитых европейских странах ныне действуют система обязательного социального страхования, охватывающая наемных работников, некоторых иных работников, также подлежащих обязательному социальному страхованию (включая членов их семей), и система государственной социальной помощи. Они сосуществуют. В результате социальное обеспечение охватывает в этих странах практически все население. Различия касаются в основном уровня социального обеспечения: он более высокий для тех, кто заработал обеспечение своим трудом. Все сказанное касается и нашей страны.

В развитии обязательного социального страхования европейских стран можно выделить, как представляется, три ос-

новых укрупненных этапа^[13].

Первый этап – это период его возникновения и становления. Оно зародилось в Германии. Первые законы об обязательном социальном страховании принимались в этой стране в период правления О. Бисмарка: в 1893 г. появился закон об обязательном страховании на случай болезни, в 1884 г. – об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве, в 1889 г. – об обязательном страховании в случаях наступления инвалидности и старости. Суть данной системы состояла в том, что каждый работающий, отвечающий условиям, указанным в законе, подлежал страхованию в принудительном порядке; страховые платежи вносил как сам наемный работник, так и работодатель^[14]; обеспечение представлялось на основе правовых норм, в которых закреплялись определенные условия и размеры страховых выплат; обеспечение гарантировалось государством^[15].

Значимость обязательного социального страхования, в том числе политическая, указывалась в официальных мотивах к законопроекту 1881 г. «Забота государства о нуждах слабейших своих сочленов не только обязанность, налагаемая гуманностью и христианством, которым должны быть проникнуты государственные учреждения, но и задача политики, оберегающей интересы самого государства. Политика эта должна быть направлена к тому, чтобы и в беднейших кланах населения... вселять убеждение, что государ-

ство есть учреждение не только необходимое, но и благотворительное. Согласно идее современного государства на последнем должны лежать, рядом с защитой существующего порядка, обязанность оказывать положительными мерами и средствами поддержку всем своим гражданам, преимущественно слабейшим и наиболее нуждающимся...»^[16].

Изданию страховых законов в Германии предшествовал указ императора Вильгельма I от 17 ноября 1881 г. В этом указе, в частности, отмечалось, что «борьба с разрушительными социал-демократическими стремлениями должна вестись не только мерами репрессивными, но и положительными, имеющими в виду улучшение благосостояния рабочих... ныне тут же будет внесен в рейхстаг проект закона относительно страхования рабочих от несчастных случаев... Но и те лица, которые по причине старости и неспособности к труду лишаются средств к существованию, имеют права на более совершенное, чем ныне, государственное попечение»^[17].

Вслед за Германией законы об обязательном социальном страховании принимаются во многих других странах. В Англии – в 1911–1913 гг., во Франции – в 1911 и в 1928 гг., в Швеции – в 1913–1915 гг. и т. д. Включилась в процесс формирования страховых законов и Российская империя: в 1912 г. принимаются Законы «О страховании на случай болезни» и «О страховании от несчастных случаев».

Первые законодательные акты во всех странах во многом

основывались на тех идеях, которые содержались в законах, принятых Германией. Ее вполне правомерно считают родиной обязательного социального страхования.

Бурное развитие обязательного социального страхования лишь на короткий период приостанавливали военные потрясения, две мировые войны. В Германии, например, после окончания Второй мировой войны оно возродилось заново, и эта страна вновь заняла лидирующее положение. Особо надо отметить период, связанный с осознанием ответственности государства за судьбы всех подданных; в Англии принимается несколько правовых актов, в соответствии с которыми вводится всеобщее социальное обеспечение и бесплатное медицинское лечение (включая лекарственную помощь). Этими актами реализуются идеи лорда У. Г. Бевериджа об ответственности государства за всю социальную сферу, включая социальную инфраструктуру. С этого времени появились смешанные системы, в которых социальное страхование дополнялось общенациональными системами, охватывающими все население^[18].

Второй этап можно обозначить как период эволюционного вызревания обязательного социального страхования и превращения его в зрелую систему, гарантирующую мир и согласие в обществе. Начало его неразрывно связано с Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», она принята в 1952 г. и в сравнительно короткий срок ратифицирована почти всеми развиты-

ми странами Европы. Более того, практически во всех указанных странах к концу 70-х гг. прошлого века значительно превышены те минимальные нормы, которые предусмотрены данной Конвенцией. Более высокие стандарты предусмотрены в доработанном Европейском кодексе социального обеспечения^[19]. Первыми его подписали 13 государств: Австрия, Бельгия, Кипр, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Норвегия, Португалия, Швеция и Турция. Его пересмотр определялся многими причинами, в частности, необходимостью повысить стандарты, охватить пособиями другие категории граждан и т. д.

Что характеризует зрелость современных систем обязательного социального страхования, которое является составной и, пожалуй, наиболее значимой частью социальной защиты? Генеральный директор МОТ М. Хансен в докладе на 80-й сессии (1993 г.) отметил, что современная система характеризуется более высокой степенью солидарности между людьми пожилого возраста и более молодыми лицами, имеющими работу, и безработными, людьми с крепким здоровьем и людьми со слабым здоровьем. Сфера действия систем распространилась на все профессиональные категории, государство же полностью или частично взяло на себя обязанность по финансированию этих систем, повысило пособия и расширило перечень рисков, при наступлении которых они выплачиваются. Однако взносы остаются важным параметром при определении прав на пособия, но только на уров-

не совокупного учета. Эта оценка актуальна и сегодня (подчеркнуто нами – М. З.). Данный тезис исключает определение параметров пенсий и пособий на уровне индивидуального учета взносов.

Но это внешние признаки. Основой вызревания систем обязательного социального страхования в развитых странах являлись возрастающая эффективность общественного производства, в частности значительное повышение производительности труда, и взвешенная социальная политика государства. Именно эти два фактора определили превращение обязательного социального страхования в зрелые системы. Они и впредь будут иметь решающее значение. Застой, снижение эффективности производства, ошибки и просчеты в социальной политике губительны для любой системы социального обеспечения, и прежде всего той, которая осуществляется за счет взносов работающих.

Третий этап – современный период. В последние годы XX в. и в начале XXI в. система обязательного социального страхования всех развитых стран столкнулась с рядом трудностей, связанных, главным образом, с нарастающим процессом старения населения^[20]. Создавшаяся ситуация, которая прогнозировалась, кстати, заблаговременно, потребовала некоторой корректировки систем пенсионного страхования в целях смягчения финансовой нагрузки на занятое население. Вместе с тем за весь период эволюционного развития систем обязательного социального страхования, в том

числе пенсионного, ни одна из развитых стран не отказалась и не собирается отказываться в дальнейшем от данного основного способа социального обеспечения занятого населения. Возникшие трудности успешно преодолеваются, не колебала эти системы и кризисная ситуация в последние два года. Между тем обострение некоторых проблем стало поводом для утверждения о том, что страховые системы изжили себя и их потенциал якобы исчерпан. Это, конечно, не так. Подобные выводы не соответствуют действительности.

Верно лишь одно: поиск путей снижения нагрузки действительно ведется, но он затрагивает лишь обязательное пенсионное страхование, а не все ветви (виды) такого страхования. К тому же многие системные трудности обусловлены внешними факторами. К числу мер, касающихся системы пенсионного страхования, относится в основном некоторое повышение стандартного (нормативного) пенсионного возраста (увеличение возрастной границы для выхода на пенсию по старости); повышение продолжительности необходимого трудового стажа для получения полной пенсии по старости; ограничение возможности досрочного выхода на пенсию; сдерживание чрезмерной индексации пенсионных выплат; некоторое снижение коэффициента замещения; всемерное поощрение добровольных личных пенсионных накоплений и т. д.^[21] Однако при всей сложности пенсионной ситуации ни в одной развитой европейской стране не наблюдается снижение страховых платежей как для работодателей,

так и для застрахованных, хотя эта мера весьма заманчива в конкурентной борьбе (особенно в кризисный период), поскольку ведет к снижению совокупных затрат на рабочую силу.

Обратимся к судьбе обязательного социального страхования в нашей стране, в прошлом и настоящем. Она довольно своеобразна и даже трагична. Вместо выверенного эволюционного развития – разброс и шатание как в теории, так и на практике, сопровождающихся то взлетами, то падениями и даже полным отрицанием необходимости обязательного социального страхования. Поиск приемлемых решений зачастую велся без точного представления о сущности страховой системы обеспечения, ее целей, принципиальных отличий от систем обеспечения других категорий граждан, занятого и незанятого населения.

Как отмечалось, в Российской империи первые страховые законы появились в 1912 г.^[22] Но они не были полностью реализованы – помешала война, а затем и революционные потрясения. После падения самодержавия в 1917 г. несколько страховых законов принимает Временное правительство, но они практически не выполняются.

Основной задачей государства в решении проблем социального обеспечения на первом этапе после Октябрьской революции 1917 г. становится выполнение требований пролетариата, сформулированных в форме страховых лозунгов еще в 1912 г.^[23]

Страховые требования формулировались так: 1) распространение социального страхования на всех без исключения наемных работников, а также на городскую и сельскую бедноту; 2) распространение страхования на все виды потери трудоспособности, а именно: на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства, сиротства, а также безработицы; 3) возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей; 4) возмещение, по меньшей мере, полного заработка в случаях утраты трудоспособности и безработицы; 5) полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях. В числе первых актов следует отметить правительственное сообщение от 30 октября 1917 г. в статье «О социальном страховании», которое оповещало рабочий класс России, городскую и сельскую бедноту о том, что правительство приступает к изданию декретов о полном социальном страховании на основе страховых лозунгов. Оно являлось, по существу, заявлением о благих намерениях, которым не суждено было осуществиться даже в перспективе.

Затем в течение короткого периода времени предпринимаются попытки реанимировать ту систему обязательного социального страхования, которая создавалась ранее. В конце 1917 г. принимается, в частности, Положение о страховании на случай безработицы, им впервые вводится страховое обеспечение безработных. Наряду со страховым обеспечением рабочих принимаются меры к социальному обеспе-

чению других категорий населения, не имеющих средств существования^[24].

Однако вскоре социальное страхование отменяется и вместо него вводится обеспечение всех трудящихся, не эксплуатирующих чужого труда и не имеющих средств существования (постановление СНК РСФСР от 31 октября 1918 г.). К числу оснований предоставления обеспечения относят: утрату средств существования вследствие нетрудоспособности, постоянную утрату трудоспособности, безработицу не по вине работника, а к видам обеспечения – врачебную, лекарственную и другую помощь, родовспоможение, предупредительные меры против заболеваний и по облегчению их последствий. Финансирование социального обеспечения работников в порядке социального страхования в условиях экономического коллапса и разрухи оказалось неэффективным, а точнее, невозможным. Наступил, таким образом, период социального обеспечения без социального страхования, он продолжался до 1922 г.

В связи с окончанием Гражданской войны и переходом к новой экономической политике, введением хозрасчета в государственных предприятиях, появлением частных собственников и предпринимателей в стране вновь возрождается страхование наемных работников (Декрет СНК РСФСР от 21 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»). Страхование распространяется на всех лиц, занятых наемным трудом, и на все слу-

чаи временной и постоянной утраты трудоспособности, на случай безработицы и на случай смерти, причем все выплаты осуществляются за счет средств предприятий, учреждений, организаций или частных лиц, использующих наемный труд. Это позволило государству освободиться от бремени огромных бюджетных расходов.

В последующие годы наблюдается бурная правотворческая деятельность, сопровождающаяся развитием всей системы социального обеспечения, в том числе обязательно-го социального страхования рабочих и служащих, исключая крестьянство. Сплошная коллективизация в сочетании с так называемым раскулачиванием практически полностью вытеснила наемный труд из сельскохозяйственного производства. В эти же годы создается государственная инфраструктура, обеспечивающая выполнение многих обязательств, которые приняло на себя государство.

О чем свидетельствуют указанные перемены? О том, что некоторое время не было принято окончательного решения о возможности и целесообразности использования института обязательного социального страхования, порожденного развитием капиталистического способа производства и соответствующих ему производственных отношений, в условиях построения социалистического общества. Кстати, именно в этот период ведется оживленная теоретическая дискуссия о судьбе обязательного социального страхования между его сторонниками и противниками^[25], а также преда-

ется забвению ленинская страховая программа.

Советский период завершился созданием социалистической модели обязательного социального страхования. Он начался в связи с принятием в декабре 1936 г. Конституции СССР, именуемой долгие годы сталинской, а завершился в 1991 г. Статья 120 этой Конституции закрепила право граждан на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности. Оно гарантировалось широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счет государства, бесплатной медицинской помощью трудящимся, предоставлением в их пользование широкой сети курортов. В 1937 г. государство полностью возлагает на себя финансирование здравоохранения, а также расходы по содержанию детских яслей и садов. Из предшествующих событий, также непосредственно касающихся обязательного социального страхования, следует отметить передачу управления им профсоюзам, упразднение страховых касс и дифференциацию взносов в зависимости от страховых рисков. Впоследствии профсоюзы освобождаются от выплаты пенсий неработающим пенсионерам, расходы на выплату пенсий этим пенсионерам осуществляются за счет государственного бюджета, в который включается в полном объеме и бюджет государственного социального страхования.

Статья 43 Конституции СССР, принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созы-

ва 7 октября 1977 г., заменившая сталинскую Конституцию, мало чем отличалась от содержания ст. 120 прежней Конституции. «Граждане СССР имеют право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Это право гарантируется социальным страхованием рабочих, служащих и колхозников...». Далее перечислялись, в частности, денежные виды обеспечения – пособие по временной нетрудоспособности, пенсии по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца – за счет государства и колхозов. Роднит по смыслу эти статьи Конституций то, что все это предоставляется за счет государства (колхозы предусмотрены в Конституции 1977 г., поскольку на колхозников уже было распространено обеспечение как пособиями, так и пенсиями) и в качестве гарантии закрепляется социальное страхование. Государственное социальное страхование рабочих, служащих, а затем и колхозников признается, таким образом, лишь гарантией осуществления их социального обеспечения.

В дальнейшем социалистическая модель достраивалась в полном соответствии с конституционными нормами, по особому образцу, вопреки основополагающим принципам организации обязательного социального страхования в странах с рыночной экономикой. Суть этой модели состояла в придании ей смысла государственного социального обеспечения наемных работников, как и всех других категорий граждан,

т. е. бесплатно, за счет «добротого» государства, прямых его ассигнований из государственного бюджета, но в скрытой форме.

Такой вывод вовсе не означает, что в СССР ко времени его распада сложилась неудовлетворительная система социального обеспечения наемных работников (они именовались рабочими и служащими, слова «наемный работник» не употреблялись, поскольку считалось, что каждый работает на себя и свое государство, которое о нем заботится). К этому времени в стране сложилась довольно развитая система социального обеспечения работников и их семей: всесторонняя система обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в различных случаях, в том числе в связи с необходимостью ухода за заболевшими детьми (1955 г.), проведена беспрецедентная по масштабам пенсионная реформа (1956 г.), введено пенсионное обеспечение для колхозников (1961 г.), а затем и обеспечение их различными пособиями (1964 г.) и т. д. Эти несомненные успехи всемерно восхвалялись и преувеличивались, а имеющиеся серьезные упущения замалчивались.

Какие-либо дискуссии по социальным проблемам практически прекратились с конца 30-х гг., когда окончательно утвердилась одна единственно верная – марксистско-ленинская идеология, а сомнения в ее достоверности пресекались. Сигналом к ostrакизму и тотальному запрету инакомыслящих в теории социального обеспечения и социального стра-

хования явилась работа Семашко Н. А. «Право социального обеспечения». В ней содержалась резкая критика буржуазного социального страхования и царских законов 1912 г., а также указывался тот вред, который якобы нанесли в области социального обеспечения трудящихся контрреволюционеры^[26]. Лакировка советской действительности и необоснованная, явно идеологическая критика достижений других развитых стран в социальной сфере прекратились лишь в конце 70-х гг. прошлого века.

В чем же заключалась особенность советской социалистической модели обязательного социального страхования, остатки которой все еще сохраняются в российской системе?

В СССР теоретически и практически не проводилось различий между природой средств обязательного социального страхования и других средств, аккумулируемых в государственном бюджете. Все средства, направляемые (используемые) на потребление населением сверх оплаты труда, объявлялись общественными фондами. Они включали в себя расходы на образование, здравоохранение, выплату стипендий, пособий и пенсий, оплату ежемесячных отпусков, содержание дошкольных учреждений, учреждений для престарелых и инвалидов и т. д.

Вот как определялись социальное страхование и социальное обеспечение в Советском энциклопедическом словаре^[27]. Социальное страхование – это «государственная система материального обеспечения трудящихся при наступ-

лении нетрудоспособности, старости и в иных предусмотренных законом случаях (например, санаторно-курортное лечение, организация отдыха, лечебное питание). Оно распространяется на всех, кто трудится, и осуществляется за счет общественных фондов потребления». Что касается социального обеспечения, то им признавалась «система обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, где есть дети». Далее указывалось, что в СССР эта система включает: пенсии, пособия работающим, многодетным и одиноким матерям, малообеспеченным семьям, в которых есть дети, содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях, протезирование, профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов, льготы инвалидам и многодетным матерям. Отмечалось также, что социальное обеспечение осуществляется за счет государства и колхозов^[28]. Откуда берутся эти средства и каковы их источники — ни слова.

Случайна ли такая неопределенность? Нет, конечно. В принципе при социализме все доходы, поступающие в бюджет страны, признавались государственной собственностью, которой владело, пользовалось и распоряжалось как собственник государство. Обязательные страховые взносы являлись, следовательно, частью собственности государства. Они поступали в союзный бюджет, как и другие налоговые платежи. Единственное отличие страховых взносов состояло в том, что они передавались затем в бюджет государствен-

ного социального страхования, который исполнял ВЦСПС, причем с заранее определенным целевым назначением. Вместе со страховыми взносами в указанный бюджет передавалась и дотация из государственного бюджета, предназначенная для выплаты пенсий неработающим пенсионерам из числа рабочих и служащих. Эта дотация в полном объеме переадресовывалась (можно сказать, транзитом) в бюджеты союзных республик для выплаты пенсий указанным пенсионерам. Страховые взносы использовались практически лишь на выплату пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, пенсий работающим пенсионерам из числа рабочих и служащих, а также организацию санаторно-курортного лечения, отдыха и лечебного питания. Наиболее весомую часть бюджета социального страхования составляла дотация, которая, как отмечалось, переадресовывалась в бюджеты союзных республик. Ею фактически ВЦСПС не управлял, на профсоюзы возлагался лишь общественный контроль за расходованием средств органами социального обеспечения союзных республик. Представители профорганизаций входили в состав комиссий, которые назначали пенсии.

Могла ли действовать в нашей стране полноценная система обязательного социального страхования, основанная на принципах организации такой системы, признанных мировым сообществом? Ответ однозначный: не могла. Не могла, поскольку основу экономической системы составляла соци-

алистическая собственность на средства производства, причем главной ее формой являлась государственная собственность. В исключительной собственности государства находились земля, ее недра, воды, леса, основные средства производства во всех сферах – в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве и транспорте, в торговле, коммунальном хозяйстве и финансовых учреждениях.

При такой системе рабочая сила рассматривалась лишь как способность человека к труду, т. е. совокупность его физических и духовных сил, применяемых им в процессе производства, она, другими словами, не признавалась товаром, не имела потребительской стоимости – двух свойств, позволяющих при капитализме присваивать часть ее цены в результате занижения ее потребительской стоимости. В условиях социализма, где исключалась эксплуатация и, следовательно, эксплуататоры и эксплуатируемые, распределение осуществлялось в двух формах: по труду в соответствии с его количеством и качеством, т. е. в виде оплаты труда, и за счет общественных фондов потребления.

Из этого следует, что при социалистической системе производства и распределения для обязательного социального страхования в классическом его содержании даже теоретически нет места, его просто не может быть. И его не было, поскольку советская модель не содержала сущностных признаков данного способа обеспечения. В советский период сохранялось лишь название – «государственное социальное

страхование». Слово «государственное» (вместо «обязательное») как бы подчеркивало, что государство отвечает за все, все средства такого страхования принадлежат ему, и только оно владеет, пользуется и распоряжается ими.

Помимо выхолащивания в советской модели обязательного социального страхования сущностных признаков (о них речь впереди) есть одно, можно сказать, формальное, ее отличие от классической (буржуазной, рыночной) системы: в советской модели отсутствовал полный набор страхуемых социальных рисков, характерный для европейских стран. Не признавались таковыми, в частности, повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, а также утрата возможности трудиться вследствие безработицы. В СССР отсутствовало также медицинское страхование. Однако они вполне объяснимы, и эти отличия не следует считать ее ущербностью, недостатком советской модели.

В СССР ответственность за увечье на производстве (профзаболевание) полностью возлагалась непосредственно на предприятия и организации, причем их вина в причинении увечья презюмировалась. Другими словами, ответственность существовала, но не страховая, а гражданско-правовая, т. е. регулируемая нормами гражданского права. В некоторых странах, например в Англии, такая ответственность действует до сих пор. Введение в России обязательного социального страхования риска увечья (смерти) на производ-

стве стало необходимым в связи с разбалансированием производства, появлением и исчезновением многих предприятий и учреждений (банкротством). Что касается безработицы, то ее просто не существовало в таких масштабах, как в других странах и, следовательно, острой необходимости в установлении данного вида страхования не ощущалось.

То же касается и медицинского страхования; в СССР право на охрану здоровья имели все граждане, они обеспечивались бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения. Данное право обеспечивалось и многими другими мерами. Финансировались все мероприятия за счет соответствующих бюджетных ассигнований. Кстати, опыт СССР в организации здравоохранения, его финансировании заимствовали многие страны. Введение в России медицинского страхования в начале 90-х гг. прошлого века, как уже говорилось выше, явилось вынужденной мерой, обусловленной невозможностью сохранить финансирование здравоохранения лишь за счет бюджетных ассигнований.

После распада СССР и в период, предшествующий этому трагическому для страны событию, общество уже освободилось от тяжелого идеологического бремени и многих догм. Это привело к пересмотру многих теоретических правовых постулатов и концептуальных основ формирования законодательства, в том числе регулирующих соответствующие отношения в социальной сфере. Процессы обновления проис-

ходили и продолжают до сих пор под предлогом необходимости кардинального реформирования в связи с изменением экономических отношений. Решительных перемен в социальном законодательстве сразу не произошло, да и не могло произойти – догматический груз прошлых лет (все бесплатно и за счет государства) оказался слишком тяжелым. Да и управлять по-старому – «сверху», не считаясь с мнением специалистов и научной общественности и тем более с теми, кому адресуются новеллы, оказалось удобнее, к тому же при полном отсутствии какой-либо ответственности за принимаемые решения, в том числе за грубейшие просчеты и преднамеренные «ошибки». К решению в этот период сложнейших социальных проблем, затрагивающих интересы миллионов людей, было привлечено немало тех, кто не обладал необходимой профессиональной подготовкой и опытом соответствующей работы, включая представителей крупного бизнеса.

Постсоветский, или новейший, период можно разделить на два этапа в зависимости от того, какая ветвь обязательного страхования имеется в виду.

Пенсионное страхование начало обновляться еще в недрах СССР, оно связано с разработкой проекта Закона о пенсионном обеспечении граждан СССР. Причин, побудивших разработку проекта этого закона, много. Основными из них являлись: некоторое снижение уровня пенсионного обеспечения наемных работников (как относительного, так и аб-

солютного), сокращение необходимой дифференциации в уровне пенсионного обеспечения в зависимости от трудового вклада и общее отставание советской пенсионной системы от подобных систем, действующих в других развитых странах, которые достигли к середине 80-х гг. апогея в своем эволюционном развитии. Деградация советской системы пенсионного обеспечения объяснялась тем, что на протяжении ряда последних лет государство фактически экономило на старшем поколении, финансируя расходы на пенсионные цели по принципу «разумной достаточности», что позволяло сознательно замораживать уровень пенсионного обеспечения на длительные периоды, не гарантируя пенсионерам непрерывного улучшения жизни по мере роста оплаты труда в стране, повышения уровня жизни, появления у государства дополнительных экономических возможностей^[29]. Это отмечалось многими специалистами в процессе разработки указанного проекта закона. В этом проекте затрагивались многие проблемы, связанные с обязательным пенсионным страхованием, в частности с уровнем обязательных страховых взносов, созданием обособленного пенсионного фонда. Союзный закон был принят, но так и не вступил в силу. Одновременно разрабатывается и 20 ноября 1990 г. принимается Закон «О государственных пенсиях в РСФСР»^[30]. Закон РФ 1990 г. явился по существу первым пенсионным законом, в котором предусматривалась реализация страховых принципов, на основе которых функционируют страховые

пенсионные системы в других странах^[31].

Данный закон касался не только страховых пенсий. Он закреплял единую пенсионную систему, охватывающую все население страны. Этим законом ликвидировались привилегированные и ущербные пенсионные системы (персональные пенсии и нищенские пенсии для колхозников). На первом этапе своего действия, который оказался весьма коротким, Закон РФ 1990 г. решил многие острейшие проблемы: существенно повысил общий относительный уровень пенсионного обеспечения, поставив размер пенсии в прямую зависимость от объективных показателей, характеризующих трудовой вклад человека; выравнил стажевые возможности женщин и мужчин; устранил дефекты в правилах определения трудового дохода, на основе которого определяется размер пенсии; существенно повысил минимальный размер пенсии по старости, придав ему значение базовой величины, на основе которой определяются минимальные и максимальные размеры других пенсий, и т. д. Наряду с этим закон решил ряд проблем и не страхового характера. В частности, одной из его новелл явилось введение в России социальной пенсии, т. е. такой пенсии, которая устанавливается любому нетрудоспособному гражданину без требования какого-либо трудового стажа. Причем к кругу лиц, обеспечиваемых данной пенсией, отнесены дети, потерявшие одного или обоих родителей, дети-инвалиды, инвалиды всех трех групп, пожилые граждане (мужчины в возрасте 65 лет и старше, женщи-

ны в возрасте 60 лет и старше).

Закон РФ 1990 г. вскоре перестал выполняться. Причины этого – развал экономики страны, беспрецедентная инфляция и падение реального уровня доходов всего населения, массовая задержка выплаты заработной платы, уклонение предпринимателей от уплаты налогов и страховых взносов. В итоге произошел паралич страховой пенсионной системы, невозможность выполнения ею и государством принятых перед застрахованными и их семьями обязательств, закрепленных в указанном законе. Со второй половины 1993 г. начинается пересмотр норм Закона РФ 1990 г., приведение их в соответствие с ограниченными возможностями финансирования.

В результате многочисленных поправок, внесенных в Закон РФ 1990 г. в период с конца 1993 г. и до его официальной отмены (с 1 января 2002 г.) он превратился в закон, нормы которого закрепляли пенсионную нищету практически всех застрахованных и их семей. Стать пенсионером означало стать нищим, если у человека не имелось других источников дохода помимо пенсии.

Следует отметить, что в указанный период не наблюдалось каких-либо существенных перемен в законодательстве, регулирующем обеспечение работающих за счет средств социального страхования пособиями по временной нетрудоспособности, а женщин, кроме того, пособиями по беременности и родам, хотя сбои в их выплате имели место, поскольку

ку продолжало действовать старое, советское, законодательство.

Наряду с перекройкой смысла Закона РФ 1990 г., в данный период проявляется стремление к декодификации пенсионного законодательства, созданию вместо единого закона обособленных законов для отдельных категорий государственных служащих. В 1993 г. принимается Закон РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходящих военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей», в дальнейшем этот закон распространяется на некоторых других граждан, проходящих соответствующую государственную службу. Также устанавливается особое пенсионное обеспечение для судей, прокуроров, следователей и т. д. Наконец в 1995 г. Указом Президента Российской Федерации вводится привилегированное пенсионное обеспечение для граждан, занимавших государственные должности, а также для государственных гражданских служащих (для последних правовое регулирование возводится в ранг Федерального закона в конце 2001 г.).

В итоге можно констатировать, что идея о едином пенсионном законе постепенно угасла, и в России функционируют наряду с общей пенсионной системой для всех особые, привилегированные системы для избранных – тех, кто находится во власти или обслуживает ее.

Первый этап в развитии обязательного пенсионного страхования в постсоветский период закончился в связи со

вступлением в силу с 1 января 2002 г. Федерального закона от 15 декабря 2003 г. «О пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федерального закона от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Соответственно, с этого времени начинается второй этап постсоветского периода, который продолжается до сих пор.

За десятилетний период действия этих законов в них вносились многочисленные поправки и дополнения, особенно в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Менялась (иногда неоднократно) редакция ст. 1, 2, 8, 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21–25, 27, 28, 32; дана полностью новая редакция ст. 5, 6, 14, 15, 16, 17, 17.1, 30; введены дополнительные статьи 17.2, 28.1, 29.1, 30.1, 30.2, 30.3; дополнены новыми пунктами и абзацами ст. 1, 12, 27. Сохранились в первоначальном виде лишь ст. 3, 4, 7, 26 и 29 («Лица, имеющие право на трудовую пенсию», «Право выбора пенсии», «Условия назначения пенсии по старости», «Удержания из трудовой пенсии» и «Перерасчет размеров трудовых пенсий по документам пенсионного дела» соответственно).

О чем свидетельствует непрерывный процесс изменений и дополнений, вносимых в данный Федеральный закон, который некоторые называют «законодательным поносом»? Об отсутствии выверенных и одобренных независимыми специалистами программ и доктрин развития социальной сферы, в частности перспектив развития обязательного социального страхования и основного его звена – пенсионного страхо-

вания. Он – следствие наспех выбранного, явно неверного исходного направления развития.

Ныне в нашей стране сложилась ущербная, неполноценная пенсионная система, не отвечающая интересам населения, прежде всего той его части, которая занята трудовой деятельностью. Это по существу эрзац, суррогат страховой пенсионной системы, ее роднит с классической страховой пенсионной системой не содержание, а лишь название. Мало этого, российская страховая пенсионная система по многим параметрам не согласуется с другими ветвями обязательного социального страхования, действующими в России, – страховой системой обеспечения застрахованных различными пособиями, а также со страховой системой обеспечения застрахованных, пострадавших на производстве, и их семей.

Указанные страховые системы значительно ближе по своему смысловому содержанию к подобным системам, действующим в других развитых странах, в отличие от российской страховой пенсионной системы. Первая из них (обеспечение пособиями) практически основывается на законодательстве, действовавшем ранее в СССР и России, т. е. имеет выраженную смысловую преемственность по содержанию с прежним правовым регулированием соответствующих отношений. Обновление старого, в основном советского, законодательства осуществлено лишь с 2007 г. Что касается второй ветви – обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболева-

ний, то оно сформировалось на основе опыта других стран и тех норм, которые действовали ранее в нашей стране и предусматривали гражданско-правовую ответственность работодателей за причиненный вред здоровью работника^[32].

Подводя итог, касающийся современного состояния российского обязательного социального страхования и законодательства, его регулирующего, отметим, что ряд серьезных дефектов, которые были характерны для советского периода, все еще сохраняется, они вошли в новейшее законодательство как пережитки прошлого. До сих пор, например, страховые взносы признаются государственной федеральной собственностью, затушевывается природа этих платежей и отрицается собственность на них тех, за счет которых они фактически уплачиваются, т. е. застрахованных; все решения, которые касаются формирования доходов фондов и их расходов, принимаются без какого-либо участия застрахованных и т. д. Авторитарный, «усмотренческий» способ управления всем делом обязательного социального страхования оказался привычным и удобным, к тому же при отсутствии, как отмечалось, какой-либо ответственности за принимаемые решения, в том числе грубые просчеты и ошибки.

Наряду со старыми, не до конца разрешенными проблемами, появились и новые. Одна из них – чрезмерное влияние на содержание управленческих решений в сфере обязательного социального страхования бизнес-сообщества и когорты влиятельных чиновников, лоббирующих его интересы. Дру-

гая проблема – массовый, можно сказать, беспрецедентный в истории уход (уклонение) работодателей от уплаты страховых взносов, парализующий эффективность всей системы обязательного социального страхования и подрывающий доверие к ней.

2. Сущность, базисные и другие принципы обязательного социального страхования, его функции и виды

Место и значение обязательного социального страхования в общей системе социального обеспечения и социальной защиты

Какая система обязательного социального страхования нужна России, ее трудовому народу, поскольку она охватывает тех, кто работает или работал в прошлом и заработал право на обеспечение своим трудом, уплатой обязательных страховых взносов?

Наш ответ категоричен и однозначен: России нужна подлинная система обязательного социального страхования, а не ее имитация, т. е. такая система, которая основывается на базисных (системообразующих) принципах ее организации, признанных мировым сообществом и успешно реализуемых на практике во всех развитых странах. Это важно для всех ветвей (видов) обязательного социального страхования, но особенно для страховой пенсионной системы России, явля-

ящейся основным потребителем финансовых ресурсов^[33], и хронически испытывающей нехватку средств на выплату страховых пенсий, призванных обеспечить достойный уровень жизни после выхода человека на пенсию.

Как бы ни была организована социальная защита, но в любой развитой стране отчетливо выделяются два направления развития – одно, его можно назвать приоритетным, привилегированным, охватывает занятое население, трудом которого создается богатство общества, а другое – всех остальных граждан. Мировая практика, кроме того, доказала, что обязательное социальное страхование – тот институт, который способен быстро войти в рыночную экономику, поскольку он детище такой экономики, его развитие неразрывно связано и обусловлено совершенствованием рыночных экономических отношений, установлением цивилизованного партнерства между трудом и капиталом под эгидой и при непосредственном участии государства. Кроме того, он не требует предварительного накопления финансовых ресурсов.

Сущность обязательного социального страхования определяет характер экономических отношений в условиях капиталистического способа производства и соответствующих ему производственных отношений между трудом и капиталом.

К. Маркс определял рабочую силу как совокупность физических и духовных способностей, которыми обладает живой организм, живая личность человека и которая пускается

им в ход всякий раз, когда он производит какие-либо потребительские стоимости. Ее основу составляет трудоспособность, а также знание и умение, позволяющие человеку выполнять работу определенного объема и качества^[34]. В рыночной экономике рабочая сила является вместе с тем и товаром, она покупается и продается, как всякий другой товар. Но это все же особый товар, его нельзя выбросить на свалку, ибо этот товар живой и принадлежит человеку до конца его жизни. Как всякий товар, рабочая сила имеет стоимость (цену), она складывается из заработной платы и начислений на нее – страховых взносов^[35]. Экономическая природа страховых платежей всеми специалистами оценивается однозначно: это часть необходимого продукта, отложенного в виде недоданной работнику части цены его рабочей силы, предназначенной для возврата в виде его материального обеспечения при наступлении соответствующих страховых случаев (событий). Возвращается эта доля недоданной цены рабочей силы за счет работников, которые продолжают трудовую деятельность. Другими словами, работающие содержат тех, кто выбыл из орбиты общественного производства, содержат в связи с тем, что в прошлом они содержали тех, кто оставил трудовую деятельность ранее.

Экономическую и социальную сущность обязательного социального страхования определяет природа страховых взносов, которые, как отмечалось, являются частью цены рабочей силы. Страховые взносы – это не нагрузка на бизнес,

как часто их называют, это не обременение его доходов налоговыми платежами, а объективно необходимые издержки производства, без них оно не может функционировать. Называть страховые взносы нагрузкой на бизнес равнозначно тому, чтобы считать нагрузкой на бизнес и заработную плату. Казалось бы, все ясно. Однако эта азбучная истина выявила применительно к российской действительности целый комплекс проблем, в частности, необходимость уяснения принципиальной разницы между налоговыми платежами и страховыми взносами, разработки особых правил выработки согласованных решений при наличии существенных разногласий между заинтересованными сторонами (застрахованными и работодателями), а также управления страховыми фондами^[36].

Сказанное выше не является открытием и не претендует на новизну. Практически все экономисты, как зарубежные, так и советские, а также российские, исповедуют теорию стоимости, принятую на вооружение с конца XIX в., в том числе теорию стоимости цены рабочей силы. Она до сих пор освещается в учебниках и учебных пособиях. Пр процитируем выдержки по затронутому вопросу из учебного пособия «Социальное страхование» В. Г. Павлюченко^[37]. «Без выяснения их природы (страховых взносов. – М. З.) невозможно понять место и роль страховых взносов в системе экономических отношений социального страхования, их особенности, функции, механизма реализации». И далее: «Поскольку фи-

нансовые ресурсы системы социального страхования формируются самими работниками из своих доходов, постольку их отчисления в виде страховых взносов могут составлять лишь только часть их зарплаты». Эта часть зарплаты получила название «отложенной или зарезервированной». Страховые взносы – «это часть необходимого продукта, за счет которого осуществляется удовлетворение потребности работника при наступлении страхового случая». И еще – «Для работодателя это часть издержек на оплату труда, для работника – материальная основа обеспечения защиты от социальных и профессиональных рисков»^[38].

Противоречия между собственниками средств производства, т. е. работодателями, и наемными работниками, – объективная реальность. В марксистской теории классовой борьбы они считаются антагонистическими и непримиримыми. Однако столь категорическое утверждение опровергнуто практикой: во всех развитых странах, т. е. повсеместно, уже многие десятилетия достигаются разумные и справедливые компромиссы, сохраняющие относительный мир и покой в обществе, хотя противоречия периодически обостряются. Главный предмет разногласий – цена рабочей силы, а по-другому – заработная плата и начисления на нее, т. е. страховые взносы, которые, как и оплата труда, определяют цену рабочей силы. В России неравенство заинтересованных сторон, т. е. застрахованных и предпринимательского сообщества, вполне очевидно, о нем свидетельствуют принима-

емые решения, многие из которых ограничивают права застрахованных, противоречат их интересам.

Политическая сущность обязательного социального страхования неразрывно связана, следовательно, с совокупной ценой рабочей силы и распределением того, что создается совместными усилиями работодателей и наемных и других работников, охваченных обязательным социальным страхованием. Оно выражается в содержании партнерского соглашения между работодателями и работниками. Арбитром при заключении такого соглашения является государство, наделенное властными полномочиями, оно – третья сторона, его задача – найти приемлемое решение имеющихся разногласий и узаконить это соглашение. Успехи развитых стран в укреплении социальной сферы доказали, что поиск разумного и справедливого компромисса вполне возможен, если его противоборствующие стороны равноправны, имеют равный доступ к властным структурам и одинаковое влияние на принимаемые ими решения.

Российский парламент, как полагают некоторые, «не место для дискуссий»^[39]. Это не согласуется с идеей парламентаризма. Не секрет, что он превратился в орган, фактически штампуемый предложения федеральной исполнительной власти. По установившейся практике при наличии разногласий между предпринимательским сообществом (РСПП) и застрахованными (их представляет обычно ФНПР) разногласия «разрешаются» в лоне правительства и

обычно так, как предлагает РСПП. Внесенные правительством предложения далее принимаются послушным большинством в парламенте, обычно без участия представителей застрахованных и профсоюзов. Такую практику следовало бы менять, во всяком случае, в отношении социальных законов. Дискуссии по таким законам крайне необходимы, их содержание следовало бы более подробно освещать в средствах массовой информации, они могли бы предотвращать поспешные и недостаточно продуманные решения, каковых еще немало. Вряд ли допустимы и спонтанные решения в данной сфере, даже по инициативе президента и руководителя правительства РФ.

В России противоречия между трудом и капиталом не менее остры, чем в других странах, и они, как представляется, постепенно нарастают. Главная причина – застойная бедность, являющаяся следствием крайне низкой оплаты труда и уровня социальных выплат, в том числе страховых. Многие не без основания полагают, что имеющиеся возможности полностью еще не используются. В известной степени сложившаяся ситуация объясняется и снижением в обществе значимости профсоюзов как представителей и защитников интересов трудящихся. Казалось бы, в условиях рыночной экономики их роль должна резко возрасти, но этого не происходит. Наоборот, профсоюзное движение в России девальвируется: значительно снизилась не только численность членов профсоюзов и профорганизаций (на многих предприя-

тиях их уже нет), но и активность лидеров профсоюзного движения, некоторые из них к тому же превратились в удобных, несменяемых переговорщиков, не решающихся использовать весь арсенал средств для отстаивания интересов трудящихся, вплоть до забастовок.

Правовая сущность обязательного социального страхования состоит в том, что государство, реализуя соответствующую политику в данной сфере, использует исключительно правовые методы и способы регулирования всех отношений, причем их основой являются, как правило, правовые нормы, установленные законами. В частности, законами устанавливаются все правила образования соответствующих страховых фондов (тарифы страховых взносов, порядок исчисления страховых платежей, сроки уплаты и т. д.) и расходования средств (условия предоставления обеспечения, его уровень и т. д.), а также правовой статус участников (субъектов) правоотношений (застрахованных, страхователей, страховщиков и государства), механизм защиты нарушенных прав и ответственность сторон этих отношений. При регулировании перечисленных отношений используется лишь императивный метод, договорный метод практически исключается полностью. Правовая сущность отражается в названии данного института – он именуется обязательным социальным страхованием, в противоположность договорному, добровольному. Иногда обязательное социальное страхование именуется государственным^[40].

Принципы, на которых основывается любая система обязательного социального страхования, все его виды (ветви) подразделяются на две группы. Первая группа охватывает все его виды (ветви), а вторая – отдельные виды. Принципы, входящие в первую, называются обычно системообразующими, исходными, главными, на них основывается (держится) вся система обязательного социального страхования. Принципы второй группы относятся к организации конкретных видов обязательного социального страхования.

А. Ф. Шебанов определял нормы-принципы как «содержащиеся в законе и нормативных актах высших органов власти и управления положения, непосредственно не регулирующие общественные отношения, но воздействующие на общественное сознание тем, что указывают принципиальное направление правового регулирования какой-либо большой группы общественных отношений...»^[41]. Далее отмечается, что нормы-принципы влияют в сочетании с другими правовыми нормами, развивающими их, на содержание правового регулирования.

Принципы, в том числе системообразующие, не всегда закрепляются в нормах-принципах. Иногда идеи, на которых основывается правовое регулирование, презюмируются законодателем. Это характерно, в частности, для обязательного социального страхования.

Принципам обязательного социального страхования посвящались многие работы советских и российских юристов.

Отдельно неоднократно рассматривались принципы пенсионного обеспечения. Некоторые принципы в прошлом (в советский период) носили декларативный, идеологический характер и восхваляли действительность (всеобщий характер обеспечения, бесплатность обеспечения, его высокий уровень и т. д.). Иногда это проявляется и в российском законодательстве – сказываются прошлые традиции.

Принципы формулируются различными исследователями по-разному. В. Д. Роик, например, называет их базовыми ориентирами. Он насчитал более 10 таких ориентиров, которые выделяются специалистами, и попытался кратко раскрыть их содержание, выделив ядро^[42].

В системообразующих принципах, по существу, закрепляется, как представляется, страховой механизм как образования средств, так и их распределения. Этот механизм базируется на том, что страховые взносы: 1) вносятся (уплачиваются) до наступления соответствующего страхового события (случая) всеми обязанными к их уплате; 2) уплаченные взносы объединяются в общий фонд, где они обезличиваются; 3) расходуются страховые взносы (предоставляется страховое обеспечение) за счет общего фонда на выплату соответствующих пособий (пенсий) тем застрахованным, у которых наступило соответствующее страховое событие; 4) устанавливает все правила образования и расходования страхового фонда государство, оно же гарантирует их выполнение всеми участниками соответствующих отношений.

Первым системообразующим принципом, обеспечивающим функционирование указанного страхового механизма, является солидарность и взаимопомощь, иногда она называется солидарной взаимопомощью. При солидарной взаимопомощи бремя общей финансовой нагрузки распределяется между всеми работниками и работодателями, индивидуальные платежи обезличиваются, никто не вправе претендовать на обеспечение в объеме общей суммы, лично уплаченных страховых взносов. Это, таким образом, ответственность всех за каждого и каждого за всех.

Но и этого мало, солидарная взаимопомощь предполагает разумное перераспределение коллективных средств, от более обеспеченных к менее обеспеченным. В связи с этим системы обязательного социального страхования именуются не только распределительными, но и перераспределительными.

При страховании различных социальных рисков солидарность застрахованных проявляется различно: в пенсионном обеспечении по старости – это солидарность в основном поколений, граждан, которым предстоят долгие годы жизни, и тех, жизнь которых сравнительно коротка. Обязательное пенсионное страхование – это привязанная к заработной плате и взносам система обеспечения, в основу которой положены принципы добровольного соглашения о перераспределении затрат. Для финансирования пенсионного страхования используется принцип перераспределения, т. е. фи-

нансовые средства получают от фактических денежных сборов. Как теперешние пенсионеры на протяжении собственной трудовой деятельности формировали пенсионные фонды для поколения своих родителей, так и лица, имеющие заработок сегодня, финансируют свои будущие пенсии. За это они впоследствии получают право на пенсию, которую будет оплачивать поколение, ныне находящееся у них на иждивении, как только оно вступит в самостоятельную трудовую жизнь и начнет платить взносы. Так объясняется сущность, задачи и значение обязательного пенсионного страхования в Германии^[43].

В страховании риска заболеваний это солидарность относительно здоровых людей и тех, которые болеют значительно чаще; в страховании материнства – мужчин и женщин, женщин, которые имеют детей и намерены их иметь, и бездетных женщин и т. д. То же касается и страхователей: обязанность по уплате страховых взносов возлагается на всех работодателей и расходы по страховым выплатам работникам, занятым у данного работодателя, не ограничиваются суммой взносов, уплаченных им и указанными работниками.

Без всеобщей солидарности и взаимопомощи застрахованных и работодателей нет и не может быть обязательного социального страхования.

Следует, однако, иметь в виду, что любая государственная система социального обеспечения является перераспределительной, поскольку в той или иной степени она базируется

на идее перераспределения доходов – от богатых к бедным, от бездетных к тем, у кого есть дети, и т. д. Проблема состоит лишь в том, между кем перераспределяются средства. При обеспечении за счет средств государственного (национального) бюджета его средства перераспределяются между всеми соотечественниками, включая и застрахованных. В то же время при использовании средств страховых фондов (страховых взносов) перераспределение осуществляется лишь между застрахованными, включая их семьи. Использовать страховые взносы, которые уплачиваются за них работодателями или самими застрахованными, для обеспечения других граждан нельзя. В этом состоит принцип строго целевого использования средств страховых фондов.

Вторым системообразующим принципом является ответственность каждого и всех, в том числе и государства, за состояние системы обязательного социального страхования. Такая ответственность проявляется в неуклонном выполнении всеми его участниками возложенных на них обязанностей, общая ответственность выражается в готовности всех партнеров нести прежде всего соответствующую финансовую нагрузку, определив оптимальные ее пропорции, а также участвовать на паритетных условиях в управлении ею и выработке наиболее справедливых и разумных решений, касающихся как образования соответствующих страховых фондов, так и их расходования.

Указанные базовые основания обязательного социально-

го страхования проявляются как при формировании доходов страховых фондов^[44], так и определении правил их распределения. В связи с однотипностью базовых экономических отношений в развитых странах существенных различий в их содержании просто не может быть, и фактически их нет. Это вовсе не означает, что в указанных странах нет более частных различий в организации систем обязательного социального страхования. Они есть и будут, хотя процесс их дальнейшего выравнивания неизбежен и он происходит.

Указанные базовые основания можно назвать идеологическими принципами, их суть состоит в том, что общество осознало необходимость совместными усилиями решать соответствующие проблемы и невозможность их разрешения каждым в одиночку. Данную идею можно обозначить и иначе: как осознание необходимости и готовность всех и каждого делиться с другими, оказавшимися в тех же условиях – в условиях необходимости продавать собственнику средств производства свою способность к созидательному труду, т. е. рабочую силу.

Базисным основанием обязательного социального страхования является, как представляется, также презюмирование права собственности на страховые взносы тех, за счет кого они уплачиваются, т. е. застрахованных и работодателей. Следует отметить, что ни в одной развитой стране страховые взносы и фонды, где они сосредотачиваются, не объявлялись государственной собственностью. Объявление стра-

ховых взносов и соответствующих фондов федеральной собственностью позволило по традиции сохранить прежние методы распоряжения ими – такие же, как и при распоряжении бюджетными средствами. Между тем в данной сфере государство обязано искать и находить разумный компромисс, обеспечивающий согласие в обществе. Неслучайно во многих странах вопросы, связанные с формированием страховых фондов и расходом их средств, разрешаются окончательно на уровне законодательной власти, после проведения соответствующих исследований, консультаций, заключений специалистов разных профессий (юристов, экономистов, социологов, демографов, политологов и т. д.) и выяснения мнения населения. Наглядным примером этого может служить выработка взвешенных и выверенных решений в отношении корректировки пенсионного возраста, ее методов и условий, проведенная в последние годы в ряде стран (Германии, Англии, например).

Ряд специалистов вообще полагают, что средства обязательного социального страхования – это собственность лишь застрахованных, поскольку все в конечном счете создается их трудом, а страховые взносы, как и заработная плата, определяют цену рабочей силы, они, как отмечалось, ее отложенная часть^[45]. Не так уж важно, кому принадлежат средства обязательного социального страхования – застрахованным или им и работодателям, главное в том, что они не государственная собственность и, следовательно, государство не

вправе распоряжаться ими как обычными налоговыми платежами, отчуждать их от подлинного собственника и тратить на любые цели.

Во всех системах обязательного социального страхования государство гарантирует выполнение соответствующими страховыми фондами обязанностей перед застрахованными, выделяя им при необходимости дополнительные средства (дотации), если у фондов недостаточно собственных средств для их выполнения. Гарантия государством выполнения всех обязанностей перед застрахованными, или, иначе говоря, гарантия финансовой устойчивости страховых фондов, также является базовой основой, она обусловлена тем, что всю систему обязательного социального страхования вводит и обеспечивает ее функционирование государство. Такая гарантия проявляется в том, что государство принимает на себя обязанность выделять необходимые финансовые ресурсы, если у фондов не хватает собственных средств для выполнения их обязательств. В. Д. Роик, Б. Г. Степанов, Е. В. Эничикэ гарантию государства обозначают как принцип обеспечения устойчивости страховых фондов, как «оптимальную финансовую поддержку», при этом они имеют в виду софинансирование страховых пенсионных систем в подавляющем большинстве стран^[46]. П. А. Орлов-Корба, наоборот, полагает, что система социального страхования должна финансироваться за счет страховых взносов работников и работодателей, а средства государственного бюджета

та могут привлекаться лишь в некоторых случаях^[47]. Правы все – обычно расходы финансируются в полном объеме за счет страховых взносов, как работодателей, так и застрахованных (кроме страхования от несчастных случаев на производстве – при страховании данного социального риска уплаты страховых платежей возлагается повсеместно лишь на работодателей). Что касается пенсионного страхования (этот вид страхования наиболее обременительный и финансово-емкий), то в данном случае финансовая поддержка государства, как правило, необходима, без нее не обходится ни одна страна. Она составляет зачастую 20 и более процентов всех доходов пенсионного фонда. Однако надо различать необходимую дотацию, обусловленную выполнением перед застрахованными пенсионных обязательств, гарантированных государством, и дотацию, вызванную переложением на фонд дополнительных расходов, нести которые должен не фонд, а федеральный бюджет^[48].

Базисной основой обязательного социального страхования также является, как представляется, определение особо значимых страховых выплат с учетом индивидуального трудового вклада застрахованного, каковым является длительность трудовой деятельности (уплаты страховых взносов) и достигнутый (характерный) заработок работника. Цель этих страховых выплат – возмещать утраченный заработок, а не материальная поддержка как средство предотвращения бедности. Правда, отдельные разовые, единовременные страхо-

вые выплаты предназначаются для материальной поддержки, например пособия по случаю рождения ребенка, смерти члена семьи, но такие страховые выплаты более существенны, чем те, которые предназначаются в аналогичных случаях для других граждан из числа незанятого населения.

Другие исходные положения, на которых основывается организация обязательного социального страхования, имеют частный характер, но это не снижает их значимости. Они могут касаться отдельных ветвей страхования, формирования доходной или расходной частей страховых фондов, правил определения страховых платежей по страхованию конкретных рисков или расчета различных страховых выплат и т. д.

В законодательстве других стран принципы обязательного социального страхования обычно не формулируются. Устанавливая соответствующие нормы, законодатель как бы исходит из общепризнанных мировым сообществом понятий, сформировавшихся на основе международных правовых актов, конвенций и рекомендаций МОТ.

В отличие от законодательства других стран в российских законах об обязательном социальном страховании (хотя и не во всех) сформулированы принципы его осуществления. В рамочном законе (Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», ст. 4) их девять: устойчивость финансовой системы на основе эквивалентности страхового обеспечения средствами обязательного социального страхования; всеобщий обязатель-

ный характер, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий; государственная гарантия соблюдения прав застрахованных на защиту от социальных рисков и неисполнения обязательств независимо от финансового положения страховщика (фонда); государственное регулирование системы обязательного социального страхования; паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления; обязательность уплаты страхователями страховых взносов; ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования; обеспечение надзора и общественного контроля; автономность финансовой системы^[49].

Реализуются ли в полном объеме все принципы, провозглашенные в этом законе, применительно ко всем его ветвям (видам) обязательного социального страхования или они носят декларативный характер? Нет, не реализуются.

Провозглашен, например, принцип устойчивости финансовой системы на основе эквивалентности страхового обеспечения средствами обязательного социального страхования, т. е. страховыми взносами. Однако сбалансированность доходов и расходов достигается за счет дотаций из федерального бюджета, а иногда и путем ограничения прав застрахованных. Что касается страховых взносов, то наблюдается тенденция к их снижению. Провозглашен принцип всеобщего обязательного характера социального страхования, но из

его орбиты исключаются некоторые категории занятого населения, которые ранее подлежали страхованию (судьи, прокуроры, следователи). Отдельные категории занятого населения до сих пор не подлежат обязательному социальному страхованию. Не обеспечивается соблюдение принципа обязательности уплаты страховых взносов страхователями (около 30–40 % плательщиков взносов уклоняются от их уплаты) и т. д.

В двух федеральных законах – Законе о пенсионном страховании и Законе о страховых пособиях – нет статей о принципах, а в Законе о социальном страховании от несчастных случаев на производстве такая статья имеется. В ней сформулировано пять основных принципов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Ими являются: гарантированность права застрахованных на обеспечение по страхованию; экономическая заинтересованность субъектов страхования в улучшении условий труда, снижении производственного травматизма и профессиональной заболеваемости; обязательность регистрации в качестве страхователей всех лиц, нанимающих работников, подлежащих данному виду страхования; обязанность уплаты страхователями страховых взносов; дифференциация страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска.

Специфическими принципами, присущими данному виду страхования, здесь являются лишь второй и последний.

Остальные к данному виду страхования относятся в такой же степени, как и к другим видам страхования.

К базисным основам из всех принципов, которые указаны в российских законах, можно отнести лишь установление данной системы государством и гарантию государством выполнения страховщиком обязанностей перед застрахованными. Среди них нет других базисных основ обязательного социального страхования – солидарной взаимопомощи, общей ответственности, включая ответственность государства, возмещения утраченного заработка, определения наиболее значимых страховых выплат с учетом страхового стажа и т. д. Это не беда, все эти базисные принципы отражаются в содержании норм, регулирующих конкретные виды обязательного социального страхования. Они присущи российской системе обязательного социального страхования, но зачастую не в полной мере и подчас со значительными ограничениями, объяснить которые весьма трудно. Главное не в провозглашении принципа, а в реальном его воплощении. Так, принцип личной ответственности вряд ли может быть реализован в полном объеме, если уплата страховых взносов возлагается лишь на работодателей и т. д.

Все ветви (виды) обязательного социального страхования неразрывно связаны между собой, они основываются на общих идеях. Ни один правовой норматив видового (менее общего) значения не может, не вправе функционировать без правового норматива родового (более общего) значе-

ния^[50]. Это касается и всей системы обязательного социального страхования, которая представляет собой, как отмечалось, комплексное законодательство, состоящее из норм различной отраслевой принадлежности, объединенных в прочный монолит, имеющий соответствующее целевое предназначение. Из этого следует вывод: рамочный закон – Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» должен содержать все базисные принципы, а законы о конкретных видах социального страхования – принципы, отражающие основополагающие идеи правового регулирования конкретного вида страхования, не повторяя базовые. Пока этого нет. Объясняется сложившаяся ситуация тем, что законы принимались в разное время, подготавливались они разными специалистами при отсутствии четкого представления о сущности обязательного социального страхования. В этой части российские страховые законы требуют существенной доработки. Это имеет, однако, смысл лишь при условии разработки внятной концепции обязательного социального страхования и стратегии его дальнейшего развития.

Любое страхование осуществляется в связи с определенной потенциальной опасностью, угрозой. Угроза есть страховой риск, а ее наступление – страховое событие. Почему же страхование называется обязательным и социальным? Обязательным в силу того, что оно является принудительным. Социальным, по мнению многих, оно именуется в свя-

зи с массовым характером риска. Это действительно так, но массовый характер имеют многие риски и события. Главное заключается в том, что в данном случае страхуется тот риск, который связан с определенным социальным положением человека и в определенном обществе, т. е. работника в экономике, основанной на рыночных отношениях, когда рабочая сила на рынке труда выступает товаром, но товаром особым – живым и работающим. Л. В. Забелин назвал такой социальный риск классовым^[51]. Страхуется работник и от рисков (опасностей), сопровождающих рыночную экономику. Можно даже сказать, что посредством обязательно-го социального страхования страхуется рабочая сила, имеющая соответствующую стоимость. Социальным данный способ страхования именуется также в связи с тем, что он выстроен на основе всеобщей солидарности застрахованных, в отличие от коммерческого, частного страхования, основанного на индивидуальных платежах и личной выгоде.

Определений социальных рисков в научной литературе много. Общее в них то, что они связаны, порождены жизнедеятельностью человека в определенном обществе. Н. А. Кричевский определяет социальный риск как вероятность события общественного происхождения, ведущее к ухудшению уровня жизни или благосостояния граждан^[52]. При этом под благосостоянием понимается сложившееся социальное положение, уровень потребления материальных и иных благ. Применительно к наемным работникам это –

угроза, невозможность осуществления трудовой деятельности. Страховые риски и события обозначены в соответствующих международных актах, в законодательстве каждой страны. В России их перечень содержится в Законе об основах обязательного социального страхования. В нем же дано и общее определение социального риска. Им признается предполагаемое событие, влекущее изменение материального и (или) социального положения работающих граждан и иных категорий граждан, в случае наступления которого осуществляется обязательное социальное страхование (ст. 3). Определение не совсем удачное. При наступлении социального риска, т. е. страхового события, осуществляется обеспечение. Что касается социального страхования, то оно осуществляется под угрозой наступления страхового риска (работник подлежит обязательному социальному страхованию с того дня, когда он начинает трудовую деятельность, с этого времени за него уплачиваются страховые взносы и т. д.).

Страховым случаем (событием) закон признает «реализацию страхового риска», в связи с которым наступает обязанность страховщика предоставить страховое обеспечение.

По мере становления и развития рыночных отношений перечень социальных рисков и событий постепенно расширяется. В России он сократился в связи с исключением из числа социальных рисков угрозы потери работы в связи с безработицей. Надежда на его возрождение в связи с разви-

тием и упорядочением рыночных отношений все же сохраняется.

Сущностные признаки обязательного социального страхования, его принципы не следует отождествлять с функциями, т. е. с тем назначением, которое оно фактически выполняет. Обязательное социальное страхование является прежде всего одним из способов распределения валового внутреннего продукта (ВВП) в интересах занятого, т. е. работающего населения (иногда его называют трудозанятым населением). Его цель – надежно защитить это население в связи с наступлением соответствующих страховых событий, влекущих утрату либо снижение трудовых доходов в результате вынужденного прекращения трудовой деятельности (временно или даже навсегда). Данная цель не ограничивается предоставлением страховой выплаты, которая необходима для выживания. Цель в данном случае предоставить обеспечение на уровне, близком к тому, который человек имел до оставления трудовой деятельности, т. е. возместить значительную часть утраченного заработка и таким образом сохранить прежний сложившийся жизненный стандарт, социальный статус. Обеспечение в порядке обязательного социального страхования, повторим, это привилегированное социальное обеспечение, заработанное трудом, уплатой страховых взносов; его уровень неразрывно связан с достигнутым уровнем оплаты труда.

Таким образом, основная, главная функция обязательно-

го социального страхования – обеспечение соответствующего достаточно высокого, привилегированного уровня социальной защиты застрахованных и их семей^[53].

Все другие функции неразрывно связаны с этой важнейшей функцией, они отражают обратное ее влияние на многие процессы, происходящие вне системы обязательного социального страхования. Причем такое обратное влияние прогнозируется законодателем. Если коротко сформулировать обратное воздействие хорошей и развитой системы обязательного социального страхования, то оно состоит в том, что такая система влияет на общественное производство, занятость населения, профессиональную подготовку кадров, сокращение теневой экономики и коррупции, на уровень жизни всего населения, демографические и многие другие процессы. Большое значение данная система имеет для нормализации политической жизни общества, обеспечения в нем согласия и покоя.

Многие специалисты выделяют отдельно, например, производственную функцию, некоторые из них именуют ее стимулирующей, экономической. Эта функция содействует не только вовлечению незанятого населения к трудовой деятельности, повышению производительности труда и заработка, но и своевременному и, главное, безболезненному выводу из общественного производства стареющей рабочей силы. Общеизвестно, например, что при достаточно высоком уровне пенсионного обеспечения численность работающих

пенсионеров не столь велика, как при более низком, когда пенсионеры вынуждены продолжать трудовую деятельность, зачастую даже во вред здоровью, т. е. в результате экономического принуждения. И наоборот, сохранение выплаты пенсии в период трудовой деятельности (в полной сумме особенно) стимулирует продолжение посильной трудовой деятельности в пенсионный период жизни.

Иногда отдельно выделяют социальную функцию. Она выражается в том, что достаточно высокий уровень обеспечения по страховым системам содействует сохранению и поддержанию сложившегося в период трудовой деятельности прежнего образа жизни, в частности удовлетворению разносторонних духовных потребностей. Что касается демографической функции, то она реализуется посредством воздействия на многие демографические процессы, поскольку ряд страховых выплат содействуют репродуктивному поведению супругов, направлены на оказание помощи семьям в связи с рождением детей (пособия по случаю рождения ребенка, при болезни ребенка и необходимости ухода за ним и т. д.).

Ряд ученых указывают и на другие функции, например, реабилитационную и даже духовно-идеологическую^[54].

Перечень положительного обратного влияния системы обязательного социального страхования на жизнь общества вряд ли целесообразно продолжать и раскладывать по полочкам. В целом оно затрагивает прямо или хотя бы косвен-

но всю жизнь общества и во многом предопределяет мотивацию в поведении каждого члена общества. Важно главное – такая система необходима, она свидетельствует о зрелости общества. Вполне очевидно также, что существенные правовые дефекты в данной системе препятствуют нормальному развитию общества, согласию в нем, так же как такие дефекты в регулировании заработной платы и некоторых других институтов трудового права. Оплата труда и страховые взносы имеют, как отмечалось, много общего – они определяют цену рабочей силы, в связи с чем их предназначение во многом адекватно.

Одной из основных задач трудового права является правовое регулирование отношений по обязательному социальному страхованию, которые признаны непосредственно связанными с трудовыми отношениями, так же как и многие другие отношения, в частности, по социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений, материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда и т. д. (в этой части ст. 1 ТК РФ дополнена Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ, т. е. лишь через четыре года после введение в действие кодекса). Обеспечение права на социальное страхование работников также теперь признается основным принципом правового регулирования как трудовых, так и всех других отношений, непосредственно связанных с трудовыми отношениями. Многие отношения, свя-

занные с трудовыми, достаточно полно регулируются нормами ТК РФ, например, материальная ответственность сторон трудового договора (раздел XI), рассмотрение и разрешение индивидуальных трудовых споров (гл. 60) и т. д. Что касается обязательного социального страхования, одного из важнейших видов отношений, непосредственно связанных с трудовыми отношениями, порожденного трудовыми отношениями и являющегося их следствием, то правовое регулирование этих отношений нормами ТК РФ практически не осуществляется. Есть лишь упоминание в отдельных статьях, что некоторые пособия по социальному страхованию назначаются и выплачиваются за счет средств обязательного социального страхования в соответствии с федеральным законом. О пенсионном обеспечении (выплате пенсии по старости, по инвалидности и т. д.) вообще не упоминается, хотя пенсионное страхование является важнейшим видом страхования. Такая ситуация не случайна, она следствие того, что законодательство, охватывающее сферу трудовых отношений и отношений по обязательному социальному страхованию, преднамеренно разделили. Так проще и удобнее, хотя научная специальность одна: 12.00.05 – трудовое право, право социального обеспечения (оно охватывает и права на социальное обеспечение, предоставляемое за счет средств обязательного социального страхования).

В период подготовки проекта ТК РФ специалисты, занимающиеся проблемами обязательного социального страхо-

вания, настаивали на включении в ТК раздела «Обязательное социальное страхование», закрепляющего основное его содержание, виды обеспечения и условия их предоставления, т. е. так же, как это предусматривалось ранее кодексами 1922 и 1971 гг., гарантировавших особое социальное обеспечение застрахованных и их семей. Анализируя содержание Кодекса 1922 г., В. А. Ачаркан отмечал, что «отношения по обеспечению, которые ранее признавались специальными отношениями, отличными от трудовых, стали частью отношений, регулируемых трудовым законодательством»^[55]. И далее: «Издание КЗоТ 1922 г. послужило толчком к интенсивной разработке теории социального страхования. Появились работы А. Винокурова, Б. Данского, Б. Любимова, З. Тетенборн, Н. Вигдорчика»^[56].

КЗоТ 1922 г. ввел обязательное социальное страхование всех наемных работников, определил источники средств, за счет которых формируются страховые фонды (взносы работодателей), и т. д. Он также установил соответствующие виды страхового обеспечения наемных работников (оказание лечебной помощи, выплата различных пособий – по временной нетрудоспособности, в том числе в связи с беременностью и родами, пенсии по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца). Кодекс являлся базой, ориентиром дальнейшего развития законодательства о государственном обязательном социальном страховании, предусматривающем конкретные условия и нормы обеспечения. На основе

этого кодекса разрабатывались Основы законодательства о труде Союза ССР и союзных республик (гл. XIII, XVI КЗоТ РСФСР 1972 г.).

В гл. XVI «Государственное социальное страхование» КЗоТ 1972 г. предусмотрено, что: государственному социальному страхованию подлежат все работающие (ст. 236), взносы на государственное социальное страхование уплачиваются организациями, отдельными гражданами, использовавшими труд наемных работников в личном хозяйстве, а также работниками из своего заработка (ст. 237), неуплата взносов работодателями не лишает работников права на обеспечение, размер страховых взносов и порядок их уплаты устанавливается законом (ст. 237). Определялись также конкретные виды обеспечения (ст. 238) и каждому виду пособий и пенсий посвящалась соответствующая статья (ст. 239–243) с указанием основных условий их предоставления и размеров. Размер пособия по временной нетрудоспособности составлял 100 % (при трудовом увечье) и от 60 до 100 % заработка в других случаях, по беременности и родам – 100 % заработка, пенсии по старости – от 55 до 75 % заработка (указывался и пенсионный возраст – 55 и 60 лет соответственно для женщин и мужчин), пенсии по инвалидности – 75 % (I и II группы инвалидности) и 30 % заработка (III группа инвалидности) и т. д.

Закреплялась, таким образом, достаточно конкретная программа обеспечения застрахованных и их семей. Ныне

всего этого нет. Страховая система обеспечения оказалась оторванной от трудовых отношений и трудового права, и глава «Обязательное социальное страхование» исчезла из Трудового кодекса.

Вместе с этим, будем откровенны, потеряла свое былое значение и особая, привилегированная система обеспечения застрахованных за счет средств обязательного социального страхования, т. е. тех средств, которые они создают своим трудом. Нет теперь пенсий по старости в размере от 55 до 75 % заработка, пособий по беременности и родам для всех женщин без какого-либо исключения в размере 100 % заработка и т. д.

Изъятие правового регулирования основных отношений по обязательному социальному страхованию из ТК РФ представляется необоснованным. К сожалению, это, видимо, безвозвратная потеря, поскольку властные структуры обязательное социальное страхование все еще рассматривают как средство преодоления бедности, а страховые платежи как один из источников дохода, которым они могут распоряжаться как угодно.

В социальной политике всех государств, включая и Россию, широко используются в настоящее время три понятия – государственное социальное обеспечение, обязательное социальное страхование (в СССР вместо слова «обязательное» использовалось слово «государственное») и социальная защита. Уяснить и разграничить эти понятия необходимо для

определения соответствующих приоритетов при формировании социальной политики в целом и применительно к отдельным группам населения в частности. Социальная политика отражается в содержании законодательства, именно законы выражают эту политику, если они, естественно, выполняются, а не используются в пропагандистских и идеологических целях. Слова, обещания и заверения – все это еще не социальная политика, а ее преддверие, которое не воплощается зачастую в правовую форму.

Начнем с социальной защиты^[57]. Данное понятие наиболее емкое, можно сказать, собирательное, включающее в себя как социальное обеспечение, так и обязательное социальное страхование и помимо этого все институты (учреждения) государственной инфраструктуры – образования, здравоохранения, транспорта, муниципального жилья, охраны окружающей среды и т. д. Другими словами, социальная защита – это совокупность всего того, что определяет качество жизни людей, населения страны, которое обеспечивает и гарантирует населению государство. Сущность всего комплекса его институтов состоит в установлении и поддержании государством различными способами приемлемого уровня жизни всех подданных, путем разумного и справедливого распределения между ними богатства общества. Конечная цель социальной защиты – сохранение и поддержание согласия в обществе. Таким образом, объектом социальной защиты является, с одной стороны, все население, а с другой –

само государство, существующие в нем порядки и властные структуры. По существу, такое широкое понятие социальной защиты, как защита граждан от различных социальных рисков, включая и риск бедности, определено в официальных мотивах к законопроекту 1881 г. и в указе императора Вильгельма I от 17 ноября 1881 г. (см. с. 25).

Широкое понятие социальной защиты сложилось в нашей стране позднее, чем в других странах. Сначала данный термин обозначал лишь определенную деятельность одного ведомства. Он появился спонтанно, в связи с переименованием системы органов социального обеспечения в систему органов социальной защиты (1992 г.) и Минсобеса в Минсоцзащиты. Кстати, слово «собес» оказалось весьма живучим, оно в ходу до сих пор. В концепции социальной защиты пенсионеров, инвалидов, семей с детьми и других граждан, нуждающихся в социальной поддержке, давалось следующее определение социальной защиты: «Социальная защита представляет собой комплекс дополнительных мероприятий по материальной помощи наименее защищенным группам населения (пенсионерам, инвалидам, малообеспеченным семьям с детьми, учащейся молодежи, лицам, не имеющим средств к существованию), а также по предотвращению развала системы социальной защиты, сохранению уровня социального обслуживания». И далее: «Этот комплекс мер осуществляется как за счет федерального и местных бюджетов, так и за счет специально создаваемых фондов социальной

поддержки населения». Это «ведомственное» понятие социальной защиты, принятое в тот период, когда казна опустошилась, не содержало каких-либо сущностных признаков, позволяющих сопоставить или отграничить социальную защиту населения от его социального обеспечения. «Собесовское» понятие социальной защиты, по существу, охватывало лишь тот контингент, который обслуживался органами социального обеспечения, оно сводилось к дополнительной его материальной поддержке. Вскоре эта концепция была забыта, так же как воспроизведенное выше определение социальной защиты^[58].

Теперь в России используется термин «социальная защита» в широком его значении^[59].

«Государственное социальное обеспечение» более узкое понятие, чем «социальная защита», в орбите его действия определенная часть населения – старые и больные люди, дети, в том числе сироты, инвалиды, безработные и другие граждане, утратившие возможность доставлять себе источник средств существования собственными усилиями. Среди них есть те, кто заслужил право на обеспечение своим трудом и уплатой соответствующих платежей в определенные фонды, созданные и охраняемые государством, т. е. те, которые заработали, заслужили это право. Их подавляющее большинство, включая и семьи таких граждан. Но немало и других граждан, которые не заработали право на обеспечение своей трудовой деятельностью в силу болезни, инвалидности

и ряда иных причин, например занятости ведением домашнего хозяйства, воспитанием детей и т. п. Социальное обеспечение по содержанию, следовательно, не однородно, оно охватывает две группы граждан.

Первым из перечисленных граждан обеспечение предоставляется за счет указанных фондов, сформированных из их платежей, а вторым – за счет бюджета страны, т. е. налогов и иных налоговых платежей, взимаемых в установленном порядке и используемых на общие нужды. Таким образом, социальное обеспечение состоит из двух подсистем, которые различаются в зависимости от источника финансирования. Та его часть, которая финансируется за счет страховых фондов, охватывает занятое население, в том числе и семьи такого населения. А другая часть предназначена для обеспечения остальных граждан и финансируется за счет бюджетных ассигнований. Такое разграничение условно, учитывая, что те виды обеспечения, которые установлены для всех граждан (как застрахованных, так и незастрахованных), должны финансироваться, как отмечалось, за счет одного источника – федерального бюджета.

Правоведы и экономисты государственную систему социального обеспечения обычно подразделяют на две формы, при этом под ними понимаются организационно-правовые способы его осуществления. По первой форме обеспечение предоставляется за счет средств обязательного социального страхования, а по второй – средств бюджета. Различаются и

цели обеспечения. Цель обеспечения за счет средств обязательного социального страхования – возмещать в значительной части трудовой доход в связи с прекращением трудовой деятельности или перерывом в ней, а в более широком, социальном смысле – сохранить прежний социальный статус работника в обществе, сложившийся в период трудовой деятельности. Цель второй подсистемы иная – предоставить источник средств существования на уровне, который признается обществом достаточным (обычно это минимальный прожиточный минимум для неработающего человека).

Приоритет имеет первая подсистема, ее развитию придается особое значение во всех странах, поскольку все потребляемые блага в обществе являются результатом труда каждого и всего занятого населения. Принципиальные различия в этиологии (причинах, целях) предоставления обеспечения определяют дифференциацию в условиях и особенно в уровне обеспечения этих двух категорий граждан. То обеспечение, которое предоставляется в связи с трудовой деятельностью, можно назвать привилегированным, комфортным обеспечением. Таково оно во всех развитых странах. Те граждане, которым установлено полное страховое возмещение (будь то пенсия или пособие), не относятся к бедным, поскольку их доход в виде страховой выплаты, как правило, вышеустановленной черты бедности. В случаях, когда доход указанных граждан оказывается все же ниже черты бедности (например, в связи с многодетностью), им оказывается мате-

риальная поддержка по общей системе вспомоществования, охватывающей все население страны, в том числе и застрахованных.

В России все несколько иначе: к малообеспеченным относятся многие граждане из числа занятого (работающего) населения и почти все пенсионеры. Причина – низкая оплата труда и низкие пенсии, в том числе трудовые.

Вернемся, однако, к тем гражданам, которые не охвачены обязательным социальным страхованием. Цивилизованное современное общество давно признало свою обязанность оказывать материальную поддержку и помощь каждому человеку, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации. Такую поддержку и помощь оказывают любому нетрудоспособному человеку как члену общества, независимо от каких-либо обстоятельств, в частности, трудовой деятельности. Это, по существу, осознанная обществом и государством благотворительность, возведенная в закон, предотвращающая крайнюю бедность, т. е. нищету, наличие которой дестабилизирует общество. В связи с этим недооценивать значимость данной организационно-правовой формы все же не следует. Она существует в России с 1990 г. в основном в виде социальной пенсии и дополнительных выплат к ней (жилищных субсидий и т. д.).

Массив правовых актов, в которых содержатся нормы, регулирующие социальную защиту, государственное социальное обеспечение и обязательное социальное страхова-

ние, велик. Преимущественно такие акты имеют уровень законов, поскольку касаются всех граждан и затрагивают их важнейшие интересы. Их правовые предписания регулируют три группы общественных отношений: кому, при каких условиях и в каком размере предоставляется обеспечение при наступлении соответствующих событий в жизни человека; как формируются и выделяются средства, необходимые для предоставления обеспечения; как управляется государственная система обеспечения. Эти правовые нормы имеют разную отраслевую принадлежность^[60]: первые относятся к праву социального обеспечения, вторые – к финансовому праву, третьи – к административному праву. В совокупности они представляют, как отмечалось, комплексное, т. е. межотраслевое правовое образование.

И. Я. Киселев, характеризуя международные стандарты труда, отмечал, что они «представляют собой концентрированное выражение опыта многих стран, плод тщательного отбора наиболее ценных и универсально значимых норм и положений национальных систем трудового права, создание оригинальных синтетических правил с участием юристов, представляющих существующие системы правового регулирования труда, итог столкновений различных мнений и подходов, разнородных политических сил и интересов, идеологических концепций, нахождения компромиссных юридических формул, трансформируемых в международные нормы»^[61]. Хотя данное положение касается трудового пра-

ва, оно применимо ко всем трем рассмотренным выше системам. Использование международных стандартов и норм, опыта других развитых стран, достигших впечатляющих результатов, является необходимой предпосылкой к выстраиванию в нашей стране зрелой системы обязательного социального страхования как наиболее значимой части социальной защиты.

3. Финансовая система обязательного социального страхования

Доходы и расходы страховых фондов: собственные доходы, дополнительные доходы, дотации

Расходы фондов: целевые и другие

Для того чтобы производить обеспечение за счет средств обязательного социального страхования необходимо прежде всего определить правила образования соответствующих страховых фондов и сформировать их по этим правилам. Какие установлены правила в России и чем они отличаются от правил, действующих в других развитых странах, что следует предпринять, если российские правила препятствуют созданию в стране подлинной системы обязательного социального страхования, отвечающей интересам занятого населения. Вот основное содержание данного раздела.

Образование российских фондов обязательного социального страхования регулируется четырьмя Федеральными законами: «Об основах обязательного социального страхования от 16 июля 1999 г., «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г., «Об обязательном социальном страховании от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. и «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29 декабря 2006 г. В дальнейшем эти федеральные законы именуется сокращенно^[62]. Они изданы в разное время. Самый «старый» закон – закон от 24 декабря 1998 г., однако он вступил в силу значительно позднее – после утверждения тарифа страховых взносов, необходимых для формирования средств на осуществление данного вида обязательного социального страхования. Тарифы были утверждены впервые лишь в феврале 2001 г.

Базовым, основным законом^[63] является Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ, он вступил в силу со дня его официального опубликования. Как это ни странно, но он явно подстраивался в дальнейшем под те изменения и дополнения, которые устанавливались другими законами. Это свидетельствует о том, что при его подготовке разработчики не имели достаточно четкого представления о сущности обязательного социального страхования^[64].

В законе указывается (ст. 1), что отношения в системе обязательного социального страхования регулируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Обязательное социальное страхование – это «часть государственной социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в

соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам»^[65]. Страхование лишь работающих граждан – это не специфика. Главное в том, что тот, кто не работает, не подлежит социальному страхованию. Кроме того, работающие граждане страхуются не от возможного изменения социального положения, а от наступления соответствующих страховых рисков (все они далее, кстати, перечислены). К тому же обязательное социальное страхование признается сразу частью государственной системы социальной защиты, хотя оно является прежде всего частью системы социального обеспечения. Но основное все же в том, что в содержании данного закона не отражаются некоторые важнейшие общепризнанные принципы обязательного социального страхования.

Базовый закон объявил средства обязательного социального страхования федеральной государственной собственностью (п. 3 ст. 13). Между тем суть обеспечения застрахованных, в отличие от обеспечения всех других граждан, как раз и заключается в том, что они обеспечиваются за счет своих средств, а не государственных, т. е. за счет той части их трудового дохода, которая недодается им в период трудовой деятельности и, следовательно, принадлежит им. Налицо, на наш взгляд, присвоение государством того, что ему не принадлежит и принадлежать не может. Такое решение породи-

ло массу более частных проблем^[66], резко отгородило российскую страховую систему от таких систем, функционирующих в других развитых странах. Ранее уже отмечалось, что ни в одной стране средства обязательного социального страхования не объявлялись государственной собственностью.

Вопрос о собственности на средства Пенсионного фонда России рассматривался впервые при образовании этого фонда и утверждении Временного положения о Пенсионном фонде РСФСР (оно утверждено 30 января 1991 г.). В Положении о Пенсионном фонде (оно заменило Временное положение), утвержденном постановлением Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г., предусмотрено, что «ПФР^[67] и его денежные средства находятся в государственной собственности...». Скажем откровенно, эта норма появилась спонтанно и не вполне осознанно, просто как ответ на возникший вопрос. В СССР страховые взносы являлись одним из источников доходов союзного бюджета, т. е. обычным налоговым платежом с довольно размытым целевым назначением (на все виды страхования – единый страховой взнос). Вот и решили сохранить все, как сложилось в СССР. К тому же никто и не пытался обосновать иное решение. Далее все пошло как бы в автоматическом режиме. В Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165 установлено, что «средства обязательного социального страхования являются федеральной собственностью» (п. 3 ст. 13), в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ вопрос о собствен-

ности обойден, но в Положении о Фонде социального страхования Российской Федерации, которое утверждено Правительством РФ, указано, что средства Фонда являются федеральной государственной собственностью» (п. 2). То, что средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний являются федеральной собственностью, указано и в Законе от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ (ст. 20, п. 2).

Специалисты страховые взносы часто называют собственными средствами страховых фондов, в противовес другим средствам, которые выделяет им государство. В принципе это верно, но не согласуется с законами – согласно им все средства, в том числе в виде страховых взносов и даже той их части, которые предназначены для пенсионных накоплений, принадлежат государству.

При осуществлении политики в сфере обязательного социального страхования те, кто ее определял, довольно долгое время не осознавали разницу между налогами и страховыми платежами. В соответствии с законодательством под налогами всегда понимался обязательный (принудительный), индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им обычно на праве собственности денежных средств. Цель отчуждения – финансовое обеспечение деятельности государства, его структур (см. ст. 8 НК РФ)^[68].

Что касается взносов, предназначенных для осуществления обязательного социального страхования, то до 1 января 2001 г., они не отождествлялись с налоговыми платежами, ими признавался возмездный обязательный платеж, который уплачивался в страховой фонд и предназначался для строго определенной цели – выплаты соответствующего страхового обеспечения. Данный платеж не имел в виду и отчуждения денежных средств, поскольку страховой взнос начислялся, но никому еще не принадлежал. С 2002 г., не поняв принципиальной разницы между налоговыми и страховыми платежами, их отождествили с налогами и ввели так называемый единый социальный налог (ЕСН), который включили в НК (гл. 24, ст. 234–245), придав ему официально смысл налога. Наряду с этим предусмотрели довольно запутанную и противоречивую систему переадресования средств данного налога в страховые фонды. Все функции, связанные с начислением и взиманием ЕСН (в прошлом страховых взносов), передали налоговым органам. С 1 января 2010 г. все вернули вспять. Единый социальный налог упразднили, страховые взносы вновь обрели свое название и сущность, страховые фонды вновь стали начислять и взимать страховые взносы. Естественно, возникает вопрос, надолго ли? Могут появиться ведь другие недостаточно компетентные министры, депутаты и все перерешить. Так уже случалось и неоднократно. Все эти эксперименты не так уж безобидны, они, как будет показано далее, подрывают финансовую ос-

нову обязательного социального страхования и сдерживают его развитие.

В Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (напомним – это базовый закон) страховой взнос определяется коротко и верно как «обязательный платеж на обязательное социальное страхование». А вот в Федеральном законе от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» сначала были даны явно неверные определения страховых взносов. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование – это «индивидуально возмездные обязательные платежи, персональным назначением которых является обеспечение прав гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете»^[69]. Смысл предельно ясен – сколько уплачено и отражено на индивидуальном лицевом счете, столько тебе и заплатят в виде пенсии, будут исчерпаны учтенные средства – прекратят выплату пенсии. Все это явный абсурд, полное игнорирование идеи обязательного социального страхования – всеобщей солидарности, перераспределения средств между поколениями, долго живущими, и теми гражданами, жизнь которых сравнительно коротка. Потребовалось почти 8 лет (!) для исправления данного абсурда, содержащегося в этом федеральном законе. Подчеркнутые слова исключены лишь со дня опубликования внесенных изменений в него Федеральным законом от 24 июля

2009 г. № 219-ФЗ^[70].

Можно, конечно, исключить из законов нормы, которые объявляют средства обязательного социального страхования федеральной государственной собственностью. Но главное не это. Надо определить, кто же является хозяином этой собственности. Согласно Конституции Российской Федерации в стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Представляется, что средства обязательного социального страхования являются одной из форм этой иной собственности, а именно коллективной собственностью тех граждан, за счет которых она образуется, т. е. застрахованных. Но не просто коллективной, а социализированной, общей собственностью, в которой нет личных частей и которая используется для нужд всей когорты застрахованных, а в соответствующих случаях и семей застрахованных. Это означает, что владеть, пользоваться и распоряжаться такой собственностью могут совместно застрахованные и работодатели. При этом арбитром в разрешении разногласий между ними (они есть и всегда будут) является государство, обладающее властными полномочиями.

Ныне в нашей стране все иначе: являясь собственником средств обязательного социального страхования, т. е. средств внебюджетных централизованных фондов – ПФР и ФСС РФ, Правительство управляет ими так же, как и средствами бюджета: оно формирует проекты бюджетов указан-

ных фондов, вносит их на рассмотрение парламента и т. д.

Все страховые законы разрабатываются практически в аппаратах соответствующих министерств и ведомств, вносятся на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания РФ, как правило, Правительством РФ и принимаются практически в автоматическом, скоростном режиме^[71]. Такова реальность.

В подтверждение сказанного приведем совсем «свежие» примеры, касающиеся пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, а также по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет и формирования средств для их выплаты. Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ определено, что с 1 января 2011 г. применяется тариф страховых взносов в ФСС РФ в размере 2,9 % по отношению к фонду оплаты труда. Полагали, что этот тариф достаточен для обеспечения выплаты пособий, установленных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (он введен в действие с 1 января 2007 г.). На 2010 г. тариф страховых взносов также составлял 2,9 %. При составлении проекта бюджета ФСС РФ на 2011 г. и на два последующих года выяснилось, что страховой тариф в размере 2,9 % мал для обеспечения выплаты пособий, его сохранение приведет к нехватке средств и дефицит фонда в 2011 г. составит более 70 млрд руб., а в 2013 г. достигнет 95 млрд руб. Возник-

шую проблему дефицита решили просто: Минздравсоцразвития РФ подготовило проект федерального закона о внесении изменений в Закон от 29 декабря 2009 г. № 255-ФЗ, который предусматривает дальнейшее ограничение прав застрахованных, позволяющий подогнать расходы под тариф 2,9 % и тем самым избежать дефицита бюджета. При этом в проекте указывается, что он подготовлен в целях «оптимизации» и сбалансирования бюджета ФСС РФ. Что же конкретно предлагалось? Во-первых, сократить еще на один день выплату пособия по временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы (не на производстве), т. е. выплачивать пособие за первые три дня (вместо двух) за счет работодателя (экономия средств социального страхования примерно на 8–9 %); во-вторых, повысить планку страхового стажа, при котором пособие выдается в размере 100 % заработка, с 8 лет до 15 лет и в размере 80 % – с 5 до 8 лет. Это значит, что размеры пособий сократятся у всех граждан, стаж которых от 8 до 15 лет и от 5 до 8 лет, а их миллионы. В-третьих, исчислять размеры всех пособий, в том числе даже по беременности и родам, из того заработка, который застрахованный имел за два предыдущих календарных года, а не из заработка за последние 12 месяцев работы. Этот заработок ниже обычно на 20–25 %, а иногда и более.

На правительственном уровне осуществление перечисленных мероприятий объяснялось также необходимостью предотвратить якобы массовую незаконную выдачу и покуп-

ку фиктивных листов нетрудоспособности, злоупотребления врачебного персонала, коррупцию и т. д. Злоупотреблений в данной сфере, видимо, много, так же как в получении документов об образовании, водительских прав, прохождении техосмотра, справок об инвалидности и т. д. Объявления об этом – на каждом шагу, под ногами на асфальте^[72], в автобусах, поездах метрополитена и т. д. Но разве можно бороться со злоупотреблениями путем ограничения прав граждан? Для этого есть совсем иные способы, которые почему-то не используются. При презентации законопроекта Ю. В. Воронин, заместитель министра пояснил журналистам, что дотация бюджета ФСС РФ из федерального бюджета противоречит якобы страховым принципам, А. Жуков, зампреда Правительства РФ, пытался оправдать необходимость ограничения прав граждан кризисом^[73]. Представители сторон не согласились с предложенными методами сокращения дефицита и отметили, что есть немало других способов. В итоге отпало лишь предложение повысить страховой стаж с 8 до 15 и с 5 до 8 лет. Остальное принято, расходы на выплату пособий сократятся примерно на 100 млрд руб. в расчете на 2011 г.

На этом, однако, все не закончилось. На защиту своих прав выступили беременные женщины в Санкт-Петербурге. Результат – дано поручение срочно подготовить проект закона, допускающий исчисление пособий по беременности и родам в 2011 г. из среднемесячного заработка за 12 кален-

дарных месяцев работы. Разрешили так исчислять эти пособия лишь в 2011–2012 гг., но на все последующие годы сохранили исчисление всех пособий, включая и пособие по беременности и родам, из заработка за два года. Наступит следующий год, 2013-й. Если вновь возникнут протесты, что вполне вероятно, то сохранят, видимо, исчисление пособия по беременности и родам из заработка за 12 последних месяцев работы еще на два года, не возникнут – будут действовать общие правила исчисления данного пособия и его уровень резко сократится, так же как уже сократился уровень других пособий. Изменение правил исчисления пособий – явная ошибка, она привела к ограничению прав застрахованных. Но в России признание ошибок не в моде и за них практически никто не несет какой-либо ответственности^[74].

А как надлежало решать вопрос о сбалансированности доходов и расходов страховых фондов по закону, если в финансовой системе не хватает средств для обеспечения выплат на очередной финансовый год? Напомним, устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования обеспечивается на основе эквивалентности страхового обеспечения средствами обязательного социального страхования, установлена государственная гарантия соблюдения прав застрахованных и исполнения обязательств перед ними независимо от финансового положения страховщиков, а также государственное регулирование системы обязательного социального страхования (ст. 4 Закона от 16

июля 1999 г. № 165). Все эти положения относятся к основным принципам осуществления обязательного социального страхования. В том же законе сделан вывод: «В случае нехватки... денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи и иных выплат... Правительство РФ при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год... предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета финансовой системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами страховые выплаты...» (сокращенная цитата из ст. 24 «Государственные гарантии устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования»).

В чем же причина того, что при нехватке страховых ресурсов чиновники, а затем и законодатели берут ножницы и стригут (ограничивают) права граждан вместо поиска разумного компромисса заинтересованных сторон? Таких причин две. Одна из них – хозяйская власть государства, которое присвоило себе чужую собственность – страховые взносы. Все это из прошлого, когда все принадлежало государству-благотетелю. Ничего не изменилось. Вторая неразрывно связана с первой, т. е. с собственностью на страховые ресурсы. Российские властные структуры, их руководители, восприняли ту систему выработки управленческих решений, которая сложилась в СССР; она проста, быстра и удоб-

на. К тому же исключает (по традиции) какую-либо личную ответственность за принятые решения. Все сделанное правильно, ошибок и просчетов нет, они обнаруживаются только тогда, когда меняются руководители, да и то не сразу, а спустя ряд лет.

Так уж совпало. В то время когда в России решали проблему сбалансирования бюджета ФСС РФ, имея в виду ограничить права застрахованных, во Франции правительство не могло добиться согласия застрахованных на некоторое повышение пенсионного возраста (он ниже, чем в других странах ЕС) и искало разумный компромисс ради сохранения высокого уровня пенсионного обеспечения. Страна была парализована: повсюду забастовки, остановлено движение городского транспорта, поездов, отменены многие воздушные рейсы и т. д. Во Франции нашли разумный компромисс (решили все же повысить постепенно пенсионный возраст на два года, но сохранить высокий уровень пенсий), а в России решили проблему дефицита бюджета указанного страхового фонда привычным путем (уменьшили пособия), хотя стороны (застрахованные и работодатели) были против осуществления предложенных мер и высказались за поиск иных мер по сбалансированию бюджета данного фонда. Правительство определило свою позицию, которая содержалась в проекте закона, искать иные пути восполнения недостающих средств оно посчитало излишним. Что касается российского парламента, то он как всегда проштамповал решение,

предложенное правительством. Никто из тех, кто разрабатывал проект закона и принимал закон, даже не посчитал нужным определить негативные последствия сбалансирования бюджета путем ограничения прав застрахованных. Они, конечно, приведут к сокращению расходов. Однако вместе с этим многие застрахованные перестанут обращаться своевременно за оказанием им медицинской помощи, будут вынуждены трудиться больными ради получения заработка, а не сокращенного пособия, на которое не так-то просто содержать семью, в том числе детей, особенно в тех случаях, когда в семье не один ребенок. Не секрет, что власть работодателя достаточно велика. Равенство сторон трудового договора не более чем миф. Да и защищать права работников практически некому. После введения выплаты пособия за счет работодателя за первые два дня временной нетрудоспособности вследствие болезни и травмы экономическая нагрузка на бизнес увеличилась, и многие предприниматели стараются избавиться от часто болеющих работников. При увеличении этих дней с двух до трех численность уволенных работников возрастет. Много и других негативных последствий от предложенных новелл, в частности, усиливающих зависимость работников от работодателей. Но главное все же состоит в том, что введенные ограничения противоречат программе укрепления здоровья населения и фискальные цели оказались превыше всего, даже здоровья людей.

Подобные законодательные новеллы осуществлялись ра-

нее и в пенсионном страховании: отменялось взимание пенсионных страховых взносов с полного объема фонда оплаты труда, упразднялись страховые взносы, взимаемые с заработка застрахованного (1 % заработка), резко понижались страховые платежи работодателей (с 28 до 20 %), изымались (резервировались) страховые взносы (сначала 2, затем 4, а теперь 6 процентных пунктов) для выплаты в отдаленной перспективе накопительной части трудовой пенсии. После повышения страховых взносов на 2011 г. (с 20 до 26 %) страховые взносы в ПФР на 2012–2013 гг. снижены до 22 %.

Так будет, видимо, и впредь. Избежать подобного произвола можно лишь одним способом – признать эти средства собственностью застрахованных. Такое решение потребует изменения управления системой обязательного социального страхования, включая формирование управленческих решений, касающихся как создания доходной части страховых фондов, так и расходования их средств. Страховые фонды призваны, в частности, разрабатывать проекты бюджетов, предложения о параметрах страховых взносов и обеспечения, дотации федерального бюджета, руководствуясь при этом прежде всего объективными потребностями застрахованных, а не конъюнктурными соображениями.

Решатся ли законодатели на столь решительный шаг? Вряд ли, да и предлагать его правительство не будет, поскольку данный шаг осложнит управление фондами, потребует наделения их дополнительными правами и полномочи-

ями в ущерб тех, которые имеет правительство.

Теперь посмотрим, какой имеется арсенал средств (способов) для того, чтобы корректировать доходную базу страховых фондов, т. е. собственные их доходы, и как используется указанный арсенал в нашей стране. Начнем с совокупного уровня страховых взносов, т. е. общего объема страховых взносов, которые уплачиваются работодателями и застрахованными в соответствующие страховые фонды.

По общему правилу уплата страховых взносов возлагается на работодателей и на работников. Объектом для начисления страховых взносов соответственно являются использованный работодателем фонд оплаты труда (ФОТ) и заработная плата конкретного работника. Страховые взносы работодателя начисляются в процентном отношении к фонду оплаты труда и вместе с заработком являются затратами на рабочую силу. Они ведут, естественно, к снижению прибыли работодателя и уменьшению взимания с нее налогов в пользу казны. Удержания из заработка работника приводят к снижению той его части, которая используется им на личное потребление в период, когда он трудится.

Однако надо иметь в виду, что уплата страховых взносов работодателем, как правило, снимает с него ответственность за судьбу работника, когда он прекратит трудовую деятельность (полностью либо временно) в связи с наступлением соответствующего страхового события (болезнь, инвалидность, старость, безработица, рождение ребенка и т. п.), а

уплата страховых взносов работником гарантирует ему обеспечение при наступлении соответствующих страховых событий и, следовательно, избавляет его от необходимости откладывать часть своего заработка (копить) на те периоды, когда он не сможет зарабатывать, т. е. доставить себе и своей семье источник средств к жизни собственными усилиями^[75]. На первый взгляд налицо, с одной стороны, противоположность интересов (меньше отчислять), а с другой – взаимная выгода. Кроме того, страховое обеспечение исключает личные взаимоотношения работника с работодателем, взаимные их претензии и гарантирует застрахованному соответствующие выплаты за счет общего котла, независимо от финансового состояния его работодателя, даже в случае банкротства. И все же сиюминутные выгоды работодателя (снизить взносы, не платить их и тем самым увеличить свой доход) зачастую преобладают.

Сбалансирование интересов партнеров – задача государства (всех властных структур) и общественных организаций, представляющих интересы сторон, а предлагать приемлемые решения – функция фондов (так, чтобы и овцы были целы – застрахованные, и волки были сыты – работодатели. Окончательное решение за парламентом, который при необходимости может принять в установленном порядке и отклоненный Президентом РФ федеральный закон. В нашей стране фонды данной функцией не наделены. Уровень страховых взносов определяет и предлагает правительство, а парламент всегда

принимает предложения правительства. За последний десятилетний период не было ни одного случая корректировки страховых взносов российским парламентом, хотя необходимость пересмотра вынесенных предложений явно имелаась. На 2012 и 2013 гг. общий объем страховых взносов во все фонды снижен по инициативе президента, причем предлагалось их сократить на 10 процентных пунктов (фактически они сокращены на 4 процентных пункта – с 34 до 30).

В России нет понятия «совокупный размер страховых взносов», так как страховые взносы уплачиваются лишь работодателями. Это традиция с советских времен. В СССР трудящиеся освобождались от уплаты страховых взносов, и это выдавалось, как уже отмечалось, за преимущество советской системы обязательного социального страхования.

Между тем одним из базовых принципов обязательного социального страхования является личная ответственность за сохранение своего благосостояния, она обеспечивается непосредственным участием каждого в формировании соответствующих страховых фондов. Другими словами, каждый работодатель и застрахованный должны вложить свою долю в фонд. Эта доля определяется, как отмечалось, в процентах к фонду оплаты труда и личному заработку. Удержание страховых взносов из заработка осуществляет практически повсеместно работодатель, застрахованный знает, сколько наряду с ним страховых взносов платит работодатель. Мало этого, застрахованный следит за наращиванием своей стра-

ховой выплаты, в частности пенсионной^[76]. Оно может различаться в зависимости от уровня заработка, длительности работы и ряда других обстоятельств.

Соотношение взносов, уплачиваемых работодателями и застрахованными, различное. Общая тенденция – повышение платежей как работодателей, так и застрахованных, однако этому, соответственно, противодействуют и те и другие. Зачастую недостающие средства при росте расходов выделяются за счет бюджетной дотации.

В ряде стран платежи работодателей и застрахованных определяются отдельно по соответствующим страховым фондам, в некоторых – определены общие (сводные) их платежи в единый фонд. Обычно взносы предпринимателей выше, чем застрахованных. Иногда их платежи даже называют различно. Как отмечает Э. Хижный, взносы застрахованных, по существу, представляют собой налог на их личный доход, и он схож по смыслу с подушным налогом. Страховой взнос застрахованных уменьшает их платежеспособный спрос и отрицательно сказывается на экономике. Социальные взносы предпринимателей удорожают продукцию, ухудшают их позицию в конкурентной борьбе, содействуют расширению теневой экономики^[77]. Все это верно. Однако, несмотря на то что страховые платежи работодателей удорожают продукцию, их снижение ради выигрыша в конкурентной борьбе не наблюдается. Причина этого – угроза активного противодействия застрахованных, их общественных организаций,

прежде всего профсоюзов, боязнь разрушить хрупкий, с трудом найденный баланс интересов сторон.

Россия здесь исключение: в нашей стране страховые взносы работодателей снижались, причем зачастую весьма значительно, чем преднамеренно, вопреки здравому смыслу, создавался дефицит страховых фондов, особенно пенсионного фонда. В то же время до сих пор властными структурами не осознана необходимость введения обязательного платежа застрахованными, хотя бы в небольшом размере.

Начнем с личного платежа застрахованных. Между тем совместное участие в формировании средств обязательного социального страхования является одним из принципов классической системы, его реализация гарантирует обоюдную личную и коллективную ответственность сторон, участвующих в системе обязательного социального страхования. Во всех странах страховые фонды образуются с участием застрахованных, кроме фонда, за счет которого осуществляется выплата гражданам, пострадавшим в результате несчастного случая на производстве либо профессионального заболевания, о чем уже говорилось.

Попытка ввести в России обязательный страховой платеж для работников предпринималась в отношении пенсионного страхования. В ст. 8 Закона о государственных пенсиях в РСФСР, которая называлась «Средства на выплату пенсий», указывалось: «Финансирование выплаты пенсий. осуществляется за счет страховых взносов работодателей, граждан

и ассигнований из федерального бюджета...». Для работающих граждан страховой тариф был установлен в размере всего 1 % начисленного заработка. При этом на один процент снижалась ставка подоходного налога, который уплачивался застрахованными с их трудового дохода. Ни у кого ни тогда, ни впоследствии не было возражений о введении страховых платежей для застрахованных с уплатой их за счет личного трудового дохода. При этом предполагалось постепенно повышать этот личный страховой взнос по мере увеличения оплаты труда и довести его до 3–5 %^[78], с соответствующим снижением ставки подоходного налога. В дальнейшем личный страховой платеж не повышался в связи с общим катастрофическим снижением доходов, в том числе работающего населения. Личный страховой взнос просуществовал до начала 2002 г. С 1 января 2002 г. страховой платеж застрахованных в ПФР отменен. Отменен без всяких объяснений и обоснований теми, кто, как представляется, так и не осознал разницы между страховыми платежами и налогами. При этом отмена личного страхового платежа не привела к сокращению удержаний из заработка, поскольку, отменив его, увеличили на один процент ставку подоходного налога. Следует отметить одну особенность личного платежа застрахованных. Каждый процент личного платежа весомее по объему, чем процент, который уплачивает работодатель, если в стране установлен потолок заработка, сверх которого работодатель не уплачивает страховые взносы. Во мно-

гих странах потолок (предел) заработка установлен. В России он составлял в 2010 г. 415 тыс. руб. (в расчете на год), на 2011 г. определен в сумме 463 тыс. руб., а на 2012 г. – 512 тыс. руб. Общий объем оплаты труда сверх указанной суммы почти вдвое выше, чем сумма оплаты труда до данного предела. Следовательно, один процент личного платежа равен почти двум процентам платежа работодателя. Однако даже это не было принято в расчет (видимо, по недопониманию «выгодности» личного платежа для системы обязательного социального страхования).

Почему же отменили с 2002 г. личный страховой платеж в ПФР и возложили уплату страховых взносов лишь на работодателей? Главная причина – крайне низкая оплата труда, вычитать из нее не только налог, но и страховые взносы посчитали не совсем удобным. Снижать же налог не решились. Вторая причина – решили создать видимость, что «добрые» предприниматели содержат бывших работников в пенсионный период их жизни. Раньше «добрым» и «заботливым» считалось государство, а теперь им стало предпринимательское сообщество. Неслучайно РСПП утверждает, что страховые взносы – это нагрузка на бизнес и она сдерживает его развитие и даже является причиной бегства капитала из страны.

Что же нужно предпринять для того, чтобы исправить ошибку, допущенную по профессиональной неграмотности? Необходимо незамедлительно восстановить личный страхо-

вой тариф застрахованных, а затем постепенно повышать его, снижая, соответственно, ставку налога с трудовых доходов. Кто против этого? Субъекты Российской Федерации. Доходная часть их бюджетов в значительной части формируется за счет налога с физических лиц, который в полном объеме поступает и в региональные бюджеты.

Кстати, в других странах доходы в виде подоходного налога, так же как взносы предпринимателей и застрахованных, идут на социальные цели на общенациональном уровне. Налогоплательщики, таким образом, знают, на какие цели используются все их обязательные платежи. Этот опыт, как представляется, следовало бы использовать и в нашей стране. В России налог на трудовые доходы 13 % независимо от его уровня, по мировым меркам это довольно высокая ставка. Обычно если ограничивается уровень заработка, с которого взимаются страховые взносы, то вводится прогрессивная шкала взимания подушного налога (налога с трудовых доходов). В итоге эффективно действует система перераспределения ресурсов, направляемых на нужды социального обеспечения, т. е. состоятельные граждане в совокупности платят более значительную часть своего дохода, чем другие граждане, доход которых ниже. В этом проявляется, в частности, принцип солидарности застрахованных, имеющих разный уровень доходов. Их солидарность отражается в уровне двух платежей – страховых взносов, взимаемых в пределах, как правило, определенного потолка заработка, и

подходного налога, взимаемого по прогрессивной шкале со всего заработка, без его ограничения. Кстати, Россия – единственная страна, в которой подходный налог взимается по одной, равной для всех ставке. Во всех других странах действуют прогрессивные ставки налогообложения.

Предложения «снизу» о введении в России прогрессивной системы налогообложения доходов граждан, включая и трудовые доходы, вносились неоднократно, они рассматривались и в Государственной думе, но всегда отвергались, поскольку не поддерживались Правительством РФ и предпринимательским сообществом. Настаивает на введении прогрессивного подходного налога также научная общественность и высококвалифицированные эксперты. По подсчетам директора Института социально-экономических проблем РАН А. Шевякова, доля избыточного неравенства между 10–20 % богатых и 80 % бедных в России непрерывно возрастает. Такого неравенства нет ни в одной развитой стране. По мнению его коллег, виной этому плоская шкала подходного налога, по которой все – и богатые, и бедные платят одинаково – 13 % от своих доходов. От этой шкалы отказались в свое время 160 ведущих стран мира, в том числе Америка, страны ЕС, Китай, Бразилия, Мексика, Турция. По этому пути надо идти и России, одновременно повысив до 6 тыс. руб. в месяц необлагаемый налогом доход. Это даст бюджету дополнительно 6–8 трлн руб., что позволит удвоить пенсии и зарплату бюджетникам. Эти люди израсходу-

ют деньги в России, а не за рубежом, как это делают богатые, чем будут содействовать росту российского производства. Далее следует вывод ученых: самые богатые граждане России из системы реального подоходного налога выпадают. Приводятся данные о ставках налога при высоких доходах в некоторых странах – в Англии – 50 %, Швеции – 58 %, Дании – 65 %. Несправедлива, по мнению ученых, и более низкая ставка налога, взимаемая в России с дивидендов от акций, на которые живут богатые^[79].

Все это известно давно, однако сбалансирование бюджета осуществляется, как отмечалось, путем «стрижки» прав граждан. Нами в свое время вносилось предложение не отнимать подоходный налог у регионов, а взимать в федеральный бюджет на социальные нужды лишь ту часть данного налога, которая будет уплачиваться по повышенным ставкам с высоких доходов и сверхдоходов. Но и это предложение не нашло поддержки. Причина отторжения всех предложений о введении прогрессивной шкалы взимания подоходного налога очевидна – личная незаинтересованность в этом богатых людей, влияние которых на решения, принимаемые властными структурами в России, слишком велико. К богатым относятся все чиновники, работающие на верхних этажах государственной власти всех ее ветвей (законодательной, исполнительной и судебной), предпринимательское сообщество и нанимаемые им управленцы.

Совокупные платежи в виде страховых взносов в разви-

тых странах достигают 30–40 % фонда оплаты труда, причем доли платежей работодателей и работников обычно различаются. В Германии, например, совместный платеж (при равном размере взносов застрахованных и работодателей) оценивается в 19,5 % в пенсионный фонд, в фонд страхования по безработице – 6,5 %, в фонд страхования от болезней – 14,3 %, в особый медицинский фонд – 1,7 % (всего 42 %). В Австрии работники отчисляют в пенсионный фонд 10,25 % заработка, а предприниматели – 12,55 % к фонду оплаты труда, в фонд страхования по болезни – соответственно 3,95 и 3,65 %, в фонд занятости – 3,0 % (только предприниматели), в другие социальные фонды – 1,0 % и 0,5 % (всего около 35 %). Соответствующие данные по Бельгии составили более 38 % (доля застрахованных 13,7 %, работодателей 24,9 %)^[80]. Причем постепенно тарифы увеличиваются, особенно на пенсионное обеспечение в связи с увеличением численности пенсионеров. Не так уж важно, как распределяются платежи между работодателями и застрахованными. Они всегда уплачиваются за счет застрахованных, поскольку страховые взносы – отложенная часть оплаты их труда. Наряду с совокупными платежами предпринимателей и застрахованных страховые фонды пополняются значительными ассигнованиями, как указывалось, из государственного бюджета соответствующих стран.

Велик ли уровень страховых платежей в России по сравнению с совокупными платежами работодателей и застрахо-

ванных в указанных странах? Нет, они значительно ниже, чем в большинстве развитых стран, где действуют страховые системы. На 2012 и 2013 гг., как уже говорилось выше, тариф снижен с 34 до 30 %. Утверждение бизнес-сообщества о том, что в России тарифы выше, чем в других странах, преднамеренно дезинформирует общество, ориентирует властные структуры на принятие неверных решений о их снижении. Низкая оплата труда (зарботок) и низкие страховые взносы – существенные преимущества российского бизнеса и беда занятого населения, порождающая нищету. По совокупной доле налоговых платежей (страховые взносы плюс налог на доходы физических лиц) Россия отстает от других стран еще более^[81]. В России эта доля 35,1 %. В других странах она значительно выше и составляет: в Австрии – 47,9; Бельгии – 55,2; Венгрии – 53,4; Греции – 41,5; Дании – 39,4, Испании – 38,2; Италии – 46,5; Нидерландах – 38,0; Финляндии – 42,4; Франции – 49,2; ФРГ – 50,9; Чехии – 41,9; Швеции – 43,2.

Рассмотрим страховые взносы, установленные на 2012 и 2013 гг. Они определены ст. 58-1 Закона о страховых взносах, которой данный закон дополнен Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ. Приведем полный текст п. 1 этой статьи. В 2012–2013 годах для плательщиков страховых взносов, указанных в пункте 1 части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, за исключением плательщиков страховых взносов, перечисленных в статьях 58 и 58-1 настоящего Федерального закона^[82], применяются следующие

тарифы страховых взносов^[83]:

База для начисления страховых взносов	Тариф страховых взносов
	Пенсионный фонд Российской Федерации, в %
В пределах установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов	22,0
Свыше установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов	10,0

В чем новизна тарифов на 2012–2013 годы? Общий объем основного тарифа снижен с 34 до 30 % за счет уменьшения тарифа в ПФР на 4 процентных пункта. Ранее действующий пенсионный тариф в ФСС сохранен, платежи на медицинское страхование уплачиваются лишь в Федеральный фонд (в прошлом они вносились как в Федеральный фонд, так и территориальные фонды). Кроме того, установлены дополнительные страховые платежи в ПФР с заработка, превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов.

Страховые тарифы – один из регуляторов собственных доходов страховых фондов, их уровень (величина в процентах к фонду оплаты труда и к заработку) во многом определяет объем страховых взносов, поступающих в соответствующие страховые фонды – в ПФР и ФСС РФ, фонды медицинского страхования. Вместе с этим тарифы как регуляторы объема доходов в виде страховых взносов следует рассматривать в неразрывной связи с объектом, на который начисляются страховые взносы, и базой для взимания страховых взносов. Объект для начисления страховых взносов – это выплаты, начисляемые работодателем в пользу работника за его трудовую деятельность, а база – общая сумма таких выплат. При повышении тарифа объем страховых взносов может, например, даже сократиться, если существенно уменьшены объект и база, и, наоборот, объем взносов может возрасти, если тариф остался прежним (или даже снизился),

но повысилась база.

Объектом для начисления страховых взносов повсеместно являются все выплаты, которые начисляются работнику за его трудовую деятельность, а базой – весь заработок. Так было и в СССР: в заработок включались все виды оплаты труда, в том числе ежегодные вознаграждения по итогам работы, все виды премий, оплата за работу по совместительству, за сверхурочную работу и т. д.^[84] В настоящее время страховые выплаты начисляются в России на все выплаты, как и в большинстве других стран. Сохранится ли это, безусловно, верное правило? Видимо, сохранится, хотя чиновниками высказываются мнения об исчислении страховых выплат не из всего заработка, т. е. об исключении из его состава отдельных выплат. В данном случае не учитывается, что при таком решении придется исключать такие же выплаты и из заработка, на который начисляются страховые взносы, что приведет к существенному недобору страховых взносов. Однако, в нашей стране все возможно, поиск путей сокращения страховых выплат ведется. Последний пример – пособия по временной нетрудоспособности и по материнству, о чем уже говорилось.

Что касается базы, то здесь ситуация довольно сложная. Хотя также наблюдаются определенные тенденции. Есть страны, где страховые взносы начисляются на весь заработок, без ограничения его размера. В остальных странах установлен определенный предел (потолок) заработка, до кото-

рого начисляются страховые взносы. Если заработок выше установленного предела, то страховые взносы с заработка сверх предела не взимаются.

Приведем данные о максимуме заработка, на который начисляются страховые взносы в государственных страховых пенсионных системах некоторых стран Западной Европы. В Австрии он составляет (в процентах к среднему заработку в стране) 164, Бельгии – 129, Германии – 164, Испании – 189, Италии – 357, Норвегии – 219, Португалии – максимума заработка нет, Франции – 128, Болгарии – 370, Венгрии – 220, Латвии – 700, Литве – 500, Польше – 245, Словацкой Республике – 300, Чешской Республике – максимума заработка нет.

В частных профессиональных страховых системах, там, где они есть, максимум заработка обычно выше или его вообще нет. Для иных видов страховых выплат максимумы заработка обычно не определяются.

Россия избрала для себя особый путь. В СССР и в Российской Федерации до января 2002 г. максимальная величина заработка, с которого начисляются страховые взносы, не устанавливался, взносы уплачивались работодателями со всего объема начисленного заработка (фонда оплаты труда)^[85], однако определялись максимальные размеры страховых выплат, в частности пенсионных, а периодически и некоторых пособий. Затем установили регрессивную шкалу начисления страховых взносов (все в расчете на год): до

100 тыс. – высокий процент с понижением его при заработке от 100 до 300 тыс. и от 300 до 600 тыс. руб.; потом эту шкалу заменили новой регрессивной шкалой: при заработке до 280 тыс. взносы начислялись в размере 20 % – в ПФР, в ФСС РФ – 2,9 %, в фонды обязательного медицинского страхования – 1,1 % (федеральный фонд) и 2,0 % (территориальные фонды). По мере возрастания базы, взносы снижались: при заработке от 280 тыс. руб. до 600 тыс. они составили: в ПФР – 56 тыс. + 7,9 % с суммы, превышающей 280 тыс., в ФСС РФ – 8120 руб. + 0,6 с суммы, превышающей 280 тыс., в федеральный фонд обязательного медицинского страхования 3080 руб. + 0,5 % с суммы, превышающей 280 тыс., в территориальные фонды – 560 руб. + 0,5 % с суммы, превышающей 280 тыс. руб. При заработке свыше 600 тыс. руб. платежи составляли: в ПФР – 81 280 руб. + 2 % с суммы, превышающей 600 тыс., в ФСС РФ – 11 320 руб. и в фонды обязательного медицинского страхования – соответственно 5000 руб. и 7200 руб.

Применение данной регрессивной шкалы, введенной под давлением бизнес-сообщества, привело к резкому, можно сказать, даже катастрофическому снижению доходов страховых фондов, и значительно облегчило нагрузку на предпринимательское сообщество. Основная тяжесть платежей легла на тех, кто зарабатывал в расчете на год до 280 тыс. руб. При заработке до этой суммы платежи составляли 20 % по отношению к заработку, при заработке в 600 тыс. руб. – 13,5 %,

а при годовом заработке, например, в 3 млн руб.^[86] всего 4,3 % $(81\,280 + 48\,000) : 3\,000\,000$.

Мотивировалось введение этой регрессивной шкалы, так же как и последующее сокращение страховых платежей, тем, что это приведет якобы к уменьшению теневой экономики, т. е. серых и черных зарплат. Не привело и не могло привести – такие зарплаты до сих пор составляют не менее 30 %, а по оценке некоторых специалистов даже 40 %.

На 2010 г. предел заработка, на который начисляются страховые взносы, составлял, как отмечалось, 415 тыс. руб. за год, на 2011 г. – 463 тыс. руб. (он возрос более чем на 11 %), а в 2012 г. увеличен до 512 тыс. руб. Максимум будет повышаться в последующие годы по мере увеличения среднего заработка в стране.

Сравним для примера суммы страховых взносов, уплачиваемых по старой (регрессивной) шкале и по новой (плоской) шкале при заработке до 280 тыс., 415 тыс., 600 тыс. и в 3 млн руб.

Сумма заработка	Страховые платежи
	по регрессивной шкале до 1 января 2010 г.
280000	56 000
415000	66 981
600000	81 280
3000000	129280

Нетрудно заметить, что соотношение страховых платежей

более высокое при невысоких и средних заработках, затем оно стремительно падает. Вывод очевиден: страховые платежи обременяют заработок высокооплачиваемых работников в значительно меньшей степени, чем других граждан, имеющих сравнительно невысокий заработок.

Новая шкала, а также некоторое повышение потолка заработка, по существу, ничего не изменила. Все можно было бы оправдать, если чрезмерно большие заработки облагались бы прогрессивным подоходным налогом. Но в России, как отмечалось, он не введен, и подоходный налог используется на самые различные цели на региональном уровне, за счет данного налога не финансируются социальные мероприятия федерального уровня.

Уровень максимальной величины того заработка, с которого в нашей стране уплачиваются страховые взносы, ниже, чем в большинстве указанных стран, хотя он является одним из основных способов регулирования доходов страховых фондов. На конец 2010 г. среднемесячный заработок составлял около 25 тыс. руб., или 138 % заработка в расчете на месяц, с которого уплачиваются страховые взносы (около 34,6 тыс.). Работников, имеющих годовой заработок свыше 415 тыс., по сравнению с общей численностью всех застрахованных, не так уж много. Однако общая сумма их заработка, превышающая 415 тыс. руб., примерно равна сумме заработка всех работников, имеющих трудовой доход до 415 тыс. руб. Это значит, что недобор страховых взносов при макси-

сумме в 415 тыс. руб. составляет сумму, равную сумме фактически поступивших страховых взносов. Из этого следует, что даже при сохранении указанных выше размеров тарифов, но взимании взносов со всего заработка собственные доходы ПФР возрастут почти вдвое, что позволит не только ликвидировать дефицит данного фонда, но и существенно увеличить пенсии. Напомним, что ранее (до 1 января 2002 г.) база для начисления страховых взносов не устанавливалась и к началу этого года в бюджетах страховых фондов образовался профицит. Он был ликвидирован путем резкого сокращения тарифов страховых взносов и ограничения базы для их начисления (введение регрессивной шкалы, а затем плоской шкалы, но с низким потолком заработка).

В России есть еще одна особенность, касающаяся размеров страховых взносов и базы, на которую они начисляются, это – установление пониженных тарифов страховых взносов. До 2002 г. пониженные тарифы не устанавливались, но впоследствии они получили довольно широкое распространение. Не будем приводить перечень плательщиков, для которых предусматривались ранее и предусмотрены ныне пониженные тарифы, они указаны в Законе о страховых взносах. Отметим лишь, что уровень снижения дифференцирован по фондам, плательщикам и годам, в ряде случаев некоторые плательщики полностью освобождаются от уплаты страховых взносов в ФСС РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Потери доходов в виде страховых взно-

сов в связи с установлением пониженных тарифов (выпадающие доходы) весьма значительные. До 2010 г. выпадающие доходы вообще не компенсировались. С 2010 г. признано необходимым компенсировать их лишь бюджету ПФР путем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, но не всем плательщикам, а лишь некоторым из них. В 2011–2014 гг. предусматривается компенсировать выпадающие доходы в связи с пониженными тарифами и другим фондам. Такое решение, пусть запоздалое на 9 лет, можно лишь приветствовать. Для предпринимательского сообщества пониженные тарифы благо, в связи с их введением прибыль работодателей увеличивается. Что касается застрахованных, то пониженные тарифы в ПФР могут привести к снижению суммы пенсии.

Как известно, основой для исчисления пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством является заработок, который подсчитывается по установленным правилам. Трудовые пенсии исчисляются иначе – не из заработка, а на основании расчетного пенсионного капитала, каковым признается сумма страховых платежей, учтенных на индивидуальном лицевом счете каждого застрахованного (в том числе путем конвертации пенсионных прав, приобретенных до 1 января 2002 г.). Из этого следует, что при взимании страховых пенсионных платежей по пониженным тарифам, соответственно, могут и в меньшей сумме отражаться на индивидуальных счетах уплаченные взносы, что в

конечном счете приводит к занижению размера пенсии тех граждан, за которых взносы уплачивались по пониженным тарифам. До сих пор не совсем ясно, осознают ли это чиновники, по инициативе которых введены пониженные тарифы страховых взносов в ПФР. Они наконец поняли, что выпадающие доходы надо компенсировать, но почему-то забыли, что компенсации надо разложить по полочкам – по индивидуальным счетам застрахованных, за которых взносы ранее уплачивались по пониженным тарифам, иначе застрахованные получат заниженную пенсию^[87]. Если это ошибка, то ее надо незамедлительно исправить, обязав ПФР разложить условно причитающуюся дотацию по индивидуальным личным счетам соответствующих застрахованных.

По имеющейся информации видно, что после решения о возмещении ПФР выпадающих расходов в связи с введением пониженных тарифов разноска по индивидуальным счетам застрахованных осуществляется. Но пониженные тарифы действовали и до решения о компенсации выпадающих доходов, в этих случаях разносить по счетам просто нечего.

К застрахованным лицам, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование, относится и самозанятое население – индивидуальные предприниматели, адвокаты, а также нотариусы, занимающиеся частной практикой. Они уплачивают страховые взносы, как правило, исходя из стоимости страхового года. Его стоимость определяется как произведение минимального размера оплаты тру-

да (МРОТ) – на начало соответствующего финансового года и тарифа страхового платежа в ПФР, увеличенного в 12 раз (ст. 13 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ). МРОТ в России пока еще крайне низок (на 1 января 2012 г. – 4611 руб.), ниже в 5–6 раз средней оплаты труда в стране, крайне малы вследствие этого уплачиваемые указанными работниками и страховые пенсионные взносы^[88]. В итоге трудовые пенсии самозанятого населения в значительной степени финансируются за счет страховых взносов тех граждан, которые выполняют работу по трудовому договору (по найму). Указанное перераспределение средств наемных работников в пользу самозанятого населения не вполне обоснованно, оно приводит к занижению пенсий работающих по трудовому договору и нарушает принцип солидарности между ними, а не всем населением.

Выходов из создавшейся ситуации много: взимать с самозанятого населения страховые взносы по типовому тарифу исходя из определенного заработка или из среднего уровня оплаты труда; ввести для такого населения добровольную систему пенсионного страхования и т. д.

Объект и база для начисления страховых взносов зависят от вида обязательного социального страхования. Они не всегда совпадают. Не совпадает при некоторых видах страхования и круг застрахованных – наиболее широкий он по базовому закону. Застрахованные – это граждане, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечива-

ющие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. В пенсионном страховании объектом для уплаты страховых взносов являются доходы от трудовой деятельности, осуществляемой по трудовому договору или близким к нему договорам (например, служебному контракту), а также по гражданско-правовым договорам, содержанием которых является выполнение работы, а базой для начисления страховых взносов – весь доход от такой деятельности; в страховании по случаю временной нетрудоспособности и в связи с материнством в объект и базу не включаются доходы от работы по гражданско-правовым договорам^[89]. Наиболее узкие по содержанию объект и база в страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний^[90].

Подводя итог, касающийся тарифной политики, следует отметить крайнюю ее неопределенность и нестабильность в нашей стране, постоянное, зачастую недостаточно обоснованное изменение тарифов и базы, на которую начисляются страховые взносы. Это наглядно характеризует те многочисленные изменения, которые вносятся в законы, которые определяют уровень страховых взносов, правила их начисления и уплаты. Наиболее подвержен постоянным хаотичным изменениям Закон о пенсионном страховании. За сравнительно короткий период его жизни (он вступил в силу с 1

января 2002 г.) в него вносились поправки 37 раз, в том числе трижды в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ. При этом в последние годы их число увеличивается – в 2008 г. закон изменился 5 раз, в 2009 г. – 4, в 2010 г. – 6, в 2011 г. – 6 раз. В законе практически не осталось статей в первоначальной редакции, многие статьи изменялись неоднократно и т. д.

Закон о страховых взносах, вступивший частично в силу с 1 января 2010 г., а полностью – с 1 января 2011 г., за два года изменялся 15 раз!

Обнаружить нечто подобное в других странах не удалось. Одна из проблем в России, затрудняющая эффективное функционирование системы обязательного социального страхования, – это теневая экономика, а конкретнее – черные и серые зарплаты. Их объем достигает, как указывалось, 30–40 % легального фонда оплаты труда. Легальный фонд оплаты труда составлял в 2010 г. около 12 трлн руб. Теневой фонд, с которого страховые взносы не взимаются, равен примерно 4,5 трлн руб. (35 %). В 2011 г. легальный фонд оплаты труда приблизился к 15 трлн руб., соответственно возрос и теневой фонд, поскольку серые и черные зарплаты сохранялись. Представим, что со всего фактического объема оплаты труда взимались бы страховые взносы. В этом случае их объем увеличился бы также на 35 %. Вместо дефицита бюджетов страховых фондов был бы их профицит. Возможна ли такая ситуация? Вполне. Однако общество, как верхи, так и

низы (народ), смирилось с теневой экономикой – черными и серыми зарплатами. Кроме заверений идеологов бизнес-сообщества о том, что снижение страховых платежей для работодателей приведет к повышению собираемости страховых платежей, сокращению теневой экономики (такое утверждение было заведомо неверным), ничего практически не изменилось: черные и серые зарплаты как были, так и существуют, а в период кризиса даже возросли, поскольку помогают выжить малому и среднему бизнесу (большой бизнес не даст себя в обиду). Кстати, освобождение граждан от уплаты налога с трудовых доходов гораздо в большей степени содействовал бы снижению уровня теневой экономики, чем снижение страховых взносов для работодателей. Но эта мера вообще не предлагалась.

Что же нужно предпринять для ликвидации столь высокого уровня теневой экономики в России? Преодолеть полностью и быстро это уродливое явление вряд ли удастся, оно неразрывно связано с коррупцией, которая достигла в нашей стране невиданного для стран Европы размаха (154-е место в мире, после России всего несколько стран). Первое, и это, пожалуй, главное – необходимо создать личную заинтересованность каждого застрахованного в получении достаточно высокой страховой пенсии по сравнению с выгодой получения подачки от работодателя, сопровождающейся нарушением закона. Застрахованный должен иметь полную возможность отслеживать наращивание своей предстоящей страхо-

вой выплаты, реально видеть ее увеличение за каждый год уплаты страховых взносов работодателем и им лично. Напомним, уровень страховых пенсий в странах Западной Европы значительно (в разы) выше, чем социальных пенсий (пенсии для каждого), коэффициент замещения заработка полными страховыми пенсиями достигает обычно 60–70 % заработка, а иногда даже 100 %. В России трудовая пенсия составляет обычно менее 30 % заработка и по своему уровню почти равна социальной пенсии или выше ее не более чем на 20–40 %. В нашей стране чрезмерно низкая оплата труда, она вынуждает работников брать подачки от работодателей именно сегодня, пренебрегая отдаленными материальными интересами, которые не так уж заманчивы (как отмечалось, трудовая пенсия возмещает незначительную часть, заработка). Слишком высока в нашей стране (в отличие от прошлого) и хозяйская власть работодателя. Для того чтобы отслеживать наращивание своей страховой пенсии, каждый застрахованный должен иметь постоянную информацию о размерах страховых взносов, внесенных за него работодателем и удержанных им же из его личного трудового дохода, а также иметь четкое представление о правилах определения размеров страховых пенсий, включая их исчисление из заработка. Ныне такой информации застрахованные не имеют, кроме той скудной, которая содержится в «письмах счастья» из отделения ПФР. Что касается правил определения размеров пенсий, то разобраться в них не могут даже математики

и программисты.

Наряду с этим требуется не ослаблять (что наблюдается сейчас), а повышать ответственность работодателей за неисполнение обязательств по уплате принудительных платежей, в том числе страховых взносов. Как известно, наиболее действенным наказанием за экономические преступления является конфискация имущества, но этого вида наказания теперь вообще нет в Уголовном кодексе Российской Федерации. Оно отменено, и все предложения о его возрождении отвергаются. Введенные недавно штрафные санкции за уклонение от уплаты налоговых и страховых платежей менее действенная мера, чем конфискация.

К собственным доходам страховых фондов, помимо страховых взносов, относятся также суммы пеней и иных финансовых санкций, доходы от размещения (инвестирования) временно свободных средств (их практически нет в связи с дефицитом средств), добровольных взносов физических лиц и организаций (таких взносов также почти нет, поскольку все предпочитают оказать помощь конкретным гражданам для определенной цели, да и благотворительность богатых граждан и организаций в России пока еще не распространена). Все эти доходы малы, причем доходы в виде пеней и финансовых санкций постепенно будут, видимо, сокращаться в связи с повышением платежной дисциплины.

Основным источником доходов во всех странах, где функционирует система обязательного социального страхования,

являются страховые взносы. Повсеместно возрастает в их формировании и участие государства. Если принять за 100 % все средства, из которых состоят фонды, то 38,3 % составляют страховые платежи работодателей, 22,4 % – застрахованных (общие их страховые взносы – 60,7 %), 3,5 % – прочие доходы и 35,8 % – ассигнования или дотация фондам за счет бюджета страны. По сравнению с данными за 1990 г. участие государства возросло на 7 пунктов, несколько снизилась доля взносов предпринимателей и застрахованных (соответственно более чем на 4 и 2 пункта). Эти данные по 15 странам ЕС, которые вступили в ЕС прежде остальных. В конкретных странах эти показатели различаются. Наиболее высокая доля платежей работодателей, например, в Бельгии, взносов застрахованных в ФРГ и Нидерландах^[91].

Практически во всех странах при этом несколько повысилось участие государства в финансировании страховых выплат. Однако главным показателем развития социальной защиты является все же та доля ВВП, которая используется на социальные нужды (социальную защиту). Доля социальных расходов в валовом внутреннем продукте составила в указанных странах ЕС почти 28 %.

В России все указанные показатели иные. Значительно ниже, в частности, та доля ВВП, которая используется на нужды обязательного социального страхования, особенно пенсионного. Совокупный объем затрат, например на пенсионное обеспечение, составлял ранее менее 6 % ВВП. По-

сле реализации программы валоризации пенсионных прав, приобретенных в советский период, и предоставления социальных доплат пенсионерам, чей доход ниже прожиточного минимума в регионе, он возрос в 2010 г. до 7,4 % ВВП^[92] (вдвое меньше, чем в других странах). Совокупные затраты на заработную плату (без налогов) и пенсии в странах Западной Европы составляют 55–60 %, а в России – 30 % ВВП^[93].

Ранее упоминалось, что во всех развитых странах государство участвует в финансировании систем обязательного социального страхования. Это касается главным образом обязательного пенсионного страхования. Доля государства в таком финансировании разная, но она достигает в некоторых странах 40 % и более, а в среднем составляет примерно треть. А каково положение в России? В России федеральный бюджет также участвует в формировании доходов страховых фондов. Однако все же надо различать два основания для пополнения страховых фондов за счет федерального бюджета.

Первое основание – это трансферт (передача) средств в связи с тем, что государство возложило на фонды те выплаты, которые обязаны производить соответствующие государственные органы, в частности, органы социального обеспечения. К таким выплатам относятся, например, пенсии инвалидам из числа военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, и их семьям, социальные пенсии по старости и инвалидности, пенсии инвалидам с детства, сиротам,

пенсии гражданам, пострадавшим в результате техногенных катастроф, ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) инвалидам (они введены взамен отобранных натуральных льгот) и многие другие выплаты (материнский капитал, оплата проезда пенсионеров, живущих на Севере, к месту отдыха и обратно и т. д.). Все эти выплаты не имеют отношения к обязательному социальному страхованию, они навязаны фондам. Возложив на страховые фонды указанные расходы, не связанные с социальным страхованием, государство попутно, как бы между прочим, возложило на фонды и расходы по содержанию сотрудников, которые выполняют эту работу, и оснащение их рабочих мест.

Второе основание для дотации (ее можно назвать обязательной, она должна быть, но ее нет) – компенсация фондам нестраховых расходов, т. е. тех расходов, которые не должны производиться за счет страховых взносов, но фактически осуществляются. Общая их сумма возрастает с каждым годом. Таких «чужих» расходов достаточно много. Это расходы на выплату заработной платы персоналу фондов, их территориальных органов, на материально-техническое оснащение всех подразделений, строительство зданий и сооружений; на доставку пенсий и пособий; на улучшение проживания граждан в учреждениях социального обслуживания; на проведение юбилейных мероприятий и оказание адресной помощи и т. д. В прошлом все подобные расходы осуществлялись за счет бюджетных средств, но постепенно их возло-

жили на страховые фонды, зачастую в нарушение закона^[94]. Цель страховых выплат – возмещать утраченный заработок, а не оказывать помощь, поддержку бедным. Это предназначение других выплат – социальных пенсий, различных субсидий и т. д., расходы по их выплате должно нести государство. По большому счету все расходы, связанные с выплатой фиксированного базового размера страховой пенсии (в прошлом базовой части пенсии), также должно нести государство, поскольку, он вообще не связан с пенсионным капиталом, его целью не является возмещение заработка, он, по существу, лишь способ преодоления пенсионной нищеты (страховая часть пенсии без фиксированного размера зачастую ниже даже прожиточного минимума пенсионера). То же касается и всех досрочных пенсий. Расходы на их выплату (пока они являются досрочными) также должны включаться в обязательную дотацию^[95].

В 2008 и 2009 гг. Захаровым М. Л., Тучковой Э. Г., Савостьяновой В. П. и авторским коллективом под руководством Федун Л. А. подготовлены два проекта Пенсионного кодекса Российской Федерации^[96]. Сопоставим некоторые позиции в проекте этих кодексов, касающиеся финансовой основы обязательного пенсионного страхования. Первый проект кодекса предусматривает уплату обязательных пенсионных страховых взносов как предпринимателями, так и гражданами; тариф страховых взносов 28 % для работодателей и

1 % для работников, но предполагается его дальнейшее постепенное увеличение до 3–5 % с соответствующим снижением подоходного налога (с 13 до 10—8 %); не допускается установление пониженных тарифов; вводится обязательная дотация ПФР за счет федерального бюджета для финансирования тех расходов, которые должны осуществляться за счет федерального бюджета, а не страховых взносов. Второй проект кодекса плательщиками страховых взносов признает лишь работодателей; устанавливает тариф 18,5 %; обязательную дотацию федерального бюджета не предусматривает; устойчивость финансовой системы гарантируется дотацией государства, если страховых платежей недостает.

Основное различие между проектами также состоит в том, что первый проект не предусматривает принудительную систему пенсионных накоплений, она заменяется добровольной, а второй – сохраняет и развивает ее, в нем предусматривается значительное увеличение таких накоплений. Второй проект на треть снижает страховые взносы работодателей, тем самым увеличивая их прибыль.

По другим видам обязательного социального страхования проекты не публиковались, однако появились отдельные статьи. В них отмечалось, что снижение тарифа страховых взносов, взимаемых в ФСС РФ, приведет к дефициту бюджета ФСС РФ и к ограничению прав застрахованных, что и подтвердилось.

Какие же можно сделать общие выводы? Арсенал средств

(способов) корректировки финансовой основы обязательно-го социального страхования в нашей стране разнообразен, как и в других странах. Финансовая база может пополниться значительно, в частности, за счет увеличения размеров страховых взносов работодателей; введения обязательных страховых взносов для работников (при соответствующем снижении уровня налога, взимаемого с трудовых доходов граждан); повышения максимума заработка, с которого взимаются страховые взносы, и особенно при его отмене; снятия со страховых фондов различных нестраховых расходов, которые должны осуществляться за счет соответствующих бюджетных ассигнований. Также вполне очевидна необходимость установления прогрессивной системы налогообложения личных доходов граждан и использования дополнительно полученных доходов на социальное обеспечение, в том числе на финансовую поддержку страховых фондов. Большой резерв увеличения собственных доходов фондов – сокращение теневой экономики.

Бедность работающего населения, трудом которого создаются богатства страны, в том числе и той его части, которая выбыла из орбиты общественного производства в силу социально значимых причин, – это позор страны и прежде всего властных структур и бизнес-сообщества. Так уж повелось ныне в России, что богатые и успешные, присвоившие всенародную собственность в результате сомнительной приватизации, пока еще не намерены, судя по всему, делить-

ся с другими соотечественниками. Неслучайно российский крупный бизнес именуют алчным, не знающим предела личной жадности.

В нашей стране имеются те резервы, которые в значительно большей степени уже использовались в других развитых странах. Главный из них – модернизация общественного производства и в конечном счете резкое повышение производительности труда во всех сферах, доведение его до уровня, достигнутого в передовых экономиках. В рыночных условиях решение затронутой насущной проблемы во многом (практически полностью) зависит от усилий предпринимательского сообщества. Главная причина инертности российского бизнеса в модернизации производства – достаточно высокая прибыль и без инвестиционных затрат, нежелание рисковать имеющимися накоплениями и ограничивать свое личное потребление.

Следует, видимо, отметить некоторые особенности, касающиеся финансовой основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Особого страхового фонда для данного вида страхования в России не создано, оно осуществляется в организационных рамках ФСС РФ. Средства на эти цели «отражаются в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации, утверждаемого федеральным законом отдельной строкой» (п. 2 ст. 20 Федерального зако-

на от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ). Вместе с этим в указанном случае страхования не предусматривается гарантия государства выполнения взятых фондом обязательств перед застрахованными (гарантия упоминается лишь в общем виде и не как гарантия государства). В связи с этим среди источников средств данного фонда не упомянуты средства федерального бюджета. Кроме того, страховые тарифы, в соответствии с которыми уплачиваются страховые взносы в этот фонд, дифференцируются по классам профессионального риска и корректируются с учетом соответствующих скидок и надбавок.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.