

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ПРАВИТЕЛЬСТВАМ И ПАРЛАМЕНТАМ СТРАН
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ
СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**Проект ТАСИС
Реформа системы социальной защиты
в Российской Федерации**

Эдвард Джеймс

Маркус Сайлер

Пьер Мутон

Лев Якушев

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

МОСКВА - 1994 г.

ТРИ КРИТЕРИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Система социальной защиты каждой страны строится в соответствии с одним из трех основных критериев предоставления пособий: проверка нуждаемости, проверка выполнения установленных обязанностей (как, например, уплаты страховых взносов или наличия установленной продолжительности трудовой деятельности) или факт простой принадлежности к установленной группе или категории населения (например, по возрасту или состоянию здоровья). Эти критерии могут быть суммированы в виде принципов: "что ты имеешь", "что ты сделал" и "кто ты есть".

В 1991 году шведский ученый Эспинг-Андерсен разделил промышленно развитые страны с рыночной экономикой на три типа в зависимости от критериев, на основе которых в этих странах строится система социальной защиты ("три мира капиталистического благоденствия"). Это деление очень хорошо отражает тот выбор, который каждая страна сделала в отношении трех фундаментальных принципов построения системы социальной защиты. Первый тип системы социальной защиты по Эспинг-Андерсену - "либеральный", который действует главным образом на основе принципа "что ты имеешь", стремится отделить социальную защиту от свободного рынка, ограничивая ее помощью лишь тем, кто не имеет других доходов, так называемой "адресной" помощью. К этому типу он относит все англо говорящие страны, включая Великобританию, и Японию.

Большая часть стран Западной Европы относится к "консервативному" типу. В системах социальной защиты этих стран доминируют бисмарковские классические системы социального страхования, основанные на принципе "что ты сделал". Высокий уровень защиты, связанной с прошлым заработком, является неотъемлемой частью рынка труда, и проблемы рынка труда часто решаются с помощью мер социального обеспечения, например, ранний выход на пенсию. Этот тип организации социальной защиты характеризуется как консервативный в том отношении, что его главной целью является не перераспределение доходов или ликвидация бедности, а сохранение жизненного уровня, достигнутого в течение трудовой жизни, при наступлении старости, а также во время болезни или инвалидности.

Системы социальной защиты, основанные на принципе "кто ты есть" характеризуются как "социал-демократические", и Эспринг-Андерсен находит их только в скандинавских странах. В этих системах преобладает уравнивательная тенденция, проявляющаяся в стандартных денежных или натуральных пособиях или услугах, предоставляемых независимо от наличия других доходов и трудового статуса получателей.¹

¹Чтобы избежать путаницы, необходимо подчеркнуть, что термины либеральный, консервативный и социал-демократический используются в обычном в Европе смысле для обозначения широких политических взглядов

Классификация Эспринга-Андерсена помогает определить главные различия между отдельными системами социальной защиты (с риском минимизации существующего разнообразия в рамках самих этих типов) и общие элементы, объединяющие их, несмотря на имеющиеся различия. Например, система социальной защиты Великобритании с точки зрения Европы представляется либеральной, а с американской точки зрения кажется исключительно социал-демократической. Почти все европейские страны используют одновременно все три принципа одновременно. Для них система социальной защиты представляется "тройкой". Различия состоят в относительных размерах и силе каждого из этих коней, находящихся в одной упряжке.

Обязательства, взятые на себя по социальной защите, определяются также долей национального продукта, которая перераспределяется в рамках системы социальной защиты и которая выгодно отличает европейские страны от других развитых стран. Более того, несмотря на различия между странами-членами Европейского Союза, последнему удалось создать примерную модель организации социальной защиты, к осуществлению которой как идеала согласились стремиться все страны-члены ЕС.

Рекомендация "О сближении систем социальной защиты (1992)" предлагает в качестве европейского идеала четырех элементную структуру системы социальной защиты. Первый элемент должен обеспечить гарантированный доход для всех граждан, который может предоставляться в соответствии с принципами "что ты имеешь" или "кто ты есть", тогда как последний элемент системы, увязывающий доходы работника при выходе на пенсию, во время болезни и т.д. с уровнем его прежних доходов, ясно указывает на организацию такого рода социальной защиты в соответствии с принципом "что ты сделал". Два других элемента (в основном бесплатный доступ к медицинской помощи и реинтеграции в общество маргинальных и исключенных из нормальной жизни групп населения) - могут строиться в соответствии с любым из этих принципов или в соответствии со всеми тремя принципами.

Где находится Восток?

Эспринг-Андерсен проводил свое исследование непосредственно в преддверии того, когда Восточная и Центральная Европа открылись для внешнего мира и не пытался включить бывшие коммунистические страны в свою классификацию. Как можно было бы расширить эту классификацию в настоящее время?

и не обозначают определенных политических партий. В некоторых странах и, в частности, в России и Великобритании эти термины используются политическими партиями своеобразно, например британская консервативная партия является сторонницей свободного рыночного либерализма, а либералы являются осторожными социал-демократами.

Большинство организационных структур бисмарковской системы социального страхования отсутствовали в бывших коммунистических странах на момент, когда они вернулись к демократии. В частности, основные системы социального страхования не были организационно отделены от государства, кроме схемы ZUS в Польше. В то же время коммунистические страны были очень сильно ориентированы на принцип "что ты сделал", даже если право на пособия прямо обуславливалось трудовым вкладом, а неуплаченными взносами. Хотя это может показаться парадоксальным, системы социальной защиты коммунистических стран точно соответствуют консервативный типу по классификации Эспринг-Андерсена.

Но, как и в западноевропейских странах, эта классификация основана на доминирующем принципе в системах, которые, однако, используются все три. Некоторые элементы системы, основанные на проверке доходов, в коммунистических системах существовали наряду с важными социал-демократическими элементами, в основном в здравоохранении и семейных пособиях. Семейные пособия в большинстве европейских стран, хотя и не во всех, предоставляются в основном в соответствии с социал-демократическим принципом, как это было в относительно щедрых системах социальной защиты коммунистических стран Центральной Европы. Однако в Советском Союзе семейные пособия не были хорошо развиты.

Ни одна из реформ, осуществленных после возврата к демократии, не изменила основы систем социальной защиты. Это неудивительно, так как это были хорошо развитые и давно устоявшиеся системы. Права и ожидания, которые создавались десятилетиями, было нелегко отбросить в сторону. Но каково будущее и, в частности, будущее России?

Российский путь

Либеральная Россия?

Среди определенных международных организаций есть тенденция рекомендовать принцип адресной социальной помощи, т.е. проверки нуждаемости как противоядия от чрезмерной щедрости и неверной ориентации систем социальной защиты. Главная цель таких рекомендаций сократить государственные расходы, создав в то же время "страховочную сетку" для наиболее нуждающихся. Одновременно поощряются частные меры социальной защиты, особенно частные пенсии, в надежде привлечь частные деньги для удовлетворения потребностей, которые в противном случае пришлось бы удовлетворять за счет государственных расходов.

Эти рецепты высвечивают отсутствие общих систем обеспечения гарантированных доходов в бывших коммунистических странах. Такие системы имеются, однако, не во всех странах Западной Европы (откуда вытекает потребность в Рекомендации "О сближении

систем социальной защиты") и не так давно созданы в тех нескольких западных странах, в которых они все-таки существуют. Тем не менее, кажется, что коммунистические страны делали акцент на трудовой этике в ущерб тем, кто по каким-либо причинам не имел достаточного трудового стажа. Диверсификация экономики и доходов делает этот недостаток еще более существенным.

Системы обеспечения гарантированного дохода на основе проверки нуждаемости трудно, однако, осуществить даже в небольших странах Центральной Европы. В России эта задача пугает, не только из-за больших размеров Федерации (если бы она была решена, то система обеспечения гарантированного дохода была бы самой большой в мире), но и из-за ее неоднородности. Система обеспечения гарантированного дохода на основе проверки нуждаемости в ее современной форме развивались в относительно небольших, промышленно развитых странах со сравнительно небольшой долей самостоятельно занятых семей или семей, ведущих натуральное хозяйство. Это не соответствует существующим условиям на большей части России, и еще меньше будет соответствовать в будущем.

Не следует пессимистически относиться к возможностям таких систем, и следует лишь остерегаться возложения слишком больших надежд на то, что такие системы будут нести на себе основную тяжесть социальной защиты. Более того, обеспечение гарантированного дохода, как показывают семейные пособия, не обязательно должно быть основано на проверке нуждаемости.

Частные меры социальной защиты несомненно появятся по мере развития российской экономики, но пока инвестиционный рынок далек от того, чтобы обеспечить широкомасштабный рост пенсионных систем, финансируемых посредством капитализации средств. В этом отношении было бы полезно использовать западный опыт, хотя и не всегда удачный, и создать правовые и административные структуры для их развития, чтобы решать завтрашние, если уже не сегодняшние, проблемы. Не следует ожидать, что частные системы заменят общую государственную систему социального обеспечения. Они могут рассматриваться только в качестве дополнительной защиты.

Это подводит нас к главному доводу против превалирования в системе социальной защиты России либерального подхода – слишком поздно! Традиция высокого уровня социальной защиты, увязанной с прошлыми заработками, уже установилась, и пусть даже она работает не совсем хорошо, россияне хотят ее реформы, а не отмены.

Консервативная Россия?

Консервативная Россия уже существует, и не вызывает сомнений, что она будет продолжать развиваться на этой основе. В отношении характера ее будущего развития возникают вопросы, в какой степени другие принципы должны использоваться наряду с

основными консервативными структурами и как следует модифицировать эти структуры, чтобы они соответствовали современным политическим и экономическим реальностям.

Может быть, старая система дискредитирована, но главная критика в ее адрес состоит в том, что она не выполнила своих обещаний. Например, по ряду причин пенсии не отражают точно или предположительно различия в прошлых заработках. Реформаторы поэтому обращаются к Германии или Франции не за альтернативным принципом социальной защиты, а за лучшим способом обеспечить принцип, который несовершенно реализовался в прошлом. Отсюда интерес к немецким и французским организационным структурам с внебюджетными фондами социального страхования, действующих на гораздо более строгих страховых принципах.

Это вероятный путь для России. Речь идет не о том, что бисмарковская система социального страхования является лучшей формой социальной защиты, но она представляется наиболее подходящей для России сегодня и в обозримом будущем. Однако классические системы социального страхования имеют недостатки, которые проявились в течение столетия их использования в западных странах и которые не должны игнорироваться российскими политиками. Одним из важнейших их недостатков является то, что они не очень эффективны в борьбе с бедностью и основаны на очень узкой налоговой базе, что создает угрозу искажающего воздействия на экономику.

Социал-демократическая Россия?

Социал-демократический идеал социальной защиты в некоторых отношениях похож на либеральный в том, что его главной целью является предоставление базового дохода или уровня услуг (напр., медицинских) всему населению. Различие состоит в том, что социал-демократы предпочитают встраивать эти гарантии в общие структуры, охватывающие все население или его большие сегменты, а не резервировать их в рамках отдельных систем для тех, кто не смог обеспечить себе достаточный доход или уровень услуг через рынок труда.

Все коммунистические страны осуществляли охрану здоровья по этой модели. Это не какая-то особая коммунистическая модель, поскольку шесть из двенадцати стран Европейского Союза также имеют национальные службы здравоохранения, в которых государственные органы производят медицинские услуги и оказывают их потребителям в основном бесплатно. В настоящее время в бывших коммунистических странах идет переход к системам медицинского страхования, и в этом отношении они в определенной степени утратят свой социал-демократический характер. Одной из причин такого развития событий является то, что старые системы здравоохранения не получали достаточно средств, были неэффективны и не давали пациенту выбора. Медицинское страхование может разрешить

эти проблемы, но оно не является единственным способом и не должно вести к лишению незастрахованных семей и граждан качественной медицинской помощи.

В отношении семейных пособий Россия, кажется, движется в другом направлении, в сторону расширения всеобщих пособий, особенно пособий на детей до окончания школы, а не до начала обучения, как при советской власти. Естественно, были сомнения, сможет ли Россия позволить себе такую "не дискриминационную" систему и не лучше ли иметь более адресную систему помощи семьям. С другой стороны, семейные пособия сами являются адресной формой помощи, поскольку многодетные семьи относятся к группам населения с низкими доходами.

Более того, адресные программы с трудом достигают тех, для кого они предназначены. Россия должна осторожно относиться к западным моделям, в некоторых из которых чрезмерное внимание отдается пожилым людям в ущерб семьям с детьми. Наконец, если основная пенсионная система почти наверняка останется связанной с прошлыми заработками, то в ней будет место и для пособия, гарантирующего базовый доход пожилым, - нечто вроде семейного пособия для лиц старше 65 лет, чтобы подкрепить систему пенсий, связанных с прошлым заработком, и создать механизм борьбы с бедностью, который не могут обеспечить только трудовые пенсии.

Заключение

Системы социальной защиты являются чрезвычайно стабильными. Бисмарковская система выжила в Германии, несмотря на крушение немецкого государства в 1945 году и на послевоенные планы оккупировавших территорию Германии держав ввести очень разные системы (и осуществление другой системы в восточных землях в течение 40 лет).

Поэтому не следует ожидать, что в Центральной и Восточной Европе неожиданно возникнут новые системы, не имеющие корней в старых традициях. Центральным элементом существующей в России системы является структура трудовых пенсий по старости, инвалидности и т.п. Как все системы, действующие в соответствии с принципом "что ты сделал", она является наградной системой, хотя вознаграждение во многих отношениях перестало соответствовать сегодняшним задачам (например, льготные пенсии для людей определенного рода занятий или с определенными видами физических или социальных недостатков). Эта структура требует реформы, но она останется коренной лошадью в тройке социальной защиты. Но тройка может бежать хорошо, только в том случае, когда все кони находятся в форме. Пособия, предоставляемые при условии проверки нуждаемости в основном местными властями, очень неравномерны и совершенно не готовы для поддержки длительно безработных. Этот конь рискует охрометь и стать помехой для всей упряжки. Что касается третьего коня, всеобщих пособий, то они также

должны окрепнуть и не должны находиться на голодном пайке, чтобы за их счет кормили коренную лошадь.

Это говорит о том, что все кони должны быть накормлены. Нет идеальной доли ВВП, которая может направляться на социальную защиту, и нет четкой связи между экономическими показателями и величиной дохода, перераспределяемого через эту систему. Однако должна быть адекватная система финансирования, чтобы органы государственной власти могли обеспечить достаточные доходы, позволяющие поддерживать бег тройки.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

1. Введение

Система социальной защиты каждой страны находится в переходном состоянии. Иногда в течении длительного времени она выглядит стабильной и начинает рассматриваться как национальная традиция, как один из видов организации общественного согласия в стране. Всегда имеются, однако, семена перемен : происходят изменения в идеологии, меняется экономическая ситуация, появляются новые социальные структуры. Совершенно неожиданно то, что ощущалось как традиция, может быть воспринято как проявление динамического взаимодействия между социальной защитой и другими элементами меняющегося общества. Система социальной защиты перестает представляться как наследие, которое может быть передано последующим поколениям как нечто неизблемое, и выглядит лишь как совокупность мер, которые используются в каждый конкретный момент для решения возникающих проблем. Ясно, что это замечание справедливо и в отношении России. Однако, в данном конкретном исследовании рассматривается система социальной защиты Великобритании. Когда автор этой работы впервые поступил на государственную службу в Великобритании, "традиция Бевериджа", обеспечивающая внутренне сообразную структуру учреждений и служб, составляющих уникальное британское "государство благоденствия", была наиболее совершенной. В 1994 году автор не может предложить читателям аналогичную «неоспоримую» британскую модель. Хотя большинство учреждений Бевериджа сохранились, в последние годы они видоизменились, и их будущее под вопросом.

Поэтому для того, чтобы объяснить, каким образом Великобритания пришла к сегодняшнему переходному состоянию, исследование начинается с краткого обзора истории ее социальной защиты. Существующая в настоящее время в Великобритании система социальной защиты не рассматривается в качестве окончательной и совершенной модели. Такой подход представляется более интересным для российского читателя, который может извлечь уроки из трудностей, которые переживает британская система социальной защиты, из ее недостатков и достижений. В работе дается краткое описание основных элементов этой системы, которая скорее рассматривается как состояние, а не система.

Различные меры группируются в соответствии с основными принципами организации систем социальной защиты, классификация которых дана во вводной главе: "что ты имеешь" (социальная помощь), "что ты сделал" (пособия, обусловленные трудовой деятельностью) и "кто ты такой" (всеобщие или универсальные пособия). В конце каждого

раздела показываются уроки, которые Россия могла бы извлечь из британского опыта. Также приводятся примеры аналогичных ситуаций в других странах Европы.

2. Тенденции и изменения

Великобритания была первым индустриальным государством и почти 150 лет оставалась самой богатой страной в мире. Несмотря на это, она не стала пионером в области социального обеспечения. К началу нашего столетия единственной законодательно установленной системой социальной защиты была система, основанная на "Законе о Бедных", которая осуществлялась местными органами власти и предоставляла денежную помощь и заботу нуждающимся. Трудящееся население осуществляло свою защиту через сеть организаций взаимопомощи, известных как дружеские общества.

Традиционно в стране было слабое центральное правительство (роскошь, которую Великобритания могла себе позволить из-за изолированности от континента и происходивших там войн), низкий уровень налогов и минимальное вмешательство правительства или государственных органов в социальную и экономическую жизнь населения. Эта традиция в несколько ослабевающем виде сохранилась и в XX веке. Первые очень ограниченные системы социального страхования были приняты в 1911 году (страхование по болезни, осуществляемое дружескими обществами, и страхование по безработице). Первая же система страхования по старости появилась лишь в 1925 году.

Массовая безработица 1930-х годов явилась первым серьезным вызовом британской системе. Осуществляемый местными органами власти Закон о бедных не давал возможности решать возникшие проблемы, и выплату пособий длительно безработным стали осуществлять органы центрального правительства. Это явилось началом разрушения системы Закона о Бедных. Однако действительной разделительной идеологической линией стала вторая мировая война.

Впервые со средних веков территория Британии бомбардировалась врагом, и нависла угроза захвата страны подавляющей силой противника. Правительство было вынуждено взять под жесткий контроль все сферы жизни населения, который до этого отсутствовал даже в Советском Союзе или в нацистской Германии (например, Великобритания была единственной страной, которая ввела обязательную военную службу для женщин). Победа в войне в конечном итоге закрепила искреннюю веру в коллективное решение социальных и экономических проблем, на основе которой осуществлялось послевоенное восстановление страны. Результатом этого в области социальной защиты стало то, что:

- центральное правительство взяло на себя выплату всех денежных пособий, предоставляемых местными органами власти группам населения с низкими доходами, и создало единую систему гарантии дохода по всей стране;

- была создана всеобщая (хотя и на низком уровне) система социального страхования, охватывающая такие риски, как старость, инвалидность, болезнь, материнство, безработица, вдовство, несчастные случаи на производстве и непосредственно управляемая центральным правительством;
- впервые была введена система семейных пособий, управляемая центральным правительством и предоставляющая пособия независимо от размеров дохода и занятости;
- была национализирована медицинская помощь, которая стала предоставляться бесплатно учреждениями, которые определялись и финансировались центральным правительством.

Параллельно с этими реформами в экономической сфере осуществлялась широкомасштабная национализация основных отраслей промышленности, большая часть которой была уже проведена во время войны.

В течение тридцати лет послевоенное устройство не вызывало серьезных проблем. Это были годы процветания, хотя темпы экономического роста в Великобритании были ниже, чем у ее континентальных соседей. Это привело к тому, что со временем Великобритания стала одним из самых бедных европейских государств. Страна потеряла статус "супердержавы", которым она обладала наряду с США и СССР. Несмотря на это, безработица никогда не была высокой, система социального обеспечения была менее дорогой, чем ожидалось, и продолжала постепенно расширяться. Были сделаны первые шаги к созданию системы социального страхования, обеспечивающей пособия в размерах, превышающих прожиточный минимум, и зависящих от величины заработка, похожей на немецкую.

Спад производства в связи с "нефтяным шоком" 1973 года, за которым в 1979 году последовал второй, более сильный, нарушил политическое согласие. Для того, чтобы справиться с массовой безработицей в том виде, в каком ее знали в 1930-е годы, была создана система государства благоденствия. Когда же она стала испытываться в условиях массовой безработицы 1970-х годов, большая часть политиков потребовала ее ликвидации. Кроме того, к этому времени к власти начали приходить люди нового поколения, которые были детьми или еще не родились во время войны и которые хотели вернуться к прежним границам государственного вмешательства, вернуться к "викторианским ценностям" частных предприятий и минимума правительства.

В 1979 к власти пришло правительство консерваторов (т.е. либералов, сторонников свободного рынка), которое находится у власти и по сей день. Оно проводит политику в области социальной защиты, которая состоит в следующем:

- сдерживать и, если возможно, сокращать расходы на социальную защиту;
- ликвидировать или сократить элементы социальной защиты, связанные с величиной заработка, и возвратиться к предоставлению пособий в твердых размерах;
- расширить систему пособий, обусловленных проверкой средств к существованию, и заменить ими страховые и всеобщие или универсальные пособия;
- развивать частные системы защиты не только в качестве дополнительных, но и в качестве альтернативы государственным;
- в тех случаях, когда частная альтернатива не представляется возможной, реорганизовать государственные службы в соответствии с принципами частных предприятий.

Этот 15-летний эксперимент по реорганизации социальной защиты в отличие от успешной приватизации экономики в тот же период имел весьма ограниченный успех. Расходы на социальную защиту во время спада производства в 1990-1993 годах немного выросли, хотя и меньше, чем можно было бы ожидать. Некоторые изменения произошли во всех указанных выше сферах, но национальная служба здоровья, система пособий на детей и система государственных пенсий, зависящих от величины заработка, сохранились, несмотря на имевшиеся намерения вообще ликвидировать две последние системы.

3. Сравнение уровня расходов

Великобритания имеет высокий уровень расходов на социальную защиту по сравнению с США или другими не европейскими странами англоязычного мира или Японией, которые тратят на эти цели меньше, а некоторые - значительно меньше, чем Великобритания. С другой стороны, расходы Великобритании значительно ниже, чем любой из более богатых европейских стран, даже с учетом частных пенсионных систем, которые в Великобритании развиты в большей степени, чем в других странах.

По доле социальных расходов в ВВП в Европейском Союзе Великобритания занимает седьмое место из 12, которая составляет менее 25%, и находится впереди Ирландии, Испании, Португалии и Греции и немного выше Италии (источник:- "Социальная защита в Европе 1993", Европейская Комиссия). Ожидаемое расширение Европейского Союза поставит Великобританию на 11 место из 16, если только какая-то из стран, находящихся сейчас ниже Великобритании, не передвинется вперед, что вполне вероятно.

Относительное место Великобритании в ЕС примерно соответствует ее относительному уровню доходов на душу населения, что не расходится с теорией, в соответствии с которой страна по мере роста ее богатства может больше тратить средств на социальную защиту. Кажется, что в настоящий момент это правило довольно свободно применяется внутри ЕС и совершенно не действует за пределами Европы (иначе США

должны были бы быть цитаделью социальной защиты), а также не действует во времени. В конце прошлого столетия Великобритания была богатейшей страной в Европе, однако социальное обеспечение появилось сначала на континенте, и Великобритания пришла к нему с большими колебаниями только в этом веке. Кроме того, уровень социальных расходов в Великобритании был довольно статичным в течение последних 15 лет, тогда как в более бедных европейских государствах доля таких расходов росла. Таким образом, кажется, что уровень социальных расходов в большой степени зависит от политического выбора, при условии, что страна достигла определенного уровня развития.

4. Социальная помощь

В классификации систем социального обеспечения, данной во вводной главе, главным критерием для определения страны как либеральной является ее опора на принцип "что ты имеешь", т. е. предоставление социальных пособий в таких странах ограничивается кругом лиц, не имеющих дохода или имеющих очень низкий доход. Хотя сравнительная статистика по критериям предоставления пособий отсутствует, пособия, обусловленные проверкой наличия средств к существованию, безусловно, играют очень большую роль в общей структуре социальной защиты в Великобритании.

Великобритания имеет, вероятно, самую старую в мире законодательно установленную систему социальной помощи, которая почти на два века старше, чем сама Великобритания. Первое законодательство о бедных в Англии относится к 1533 году, а закон 1601 года, кодифицировавший законодательство XVI века, оставался в силе вплоть до 1948 года. С 1948 года в Великобритании действует национальная система денежных пособий, обусловленных проверкой средств, осуществляемая центральным правительством на всей территории страны без проведения дискриминирующих различий между отдельными категориями нуждающихся, такими, например, как неполные семьи или престарелые. Эта система охватывает всех лиц с низким доходом, за исключением лиц, занятых полное рабочее время, для которых имеются специальные правила.

Социальные службы, осуществляющие обслуживание престарелых на дому и в стационарных учреждениях, а также социальные службы, оказывающие помощь детям и инвалидам и находившиеся ранее в ведении местных органов власти, вместе с денежными пособиями для "бедных", продолжают оставаться в их ведении. Таким образом, в отличие от других стран, в Великобритании отделы социальных служб местных органов власти не осуществляют прямого вмешательства в работу по программам, предоставляющим основные денежные пособия.

По программе социальной помощи центрального правительства, известной как Программа поддержки доходов, пособия предоставляются более чем 10 млн. человек,

большинство из которых также получают страховые пособия такие, как пенсии или пособия по безработице. Объем деятельности Программы поддержки доходов, таким образом, непосредственно определяется низким уровнем страховых пособий, особенно пенсий по старости в твердых размерах. До 1980 годов примерно 25% пенсионеров по старости обычно являлись получателями пенсий, обусловленных проверкой средств к существованию. Затем наметилась тенденция к сокращению доли таких лиц в связи с развитием частных профессиональных систем пенсионного обеспечения и государственной системы дополнительного пенсионного обеспечения, зависящего от величины заработка (см. следующую главу). Сокращение численности пенсионеров, получающих пособия по Программе поддержки доходов, сопровождается, однако, ростом численности безработных, обращающихся за ним.

В результате радикальной реформы 1988 года, когда все главные сложности были перенесены во вспомогательные программы, такие как Программа жилищных пособий и Социальный Фонд, Программа поддержки доходов стала исключительно простой. Размеры пособий не связаны с каким-либо признанным прожиточным минимумом. Размеры пособий в 1948 году были свободно установлены на основе обследований бюджета рабочего класса, проведенных в тридцатые годы, однако, установленные в то время размеры пособий повышались в соответствии с ростом цен и частично вследствие политического давления. К 1984 году их покупательная способность возросла примерно в два раза по сравнению с 1948 годом, и с тех пор их реальная стоимость сохранилась на том же уровне. Помимо Программы поддержки доходов, имеется еще несколько систем пособий, обусловленных проверкой средств. Наиболее крупной из них является Программа жилищных пособий семьям, снимающим жилье (относительная численность получателей пособий по этой программе сокращается). Эта программа находится в ведении жилищных отделов местных органов власти, но финансируется центральным правительством, которое устанавливает порядок выплаты пособий по данной программе. В отличие от пособия по Программе поддержки доходов, жилищные пособия могут быть получены лицами, занятыми полное рабочее время, и являются в определенной степени формой доплаты к заработной плате, особенно для молодых работников, начинающих свою трудовую деятельность в районах с высокой квартирной платой.

Система семейного кредита является ярко выраженной формой доплаты к заработку, поскольку она предназначается для семей с детьми, в которых по крайней мере один из родителей трудится полное рабочее время. Доплаты к заработку получили широкое распространение в начале XIX века в рамках Закона о бедных, но были отменены во время радикальной реформы 1834 года в связи с тем, что они вели к снижению заработной платы и

искажали рынок труда. С тех пор работники, занятые полное рабочее время, стали исключаться из охвата всеми основными британскими программами социальной помощи. В 1972 году с введением Программы надбавок к семейному доходу этот принцип был нарушен. Программа семейного кредита является расширенным вариантом Программы надбавок к семейному доходу, введенной в 1988 году.

Одно время Программа семейного кредита выглядела таким образом, будто бы она предназначалась для замены системы пособий на детей, т.е. замены всеобщих или универсальных пособий, пособиями, обусловленными проверкой средств. Однако идея ликвидация системы пособий на детей оказалась непопулярной и, таким образом, нереализуемой. Программа семейного кредита остается весьма скромной по своим масштабам частично в связи с тем, что семьи не желают обращаться за пособием по ней. Трудно заставить работающих людей признать себя бедными.

Параллельная система доплат к заработной плате работающим инвалидам была введена в 1992 году, которая называется программой пособий для работающих инвалидов. Данная программа представляет собой систему пособий, выплачиваемых в случае частичной инвалидности при условии проверки нуждаемости (поскольку основной системой социального страхования пособие в связи с частичной инвалидностью не предусмотрено). Развитие системы доплат к заработной плате осуществлялось параллельно с отказом от законодательного регулирования минимальной заработной платы и в определенной степени рассматривается как альтернатива законодательства о минимальной заработной плате, поскольку стимулирует занятость частично нетрудоспособных работников.

Другими системами пособий центрального правительства, выплата которых обусловлена проверкой нуждаемости, является Социальный Фонд, осуществляющий единовременные выплаты в связи с рождением ребенка, похоронами, осуществлением крупных покупок (мебели, постельных принадлежностей) и Программа помощи по уплате местных налогов на собственность, предоставляющая средства домовладельцам, проживающим в собственных домах, для уплаты местных налогов на собственность.

Все эти программы денежных пособий, выплата которых обуславливается проверкой доходов, финансируются центральным правительством за счет общих доходов правительства. Следствием этого (а также того, что Национальная служба здоровья финансируется за счет общих налогов) доля расходов на те виды социальной защиты, которые финансируются за счет страховых взносов работников и работодателей, значительно ниже, чем в большинстве европейских стран. Кроме того, тот факт, что выплата пособий, обусловленных проверкой доходов, и страховых пособий осуществляется одной и той же организационной структурой центрального правительства и что эти

пособия часто одновременно выплачиваются одной и той же семье, размывает различия между этими видами пособий. Поэтому термин "социальное обеспечение" используется правительством и населением в отношении всех видов государственных пособий.

Уроки для России

На первый взгляд может показаться, что Россия не может извлечь большой пользы из британской системы социальной помощи. Масштабы и значение в Великобритании такой формы социальной защиты, как социальная помощь, в основном отражают низкий уровень страховых пособий и, следовательно, могут представлять интерес для России, только в том случае, если Россия будет вынуждена (или предпочтет) идти по тому же пути. Подобная степень централизации системы социальной помощи, которая достигнута в Великобритании, отсутствует в других европейских странах и, конечно, неосуществима в Российской Федерации.

История развития социального обеспечения во всех западноевропейских странах за последние пятьдесят лет, позволяет, однако, сделать вывод о том, что одного социального страхования недостаточно. После второй мировой войны, когда шло бурное развитие систем социального страхования, бытовало мнение, что социальная помощь является архаической формой социальной защиты, которая по мере заполнения пробелов в страховой области будет постепенно отмирать. "Новое открытие нищеты" в 60-е годы показало, что без специальных усилий по оказанию помощи группам риска обнищание может продолжаться даже в периоды процветания. Новый всплеск массовой безработицы в 1970 годы болезненно продемонстрировал ограниченные возможности существующих систем социального страхования.

В Европе была произведена постепенная реорганизация систем социальной помощи. Выплата пособий перестала осуществляться по усмотрению местных органов власти, а их финансирование - из местных фондов, и были созданы системы социальной помощи, предоставляющие пособия по праву в соответствии с национальным или региональным законодательством. Финансирование таких пособий стало осуществляться одновременно за счет средств центральных и региональных бюджетов. Ни одна страна не приняла степень централизации системы социальной помощи, выбранную Великобританией в 1948 году, но к 1988 году вся Западная Европа за исключением южных стран (Португалия, Испания, Италия и Греция) ввела системы, гарантирующие минимальный уровень доходов практически для всех групп населения с низкими доходами. Европейский Союз принял рекомендацию (92/441 ЕЕС), направленную на то, чтобы такие системы были созданы во всех государствах, являющихся его членами.

В качестве примера, который мог бы представлять интерес для России, можно привести бельгийскую реформу 1974 года, которая ввела в прежнюю систему пособий социальной помощи, предоставляемых коммунами по их собственному усмотрению, "жизненный минимум".

Система социальной помощи Великобритании иногда подвергается критике за разделение организационных структур, осуществляющих денежные выплаты и предоставляющих услуги. Выплатой денежных пособий для лиц с низкими доходами и предоставлением услуг престарелым, детям и инвалидам осуществляется разными органами. Опыт Великобритании показывает, что эта система является работоспособной. Выплата денежных пособий и предоставление услуг может осуществляться и без организационного разделения, возможно даже и лучше. В любом случае, однако, британский опыт говорит о том, что управление денежными выплатами не должно обязательно осуществляться специально подготовленными социальными или аналогичными работниками. Обучение высоко квалифицированных специалистов должно быть сосредоточено на подготовке кадров, которые должны иметь дело с людьми, чьи личные трудности выходят за рамки финансовых проблем или трудоустройства.

Программа поддержки доходов в Великобритании связана с Советом по оказанию помощи безработным, которому в 1934 году во время великой депрессии были переданы функции по выплате пособий длительно безработным, осуществляемые ранее местными органами власти. В 1994 году российские местные власти также не готовы к решению этих проблем. Если, как ожидает большинство наблюдателей, возникнет массовая длительная безработица и Российская Федерация захочет продолжать осуществлять предоставление таких пособий на областном уровне, то областям потребуются финансовая помощь, помощь в подготовке кадров, в организации и оборудовании, а также общенациональные методические разработки, по которым они должны работать.

В британской системе социальной помощи имеются некоторые аспекты, которые могут представлять интерес для российских руководителей и политиков. Если надбавки к заработку представляют интерес, то в Великобритании имеется значительный опыт в этом вопросе. Они ведут к созданию "ловушек нищеты" (являются де стимулирующим фактором зарабатывать больше денег, поскольку в этом случае люди теряют право на пособие). Этого можно избежать, путем постепенного, по мере увеличения заработка, уменьшения размера выплачиваемого пособия, а не резкого прекращения его выплаты. (Конечно, с семейными пособиями таких проблем не возникает).

Последний урок заключается в том, чтобы, по возможности, постараться не попасть в положение Великобритании. Даже такая небольшая, однородная, промышленно развитая и

опытная страна, как Великобритания, сталкивается с трудностями управления системой социальной помощи и связанными с ними политическими проблемами. По этой причине было бы нецелесообразно возлагать эту ответственность на центральное правительство. Пособия, обусловленные проверкой нуждаемости, не являются единственным способом обеспечения жизненных стандартов. Минимальные пенсии на уровне прожиточного минимума и разумные семейные пособия могут сделать многое, чтобы избежать массового обращения к социальной помощи.

5. Пособия, обусловленные трудовой деятельностью

Этот термин используется в отношении всей группы пособий, основанием для предоставления которых является трудовой статус человека. Такие пособия предоставляются либо через системы социального страхования, в отношении которых государство выступает спонсором, либо через профессиональные системы, спонсорами которых являются работодатели, либо в рамках частных систем, доступ к которым обуславливается трудовым статусом человека. Такие негосударственные пособия в Великобритании имеют большое значение и тесно интегрированы с государственной системой. Они имеют полуобязательный характер в том смысле, что установленный уровень пособий должен так или иначе обеспечиваться; получают косвенную, а иногда и прямую финансовую поддержку со стороны государства и находятся под все возрастающим контролем государства.

Национальная система страхования - базовая структура

Великобритания не имеет большой привязанности к обязательному социальному страхованию. Как отмечалось выше, первые системы обязательного социального страхования появились в Великобритании только в 1911, а первая система страхования по старости - лишь в 1925. Общая система национального страхования, созданная в 1946 году, была необычайно всеобъемлющей, была и остается совсем непохожей на то, что понимается под социальным страхованием в большинстве стран континентальной Европы.

Прежде всего, хотя система 1946 года финансировалась главным образом за счет взносов работодателей и работников, их размеры не зависели от величины заработной платы и взимались еженедельно в твердом размере, что давало застрахованному право на еженедельное пособие в твердом размере во всех случаях, которые охватывались этой системой. Целью системы было, таким образом, не сохранение достигнутого уровня жизни в случае болезни работника или выхода на пенсию по старости, как в бисмарковской системе в Германии, а простое предоставление денежного содержания с тем, чтобы уберечь работника от бедности. Принимая во внимание всеобъемлющий характер этой системы и щедрость при учете "приравненных периодов" с фиктивными взносами, становится ясно, что

целью этой системы было обеспечение базового дохода для всего населения в случае старости и при перерывах трудовой деятельности.

Не было очевидных причин для того, чтобы предоставлять этот базовый доход на страховой основе. Первые системы социального страхования вводились как альтернатива увеличению подоходного налога, и имеется подозрение, что для правительства это явилось основным мотивом. Сэр Уильям Беверидж, автор доклада, на основании которого была создана система 1946 года, выступал за то, чтобы страхование стало фасадом системы пособий, который отделил бы их от социальной помощи с ее привкусом личного краха. Эта цель не была достигнута вследствие низкого уровня, на котором в конечном итоге были установлены размеры базовых пособий, что вынудило многих людей дополнительно обращаться к социальной помощи.

Другим важным отличием британской системы от континентальных систем социального страхования является то, что в Великобритании учреждения социального страхования не отделены от государства. Управление Национальной системой страхования было передано Министерству, которое отвечало за военные пенсии, и сейчас военные пенсии остаются в ведении его преемника. В Великобритании имеется Национальный страховой фонд, который является, однако, не организацией, а финансовым счетом. В управлении этой системой прямо не участвуют представители работодателей и трудящихся.

В послевоенные годы в Национальную систему страхования были введены различные элементы зависимости от величины заработка. В частности, в настоящее время все взносы в отношении как пособий в твердых размерах, так и пособий, размеры которых зависят от величины заработка, связаны с величиной заработка. Размер страхового тарифа, в отличие от большинства континентальных систем социального страхования, зависит от величины заработка и от того, является ли работник членом Государственной системы пенсий, зависящих от величины заработка (SERPS), или какой-то частной системы. Обычный взнос в отношении работников, являющихся членами SERPS, сейчас составляет примерно по 10% зарплаты с работника и работодателя. В отличие от страховых тарифов SERPS, страховые тарифы по другим видам социального страхования не зависят от величины заработка.

Пенсии второго уровня - государственные и частные

Хотя связанные с величиной заработка надбавки к пособиям по безработице, болезни и инвалидности, введенные в 1970-е годы, были отменены в 80-е и 90-е, Государственная система пенсий, зависящих от величины заработка (SERPS), введенная в 1978 году, выжила. Однако предусмотренное с самого начала и без того скромное количество видов пенсий в 1986 было существенно сокращено. В настоящее время по этой

системе предусматривается пенсия в размере 20% индексированного среднего заработка в течение всего периода страхования по данной системе после 40 лет уплаты взносов. До последнего времени в этой системе не было "приравненных периодов" уплаты взносов. Однако сейчас для того, чтобы компенсировать увеличение пенсионного возраста для женщин с 60 до 65 лет, вводятся некоторые компенсации за время, связанное с воспитанием детей. Эта система еще не достигла своей "зрелости", и никто пока не может получить по ней пенсии в полном размере. Вместе с тем она постепенно увеличивает доходы пенсионеров и уменьшает их зависимость от Программы поддержки доходов.

Следует подчеркнуть, что пенсии по SERPS являются дополнением к базовым пенсиям в твердом размере, которые получают почти все пенсионеры. Размер базовых пенсий ежегодно перерасчитывается в соответствии с ростом цен, и в течение последних 10 лет его соотношение со средней заработной платой уменьшилось. Пенсии по SERPS, напротив, связаны с величиной заработка, по крайней мере до того времени, когда пенсия начинает выплачиваться.

В настоящее время только 30% работающих являются членами SERPS. Около половины работающих предпочитают оставаться членами профессиональных пенсионных систем, созданных работодателями, и 20% участвуют в частных пенсионных программах. В 1978 году было принято решение, разрешающее работодателям не осуществлять пенсионное страхование по новой государственной пенсионной системе второго уровня (SERPS) участников своих пенсионных систем (обычно называемых "профессиональными системами", которые фактически все являются пенсионными системами одного работодателя). Это решение было принято не по идеологическим соображениям, а лишь потому, что профессиональные системы работодателей в течение тех лет, когда государство ограничивалось предоставлением только базовых пенсий, хорошо укоренились.

Лейбористское правительство того времени, таким образом, согласилось с тем, что если обеспечение по частным системам является не хуже государственного (а обычно оно было гораздо лучше), то такие системы могут продолжать осуществлять свою деятельность, а работодатели и работники - уплачивать взносы на социальное страхование в более низких размерах.

Такая практика допущения частных систем в качестве альтернативы, а не простого дополнения к государственной системе, была в то время уникальной и повторена, насколько известно автору, только в Японии.

Приход в 1979 году консервативного правительства повернул вспять попытки правительства лейбористов направить развитие системы социального обеспечения по пути укрепления связи размеров пособий с величиной заработка. Рассматривался вопрос о

ликвидации SERPS. В конечном итоге, однако, в 1988 году была введена новая форма выхода из нее, позволяющая гражданам не участвовать в этой системе в том случае, если они застрахованы в соответствии с одобренными правительством схемами частных страховых компаний. Благодаря привлекательным субсидиям, которые выплачивались по таким схемам, это решение было принято с энтузиазмом.

Профессиональные пенсионные системы и системы индивидуального пенсионного страхования создают соответствующие фонды, используя принцип капитализации, т.е. они должны иметь активы, достаточные для покрытия приобретенных пенсионных прав, в отличие от государственного принципа текущего использования на выплату пенсий собираемых взносов. Таким образом, они являются основными держателями всех типов активов (правительственного долга, акций частных предприятий, недвижимости и даже произведений искусства). Профессиональные пенсионные системы обычно предоставляют своим членам пенсии в размерах, зависящих от величины заработка перед выходом на пенсию, т.е. они являются системами с установленными размерами выплат. В отличие от профессиональных систем пенсионные системы, осуществляющие индивидуальное пенсионное страхование, являются системами с установленными размерами взносов, и величина пенсии в этом случае зависит от инвестиционного дохода системы.

Частные пенсионные системы, взявшие на себя обязательства по SERPS, должны выплачивать пенсии вдовам и почти все выплачивают также пенсии по инвалидности.

Другие пособия

Национальная система страхования предоставляет также пособия в твердых размерах по безработице, болезни, материнству и инвалидности, которые сначала выплачивались в том же размере, что и базовая пенсия, но постепенно стали различаться. Пособия в твердых размерах по болезни и материнству сохранились в настоящее время лишь для неработающих лиц и работников, имеющих непродолжительный стаж работы на предприятии. Другие работники получают пособия по болезни и материнству, зависящие от величины заработка пособия, которые выплачиваются работодателями. Пенсионное обеспечение по инвалидности в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями осуществляется через систему страхования производственного травматизма, которая технически отделена от Национальной системы страхования.

Пенсии по инвалидности. Великобритания никогда не имела определенной политики в отношении пенсий по инвалидности. Система 1946 года просто предоставляла пособие по болезни на неограниченное время. Пособие предоставлялось только нетрудоспособным лицам по медицинским причинам, поэтому понятия частичной

инвалидности, как таковой, не существовало. Все получатели пособий могли иметь только небольшой "трудотерапевтический" заработок.

В 60-е годы пособие, выплачиваемое по истечении 6-ти месяцев болезни, было переименовано в пособие по инвалидности. Позже в обеспечение по нетрудоспособности были внесены различные улучшения, которые касались только длительной нетрудоспособности и не затрагивали краткосрочную нетрудоспособность. Основное улучшение заключалось в том, что был повышен размер пособия людям, которые стали нетрудоспособными в более молодом возрасте, поскольку у них было меньше времени для того, чтобы обеспечить себя на этот случай (например, приобрести право на трудовую пенсию). Чтобы получить право на это пособие, не было необходимости доказывать наличие постоянной или длительной нетрудоспособности, поскольку было достаточно быть больным в течение 26 недель.

В течение многих лет наблюдалась тенденция роста численности лиц, обращающихся за пособием по инвалидности, которая, как и в большинстве других европейских стран, стала особенно заметной во время последнего экономического спада. Многие длительно безработные лица потеряли надежду найти работу и стараются получить свидетельство о нетрудоспособности. Вначале такая тенденция не вызывала беспокойства, так как способствовала освобождению рынка труда от многих недостаточно квалифицированных (и обычно более старых) работников. Однако, как и в некоторых других европейских странах (особенно в Нидерландах), правительство Великобритании в настоящее время предпринимает меры по сокращению растущих расходов. Поэтому пособия по болезни (в твердом размере) и инвалидности вскоре должны быть заменены пособием по нетрудоспособности. Главным элементом новой системы пособий будет более строгая медицинская экспертиза.

Страховые пособия являются лишь частью огромного количества пособий для больных и инвалидов, включая несколько пособий, предоставляемых в соответствии с медико-социальными критериями (см. ниже и следующую главу).

Пособия по болезни и материнству (беременности и родам). В начале 1980-х годов в Великобритании наметилась тенденция передачи государством работодателям сначала функций управления, а затем и финансирования пособий по болезни и материнству. С этого года работодатели стали полностью оплачивать пособие по болезни и частично пособие по материнству в установленных законодательством размерах.

Размеры пособий по болезни частично связаны с величиной заработка (имеется две нормы зависимости размера пособия от обычного заработка), а размер пособия по материнству составляет 90% обычного заработка. Около половины работников в

Великобритании получают пособия в более высоких размерах (часто в размере полного заработка) в соответствии с условиями, предусмотренными трудовым договором.

Одной из причин передачи финансовой ответственности работодателям за отсутствие на работе по болезни, помимо экономии денег для государства, явилось стремление стимулировать работодателей держать такое отсутствие под контролем. Этот аргумент, естественно, не касается отпуска по материнству.

Пособие по безработице. Это пособие всегда было самым спорным. С моральной точки зрения оно является самым открытым для злоупотреблений, и общество проявляет наименьшие симпатии к его получателям. С экономической точки зрения это единственная область социальной защиты, в которой имеет место неожиданный рост расходов.

Первоначально это пособие предоставлялось в том же размере, что и другие пособия. В настоящее время из всех страховых пособий оно имеет самый низкий твердый размер. В этом году правительство решило ликвидировать это пособие и ввести пособие для лиц, ищущих работу. Этот термин будет использоваться в отношении как страхового пособия, так и пособия по системе социальной помощи в связи с безработицей. Практически это будет означать сокращение продолжительности выплаты страхового пособия с одного года до шести месяцев и ужесточение требований в отношении поиска работы.

Продолжительность выплаты страхового пособия не имеет большого значения для безработного, в семье которого нет других доходов (например, нет работающего супруга), так как в этом случае безработный обычно получает надбавку к пособию, обусловленную проверкой нуждаемости. По окончании установленного периода выплаты страхового пособия пособие в полном размере предоставляется в рамках системы социальной помощи до тех пор, пока получатель не найдет работу или не начнет получать другое пособие, например, пенсию. В течение всей продолжительности безработицы уровень чистого дохода безработного не изменяется.

Пособия вдовам. В британской базовой системе социального обеспечения, созданной в 1946 году, не было предусмотрено всеобщего пособия вдовам; пособия предусматривались лишь для вдов, имеющих детей, пожилых (старше 40 лет) и недавно овдовевших. Последняя категория вдов до недавнего времени получала пособие в течение 6 месяцев после смерти мужа, которое было заменено на единовременное.

Эти пособия выплачиваются только женщинам, овдовевшим до достижения пенсионного возраста (пособия для вдовцов не существует).

По достижении пенсионного возраста женщина, не имеющая собственного права на страховую пенсию (а это большая категория лиц среди старшего поколения), получает

пенсию в сокращенном размере, исчисленную на основе страхового стажа ее супруга, или в полном размере, если она вдова. Эта пенсия не считается, однако, как вдовья, а рассматривается просто как базовая пенсия, приобретенная вследствие "унаследованного права". Эта техническая тонкость частично объясняет, почему Великобритания, по сравнению с другими странами, тратит так мало средств на выплаты по случаю потери кормильца.

Существование социальных выплат вдовам вызывает все больше вопросов по мере возрастающей занятости женщин на рынке труда и уменьшения численности вдов в связи с сокращением мужской смертности. Выплаты овдовевшим матерям оправданы, но в современном обществе такие женщины составляют лишь небольшую долю "неполных семей" в связи с тем, что потеря супруга происходит чаще по причине развода, а не из-за его смерти.

Рассматривался вопрос о введении пособия для всех неполных семей (как в Дании), и в настоящее время уже имеется небольшое пособие для одиноких родителей в рамках системы пособий на детей.

В отличие от базовой пенсионной системы в государственной системе пенсий, зависящих от величины заработка (SERPS), пенсии вдовам предоставляются независимо от возраста и наличия детей. Такие же требования предъявляются и к частным пенсионным системам, взявшим на себя обязательства альтернативно осуществлять пенсионное обеспечение не ниже уровня, установленного по государственной системе.

Пособие в связи с несчастными случаями на производстве. Это пособие многими также рассматривается как анахронизм, относящийся ко времени, когда еще не было общего социального страхования. Возникает вопрос, почему нетрудоспособные люди должны получать различные пособия в зависимости от причины их нетрудоспособности. Большинство "льгот" по отношению к производственным травмам в настоящее время ликвидировано (напр., более высокий размер пособия по временной нетрудоспособности и пособия вдовам) за исключением основной выплаты - пенсии по инвалидности.

В отличие от большинства систем в европейских странах и от довоенной британской системы действующая в настоящий момент в Великобритании система пенсий в связи с несчастными случаями на производстве исходит не из факта потери заработка, а из факта потери "удовольствия от жизни". Это приводит к произвольному толкованию понятия полной нетрудоспособности, с которой связывается выплата определенной денежной суммы, пропорционально уменьшающейся при меньшей степени нетрудоспособности. Размер такой пенсии не зависит от величины заработка. Таким образом, можно говорить, что в Великобритании в этом плане имеется пенсия при частичной инвалидности,

выплачиваемая работающим инвалидам. Отсутствие альтернативного пособия в национальной системе страхования ведет к росту количества обращений и усложняет судебные процедуры.

Взносы работодателей в систему страхования в связи с несчастными случаями на производстве уплачиваются в одинаковых размерах и не зависят от уровня травматизма на предприятии. Вместе с тем перенос большей части расходов в связи с временной нетрудоспособностью по болезни на работодателей должен явиться для них сильным стимулом для улучшения условий труда с целью снижения уровня травматизма и заболеваемости.

Уроки для России

Общая структура социального страхования. Высокоцентрализованная национальная система страхования в Великобритании при отсутствии самостоятельных фондов и нечетком разграничении средств социального обеспечения и общих финансовых ресурсов правительства напоминает систему, которую России пытается изменить с 1991 года. Возможно России и следует обратиться к германской и французской моделям социального обеспечения, однако существование британской системы (так же как американской и скандинавских систем) доказывает, что государственная централизованная система совместима с демократией и рыночной экономикой.

Недавно в Великобритании функции управления социальным страхованием и социальной помощью были переданы ряду "учреждений", главным из которых является Агентство социальных выплат, управляющее сетью из 500 местных органов. Это в определенной степени обеспечивает автономность в управлении, хотя персонал сохранил статус государственных служащих Министерства социального обеспечения, и это не является шагом к отделению социального обеспечения от государства.

Очевидно, что России не следует обращаться к опыту Великобритании по вопросу организации автономных учреждений социального обеспечения. Однако британский опыт по компьютеризации системы социального обеспечения представляет интерес, поскольку является крупнейшей в Западной Европе программой в этой области. Компьютеризация системы началась в 1946 году (это было первое гражданское применение компьютерной технологии), затем в 1980 году были внесены изменения с тем, чтобы открыть прямой доступ каждому местному органу к центральной компьютерной базе данных в Ньюкастле. Работники советского социального обеспечения проявили значительный интерес к этим достижениям и посетили Великобританию для изучения этого опыта в 1989 году.

Частные пенсии. Рабочая группа по реформе пенсионного обеспечения при Министерстве социальной защиты населения России предлагает создать в России

трехуровневую структуру, отличающуюся от действующей в Великобритании: базовые пенсии, государственные пенсии, связанные с прошлым заработком, и частные системы. Основное различие состоит в том, что в британской системе два яруса взаимодействуют между собой через механизм выхода из государственной пенсионной системы и его осуществления частными пенсионными системами, альтернативными государственным.

Желательно ли допускать выход из государственной пенсионной системы и осуществлять обязательное пенсионное обеспечение через частные системы - это спорный вопрос. В Великобритании это было неизбежно, так как частные системы, выплачивающие пенсии, связанные с прошлым заработком, существовали там в широком масштабе еще до того, как была введена подобная государственная система. Альтернативой допуска частных систем к осуществлению государственного пенсионного обеспечения было бы их сильное сокращение, что было политически неосуществимо даже для правительства левой ориентации.

В правительстве Великобритании в 1984 году бродила мысль ликвидировать государственную систему пенсий, связанных с заработком, и передать функцию осуществления дополнительного пенсионного обеспечения частным системам. Однако вскоре стало ясно, что без условия обязательного характера такого вида страхования (со стороны государства или профсоюзов) даже при щедрых налоговых льготах работодатели и страховые компании не будут заинтересованы в страховании низко оплачиваемой половины трудящихся. Там, где существует всеобщий охват населения частными страховыми системами, он был достигнут либо благодаря авторитарной власти в государстве, как, например, в Чили, либо через мощное профсоюзное движение, как в Швеции. Его никогда не достичь добровольными действиями работодателей, частных лиц или их страховщиков.

По мнению автора, который в течение нескольких лет проработал в британских органах социального обеспечения, занимающихся допуском частных систем к осуществлению альтернативного государственному дополнительного пенсионного обеспечения, не следовало бы предпринимать попыток допущения частных систем к альтернативному осуществлению государственного пенсионного обеспечения. Частным системам должно быть позволено "действовать наверху" хорошей государственной системы в качестве добровольного дополнения. Это, однако, неизбежно означает, что вначале они будут заниматься только лучше оплачиваемыми трудящимися или молодыми и перспективными работниками.

Опыт Великобритании в области частных пенсионных систем показывает, что как профессиональные системы работодателей, так и системы личного страхования, имеют свое

место в этой системе. Причем системы личного страхования будут особенно притягательны для тех, кто собирается часто менять место работы или рассчитывает на периоды "самозанятости". Оба типа пенсионных систем представляют серьезные проблемы для государственной политики в этой области (например, в отношении к людям, часто меняющим работу, или в плане сохранности прав, или в отношении беспринципности при продаже страховых полисов). Это потребовало введения широкого государственного регулирования данной сферы в Великобритании даже правящими кабинетами, несклонными к регулированию частного сектора.

Представляет ли британская система регулирования этой сферы интерес для России, зависит от того, потребует ли Россия, чтобы частные системы, когда они появятся, осуществляли финансирование частных пенсий посредством накопления средств либо, как в Германии, финансировали их путем создания соответствующих резервов на балансовых счетах предприятий. Если предпочтение будет отдано накопительной системе финансирования, британский опыт может оказаться очень полезным, так же как американский и нидерландский. Тот факт, что Россия в настоящее время имеет возможность дать новый старт для своего пенсионного законодательства, даст ей возможность более фундаментально подготовить закон о пенсиях, чем это могла сделать Великобритания, где пенсионная система основана на древнем трастовом законодательстве, созданном для охраны семейных прав наследования и в которое не всегда легко укладываются современные пенсионные системы.

Государственная система пенсий, зависящих от величины заработка (SERPS).

Эта система создана по образцу германской системы, где размер пенсии определяется из средней величины заработка в течение всей жизни. Она располагает стандартным набором выплат для трудящихся как частного, так и государственного секторов, не предусматривая льгот для отдельных групп, за исключением недавно введенной льготы по "защите семейных обязанностей" (эквивалент приравненного к страховому периоду времени на воспитание детей). Безусловно, имеются специальные пенсии для государственных служащих, но они являются не составной частью SERPS а отдельной системой, которая считается профессиональной системой, где работодателем выступает правительство, и регулируется законодательством для частных пенсионных систем. Это могло бы быть одним из возможных решений проблемы льгот в современной пенсионной системе России.

Базовые пенсии. Базовые пенсии, выплачиваемые в твердых размерах, введение которых предусмотрено рабочей группой при Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации, должны обеспечить базовый доход для пожилых, инвалидов и детей, потерявших родителей, на не страховой основе. Британская система базовых пенсий

финансируется за счет страховых взносов, но построена таким образом, что почти все могут приобрести право на базовую пенсию. Те же, кто по тем или иным причинам не приобрел такого права, сможет получать эту пенсию без каких-либо условий по достижении 80-ти лет. В России было бы предпочтительнее создать систему базовых пенсий без страхового фасада, при условии отсутствия каких-либо непреодолимых политических или психологических причин для его возведения.

Размеры базовых пенсий следовало бы установить, если это возможно, на достаточно высоком уровне для того, чтобы предотвратить обращение за социальной помощью за исключением особых случаев. Этот уровень также должен быть основан на каких-либо объективных показателях (например, стоимости потребительской корзины), а не определяться простым политическим решением, как это происходит в Великобритании.

Другие пособия

а) Инвалидность. Рост количества обращений за пособиями по инвалидности, как представляется, является общей тенденцией для всех европейских стран, включая Россию. В этом отношении планируемые в Великобритании реформы представляют интерес для всех стран. Более сложный комплекс изменений, преследующих те же цели, проводился в последние три года в Нидерландах.

б) Пособия по болезни и материнству (беременности и родам). В последние десять лет в Великобритании проводится политика (в противоположность российской) переноса расходов и осуществления выплаты этих пособий от государства на работодателя. Эта политика не получила поддержки со стороны британских работодателей, и правительство пыталось было купить их согласие посредством более чем пропорционального снижения взносов работодателей на социальное обеспечение.

Однако, главным мотивом, побудившим правительство снизить взносы работодателей, явилось не желание получить благосклонное отношение работодателей к этой политике, а стимулирование занятости.

Аргументом в пользу возложения прямой ответственности работодателя за выплату пособий по временной нетрудоспособности является то, что она увеличивает их заинтересованность в контроле над уровнем пропуска работы по причине болезни. Британский опыт свидетельствует, что этот уровень может сильно отличаться на предприятиях одной и той же отрасли без всяких других видимых причин, кроме отношения работодателя.

в) Пособия по безработице. Характерной чертой британской системы пособий по безработице является сочетание пособий по социальной помощи, предоставление которых не ограничено временными рамками и на которые опираются страховые пособия в низком

твердом размере, выплачиваемые в течение ограниченного периода времени. Текущая тенденция состоит в том, чтобы сместить акцент со страхового аспекта пособия на аспект социальной помощи.

Этот вариант не может быть приемлемым для России до тех пор, пока она не будет иметь более развитую программу социальной помощи.

Однако, как представляется, российским органам власти было бы целесообразно рассмотреть возможность замены действующей у них сложной структуры страховых выплат, связанных с заработком, на выплаты в твердых размерах. Это могло бы позволить увеличить продолжительность выплаты пособий для некоторых получателей. С приходом массовой безработицы польские власти были вынуждены принять систему выплат в твердых размерах. России, возможно, следовало бы заблаговременно рассмотреть эту возможность.

г) Пособия по случаю потери кормильца. В обществе, где для женщин стало нормальным явлением работать большую часть жизни, существуют серьезные доводы против выплаты пособий по случаю потери кормильца вдовам. В то же время следует признать тот факт, что воспитание детей (и уход за родственниками-инвалидами) сокращает возможность зарабатывать на жизнь, а также то, что одинокие родители сталкиваются с особыми проблемами в области занятости.

В этом отношении скорее Великобритании есть, чему поучиться у России, а не наоборот. Возможно, стоило бы рассмотреть возможность исключения пенсий вдовам из новой российской пенсионной системы в обмен на включение времени ухода за детьми в учитываемый стаж для определения размеров страховых пенсий по старости и инвалидности.

д) Пособия в связи с несчастными случаями на производстве. Великобритания стремится уйти от предоставления этого особого набора льгот, которые не представляется обоснованными с точки зрения справедливости. Это очень сложный процесс, так как профсоюзы являются яркими защитниками существующей системы (хотя упадок угледобывающей отрасли ослабил силы их основного защитника). В 1966 году Нидерланды ликвидировали свою систему пособий в связи с несчастными случаями на производстве, что было достигнуто ценой распространения ее на всех инвалидов.

В настоящее время в России отсутствует специальная система пособий в связи с несчастными случаями на производстве. Прежде, чем ее создавать, стоило бы подумать, надо ли создавать привилегированную группу инвалидов, чьи преимущества трудно доказуемы, но способны провоцировать давление со стороны других групп инвалидов с целью приобретения таких льгот. Довод, будто бы дифференцированная шкала взносов способствует улучшению техники безопасности на производстве, не всегда подкрепляется

международным опытом. Большая ответственность работодателя за расходы в связи с пропуском работы по болезни, возможно, представляется более правильным способом стимулирования усиления ответственности работодателей за условия труда.

6. Всеобщие или универсальные пособия

Медицинская помощь

Ранее было показано, что Великобритания является страной с относительно низким уровнем расходов на социальную защиту, отдает предпочтение социальным выплатам, осуществляемым при наличии нуждаемости, и имеет относительно слабую систему социального страхования, т.е. характеризуется всеми основными признаками "либеральной" системы. Поэтому кажется довольно странным существующее в Великобритании сочетание этих признаков с элементами, которые обычно рассматриваются как типичные для "социал-демократической" системы. В частности, в 1948 году страна отказалась от системы обязательного медицинского страхования, управляемого независимыми фондами взаимопомощи, очень похожей на системы, существовавшие в других европейских странах и действовавшей в Великобритании с 1911 года. Медицинское обслуживание было национализировано и была организована Национальная служба здравоохранения (НСЗ).

Длительное время Великобритания была единственной страной с рыночной экономикой, в которой существовала национальная служба здравоохранения. Сейчас половина стран ЕС имеет такие службы, а в другой половине действуют системы медицинского страхования. Это, как представляется, вызвано частично тем, что национальные службы здравоохранения позволяют более эффективно осуществлять контроль за расходами на медицинскую помощь.

Национальная служба здравоохранения управляется не непосредственно центральным правительством, а через региональные и районные органы здравоохранения, формируемые и финансируемые центральным правительством. Советы этих органов не являются выборными, а назначаются таким образом, чтобы в них были представители местных органов власти и других групп, заинтересованных в эффективной работе соответствующих органов здравоохранения. Еще три года тому назад Национальная служба здравоохранения была монолитной организацией, финансировалась сверху вниз, владела всеми больницами и заключала контракты со всеми врачами, практикующими вне больниц. Имея почти миллионом сотрудников, Национальная служба здравоохранения считалась второй по величине организацией в Европе, уступавшей только Красной Армии.

За последние три года эта служба была реорганизована с целью создания рынка медицинских услуг. Районные органы здравоохранения больше не финансируют больницы в своих районах, а покупают услуги у них или у любых других больниц, где они дешевле,

лучше или доступнее. Каждая больница должна обеспечить свое "выживание", продавая услуги своему или другому районному органу здравоохранения либо объединениям врачей общей практики - "держателей средств"(см.ниже).

Одним из результатов этих изменений явилось то, что некоторые больницы с высокой структурой расходов, в основном в Лондоне, были вынуждены закрыться или слиться с другими учреждениями. Эта теория "разделения продавца и покупателя услуг" применяется теперь в других сферах предоставления услуг государством как на центральном, так и на местном уровнях, а именно, в местных органах социального обслуживания.

Большинство врачей являются специалистами, работающими в больницах на ставке. "Врачи общей практики", известные иначе как "семейные врачи", которые работают вне больниц, - это врачи широкого профиля, оказывающие первую помощь и направляющие более тяжелых больных на лечение к специалистам. Теоретически они являются "самозанятыми" трудящимися, работающими по контракту с Национальной службой здравоохранения, получают плату в основном в зависимости от количества зарегистрированных у них пациентов ("подушная плата"). В 1948 году врачи общей практики в основном работали индивидуально в собственных домах. В настоящее время обычным явлением стало партнерство нескольких врачей, принимающих в специальных помещениях, где имеется также секретариат и средний медицинский персонал.

Одним из нововведений в ходе реформирования Национальной службы здравоохранения явилось разрешение объединениям врачей общей практики быть "держателями фонда", т.е. стать покупателем услуг у больницы от имени своих пациентов точно так же, как в более широком плане районный орган здравоохранения покупает услуги от имени своего района. Этот аспект реформы до сих пор находится в развитии, и большинство врачей общей практики еще не являются "держателями фонда". Предоставление такого права врачам общей практики основывается на теоретической посылке, что они являются самым близким к пациенту звеном, влияющим на его выбор. Пациент, не имеющий специальных знаний, без посторонней помощи не сможет сделать правильного выбора, и такой выбор ему должен помочь осуществить семейный врач.

Система "подушной платы" сделала почти невозможной для врачей-специалистов практику вне больниц, за исключением тех немногих, кто обладает достаточно высокой репутацией, чтобы иметь собственную клиентуру.

Частное медицинское обслуживание широко распространено в настоящее время как дополнение к Национальной системе здравоохранения, в основном для несрочных случаев хирургии, так как доступ к этому виду услуг через Национальную службу здравоохранения

обычно очень замедлен. Значительная часть частных медицинских услуг предоставляется врачами Национальной службы здравоохранения в ее учреждениях и оплачивается через страховые программы работодателей, которые через такие программы часто предоставляют дополнительные льготы для персонала, имеющего высокое положение на предприятии.

Семейные пособия

Другим важным всеобщим или универсальным пособием в системе социальной защиты Великобритании является пособие на ребенка, известное ранее как семейное пособие. Здесь нет дополнительных семейных пособий, которые можно найти в других европейских странах, таких как оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, однако размер основного пособия находится на относительно высоком уровне, особенно для небольших семей с маленькими детьми. Для родителей с двумя маленькими детьми реальная стоимость пособия выше, чем в любой другой стране ЕС (за исключением Бельгии и Люксембурга). Размер пособия на первого ребенка выше, чем на последующих детей, и эта практика совершенно противоположна той, что обычно применяется в европейских странах, где размер пособия повышается по мере увеличения семьи (во Франции, например, не существует пособия на первого ребенка). Это отражает полное отсутствие демографической направленности в предоставлении семейных пособий в Великобритании, которые обычно рассматриваются как средство предотвращения детской бедности. Пособие выплачивается в одинаковом размере до достижения ребенком 16 лет или завершения им среднего образования.

До 1967 года семейные пособия предоставлялись параллельно с системой налоговых льгот, которые по своей природе давали преимущества семьям с высокими доходами. В тот год налоговые льготы были отменены, размеры пособий значительно повышены. В настоящее время существуют предложения сделать характер системы еще более прогрессивным путем введения налогообложения на сами пособия.

Не существует положения, в соответствии с которым правительство должно корректировать размер пособия на детей, и в течение нескольких лет он подвергался обесценению из-за инфляции. В последующем правительство расширило систему семейных кредитов, предоставляющую надбавки к зарплате многодетным семьям с низкими доходами (см. главу о социальной помощи). Предполагалось, что в конечном итоге всеобщее пособие на детей будет отменено, однако эта политика оказалась непопулярной и была резко изменена в 1990 году, когда было введено пособие на первого ребенка в более высоком размере.

Пособия по инвалидности и по уходу за инвалидом

Страховое пособие по инвалидности вызывает сомнения, если его главной целью является содержание инвалида, а не возмещение прошлых заработков; естественно, что лица, потерявшие трудоспособность до начала трудовой деятельности (напр., инвалиды с детства), не могут иметь страхового стажа. Британская система преодолела эту проблему, введя не страховое пособие, предоставляемое без проверки нуждаемости для тяжелых категорий инвалидов, не имеющих страхового стажа, известное как пособие в связи с тяжелой инвалидностью. Размер этого пособия немного ниже, чем у страхового, по-видимому, для того, чтобы дать застрахованным некоторые преимущества в обмен на их взносы.

Существует еще несколько небольших пособий для инвалидов, которые также предоставляются только по медико-социальным критериям.

Пособие на уход и прожиточное пособие по инвалидности имеют целью компенсировать дополнительные расходы, связанные с инвалидностью. Первое из них предназначено для пенсионеров, а второе для более молодых людей. Пособие на уход может выплачиваться в двух размерах, а прожиточное - в пяти в зависимости от степени потребности в уходе и степени мобильности их получателей.

Прожиточное пособие по инвалидности введено относительно недавно как форма компенсации при более легких формах инвалидности, которые ранее не были охвачены существовавшими системами. Оно было введено частично потому, что в основном пособии по инвалидности отсутствовала связь с предыдущим заработком. Это также способ помочь частично нетрудоспособным людям, так как пособие выплачивается лишь тем, кто в данный момент не может работать.

Пособие по уходу за инвалидом (в отличие от пособия на уход) представляет особый интерес, так как оно предоставляется не инвалидам, а лицам, осуществляющим уход. Это пособие не имеет точных аналогов в Европе, за исключением Ирландии, где существует такое же пособие. Оно имеет целью предоставление содержания человеку (напр., жене или дочери), который оставил работу, чтобы ухаживать за взрослым инвалидом. Для его получения не требуется страхового стажа и проверки нуждаемости, а только свидетельство того, что инвалид нуждается в уходе (таким свидетельством может являться факт получения пособия на уход или прожиточного пособия по инвалидности) и что лицо, осуществляющее уход, тратит на него такое количество времени, что не может быть занятым полный рабочий день.

У этого пособия интересная история: небольшая уступка, сделанная в отношении отдельной группы лиц (незамужних дочерей родителей-инвалидов), привела к тому, что

правительство Великобритании было вынуждено распространить ее на значительно большее количество людей благодаря вмешательству Европейского Союза, потребовавшего соблюдения принципа равенства обращения.

Уроки для России

Медицинская помощь

Можно провести интересные параллели между российской и британской системами медицинской помощи и теми усилиями, которые предпринимаются в настоящее время в обеих странах для перестройки этих систем. В обеих странах оказание медицинской помощи находится главным образом в руках государства. Обе страны пытаются ввести элементы конкуренции в рамках государственной монополии, сохраняя в основном бесплатность медицинской помощи для населения. В обеих странах также делаются попытки осуществления контроля за стоимостью медицинской помощи и устранить избыточные мощности.

Россия решила пойти по пути введения системы медицинского страхования, частично осуществляемого частными страховыми компаниями (в некоторой степени аналогичной реформированной нидерландской и новой чешской системам). Возможность введения медицинского страхования рассматривалась и в Великобритании, которая выбрала, в конечном итоге, "разделение покупателя и продавца" медицинских услуг.

Оба эти решения не являются взаимоисключающими. В очень ограниченной российской системе медицинского страхования еще есть место для развития отношений покупатель-продавец и конкуренции между медицинскими учреждениями за пациентов с помощью цен на медицинские услуги и качества последних.

В России уже начали развивать врачебную специализацию общей практики. Очевидно, что российские руководители в медицинской области знакомы с британской системой медицинской помощи, которая до сих пор сама еще находится в стадии изменений. Во всех европейских странах системы медицинской помощи сталкиваются с общими проблемами, связанными с контролем за стоимостью лекарств, и в последние годы каждая страна проводила различные эксперименты в этой области.

Опыт каждой страны заслуживает внимания, напр., "ограниченный список" в британской национальной системе здравоохранения, который имеет аналоги в некоторых других странах.

Семейные пособия

Возможно самым главным выводом, который можно сделать на основании британского опыта в области семейных пособий, является то, что их выплату очень трудно прекратить даже в том случае, если вместо них вводятся более щедрые пособия, основанные на проверке нуждаемости. Россия не отказывается от системы семейных пособий и не должна этого делать. Это адресные пособия, охватывающие группу населения, где бедность более распространена, чем среди пожилых (по крайней мере, в Великобритании).

В последние годы в Европе и Америке проявлялись различные тенденции к снижению уровня жизни семей с детьми по сравнению с остальным обществом и с пожилыми, которые выходят из бедности благодаря тому, что государственные и частные пенсионные системы стали достигать своей "зрелости" (замечание переводчика - актуарный термин для выражения состояния накопительных пенсионных систем, при котором начинается выплата пенсий в полном размере, предусмотриваемом пенсионной системой). В современных системах социального обеспечения существует риск чрезмерного обеспечения пожилых за счет детей.

Пособия инвалидам и лицам, осуществляющим уход.

Многие более мелкие пособия по инвалидности, характерные для Великобритании, обусловлены отсутствием пенсий по инвалидности частично нетрудоспособным (пенсии по III группе инвалидности в российской системе). Их преимущество, однако, заключается в том, что они предоставляются инвалидам, которые не приобрели права на пенсию по инвалидности из-за отсутствия необходимого трудового стажа. Существующее в Великобритании пособие на уход также является формой признания инвалидности, которая развилась после достижения пенсионного возраста.

В докладе рабочей группы по подготовке концепции реформы системы пенсионного обеспечения при Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации детально не рассматривается вопрос о пенсиях по инвалидности. При более глубоком изучении этого вопроса, возможно, что будет рекомендовано ликвидировать пенсии по III группе инвалидности. В этом случае, очевидно, потребуется заменить их на пособия, подобные британскому прожиточному пособию по инвалидности.

В отношении базовых пенсий в реформируемой российской пенсионной системе предлагается выплата этих пенсий в твердых размерах на уровне прожиточного минимума. Такой низкий уровень базовых пенсий мог бы быть более приемлемым, если бы он увязывался с системой пособий на уход, которая признавала бы, что при увеличении инвалидности жить становится все дороже. Во многих случаях такие пособия покрывали бы расходы, которые несут местные бюджеты по стационарному и домашнему обслуживанию.

Уход за инвалидом, осуществляемый его родственниками, должен получить такое же признание, как и уход за детьми. Британское пособие по уходу за инвалидами в большинстве случаев представляет собой форму оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком, в которой родители и дети исполняют противоположные роли. Даже в том случае, если в России при существующей ситуации будет практически невозможно ввести пособие для лиц, осуществляющих уход, следовало бы рассмотреть возможность усиления социальной защиты лиц, выполняющих свои семейные обязанности, в рамках системы государственных трудовых пенсий в отношении ухода как за инвалидами, так и за детьми.

Заключительные замечания

Система социального обеспечения Великобритании отличается от бисмаркианских систем, действующих в большинстве европейских стран. Это не та система, которую Россия, вероятно, хотела бы взять за образец. Однако сам факт ее отличия показывает, что бисмарковские системы не являются единственным и "естественным" способом организации социальной защиты в демократической стране с рыночной экономикой.

Хотя многие детали британской системы не могут быть использованы в российской системе, однако она позволяет сделать ряд важных выводов в более широком плане.

Социальная помощь. Британский опыт показывает важную роль действенной программы социальной помощи, на которую должны опираться пособия страхового и всеобщего или универсального характера, особенно в области обеспечения длительно безработных граждан.

В настоящее время Великобритания располагает значительным опытом в области предоставления доплат к заработной плате многодетным семьям и инвалидам, который представляет особый интерес как попытка освобождения системы от де стимулирующих факторов для получения более высоких заработков такими лицами.

Социальное страхование. Структура пенсионной системы Великобритании похожа на структуру, которая предлагается в России. Поэтому более внимательное ее изучение могло бы быть весьма полезным. Если в России с течением времени предусматривается создать систему частных пенсионных программ, финансирование которых будет осуществляться методом капитализации, то было бы благоразумно заранее разработать механизм регулирования этой сферы деятельности. Имея шанс начать все заново, на основе британского опыта можно было бы сделать российскую систему более совершенной.

Что касается пособий по временной нетрудоспособности, то стоило бы подумать о возможности возложения финансовой ответственности за пропуск работы по болезни на предприятия с тем, чтобы они глубже осознавали факторы, обуславливающие эти расходы. Британский опыт в отношении обеспечения по безработице показывает необходимость

создания эффективной системы пособий для длительно безработных лиц и предполагает, что система пособий в твердых размерах помогла бы России более легко выйти из предстоящих трудностей в связи с ожидаемым ростом численности длительно безработных. Текущая политика Великобритании дает возможность задуматься о том, отвечают ли пособия вдовам и в связи с несчастными случаями на производстве требованиям современной системы социальной защиты.

Медицинская помощь. Меры, предпринимаемые в настоящее время по перестройке Национальной системы здравоохранения в Великобритании с целью создания рынка медицинских услуг, могут представлять большой интерес для реформирования системы медицинской помощи в России. В свете современного развития системы здравоохранения в России также представляет интерес вопрос, касающийся роли, которую играют врачи общей практики в британской системе здравоохранения.

Семейные пособия. Попытка Великобритании заменить всеобщие или универсальные пособия на пособия, предоставляемые при условии проверки нуждаемости, окончилась неудачей. Если создатели российской социальной политики пытаются идти по тому же пути, им следует обратить внимание на британскую систему семейного кредита.

Пособия инвалидам и лицам, осуществляющим уход. Пособия инвалидам и лицам, осуществляющим уход, предоставляемые в Великобритании по социально-медицинским критериям, интересны тем, что они компенсируют недостатки страховых пособий для инвалидов.

ГЕРМАНИЯ

Последние тенденции: переориентация системы и сокращение расходов

1. В последние годы развернулась оживленная дискуссия вокруг дальнейшего развития системы социального обеспечения Германии. В центре обсуждения оказалась необходимость сокращения размеров социальных выплат в связи с недостатком финансовых средств и переориентации средств для обеспечения дополнительных потребностей социальной защиты. Споры еще более усилились в ходе объединения Германии в 1990 году и в последующем. Пересмотр состояния и функционирования систем социального обеспечения был вызван как внешними событиями, так и внутренними, присущими системе проблемами. Среди последних событий, вызвавших продолжение дискуссии, были необходимость бюджетного финансирования расходов на социальное обеспечение в Восточной Германии, финансовые трудности в связи со спадом в экономике, а также угроза того, что существующий высокий уровень безработицы приведет к обнищанию определенных групп населения, таких, например, как длительно безработные, одинокие матери и семьи с низкими доходами.

2. Долгосрочные тенденции, связанные с демографическими тенденциями, такими как старение населения, возросшей миграцией, а также с глобализацией и интегрированием мировой экономики, ставят под угрозу действующую систему социального обеспечения и требуют в конечном итоге большей ответственности в отношении расходов. Наконец, была и остается необходимость оценки действенности и эффективности существующей системы, а также переориентации системы социального обеспечения на обеспечение будущих потребностей, которые возникнут в связи с изменением структуры населения.

3. Ответом на этот широкий спектр проблем явились многочисленные предложения о том, как устранить недостатки действующей системы социального обеспечения. Среди наиболее важных предложений следует назвать: сокращение размеров социальных выплат по различным видам социального обеспечения; реформа финансирования социального обеспечения, предусматривающая снижение его нагрузки на стоимость рабочей силы посредством частичного переложения расходов на бюджет либо перехода на финансирование путем капитализации средств; приватизация учреждений социального обеспечения или их функций; усиление актуарных принципов в социальном обеспечении; введение всеобщего базового дохода.

Переходный период во время объединения Германии

4. С самого начала процесса объединения Германии вопросы социальной политики оказались в центре политического и общественного внимания. Когда весной 1990 года были начаты первые переговоры о валютном союзе двух немецких государств, стало ясно, что такой союз имело смысл устанавливать только в связи с созданием экономического и социального союза.

5. Если в то время два немецких государства легко договорились о том, что экономический и валютный союз должны создаваться в правовых и организационных рамках ФРГ, то принципы создания социального союза явились объектом трудного обсуждения, причем не столько между политическими лидерами, сколько между заинтересованными группами. В основном следовало ответить на два вопроса.

6. Первый вопрос возник из-за существенных концептуальных различий между системами социального обеспечения Восточной и Западной Германии: система, действовавшая в Восточной Германии, в основном предоставляла низкие некорректируемые социальные выплаты в твердых размерах, некоторые из которых были совершенно недостаточны. Кроме того, имелся целый ряд специальных доплат, предоставляемых "привилегированным" группам населения. К тому же система социального обеспечения была неполной, так как не предоставляла пособий по безработице, социальной помощи и на жилье. Напротив, выплаты по системе социального обеспечения ФРГ связаны с доходом и постоянно корректируются. Вопрос состоял в том, в соответствии с какими принципами должно быть осуществлено объединение систем социального обеспечения обоих государств. Теоретически, были возможны три решения:

- (1) каждая часть страны первоначально может сохранить свою собственную систему социального обеспечения;
- (2) Восточная Германия может принять систему Западной Германии;
- (3) создание новой системы для обеих частей страны, которая воплотила бы в себе достоинства обеих систем и устранила их недостатки, используя таким образом возможность переориентировать, улучшить и модернизировать существующую систему.

7. Второй вопрос: как может финансироваться система социального обеспечения в Восточной Германии в период ожидаемого спада в экономике - возник из-за огромных экономических различий между Восточной и Западной Германией.

8. Было найдено следующее решение. Восточная Германия в основном приняла принципы социальной политики Западной Германии, сохранив при этом на определенное время некоторые элементы системы бывшей ГДР. Для финансирования пенсионного обеспечения, страхования по безработице и государственных пособий по социальному

обеспечению был определен механизм осуществления ассигнований. Размеры взносов на пенсионное обеспечение и страхование по безработице в Восточной и Западной Германии были одинаковыми. В 1993 году общая сумма денежных средств, переведенных из Западной Германии в Восточную, составила 138 млрд. марок ФРГ, в том числе 23% финансовых средств, используемых на социальное обеспечение в Восточной Германии, были переведены из Западной Германии.

9. В силу того, что фонды страхования по болезни в Германии являются по существу местными учреждениями, в Восточной Германии пришлось создавать новые учреждения, которые были вынуждены с самого начала жить самостоятельно. В 1991 году, когда была введена в действие новая система страхования по болезни, размер взносов составлял 12,8% номинальной заработной платы; в 1992 году его удалось снизить до 12,6%. Тем не менее в 1991 году фонды страхования по болезни имели превышение доходов над расходами в сумме 2,8 млрд. марок ФРГ и небольшой дефицит в сумме 260 млн. марок в 1992 году. В 1993 году угроза дальнейшего разрушения финансовой базы фондов страхования по болезни была ликвидирована с помощью важных консолидационных мер. С 1995 по 2004 год ежегодные ассигнования из федерального бюджета в сумме 700 млн. марок будут выделяться на осуществление полной модернизации и переоборудование больниц.

10. Для принятия таких решений было две причины: Прежде всего финансовые ресурсы были ограничены и не позволяли в короткий срок значительно расширить существующие системы, что всегда происходит в ходе структурных реформ. Таким образом, исключался второй вариант решения - принятие системы ФРГ. Кроме того, объединение происходило с такой скоростью, что нельзя было допустить задержки в связи с долгими обсуждениями концепции социальной политики; таким образом был устранен третий вариант решения - создание новой системы. Единственно реальным оказался первый вариант - принятие проверенной модели и использование ее с учетом текущих обстоятельств.

11. Переходный период в отношении социальной политики почти завершен. Приведена в соответствие правовая база, регулирующая социальное обеспечение. Постепенно были созданы новые административные структуры, а существующие ранее трансформированы в соответствии с западногерманской моделью. Учитывая ожидаемый рост числа безработных, прежде всего были созданы службы занятости. Система пенсионного обеспечения ФРГ распространила свою ответственность на территорию бывшей ГДР и создала новые учреждения и организации. Неизменные пенсии в твердых размерах были заменены на постоянно корректируемые, связанные с прошлым заработком и

продолжительностью стажа пенсии. Эта система гарантирует возмещение прошлого заработка на уровне 70% для тех, кто проработал 45 лет и имел средние заработки.

С июля 1990 года степень возмещения прошлого заработка стала единой на всей территории Германии. Номинальный размер средней пенсии в Восточной Германии необычайно вырос с июля 1990 года. В январе 1994 года средняя пенсия мужчин в Восточной Германии уже достигла 86,7% средней пенсии мужчин в Западной Германии. Средняя пенсия женщин в Восточной Германии уже превзошла среднюю пенсию западногерманских женщин. Это явилось следствием большей продолжительности трудового стажа среди восточногерманских женщин.

12. Различия между двумя частями страны могут до сих пор оставаться в отношении качества лечения в стационарах. В настоящее время одной из самых острых проблем социальной и экономической политики является разбалансирование рынка труда, вызванное процессом структурной перестройки экономики и обостренное резким ростом номинальной заработной платы. С осени 1989 года численность занятых полный рабочий день сократилось с 9-10 млн. человек до 6,2 млн. в настоящее время. Численность безработных, резко увеличивавшаяся до 1993 года, стабилизировалась. В июне 1994 года было зарегистрировано около 1,2 млн. безработных. Сокращение численности занятых не влечет за собой соответствующего роста численности безработных. Это связано с тем, что в дополнение к мерам традиционной активной политики занятости, как, например, профессиональное обучение, повышение квалификации и субсидирование труда, для решения этих проблем был использован целый ряд новых механизмов, таких как расширение круга лиц, получающих пособия в связи с занятостью неполное рабочее время, и досрочный выход на пенсию.

Недавний циклический спад в экономике

13. В течение 1990 года экономический спад, пришедший из США, привел к значительному снижению экономической активности в европейских странах. Однако увеличение спроса в 1990 году, вызванное процессом объединения Германии и финансируемое посредством программ капиталовложений в Восточную Германию, помогло в определенной степени преодолеть этот спад.

14. Экономический спад создал финансовые трудности для системы социального обеспечения. Поскольку выше уже говорилось о значительном сокращении занятости в Восточной Германии, имеет смысл вкратце обрисовать ситуацию в Западной Германии. В марте 1992 года численность занятых полное рабочее время достигла 29,5 млн. человек. К июню 1994 года она сократилось до 28,6 млн. человек. В апреле 1991 года безработица

была на самом низком уровне и составляла 1,6 млн. человек. В июне 1994 года было зарегистрировано уже 2,5 млн. безработных.

15. В ближайшей перспективе рост безработицы создаст большие трудности, связанные с финансированием систем социального обеспечения. С одной стороны, безработица ведет к увеличению расходов на социальное обеспечение, так как приходится выплачивать больше пособий по безработице и назначать больше пенсий в связи с досрочным выходом на пенсию. С другой стороны, из-за сокращения налоговой базы уменьшаются доходы системы. В 1993 году социальные расходы в Западной Германии увеличилась с 29,5% до 30,3% ВВП. В связи с этим пришлось увеличить размеры взносов. Для ограничения расходов по системам социального обеспечения были сокращены размеры страховых пособий по безработице, а также проводилась политика регулирования расходов на медицинскую помощь путем сокращения прав и повышения доли медицинских услуг, оплачиваемых самими пациентами. С другой стороны, период выплаты пособий по безработице для пожилых безработных был увеличен.

Возвращение бедности

16. В основе любой социальной политики лежит борьба с бедностью. Проблема бедности после второй мировой войны в результате потери семьями своих кормильцев и утраты и без того скромного уровня благосостояния вследствие инфляции имела большие масштабы. В процессе быстрого экономического развития в 50-е годы бедность не коснулась тех, кто в то время смог принять участие в экономическом развитии. Но она постигла тех, кто к этому времени уже закончил свою трудовую деятельность.

17. Система пенсионного обеспечения того времени гарантировала пенсионерам лишь скромный базовый доход, исходя из предположения, что пожилые люди проживают вместе с их детьми и получают от них поддержку. Однако в послевоенный период из-за большого количества погибших на войне и возросшей урбанизации, повлекшей разъединение семей, эта посылка больше не соответствовала реальности. Таким образом, в шестидесятые годы бедность обычно ассоциировалась с бедностью среди пожилых.

18. Попытка решить эту проблему была предпринята в ходе пенсионной реформы 1957 года, которая повысила уровень пенсий и привязала их к росту валовой заработной платы всего занятого населения. Последовавший за этим рост размеров пенсий привел к значительному сокращению бедных среди пожилых. Так, например, доля пожилых среди получателей социальной помощи снизилась с приблизительно одной трети в 1972 году до 17% в 1990 году.

19. Однако в 70-е годы появились новые группы бедных: молодежь, длительно безработные, а также неполные и многодетные семьи. Причина этого, в общем, кроется в

том, что рынок труда не мог, да и не может до настоящего времени поглотить достаточное количество свободных работников.

20. На рынок труда оказывали влияние два фактора: со стороны спроса - сильный рост цены на нефть в 1975-79 годах сократил количество рентабельных рабочих мест. К тому же рост относительно низкие темпы роста мировой экономики привели к сокращению спроса на экспорт из Германии.

21. Со стороны предложения - на рынок труда пришло поколение "бэби-бума", а также возросла степень трудового участия женщин. Хотя численность занятых после 1977 года снова выросла, однако недостаточно, чтобы предотвратить рост безработицы.

22. До сих пор продолжают выяснять причины неудачи в восстановлении рынка труда. Одной из причин, которую стоит упомянуть, явилось то, что из-за сильных профсоюзов реальная заработная плата была слишком высокой. Кроме того, указывается на структуру заработной платы: для лиц, начинающих свою трудовую жизнь, она была несколько выше заработной платы более старших трудящихся. Молодежи и женщинам, возвращающимся на рынок труда, были, таким образом, поставлены препятствия в трудоустройстве. Этот факт частично отражает структуру безработицы семидесятых годов: высокий уровень безработицы среди молодежи и медленный рост трудовой занятости женщин по сравнению с соответствующими международными показателями.

23. Другая группа, находящаяся под угрозой бедности - это неполные семьи - в большинстве своем одинокие матери. С конца 60-х годов возросло количество разводов и родов среди незамужних женщин. По данным статистического обзора на апрель 1991 года было 2,5 млн. одиноких родителей (мужчин и женщин). Хотя мужья имеют продолжительные финансовые обязательства перед своими бывшими женами, а отцы обязаны содержать своих детей, неполная семья может достичь приемлемого уровня дохода, только если одинокий родитель занят на рынке труда. Но их занятости препятствовал низкий спрос на этом рынке. Кроме того, определенную роль сыграл недостаток детских учреждений.

24. Затянувшаяся безработица усиливает процесс отбора рабочей силы. В ходе этого процесса люди с недостаточными профессиональными знаниями, плохим здоровьем и т.п. увольняются с работы или не имеют никакой возможности начать свою трудовую деятельность. Их шансы найти место работы сокращаются по мере того, как они становятся длительно безработными. В связи с тем, что период выплаты пособия по безработице составляет один год и что получения права на социальную помощь в связи с безработицей обуславливается отсутствием существенных сбережений, длительно

безработные представляют собой еще одну группу населения, все более поражаемую бедностью.

25. Наконец, в 80-е годы понизился уровень дохода трудящихся с низкими заработками. В 70-е годы профсоюзы проводили политику в области заработной платы, направленную на перераспределение доходов. В 80-е годы вследствие продолжительной и высокой безработицы цели политики профсоюзов изменились. Основной их целью стало сокращение продолжительности рабочего времени. Профсоюзы хотели добиться сокращения среднего количества рабочих часов на одного занятого работника.

26. В результате этого рост заработной платы во многих отраслях промышленности постепенно прекратился и реальные заработки снизились. Последствия этого стали особенно заметно проявляться после 1987 года, когда повысилась квартирная плата в связи с возрастающим числом иммигрирующих "этнических" немцев и беженцев.

27. Борьба с бедностью в первую очередь требует определения понятия бедности. В странах ОЭСР черта бедности обычно определяется на уровне 40-60% средних доходов. Другим показателем может служить численность людей, живущих на социальную помощь.

28. В 1990 году около 3,1 млн. человек, т.е. 5,2% всего населения, получали социальную помощь, причем большинство из них получали ее в течение короткого периода времени - около 6 месяцев. Однако, по существующим оценкам, еще приблизительно половина этой численности, имеет право на социальную помощь, но не обращается за ней. Обсуждается вопрос, почему люди отказываются получать пособия социальной помощи. Одной из причин может быть то, что они имеют другие источники дохода, например, поддержка со стороны семьи, или, как гласит русская поговорка, "голь на выдумки хитра". Другой причиной может быть недостаток информации о том, что социальная помощь представляет собой определенное законом право, а не милость со стороны администрации. И, наконец, бытует мнение, что получение пособия социальной помощи унижительно. Чтобы избежать этого, были внесены предложения интегрировать в систему социального страхования (пенсии, страхование по безработице) элементы обеспечения базового дохода либо ввести систему "отрицательного подоходного налога" Однако ни одно из этих предложений до сих пор не было претворено в жизнь. Основной целью социальной политики было ограничение, а не расширение перераспределительного характера систем социального страхования.

29. Большинство получателей социальных пособий по основным видам социального страхования, т.е. пенсий, пособий по болезни, пособий по безработице, обычно не получают (дополнительную) социальную помощь. Это может служить показателем того, что уровень сохранения дохода, обеспечиваемый такими системами, вполне достаточен. Единственным

основным исключением из этого правила являются те, кто нуждается в регулярном уходе. В силу того, что услуги по уходу на дому крайне дороги, финансовые средства одного человека, как правило, недостаточны для их оплаты, и такие люди вынуждены обращаться за социальной помощью. Эта проблема была недавно решена после десяти летий обсуждения, когда в 1994 году был введен новый вид социального обеспечения по уходу (см. ниже).

Процесс европейского сближения

30. Начиная с 1958 года европейские страны стремятся к усилению политического сотрудничества. С первого января 1993 года в Европейском Союзе был введен единый рынок, что означает устранение всех преград на пути движения товаров, услуг, капитала и трудящихся-мигрантов. Запрещается всякая дискриминация в отношении товаров или производительных сил иностранного происхождения.

31. В 1991 году Союз - бывшие Европейские Сообщества - приступил к еще более амбициозному предпрятию: в соответствии с Маастрихтским договором страны-участницы согласились направить свои усилия на создание валютного союза начиная с 1997 года. Поскольку страны-участницы в настоящее время еще сильно различаются по своему экономическому развитию, валютный союз невозможно установить без тщательного процесса подготовки сближения экономик стран-участниц, что по терминологии договора называется "конвергенция".

32. Маастрихтским договором установлен набор критериев для оценки степени "конвергенция" экономики той или иной страны-участницы по отношению к большинству наиболее развитых стран-участниц. Эти критерии предусматривают низкий уровень инфляции потребительских цен, ограничение дефицита годового бюджета центрального правительства до 3% ВВП и сокращение общего государственного долга до уровня, не превышающего 60% ВВП.

33. Все эти критерии предусматривают, чтобы бюджет использовался для экономического развития в довольно ограниченных пределах, а в некоторых случаях ставятся даже ограничения в отношении сохранения социальных расходов на существующем уровне. В этой связи ряд стран, например, Франция, Германия, Италия, начали вводить законодательство, ужесточающие требования для получения социальных выплат. Предпринимаемые в Германии меры направлены на борьбу со злоупотреблениями в сфере социального обеспечения теми, кто работает в "теневой экономике" и уклоняется от уплаты соответствующих взносов, а также теми, кто получает социальные выплаты, не имея на это права.

Международная экономическая конкуренция

34. В конце 80-ых годов общая экономическая ситуация в мире стала неоднозначной: в то время как страны ОЭСР переживали глубокий спад, темпы роста многих стран Восточной Азии, таких как Китай, Малайзия, Сингапур, Южная Корея и Тайвань, оставались высокими. В соответствии с традицией стран, экономика которых ориентируется на экспорт, социальная политика рассматривалась как главный источник продолжающегося спада в промышленно развитых странах. Хотя в докладе КЕС (1993 год) не была обнаружена прямая и устойчивая связь, подтверждающая такую презумпцию, обсуждение этого вопроса продолжает оказывать влияние на политический процесс в указанном выше направлении.

35. В частности, финансирование социальных расходов посредством налога на заработную плату (взносов работодателей и трудящихся) рассматривалось как источник снижения конкурентоспособности, связанной с более высокими затратами на производство. Для иллюстрации этого довода на примере Германии можно привести несколько цифр. В 1992 году на финансирование социальных расходов было собрано 1024,9 млрд. марок. Из них 664,09 млрд. или 64,8% составляли взносы. Остальные средства были почерпнуты из бюджета либо заработаны самими учреждениями социального обеспечения. Это означает, что приблизительно две трети доходов учреждений социального обеспечения ложатся грузом на заработную плату. С учетом подоходного налога эта доля будет еще больше.

36. Взносы на социальное обеспечение составляют 32% всех расходов на заработную плату. Сумма социальных расходов составляла в 1992 году 935,34 млрд. марок.

37. На первый взгляд эта компонента производственных затрат создает неблагоприятные условия конкуренции. В большинстве азиатских стран, а также в странах Восточной и Центральной Европы стоимость рабочей силы намного ниже. Предполагается, что разница в стоимости рабочей силы ведет к сокращению рабочих мест в Германии, особенно в области неквалифицированного труда.

38. В последнее время социальную политику рассматривают как причину безработицы. В исследовании ОЭСР делается попытка доказать, что основными причинами безработицы в Западной Европе являются отсутствие гибкости рынка труда, вмешательство правительств и низкий уровень инвестиций в трудоемкие производства. В связи с этим предлагается принять меры по осуществлению более широкой структурной перестройки. В числе таких мер предлагается увеличить гибкость рынка труда.

39. Хотя социальная политика, на первый взгляд, представляется сферой национальной компетенции, и законодательная власть находится в руках национальных парламентов, продолжительная и высокая безработица в промышленно развитых странах

достигла такого уровня, когда требуется координация политики занятости в международном плане. Этот вопрос впервые обсуждался во время токийской встречи на высшем уровне руководителей стран Большой семерки в июле 1993 года. Затем в марте 1994 года состоялась конференция министров экономики, финансов и социальных дел стран Большой семерки в Детройте. В марте 1995 года в Копенгагене ООН организует встречу на высшем уровне по вопросам социальной политики.

40. Задачей координации социальной политики в международном плане является достижение большей гибкости рынков труда и сокращения таким образом безработицы, а также сохранение необходимого уровня социальной защиты населения во всех странах.

Угроза жизнеспособности системы в долгосрочной перспективе

41. Другой проблемой, вызывающей озабоченность, являются факторы, угрожающие жизнеспособности систем социального обеспечения в долгосрочной перспективе. Значимость этой проблемы стала очевидной не сразу, а открылась постепенно. Инерционность, присущая многим социальным программам, появление новых потребностей, перспективы старения населения, ощущаемые пределы для возможного дальнейшего увеличения налогов или взносов на социальное обеспечение, - все это заставляет задуматься о том, возможно ли будет в долгосрочной перспективе финансировать существующие обязательства в сфере социального обеспечения. Старение населения повлечет рост расходов на старшие поколения и рост потребностей в услугах, особенно в длительном уходе.

Налоговая реформа

42. В условиях все возрастающей международной конкуренции было признано необходимым провести налоговую реформу. Традиционная экономическая мудрость состоит в понимании того, что высокие ставки налога на более высокие доходы ведут к снижению трудового участия за счет ослабления трудовых усилий или сокращения количества часов рабочего времени. При межотраслевом сравнении ставок налога на высокие доходы и прибыли в промышленно развитых странах оказалось, что в Германии такие ставки являются самыми высокими. В связи с этим немецкое правительство начало осуществлять ряд налоговых реформ, направленных частично на то, чтобы облегчить налоговое бремя, и частично на то, чтобы сократить прямые и увеличить косвенные налоги.

43. Однако, поскольку экономических агентов нельзя ввести в заблуждение относительно влияния высоких косвенных налогов на их реальные бюджетные трудности или потребительские возможности, изменение формы налогообложения не представляется правильным выбором. К тому же более высокие косвенные налоги увеличивают разрыв

между себестоимостью товара и его продажной ценой, стимулируя тем самым переход части производства в теневую экономику.

44. Налоговая политика не должна, однако, действовать только в соответствии с принципами, обеспечивающими достижение тех или иных целей, но должна также признавать принцип социальной справедливости. Это означает, что налоговые положения должны учитывать экономические возможности налогоплательщика, а также потребность обеспечения экономического равенства, что требует корректировать распределение дохода и богатств таким образом, чтобы в определенной степени обеспечить равные возможности. Поэтому законодательство не должно облагать налогом прожиточный минимум, и должно учитывать размер семьи путем предоставления налоговых скидок.

Приватизация: сокращение ответственности государства

45. Существует общее мнение, что производительность учреждений государственного сектора ниже по сравнению с учреждениями частного сектора. Следовательно, единственным средством улучшения производительности при производстве специальных услуг является приватизация учреждений, производящих такие услуги, и введение конкуренции в этой сфере. Например, в Германии биржи труда критиковались за низкую эффективность их работы. В результате эта сфера деятельности была недавно открыта для частных предпринимателей, которые теперь могут предлагать свои услуги безработным и предприятиям.

46. Однако в контексте социальной политики приватизация приобретает более широкое значение, чем простая распродажа государственных учреждений частному сектору или открытие рынка для частных конкурентов. Это понятие следует рассматривать в рамках политики передачи на рынок ограниченных ресурсов без ограничения их целевого назначения. Из этого следует, что все товары и услуги должны быть оплачены. В отношении социального обеспечения это означает, что права должны быть куплены, а за полученные услуги должно быть заплачено. В Германии такой переход к личной ответственности был осуществлен в отношении различных видов услуг.

47. Пенсионная реформа изменила и сократила количество и продолжительность приравненных периодов. Реформа страхования здоровья расширила принятые ранее меры, предусматривающие участие пациентов в расходах, а также увеличила виды и долю расходов, осуществляемых непосредственно пациентами. Но, с другой стороны, были введены новые приравниваемые периоды, связанные с уходом за детьми.

48. Анализ распределения доходов показывает существование не только упомянутой выше угрозы бедности, но и появление значительной группы обеспеченных семей. Представителей этой группы особенно часто можно встретить среди так называемых

"молодых пожилых", т.е. людей, недавно вышедших на пенсию после почти непрерываемой трудовой жизни, обеспечивающей заработка и накопления. Для этой группы людей приватизация может даже иметь другой смысл. Для них общество больше не будет понятием, олицетворяющим социальное государство, которое предоставляет социальную защиту "от колыбели до могилы" за счет снижения личной инициативы человека. Новое понятие будет ассоциироваться с более высокой эффективностью учреждений, с качеством услуг и готовностью ответить на запросы более обеспеченных потребителей, желающих выбирать уровень услуг, за которые они хотят платить. ОЭСР предложила называть такое общество "активным обществом".

Переориентация систем социального обеспечения и новые проблемы

49. Обсуждение проблем социального обеспечения в Германии не ограничивалось решением проблем существующих систем, рассматривался также вопрос о том, как социальная политика должна реагировать на новые потребности. Среди этих новых потребностей следует назвать появляющиеся группы трудящихся с низкими зарплатами и бедность, а также возрастающая необходимость координации между социальной политикой, налоговой политикой, политикой рынка труда, ролью женщин и т.д.

50. В ответ на финансовые трудности семей в 1986 году было введено новое пособие по уходу за ребенком. Это пособие предоставляется одному из родителей, оставившему работу, в течение первых 24 месяцев жизни ребенка. Это пособие претерпело несколько изменений. С момента его введения, с одной стороны, оно было расширено, однако стало предоставляться с проверкой нуждаемости для адресования его самым нуждающимся. В силу того, что это пособие не учитывается при определении дохода для предоставления социальной помощи, оно помогает улучшить положение, в частности, одиноких матерей или семей, живущих на социальную помощь.

51. Во второй половине 80-ых годов были осуществлены три важные реформы систем социального страхования. Первая касалась фондов страхования по болезни. Ее целью было регулирование стоимости. Реформа предусматривала ужесточала условия предоставления права, вводила правила, перекладывающие часть расходов на пациента и усиливала меры профилактики.

52. Вторая реформа касалась пенсионного обеспечения. Целью этой реформы была остановка постоянного роста расходов в долгосрочной перспективе. Условия предоставления права на пенсию были несколько ужесточены в отношении приравненных периодов, таких как периоды болезни, безработицы, продолжительного образования или воинской службы. Однако были расширены приравненные периоды в отношении времени ухода за детьми и длительных периодов времени, в течение которых

люди имели низкие доходы. Индексация пенсий в соответствии с ростом средней номинальной заработной платы была заменена на индексацию в соответствии с ростом средней реальной заработной платы. И, наконец, общий пенсионный возраст после 2000 года будет повышен для мужчин и женщин до 65 лет.

53. Наиболее важной мерой (к настоящему времени успешно завершённой) по улучшению действующей системы социального обеспечения явился закон, принятый весной 1994 года, который ввел социальное страхование по уходу. Новый вид социального страхования начнет действовать в 1995 году; он будет независимым в административном и финансовом отношениях, но будет управляться фондами страхования по болезни. Пособия в рамках этого вида социального страхования предоставляются в зависимости от степени нуждаемости в уходе. Предусматриваются как амбулаторные, так и стационарные услуги. Финансирование этого вида социального страхования будет осуществляться путем перераспределения средств.

Структура системы социальной защиты

54. В следующем разделе дается краткое описание структуры системы социальной защиты в Германии.

55. Расслоенная система. Существующая в Германии система социальной защиты является наследием XIX века. На ранних стадиях индустриализации социальная защита как скромная форма борьбы с бедностью осуществлялась муниципалитетами. Однако потребность в обслуживании большого притока трудящихся и членов их семей из других мест оказалась выше возможностей таких форм. Результатом этого явилось появление частных организаций взаимопомощи и, в частности, фондов помощи по болезни. Кроме того, крупные предприятия осуществляли некоторые социальные меры в форме предоставления жилья, оказания помощи в обучении детей, а также в виде небольших пособий по старости.

56. Наиболее важное вмешательство государства в сферу социальной защиты, помимо обеспечения государственных служащих, начинается с реформ Бисмарка в 1880-х годах. Эти реформы ввели системы социального страхования для большинства категорий трудящихся, работающих по найму. К числу таких систем относятся страхование по болезни, страхование в связи с несчастными случаями на производстве, а также страхование по старости и инвалидности. Реформы Бисмарка частично привели к созданию новых учреждений, частично интегрировали существовавшие частные учреждения в новые структуры. В силу многообразия исторических корней система социального обеспечения в Германии состоит из множества учреждений.

57. Общие системы. Для большинства населения социальная защита осуществляется через социальное страхование типичных рисков жизни, таких как болезнь, безработица,

несчастные случаи на производстве, инвалидность и старость. В дополнение к этому система защиты второго порядка, связанная с системой налогообложения, предоставляет пособия на жилье, а также семейные пособия. Такие пособия предоставляются в зависимости от доходов. Наконец, существует система социальной помощи, которая предоставляет пособия при наличии нуждаемости во всех случаях, не охваченных какой-либо из существующих систем, либо тем, кто не имеет права на получение пособий по таким системам.

58. Специальные системы. Специальные государственные системы существуют для государственных служащих, шахтеров и фермеров. Эти системы сильно субсидируются из федерального бюджета и бюджетов земель. Кроме того, имеются обязательные частные системы, находящиеся, однако, под защитой государства, для работников свободных профессий, например, врачей, дантистов, архитекторов, адвокатов.

59. Социальное страхование. Охват системами социального страхования является обязательным для большинства работающих. Однако был введен общий необходимый минимальный уровень дохода для исключения из охвата лиц, занятых непродолжительное время.

60. Здоровье и болезнь. Страхование здоровья является обязательным для всех работающих лиц, доходы которых находятся в пределах установленных нижней и верхней границ. Кроме того, страхование здоровья является обязательным для лиц, проходящих обучение, а также для безработных. Члены семьи работающего, не имеющие самостоятельного дохода, подлежат страхованию без уплаты дополнительных страховых взносов. Для лиц, доходы которых выше установленного предела, имеют право продолжать страховые контракты на добровольной основе. В настоящее время 90 % населения охвачено системами страхования здоровья.

61. Страхование здоровья по частным системам могут осуществлять лица, которые не охвачены обязательными системами либо желают получать медицинскую помощь в соответствии с их личными вкусами: выбор врача, без очередное предоставление медицинской помощи и т.п.

62. Несчастные случаи или производственный травматизм. Эти риски охватываются отдельным видом социального страхования. Все работающие независимо от величины дохода застрахованы по этому виду социального страхования, которое осуществляется целым рядом независимых региональных учреждений. Целью этого вида социального страхования является предотвращение и профилактика несчастных случаев и производственного травматизма. Этот вид страхования предоставляет пострадавшему широкий спектр услуг и пособий для восстановления трудоспособности.

63. Безработица. Страхование по безработице является обязательным для всех лиц работающих с целью получения заработка не менее 18 часов в неделю.

64. Осуществление ухода. В 1993 г. был введен новый вид социального обеспечения, который начнет осуществляться в 1995 г. Он предназначается для тех, кто нуждается в уходе.

65. Пенсионная система. Пенсионная система предоставляет пенсии в случае старости, потери трудоспособности и смерти кормильца. Этот вид страхования является обязательным для всех работающих лиц, доходы которых находятся в пределах установленных минимальной и максимальной границ. Само занятые категории работников могут быть застрахованы в рамках обязательного страхования, которое по их желанию может осуществляться в отношении инвалидности.

66. Системы, связанные с перераспределением налоговых средств. Дополнительные социальные программы финансируются из бюджета либо путем освобождения от уплаты налогов. К числу таких программ относятся программы в отношении предоставления жилья, программы помощи семьям, молодежи, программы обучения профессиям и программы социальной помощи. Пособия, предоставляемые в рамках системы социальной защиты обычно не подлежат налогообложению. Исключение составляют пенсии, выплачиваемые государственным служащим, которые полностью облагаются налогом, а также пенсии, выплачиваемые в рамках системы социального обеспечения, в которых налогом облагается фиктивная часть пенсии, которая получена от прибыли на капиталовложения. Однако, в силу существования дополнительных налоговых льгот для пожилых почти все пенсии, выплачиваемые в рамках системы социального обеспечения, практически не подлежат налогообложению.

67. Жилье. Пособия на жилье предоставляются через систему налогообложения в случае осуществления инвестиций в дом или квартиру путем освобождения от уплаты налогов или предоставления налоговых скидок собственникам жилья, имеющим двух и более детей. В 1965 году было введено пособие, предоставляемые нуждающимся лицам на оплату снимаемого в наем жилья или компенсации текущих расходов, связанных с содержанием дома или квартиры.

68. Пособия на детей. Общие пособия на детей предоставляются путем освобождения от уплаты подоходного налога, а также в форме денежных выплат.

69. Пособия при длительной безработице. Для лиц, которые исчерпали свое право на получение страхового пособия по безработице, предоставляются пособия при условии наличия нуждаемости.

70. Социальная помощь. В 60-е годы была введена система социальной помощи, предназначенной для тех, кто не имеет средств к существованию. Принципы предоставления социальной помощи регулируются федеральным законодательством. Размеры пособий определяются законодательными органами земель, а финансирование и управление осуществляется муниципалитетами.

71. Социальные услуги. Социальные услуги предоставляются целым рядом учреждений, включая государственные организации, частные благотворительные учреждения и частные поставщики услуг. Расходы, связанные с предоставлением таких услуг, осуществляются за счет бюджета или возмещаются различными упомянутыми выше системами по договорным ценам, установленным на основе по душевой оплаты или оплаты за конкретные услуги.

Структура пособий

72. Болезнь. Страхование здоровья включает медицинскую помощь, связанную с предварительными обследованиями состояния здоровья, профилактикой и ранней диагностикой заболевания, болезнью, медицинской реабилитацией, беременностью и родами. Медицинская помощь включает амбулаторную помощь и помощь, оказываемую в стационарных медицинских учреждениях. В 1993 г. затраты на медицинскую помощь, произведенные всеми медицинскими учреждениями составили 352 млрд. марок ФРГ или 11,3 % валового национального продукта (ВНП).

73. Пособия в натуральной форме. В принципе пособия предоставляются в натуральной форме. Соответствующие фонды страхования по болезни заключают контракты с врачами, больницами, аптеками и т.п. на обслуживание застрахованных в случае болезни за счет средств фонда. Фонды возмещают расходы учреждений, осуществляющих обслуживание по нормам, установленным в договоре.

74. В частных компаниях медицинского страхования используется принцип возмещения расходов, понесенных застрахованными.

75. На рынке лекарств были введены новые правила. В настоящее время введена система фиксированных цен. Застрахованные должны нести часть расходов по оплате лекарств в размере 3,00 марки за каждый рецепт.

76. Денежные пособия. В течение первых шести недель болезни работодатель обязан продолжать выплату обычной заработной платы. В некоторых отраслях промышленности на основе трудовых соглашений между профсоюзами и организациями работодателей этот период был увеличен. По истечении указанного периода фонд страхования по болезни выплачивает пособие по болезни в размере 80% обычной заработной платы в пределах установленной максимальной величины заработной платы, с

которой взимаются страховые взносы. Размер пособия не может превышать величины чистого (после вычета налогов) заработка.

Период выплаты пособия не ограничен, однако, в отношении одного и того же заболевания он не может превышать 78 недель в течение трехлетнего периода времени.

76. Пособия по безработице. Целью пособий по безработице является сохранение дохода в периоды безработицы. Предполагается, что такие периоды должны быть временными и непродолжительными. Пособия по безработице должны дать возможность сохранить привычный уровень жизни во время безработицы и предохранить человека от дорогих краткосрочных мер по изменению привычного уровня жизни путем распродажи предметов длительного пользования, таких как автомобиль, или переезда в более дешевую квартиру. Пособие по безработице должно дать безработному возможность сконцентрировать все свои усилия на поиске работы и связанных с этим вопросах перехода в другую сферу деятельности и/или переезда в другой регион. Предполагается, что благосостояние общества повышается, когда принимаются глубоко продуманные решения на основе сбора необходимой информации, а не в силу срочной необходимости в зарплате.

78. В течение первых периодов безработицы размер выплачиваемого страхового пособия зависит от уплаченных страховых взносов и составляет 68 % заработка. В тех случаях, когда продолжительность безработицы превышает один год, и даже больше для пожилых (длительная безработица), пособие выплачивается в размере 56 % чистого последнего заработка (58 % для безработных, имеющих на иждивении детей) и лишь тем, кто прошел проверку нуждаемости. Лица, прошедшие проверку нуждаемости, но не имеющие права на страховое пособие любого типа могут обратиться за социальной помощью.

79. Такая основополагающая структура пособий, выплачиваемых отдельным категориям безработных: безработным в течение непродолжительного периода, длительно безработным и лицам, которые ранее не работали, в целом не отличается от практики большинства европейских стран.

80. Недавно размеры пособий были снижены до 68 % чистого заработка для безработных, имеющих детей, и до 63% для одиноких безработных. В ближайшие годы в соответствии с предложением правительства, которое еще не получило юридического закрепления, будет сокращена продолжительность оказания социальной помощи безработным.

81. Политика занятости. Этот вопрос выходит за рамки настоящей работы. Однако уместно сделать некоторые замечания. Пособия по безработице занимают доминирующее положение в общей структуре расходов по осуществлению политики занятости. Только треть

расходов используется на осуществление активной политики занятости: образование, профессиональное обучение и переобучение и программы интеграции для отдельных категорий безработных. В 1993 г. общие расходы на решение проблем занятости составили 125,5 млрд. марок ФРГ, или 4% ВВП, из которых 74,2 млрд. марок было истрачено на безработицу.

82. Уход. Новая система социального обеспечения предоставляет денежные пособия для возмещения расходов по осуществлению ухода на дому и в стационарных медицинских учреждениях. Объем расходов на эти цели будет зависеть от величины потребности в уходе.

83. Несчастные случаи. При несчастных случаях предоставляются следующие виды пособий: первая помощь, медицинская и трудовая реабилитация, пенсии пострадавшим и пенсии супруге и иждивенцам в случае смерти пострадавшего.

84. Расходы, связанные с медицинской и трудовой реабилитацией возмещаются системой страхования в связи с несчастными случаями. Размеры пенсий зависят от величины заработка перед несчастным случаем и степени потери трудоспособности.

85. Пенсии. Пенсионные фонды осуществляют реабилитационные меры и предоставляют пенсии застрахованным в случае утраты профессиональной трудоспособности (замечание переводчика - частично соответствует инвалидности III группы) и полной потери трудоспособности, пенсии по старости и по случаю потери кормильца.

86. К страховым периодам приравниваются периоды ухода за детьми (1 год за каждого ребенка, 3 года за роды после 1991 года), периоды получения образования, безработицы, болезни и службы в армии. Система учета приравненных периодов была несколько изменена. Теперь в случаях выплаты пособий по безработице и пособий по болезни соответствующие фонды должны уплачивать за таких лиц взносы в пенсионный фонд.

87. Семейные пособия. Семейные пособия предоставляются по двум системам в форме освобождения от налога и выплаты денежных пособий. Размеры пособий зависят от количества детей. Денежные пособия, обусловленные проверкой нуждаемости, предоставляются на второго и последующих детей. Имеется также обусловленное проверкой нуждаемости ежемесячное пособие на уход за ребенком, которое выплачивается одному из родителей в течение 24 первых месяцев жизни ребенка. В течение этого времени работодатель не может расторгнуть трудовой договор. Кроме того, имеются пособия для детей, занимающихся в высших учебных заведениях, выплата которых также

обусловливается проверкой нуждаемости. Эти пособия являются частично возвращаемым кредитом.

Существует также пособие по болезни, предоставляемое родителям в связи с уходом за заболевшими детьми.

88. Социальная помощь. Социальная помощь является нижним слоем пособий по социальному обеспечению. Те, кто не приобрел права на пособия по какой-либо другой системе социального обеспечения или размеры пособий которых по таким системам находятся ниже определенного минимума и которые не имеют других источников существования, имеют право на социальную помощь. Социальная помощь обеспечивает регулярный базовый доход, возможность покрытия основных необходимых статей личного потребления, например, приобретения зимнего пальто, получения медицинской помощи, получения социального обслуживания лицами, утратившими способность к самообслуживанию. Рамки социальной помощи определены федеральным законодательством, а размеры пособий устанавливаются земельными законодательными органами.

Администрация

89. Страховые учреждения. Социальное страхование осуществляется отдельно по различным его видам: безработица, здоровье, несчастные случаи, пенсии. Этими видами страхования занимаются одно (в страховании по безработице) или несколько учреждений (в пенсионном страховании, страховании здоровья и несчастных случаев). Все эти учреждения в правовом отношении являются независимыми и имеют собственные советы директоров.

90. Эти учреждения являются самоуправляемыми. Во время выборов в руководящие органы этих учреждений избираются представители застрахованных и организаций работодателей.

91. Страхование по безработице. Страхование по безработице осуществляется Федеральным институтом труда, являющимся самоуправляемой автономной организацией. Ее Совет состоит (в соответствии с принципами трипартизма) из членов, избираемых представителями застрахованных (главным образом профсоюзов), членов, назначаемых организациями работодателей, и представителей Федерального министерства занятости и социальных дел. Каждая группа представителей имеет равное количество членов в Совете.

92. Федеральный институт труда имеет вертикальную организационную структуру. Центральный орган, находящийся в городе Нюрнберге, определяет основные программы и политику. На земельном уровне земельные учреждения занятости разрабатывают

региональные программы занятости и руководят работой местных органов по труду, которые осуществляют повседневную работу по оказанию услуг в сфере занятости.

Администрация системы страхования по безработице также осуществляет работу, связанную с выплатой пособий на детей.

93. Фонд страхования по болезни. Управление обязательным медицинским страхованием осуществляется более чем 1000 фондами страхования по болезни. Здесь отсутствует какой-либо высший орган, и все эти учреждения принимают решения самостоятельно. В принципе страхование здоровья осуществляется местными фондами страхования по болезни, распространяющими свою компетенцию на отдельные районы или регионы. Однако эти функции могут также выполнять фонды страхования по болезни предприятий с численностью занятых более 450 человек, фонды некоторых профессиональных гильдий, а также другие страховые фонды. Фонды страхования по болезни будут также осуществлять страхование на случай потребности в уходе.

94. Несчастные случаи. Страхование несчастных случаев осуществляется учреждениями страхования ответственности работодателей, Федеральным правительством, Федеральным институтом занятости, а также землями, муниципалитетами и их ассоциациями, которые занимаются страхованием несчастных случаев.

95. Пенсии. Пенсионная система является самоуправляемой. Ее Совет формируется из избираемых представителей застрахованных и работодателей. Имеется одно федеральное учреждение пенсионного страхования служащих и 23 земельных учреждения пенсионного страхования рабочих, а также учреждение пенсионного страхования шахтеров, и специальные учреждения пенсионного страхования художников, фермеров и моряков.

96. Социальная помощь. Управление социальной помощью осуществляется на региональном уровне, обычно муниципалитетами и группами муниципалитетов. Муниципалитеты должны также финансировать расходы по оказанию социальной помощи.

97. Местные организации. Повседневная работа, связанная с предоставлением пособий по отдельным видам социального страхования, осуществляется местными или региональными организациями. В Германии отсутствуют объединенные службы социального обеспечения. Это связано с тем, что 1) каждая организация хочет оставаться самостоятельной и что 2) существуют проблемы сохранения тайны информации, касающейся личной жизни граждан. Например, лица занимающихся обращениями за пособиями по безработице не должны знать, к какому врачу в последние годы обращался их клиент.

Социальные суды

98. В принципе пособия по системе социального обеспечения предоставляются в соответствии с установленными законодательными положениями, а не по усмотрению соответствующих административных органов. Даже когда предоставление пособий по усмотрению является неизбежным, например, при выдаче денег получателю социальной помощи на оплату некоторых статей личного потребления, решение должно приниматься в соответствии с обычной практикой администрации, а не произвольно.

99. В тех случаях, когда обращающийся за помощью не согласен с решением администрации, он может обратиться в суд. В Германии существуют специальные суды, занимающиеся вопросами применения социального законодательства.

100. Юридические процедуры требуют, чтобы вначале обращающийся представил в администрацию возражения против ее решения. Если администрация не изменит своего первоначального решения, он может обратиться в социальный суд. После решения суда, а в более важных в финансовом отношении случаях он может сразу обратиться в земельный социальный суд. И, наконец, по принципиальным вопросам, имеющим всеобщее значение, он может обратиться в Федеральный социальный суд, который должен принять окончательное решение.

101. Рассмотрение вопросов в социальных судах осуществляется бесплатно для обращающихся в них граждан. Естественно, что оплата адвокатов и других юридических советников должна производиться обратившимся в такие суды и проигравшим дело. Поэтому очень часто социальные организации, такие как профсоюзы или благотворительные организации компенсируют расходы, связанные с судебным разбирательством социальных дел, особенно в тех случаях, когда рассматриваемый вопрос является общим для целого ряда подобных случаев.

Финансирование

102. В принципе системы социального страхования финансируются за счет взносов предприятий и (за исключением страхования несчастных случаев) взносов застрахованных. Работодатели и застрахованные уплачивают взносы в равных долях. Государственные пособия финансируются за счет общих налогов. Какие-либо целевые налоги для финансирования таких пособий отсутствуют.

103. По историческим причинам взносы на страхование здоровья, безработицы, несчастных случаев и пенсионное страхование собираются специализированными органами фондов страхования по болезни. Поскольку страхование здоровья было в Германии первым видом социального страхования, то фонды страхования по болезни создали органы для сбора взносов. Позже, после создания других видов социального страхования, эти органы

стали осуществлять сбор взносов по этим видам социального страхования. Естественно, расходы, связанные с этой деятельностью, возмещаются фондам страхования по болезни.

104. Финансирование систем социального страхования осуществляется по принципу перераспределения средств в текущем периоде. Имеется лишь относительно небольшой запас наличных денежных средств, таких как резерв на случай сезонных колебаний поступления взносов в течение года.

105. Кроме того, государственный бюджет предоставляет субсидии системам социального страхования. Это делается для того, чтобы а) продемонстрировать ответственность государства за деятельность таких систем и б) и компенсировать этим системам расходы, связанные с выполнением чисто государственных функций, например, предоставление пенсий бывшим военнослужащим. Пособия социальной помощи безработным финансируются за счет налогов.

106. Взносы. Размеры взносов устанавливаются таким образом, чтобы прогнозируемые доходы, включая бюджетные ассигнования, покрывали ожидаемые расходы системы.

107. Взносы на социальное страхование взимаются с так называемой "налоговой базы", составляющей величину валовой заработной платы, ограниченной определенным пределом. По системе страхования здоровья этот предел установлен на более низком уровне, чем по системе страхования по безработице и пенсионному страхованию. Размеры взносов по страхованию несчастных случаев на производстве устанавливаются в зависимости от показателей риска, характеризующих предприятие.

108. Пенсионная система. В 1993 г. совокупный размер взносов трудящихся и работодателей составлял 19,2 % налоговой базы. В 1994 году он был снижен до 18,6 %. Субсидия Федерального бюджета составляет 18% расходов пенсионной системы.

Индексация

109. Даже относительно умеренная ежегодная инфляция на уровне 3% в течение 10 лет приводит к снижению покупательной способности пенсии на 25%, а при инфляции в 6 % такое снижение покупательной способности пенсий произойдет уже через 6 лет. Поэтому совершенно очевидно, что пенсии необходимо защищать против инфляции. Это однако оставляет открытым вопрос, следует ли повышать размеры различных социальных пособий в связи с ростом в стране величины дохода на душу населения.

110. Выбор индекса. Осуществление индексации пособий требует выбора индекса, к которому должно быть привязано пособие и который соответствующим образом измеряется. Необходимые данные должны быть всегда в наличии и быть неоспоримыми.

111. Усмотрение или правила. В связи с индексацией встает второй вопрос: должны ли пособия корректироваться по усмотрению или же в соответствии с установленными правилами. Действие в соответствии с установленными правилами означает определение заранее в рамках закона или положения правительства сроков пересмотра размеров пособий и индекса, к которому пособие должно быть привязано. Действие по усмотрению означает, что органы государственной власти могут произвольно выбрать как время проведения индексации, так и индекс, в соответствии с которым она будет осуществляться.

112. Принятие решения относительно того, следует ли осуществлять индексацию в соответствии с установленными правилами или по усмотрению, могло бы быть легким, если бы существовали правила политики, однако для большинства направлений политики такие правила неизвестны. Выбор обычно делается между несовершенными правилами политики и усмотренческими решениями политиков. Проблема усмотренческих решений заключается в том, что при таком подходе нет гарантии того, что такие решения являются компетентными или принимаются, исходя из добрых побуждений политиков. Политики или учреждения не могут априори претендовать на то, что их решения являются компетентными или основаны на добрых побуждениях. Они должны добиться своего признания посредством своей деятельности. При наличии такой гарантии решение по усмотрению имеет больше преимуществ, так как позволяет гибко реагировать, исходя из конкретных обстоятельств в сложившейся ситуации. Такой подход представляется исключительно полезным в периоды быстрых структурных изменений, характеризующихся высокой степенью неопределенности.

113. В Германии некоторые виды пособий индексируются в соответствии с установленными правилами, другие - в соответствии с усмотренческими решениями политиков, и третьи - вообще не индексируются.

114. Индексация по правилам. По установленным правилам в Германии индексируются пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца и в связи с несчастными случаями), пособия по безработице и пособия, предоставляемые в рамках социальной помощи.

Пенсии и пособия по безработице привязаны к индексу чистой заработной платы, а пособия социальной помощи к индексу цен на корзину товаров, составляющих специфические потребности лиц, нуждающихся в социальной помощи.

115. Индексация по усмотрению. Размеры пособий на жилье регулярно корректируются в соответствии с изменениями роста квартирной платы и доходов. Условия корректировки таких пособий юридически не определены.

116. Отсутствие индексации. Регулярная корректировка не осуществляется в отношении размеров пособий на детей. В связи с тем, что большинство таких пособий предоставляется путем освобождения от уплаты налогов, при введении изменений в налоговое законодательство всегда происходит и определенная корректировка налоговых положений, касающихся налоговых льгот семьям с детьми.

Использование опыта Германии

17. Система. Немецкая система представляется довольно сложной для описания и объяснения. Кажется, что ее многочисленные учреждения и организации не связаны друг с другом. Многоукладность и разделение делают систему достаточно сложной. Это является следствием того, что многие учреждения социального обеспечения создавались на базе частных организаций. Только некоторые из них сохранились в настоящее время в первоначальном виде, в то время как большинство трансформировалось в более крупные учреждения. Это позволило, однако, сохранить существовавшие традиции в периоды больших изменений. В системе социального обеспечения доминирующее положение занимают основные учреждения социального страхования. Это позволяет гарантировать высокую степень солидарности между поколениями и группами населения с различным уровнем доходов. Дополнительные специализированные учреждения обеспечивают охват социальным обеспечением в соответствии с потребностями отдельных групп населения.

118. Хотя система социального обеспечения в определенной степени связана своими традициями, с начала ее создания произошло много изменений. Благоприятное экономическое развитие в Германии позволило постепенно расширить охват и повысить уровень обеспечения. Однако, когда экономический кризис требовал временного сокращения расходов или когда долгосрочные опасности требовали постоянного снижения или устранения некоторых социальных гарантий, также предпринимались соответствующие меры. Таким образом, существующая система социального обеспечения представляет собой максимальное воплощение традиций, краткосрочных мер и общего плана рациональной политики.

119. Все еще обсуждается вопрос, в какой мере системные элементы влияют на долгосрочное развитие институтов социального обеспечения. Их динамичный характер обычно недооценивается. Эта динамичность обуславливается внешними для системы факторами.

Демографические перспективы, подобные старению общества, или технический прогресс в медицине трудно предсказать. Примером тому являются расходы на медицинскую помощь. Эти расходы неизмеримо выросли во всех странах независимо от того, предоставляется ли она государственными органами или частными учреждениями.

120. Дифференцированная система требует наличия последней формы защиты для тех, кто не смог быть огражден от опасности существующей сетью социальной защиты.

121. Пособия. Пособия с течением времени выросли. С 1960 по 1993 год социальные расходы увеличились с 22,7 до 30,0 % ВВП. Представляется, что в целом уровень пособий является высоким. Это в определенной степени может сократить предложение рабочей силы и, как представляется, касается только низко квалифицированной и низко оплачиваемой рабочей силы, в отношении которой спрос значительно превышает предложение. Никаких выводов не делается, однако, в отношении высоко образованной и высоко квалифицированной рабочей силы, спрос на которую на рынке труда довольно ограниченный.

122. В будущем прогнозируется определенное понижение щедрости в предоставлении пособий. Это связывается с долгосрочными демографическими тенденциями, увеличивающейся международной конкуренцией и сокращением финансовых ресурсов в связи с происходящим в Европе процессом конвергенции.

123. Администрация. Администрация специализирована по различным видам социального обеспечения. Принцип самоуправления позволяет участвовать в управлении таких учреждений многим группам, имеющим интересы в той или иной сфере. В результате социальное обеспечение часто развивается на основе широкого консенсуса между политиками и представителями организаций трудящихся и работодателей. Такой консенсус является гарантией долгосрочной стабильности таких учреждений. Такая стабильность необходима для планирования мер, осуществляемых в течение жизненного цикла, с которыми социальное обеспечение имеет дело. Снова требуется напомнить, что такая организационная структура сложилась во время создания системы. Однако в настоящее время появились некоторые дополнительные аргументы в пользу такого разделения. Одной из причин является защита данных. Учреждения социального обеспечения обрабатывают массу данных сугубо персонального характера, например, состояние здоровья, уровень доходов. Эти данные должны быть защищены от злоупотреблений со стороны третьих лиц. Например, сотрудник биржи труда не должен знать о том, что его клиент, ищущий работу, имеет диагноз заболевания раком.

124. Другая причина состоит в том, что максимально возможное приближение предоставляемых услуг к их потребителю, требует небольших административных учреждений.

125. Финансирование и экономическое развитие. В условиях международной конкуренции исключительно важное значение имеют финансовые последствия систем социального обеспечения. В этом отношении особенную наглядность представляют

расходы на социальное обеспечение. Менее заметными, но не менее важными являются вопросы социального обеспечения, касающиеся создания рамок для постоянного устойчивого роста производительности. Одним из примеров является система здравоохранения. Другим примером может быть система страхования по безработице, которая позволяет корректировать занятость в соответствии с циклическими колебаниями спроса и долгосрочной структурной перестройкой производственных мощностей.

126. Наконец, сохранение дохода в старости является необходимым условием для того, чтобы пожилые работники ушли с рынка труда. При избытке на рынке труда предложения рабочей силы работодатель имеет выбор между использованием пожилых работников, имеющих большой опыт и лучше знающих рутинную работу, но с ухудшающимся физическим состоянием, и молодыми работниками, имеющими более современное образование и знания, позволяющие им применять более совершенные технические приемы. Поэтому обычно сохранение доходов через пенсионные программы способствует более быстрому прогрессу в сфере производительности.

127. Финансирование социального обеспечения тесно связано с существующим экономическим положением. Все предложения, направленные на отрыв социальных вопросов от экономических, всегда были безуспешными. Это ограничение существует независимо от характера основополагающей структуры систем социального обеспечения. Германия имеет определенный опыт финансирования систем социального обеспечения посредством накопления капитала. До 1969 года использовались различные теории для определения необходимых и достаточных накоплений капитала. В этом отношении уместно обратить внимание на двойственные результаты имеющегося опыта. Инвестиции пенсионных фондов должны быть достаточно хорошо защищены против банкротства. Это подразумевает необходимость инвестирования в ценные бумаги правительства. Однако инвестиции такого рода очень слабо способствуют формированию рынка капиталов. Кроме того, маловероятно, чтобы стоимость таких ценных бумаг была сохранена в периоды роста заработной платы, поскольку пенсионные права увязаны с заработной платой и расходы растут гораздо быстрее, чем доходы от инвестиций. Учитывая это, пенсии в настоящее время финансируются посредством перераспределения средств, собираемых в текущем периоде.

128. Индексация. Возможности и способности политической системы справиться с проблемами и принять оправданные решения ограничены. Это связано с циклическим характером выборов и общественного мнения. Поэтому было бы желательно избегать конкуренции между финансированием социальной политики и других статей общего бюджета. Система социального обеспечения должна быть самоконтролируемой в кратко и

среднесрочной перспективе. Это дает возможность политическим организациям заниматься долгосрочными проблемами системы.

ФРАНЦИЯ

1. Общий обзор системы социальной защиты

1. Существующая во Франции система социальной защиты была введена только после второй мировой войны. Однако в то время не было придумано ничего принципиально нового. Не говоря уже о самых первых системах, таких как, организованная моряками торгового флота в 17-м веке, в конце 19-го - начале 20-го веков было принято законодательство, предоставившее право на социальную помощь. Первые системы социального страхования, основанные на принципах Бисмарка, создавались, начиная с 1910 года. Кроме того, в 1898 году закон о возмещении при несчастных случаях на производстве закрепил ответственность работодателя, гарантировав ее обязательным страхованием.

2. Первоначально предполагалось создать систему социальной защиты в виде компромисса между моделью Бевериджа, гарантирующей всему населению прожиточный минимум в рамках единой системы, и моделью Бисмарка, обеспечивающей защиту в зависимости от утраченного заработка. Однако реализация этой амбициозной программы была весьма несовершенной. Осуществление всеобщности социальной защиты происходило очень медленно и постепенно и, хотя сегодня почти все население пользуется той или иной формой социальной защиты, только семейные пособия стали в действительности всеобщими.

Достижение всеобщности социальной защиты должно было осуществляться в условиях огромного разнообразия форм и видов социальной защиты, отражающих груз прошлого при сильном сопротивлении в обществе. Таким образом, пришлось оставить идею единой системы социальной защиты. Другой аспект развития: если вначале вся система была задумана как страховая (финансирование производимых выплат с помощью взносов), то задача обеспечения прожиточного минимума для всех требовала введения в страховую систему не страховых пособий. Тот факт, что эта задача решалась в условиях экономического кризиса, привел к расширению и усилению социальной помощи, несмотря на то, что в 1945 году предполагалось постепенное ее свертывание в связи с планами по осуществлению всеобщности социального обеспечения. И, наконец, в силу недостаточности защиты, предоставляемой в рамках системы обязательного социального страхования, значительное развитие получили дополнительные системы социальной защиты.

Организация социальной защиты

3. Расширение социальной защиты в условиях разнообразия форм и видов защиты и необходимости учета прошлых обязательств привело к образованию сложной

организационной структуры французской системы социальной защиты. Приведенная ниже таблица схематично показывает современную структуру этой системы и характеризует отдельные ее элементы.

Формы социальной защиты	Функции
Минимальный гарантированный доход	Последняя «страховочная сетка» системы социальной защиты
Социальная помощь	Меры помощи, компенсирующие отсутствие всеобщности
Не страховые выплаты	Находятся между социальной помощью и социальным страхованием (часто минимальные социальные выплаты)
Социальное страхование	Разветвленная сеть обязательного страхования
Обязательное дополнительное страхование	Всеобщее повышение размеров выплат
Дополнительное добровольное страхование	Профессиональное или личное страхование

В социальном страховании Франции имеется в общей сложности 143 режима (системы) социального страхования. Помимо общего режима страхования несельскохозяйственных трудящихся, работающих по найму, имеются различные специальные режимы социального страхования работников, занятых на предприятиях разных отраслей, а также отдельные режимы для различных категорий само занятых работников.

4. Даже в рамках общего режима, который далеко превосходит все остальные по своей значимости, все его четыре отрасли (семья; болезнь; несчастные случаи на производстве; инвалидность, старость, а также сбор взносов) имеют самостоятельное управление. В каждой из них имеется своя национальная касса, отвечающая как за финансовые вопросы, так, в конечном итоге, и за управление и осуществляющая надзор и контроль за деятельностью целой сети местных и/или региональных касс. В общей сложности существует 16 региональных касс, которые одновременно ведают вопросами страхования несчастных случаев на производстве и страхования по старости, а также три

сети учреждений, в каждой из которых имеется более сотни местных касс, занимающиеся соответственно:

- всеми страховыми выплатами, кроме страхования по старости и семейных пособий;
- семейными пособиями;
- сбором взносов.

Все эти кассы, за исключением тех, которые занимаются сбором взносов, предоставляют также санитарные и социальные услуги, дополняющие социальную защиту в форме установленных законом денежных выплат.

5. Способ управления этими кассами часто подвергается сомнению. Все кассы, за исключением национальных, являются частными учреждениями, в органы управления которых должны входить заинтересованные лица. Поэтому каждая из них управляется административным советом, состоящим из представителей трудящихся и работодателей в пропорциях, которые с течением времени изменялись. Ответственность, налагаемая на социальных партнеров, осуществляется под опекой и контролем государства (точнее правительства), роль которого в этом процессе со временем постепенно усиливалась. В настоящее время в связи с тем, что социальное обеспечение частично утратило свою профессиональную основу, встает вопрос о нецелесообразности его управления социальными партнерами. Критикуется также слабое участие парламента как представителя государства в этом процессе. Однако само вмешательство государства не вызывает сомнений, поскольку общий объем расходов и социальных отчислений играет решающую роль в обеспечении экономического равновесия в стране. Тем не менее, непосредственное управление системой со стороны государства было бы в общем нежелательным, так как могло бы привести к управлению бюджетом социального обеспечения по чисто бюджетным правилам, т.е. к нормированию.

Финансирование

6. Сегодня на социальную защиту направляются значительные финансовые средства, которые в 1992 г. составляли приблизительно 400 млрд. долларов, что намного превосходит государственный бюджет Франции. Выплаты по социальной защите представляют более 40% доходов семей.

7. Социальные расходы очень быстро росли, с 22% ВВП в 1975 до 28% в 1992 году, главным образом в результате расширения системы социальной защиты и ее щедрости. Экономический кризис, сокративший поступления и увеличивший расходы, в особенности в связи с ростом безработицы, ведет к постоянному увеличению потребности в финансах.

Возникли вопросы, связанные с определением приемлемого уровня социальных расходов и реформированием существующих способов финансирования системы

социальной защиты. По первому вопросу в последнее время все больше широкое признание получает точка зрения, что на него не существует ответа, поскольку трудно оценить объем средств, который общество готово направить на социальную защиту.

8. В то же время способ финансирования, в значительной степени базирующийся на взносах, взимаемых с заработной платы (41,45%, к которым добавляются взносы на страхование по безработице), продолжает оставаться предметом оживленных дискуссий из-за его влияния на конкурентоспособность предприятий и занятость, а также из-за нелогичности финансирования расходов, идущих от идеи национальной солидарности, за счет взносов, взимаемых с профессиональных доходов.

Вместе с тем уже были осуществлены некоторые реформы: был почти снят установленный прежде "предел" облагаемой взносами заработной платы; недавно был начат постепенный переход от финансирования семейных пособий за счет взносов к бюджетному финансированию, в 1989 году был также установлен всеобщий социальный налог, которым облагаются доходы всех проживающих в стране граждан (в размере 2,40%).

2. Защита старости

1. Во Франции постепенно была создана оригинальная система социальной защиты пожилых, которая несмотря на всю ее сложность имела неоспоримый успех, хотя в настоящее время испытывает серьезные финансовые трудности. В то же время эта система не дает надежных гарантий в отношении риска зависимости в случае утраты способности к самообслуживанию.

Сложная и оригинальная система

2. Системой обеспечения по старости в настоящее время охвачено почти все население. Но так как реформа 1945 года осуществлялась на профессиональной основе, эта система разделена на множество режимов: для трудящихся промышленности и торговли, работников сельского хозяйства, ремесленников, торговцев и промышленников, фермеров, лиц свободных профессий. Кроме того, часть трудящихся, работающих по найму, охвачена пятнадцатью специальными режимами страхования, которые предоставляют различные льготы, аналогичные льготным пенсиям в России, такие как более высокий размер пенсий, а часто и более низкий возраст выхода на пенсию. Помимо базовых режимов, во Франции имеются многочисленные дополнительные системы, обязательного или добровольного характера.

3. Однако сохраняемый таким образом принцип профессиональной солидарности, иногда в рамках очень ограниченного круга лиц, не соответствовал тем значительным изменениям, которые произошли в профессиональной сфере после 1945 года, например, в связи с закрытием большого количества шахт или со значительным сокращением сельского

населения. Режимы, в которых численность активных членов постоянно сокращалась, были на грани краха.

С тем, чтобы придать жизнеспособность всей этой сложной системе, пришлось прибегнуть к принципу национальной солидарности, введя механизмы финансовых компенсаций между различными режимами, учитывающие их демографическую ситуацию.

4. Как и в большинстве европейских стран, финансирование французской пенсионной системы осуществляется путем перераспределения средств. Финансирование существовавших во Франции до 1945 года режимов страхования по старости осуществлялось путем капитализации.

Эти режимы не смогли, однако, выстоять под разрушающим воздействием инфляции. Оригинальность французской системы заключается в наличии второго дополнительного уровня режимов пенсионного страхования, который в начале 70-х годов стал обязательным для всех трудящихся, работающих по найму, дополнив таким образом первый уровень, уже обеспечивавший выплаты, пропорциональные доходам от трудовой деятельности. Режимы второго дополнительного уровня пенсионного страхования также финансируются путем перераспределения средств. Как представляется, помимо Франции, Швейцария является единственной страной в Европе, которая возвела второй обязательный уровень пенсионного страхования поверх системы пенсий первого уровня, которые зависели от величины прошлого заработка. Однако в Швейцарии финансирование второго уровня системы пенсионного страхования осуществляется путем капитализации.

Удовлетворительные результаты несмотря на значительные различия

5. Пенсионная система во Франции позволила обеспечить удовлетворительный уровень доходов пожилым благодаря приемлемой степени возмещения прошлого заработка, выгодным для пенсионеров условиям корректировки пенсий, и введению не страховых механизмов, дополняющих страховые выплаты.

А. В начале 70-х годов размер базовой пенсии при полном трудовом стаже (37,5 лет) составлял 40%-50% заработка, учитываемого при исчислении пенсии. В качестве такого заработка стала браться средняя заработная плата за лучшие десять вместо последних пяти лет. Кроме того, значительное повышение размеров пенсий было достигнуто благодаря осуществлению обязательного дополнительного пенсионного страхования трудящихся, работающих по найму: сегодня пенсии по дополнительному обязательному страхованию составляют в среднем 40% общего размера пенсии каждого пенсионера.

Б. До 1980 года действовал весьма благоприятный порядок корректировки пенсий: их индексация производилась в соответствии с ростом средней номинальной заработной платы. С 1980 года порядок индексации пенсий стал менее благоприятным: индексация

осуществляется в соответствии либо с ростом реальной средней заработной платы, либо с ростом цен. Однако такой порядок корректировки остается вполне удовлетворительным.

В. В 1956 году была установлена минимальная пенсия по старости, приведшая в действие механизм национальной солидарности. Минимальная пенсия является не страховой выплатой, гарантирующей минимальный доход всем пожилым гражданам. Численность получателей этой пенсии, которая вначале была очень большой, постепенно уменьшалась в связи с "созреванием" страховых систем. В настоящее время, однако, еще 12% пенсионеров получают минимальную пенсию по старости, размер которой составляет немного менее 60% минимальной заработной платы для одиноких пенсионеров и около 100% для супружеских пар пожилых.

6. Комплекс мер по улучшению пенсионного обеспечения позволил исключить старость из числа факторов, обуславливающих бедность.

Уровень жизни пожилых достиг в среднем уровня жизни активного населения, в то время как в 1970 году размеры пенсий у более половины пенсионеров составляли менее 75% минимальной заработной платы.

7. Тем не менее, за такой в основном благоприятной ситуацией скрываются огромные различия, связанные, в частности, с тесной зависимостью размеров пенсий от величины дохода в период трудовой деятельности, с наличием более или менее благоприятных режимов страхования, а также с ростом массовой безработицы, приводящей к сокращению пенсионных прав у все большего количества людей. Вследствие этого неравенство в уровне доходов пожилых остается значительным, и многие семьи пожилых имеют очень низкие доходы.

Сегодняшние трудности

8. До 70-х годов численность застрахованных, выплачивающих взносы, и постоянное повышение реальной зарплаты позволяли без труда финансировать пенсионную систему. Затем в результате "созревания" режимов страхования и роста численности пенсионеров, с одной стороны, и быстрого роста числа безработных и замедления роста зарплаты, с другой положение изменилось. С 1967 года до наших дней величина страховых взносов почти удвоилась; в настоящее время она составляет 16,35% заработной платы, из которых 1,60% взимается со всего заработка застрахованных без учета установленного предела. По финансовому прогнозу на 2000-е годы ожидается значительный рост расходов (за период с 1990 по 2010 год они могут удвоиться), требующий новых значительных финансовых средств.

9. Прогнозируемое ухудшение финансового положения обусловливается причинами, связанными с демографическими тенденциями, с прекращением действия благоприятных факторов, характерных для прошлого периода, и с состоянием экономического развития.

а) К демографическим причинам относятся старение населения и изменение его возрастной структуры: достижение пенсионного возраста поколением "бэби-бума" совпадает с приходом на рынок труда "неполных" поколений.

б) К факторам, оказывавшим благотворное воздействие на финансовое положение пенсионной системы в прошлом, относятся преимущества "незрелости" страховых режимов, массовый приток на рынок труда женщин, а также то, что результаты осуществленных мер по улучшению пенсионного обеспечения должны были проявиться только с течением времени.

в) И, наконец, экономическая ситуация будет в зависимости от уровня безработицы определять соотношение между численностью занятого населения и пенсионеров.

10. Для замедления роста расходов в последнее время был принят ряд мер: увеличена продолжительность стажа, необходимого для получения права на пенсию в полном размере, до 40 лет, и при исчислении размера пенсии стала учитываться средняя заработная плата за 25 (вместо 10) лучших лет. Однако, учитывая тот факт, что рынок труда характеризовался избытком рабочей силы, пенсионный возраст, сниженный в 1982 году с 65 до 60 лет, не был вновь повышен. Вопрос о переходе при финансировании пенсионной системы от принципа распределения к принципу капитализации никогда серьезным образом не рассматривался. Ставился только вопрос о стимулировании развития частных пенсионных фондов (как дополнения), финансируемых путем капитализации. Однако этот вопрос находится в подвешенном состоянии и, как представляется, принимая во внимание существующее положение распределительной пенсионной системы, такие пенсионные фонды в современной экономическом контексте не могут играть существенной роли.

Проблема зависимости при утрате способности к самообслуживанию

11. Увеличение продолжительности жизни способствовало росту численности пожилых людей, нуждающихся в постороннем уходе: сегодня они составляют 20% общей численности пожилых людей старше 65 лет.

В течение последних 30-ти лет оказание престарелым гражданам ухода в домашних условиях и предоставление возможности как можно дольше продолжать жить в домашних условиях без перехода на постоянное жительство в интернаты подтверждается как цель французской политики.

Однако средства на ее осуществление так и не были найдены. Действующие финансовые механизмы скорее поощряют помещение престарелых граждан в интернаты, чем оказание им ухода на дому и не способствуют тому, чтобы семьи брали уход на себя. Кроме того, услуги, предоставляемые на дому, по объему и по качеству уступают услугам в интернатах. В настоящее время проектами реформы предусматривается улучшение действующей системы путем предоставления финансовой помощи семьям, взявшим на себя уход, в зависимости от состояния здоровья пожилого человека, а также гуманизация домов для престарелых.

Обсуждается также вопрос о введении специального пособия в случае потери человеком способности к самообслуживанию, которое должно предоставляться после проверки нуждаемости и быть дифференцировано в зависимости от степени потребности в постороннем уходе.

Вопросы, представляющие интерес для России

12. Сложность и неоднородность пенсионной системы, над которой тяготеет груз прошлого, так же как стремление к одновременному достижению в рамках одной и той же системы двух в значительной степени противоречащих друг другу целей, а именно национальной и профессиональной солидарности, являются отличительными чертами французской пенсионной системы, которые вряд ли могут явиться положительным примером для России. Следует, однако, отметить, что Франция смогла достаточно успешно побороть бедность среди пожилых и одновременно обеспечить застрахованным достаточный уровень возмещения утраченного заработка при выходе на пенсию, не прибегая при этом к двухуровневой системе базовых пенсий в твердых размерах и пенсий, пропорциональных прошлому заработку, как это предполагается сделать в России.

13. В сложном послевоенном экономическом контексте во Франции размеры пенсий трудящимся, работающим по найму, были низкими и составляли при полном страховом стаже (30 лет) 40% учитываемого заработка (на минимальном уровне, установленном МОТ). Затем они были повышены до 50%, но при увеличении продолжительности полного страхового стажа до 37,5 лет. Это означает, что цена каждого года страхового стажа составляет 1,33% учитываемого заработка (для сравнения: в Германии она равна - 1,5%, в Италии - 2,0%). Для того, чтобы сдержать рост расходов в ближайшие годы она будет снижена до 1,25%.

Таким образом, можно констатировать, что финансовые требования не позволяют устанавливать нормы исчисления размеров пенсий на таком благоприятном уровне, как в России, идет ли речь о степени возмещения прошлого заработка или продолжительности необходимого трудового стажа. Однако во Франции степень возмещения прошлых доходов

была повышена путем дополнительных пенсий, которые начали распространяться в 50-е годы, а в 1972 году стали обязательными.

14. Во Франции по сравнению как с Россией, так и с другими странами Западной Европы существует намного меньше периодов, приравненных к страховому. Однако в свете семейной и демографической политики большое значение придается льготам, предоставляемым матерям: увеличение страхового стажа на два года за каждого ребенка для женщин, воспитавших одного или более детей; предоставление права на пенсию по старости многодетным матерям без учета стажа (выплачиваемую после проверки нуждаемости).

15. Возраст выхода на пенсию во Франции по общей системе пенсионного обеспечения работающих по найму граждан намного ниже по сравнению с большинством других стран Западной Европы. Тем не менее следует подчеркнуть, что речь идет о минимальном возрасте, дающем право на пенсию, а не об обязательном условии. Трудящийся по своему усмотрению может обратиться за назначением пенсии в более позднем возрасте. Понижение пенсионного возраста с 65 до 60 лет (для мужчин и женщин) в 1983 году было частично вызвано очень высоким уровнем безработицы среди лиц в возрасте от 60 до 65 лет. Таким образом расходы были перенесены из системы страхования по безработице в систему страхования по старости. Если в настоящее время массовая безработица не позволяет повысить пенсионный возраст, то, возможно, в будущем демографические изменения (увеличение продолжительности жизни) неизбежно приведет к его повышению, которое следует, однако осуществлять прогрессивно (как, например, в США). В 1983 году в США было принято решение о прогрессивном постепенном повышении пенсионного возраста с 65 до 67 лет в течение периода с 2003 по 2027 год. В начале 80-х годов во Франции было решено поставить препятствия для одновременного получения заработной платы и пенсии по старости, и были введены ограничительные санкции. Но впоследствии эти санкции были отменены. Однако, в случае возобновления трудовой деятельности размер пенсии не подлежит перерасчету – первоначально установленный размер пенсии является окончательным. Принятие такого положения в России упростило бы управление пенсиями и уменьшило бы расходы.

16. Вероятно французский опыт в вопросах, касающихся защиты пенсий от инфляции, может представлять особый интерес для России.

Со времен войны 1914 года до начала 80-х годов Франция знала долгие и частые периоды инфляции, иногда достигавшей высокого уровня, но никогда такого высокого, как в настоящий момент в России. Для того, чтобы трудящиеся не страдали от инфляции и чтобы сохранить реальный уровень доходов пенсионеров, с самого начала были установлены

правила одновременной системной корректировки заработка, учитываемого при исчислении размера пенсии, и размеров выплачиваемых пенсий.

Частота и формы корректировки неоднократно менялись, но требование системности и регулярности такой корректировки всегда соблюдалось.

17. Другим способом защиты пенсий от инфляции, который используется Францией с 1945-46 годов, является финансирование пенсионной системы путем перераспределения средств. Этому принципу она остается приверженной и по сей день. Он позволил устранить недостатки существовавших ранее режимов пенсионного обеспечения по старости, которые чрезмерно усиливаются инфляцией (размеры выплачиваемых некорректированных пенсий являются чисто символическими). Когда, начиная с 1947 года, стали развиваться режимы дополнительного пенсионного страхования по старости, само собой разумелось, что в целях защиты застрахованных от экономических неурядиц они были обязаны использовать принцип перераспределения средств. Обсуждение проблемы: капитализация или распределение средств возобновилось в последние годы в связи с трудностями, возникшими в финансировании системы социальной защиты и, с другой стороны, в связи с относительно высокой реальной процентной ставкой. Однако скоро выяснилось, что полная замена распределения капитализацией технически невозможна, так как она привела бы к тому, что застрахованные должны были бы платить дважды: за современные пенсии и за будущее. Более того, принимая во внимание, что капитализации не дает никакой гарантии от инфляции, не допускалось даже мысли о возможности финансировании какой-либо части дополнительного пенсионного обеспечения путем капитализации.

3. Медицинская помощь

Здравоохранение во Франции характеризуется сочетанием коллективного финансирования через систему социального страхования и сохранением либеральной медицины. Но такое сочетание, к тому же несовершенное и очень хрупкое, влечет слишком быстрый рост расходов.

Все более возрастающая необходимость остановить этот рост расходов, а также неудовлетворенность населения настоящим и его тревога за будущее, могут привести к основательному пересмотру действующей системы, несмотря на психологическую инерцию одних и сильное сопротивление других.

По этой причине, а также в силу больших различий в традициях организации здравоохранения и экономических и финансовых возможностей в двух странах французская система здравоохранения представляет для России скорее отрицательный пример, чем пример для подражания (кроме, пожалуй, некоторых областей, как, например,

обслуживание в стационарах или определенные технологии), но в то же время дает пищу для весьма полезных размышлений.

**Парадокс французской либеральной медицины:
приверженность к безграничной свободе, с одной стороны,
и деятельность, финансируемая коллективно, с другой**

1. Система обязательного страхования по болезни существует во Франции только с 1930 года. Первый закон, который был полностью основан на принципах немецкой системы и был одобрен в 1928 году, так никогда и не был введен в действие из-за сильного сопротивления медицинского корпуса, который ссылаясь на следующие принципы либеральной медицины: свободный выбор врачом места работы; свободный выбор врача больным; отсутствие ограничений при выписке рецепта; выплата гонораров врачу в соответствии с прямой договоренностью между врачом и больным; непосредственная выплата гонорара больным врачу (при каждом посещении).

Врачи считали, что коллективное финансирование медицинской помощи через посредника, приведет к нарушению двух последних принципов.

2. Новый закон 1930 года, приняв во внимание это сопротивление, отошел от немецких принципов: в нем уже не было посредника (страховщика, непосредственно оплачивающего услуги врача), врачи остались свободны в назначении своих гонораров, больным же расходы компенсировались в рамках медицинского страхования по тарифу, который врачи имели право не учитывать.

3. В 1945 году программой развития системы социального обеспечения предусматривалось обновление обязательного страхования по болезни путем тесного сближения компенсаций расходов, производимых кассами, и фактических расходов застрахованных благодаря введению тарифа, устанавливаемого совместно с врачами. Однако сопротивление последних отодвинуло вплоть до 1971 года эффективное применение этого принципа.

4. В 70-е годы было последовательно заключено несколько национальных конвенций между национальными кассами страхования по болезни и профсоюзами врачей, которые были одобрены правительством и позволили, по крайней мере в отношении большинства врачей, установить определенный контроль за уровнем гонораров.

5. Во многих отношениях действующая система имеет инфляционный характер (т.е. ведет к повышению стоимости медицинской помощи:

- из-за свободы выбора места работы и несвоевременности мер, принятых по их сокращению амбулаторным лечением занимается слишком большое количество

практикующих врачей. Увеличение числа врачей привело, как следствие, к росту числа посещений;

- принцип свободного выбора врача застрахованным дает пациенту право обращаться по поводу одного и того же заболевания к такому количеству врачей общей практики или специалистам, какое он пожелает, и все это за счет средств страхования по болезни;

- система оплаты за каждое посещение в ходе амбулаторного лечения привела к тому, что врачи стали увеличивать количество посещений с целью восстановления доходов при введении ограничений на гонорары;

- отсутствие ограничений при выписке рецепта приводит зачастую к излишним расходам, в частности на лабораторные анализы и медикаменты (считают, что стоимость посещения врача складывается на треть из его гонорара и на две трети из стоимости выписанных рецептов);

Следует, кроме того, отметить два других инфляционных фактора:

- оплата услуг стационаров на базе стоимости дневного пребывания провоцирует медицинские учреждения продлевать пребывание в них больных с тем, чтобы увеличить финансирование. Такой вид оплаты не практикуется больше в государственных учреждениях, но его продолжают применять в частных коммерческих клиниках, которые составляют во Франции треть стационарных учреждений.

- при отсутствии почти повсеместно связи между стационарами сетью амбулаторных учреждений обследование, которое больной уже прошел в амбулаторном учреждении, совершенно неоправданно повторяется в больнице.

Быстрый рост расходов на медицинское страхование

1. Он является следствием перечисленных выше специфических факторов, к которым также следует добавить такие общие для всех развитых стран причины, как: новые дорогостоящие медицинские технологии (трансплантация органов, например); старение населения, требующее увеличения количества и продолжительности услуг; рост числа обращений в связи с различными причинами социально-культурного характера; все более ухудшающее воздействие на человека индустриального общества и т.д.

2. Расходы на здравоохранение и, в частности, на страхование по болезни, росли быстрее, чем ВВП: общие расходы на медицинскую помощь выросли с 6,8% ВВП в 1980 году до 8,6% в 1992 году. В настоящее время стоимость медицинской помощи во Франции в процентах к ВВП, выше, чем в любой другой европейской стране.

3. Но этот рекорд не сказался на повышении эффективности французской системы здравоохранения, если ее измерять общим состоянием здоровья населения.

4. Определенно, также имелись и положительные результаты, такие, например, как увеличение продолжительности жизни и значительное сокращение детской смертности. Но международное сравнение показывает, что по многим показателям, таким как продолжительность жизни мужчин или женская смертность от родов среди развитых стран с рыночной экономикой Франция стоит значительно ниже по сравнению с тем местом, которое она занимает по расходам на здравоохранение.

Неудавшееся регулирование расходов, несмотря на многочисленные и разнообразные попытки

1. В течение более чем 20-ти лет Франция пытается регулировать расходы на страхование по болезни. Принимались многочисленные меры по ограничению их роста посредством воздействия то на спрос, то на предложение на рынке услуг, но до настоящего времени эти попытки регулирования не позволили замедлить этот рост.

2. Воздействие на спрос осуществлялось через регулирование цен на услуги. Многократное повышение цен на не компенсируемые расходы ("билет-ограничитель") позволило переложить часть расходов на семьи в надежде, что последние сократят потребление услуг. Таким образом, Франция оказалась в числе стран ОЭСР с самой низкой долей расходов на медицинскую помощь, покрываемой за счет общественных средств.

Меры такого рода ведут к нарушению права на равный доступ к услугам тех граждан, которые не могут нести дополнительные расходы. К тому же они не эффективны: замечено, что самым радикальным образом продолжают нарастать те расходы на амбулаторные услуги, уровень компенсации которых является самым низким.

3. Меры по регулированию предложения услуг касались в основном работы стационаров и амбулаторного лечения. В отношении стационаров в последние 20 лет были приняты следующие основные меры:

- составлена "санитарная карта" страны с целью организации планирования сети стационаров и ликвидации избыточных коек. Однако до настоящего времени сохраняется значительный избыток коек (60 тыс. мест краткого пребывания), и создание санитарной карты страны не дало возможности остановить бесконтрольное развитие новых особо дорогостоящих видов деятельности;

- в настоящее время вводятся региональные схемы организации медицинских услуг с целью упорядочения распределения капиталовложений;

- с 1985 года финансирование государственных больниц стало осуществляться на основе общего годового бюджета вместо стоимости дневного пребывания каждого больного;

- планируется также вместо действующей в настоящее время системы оплаты услуг частных клиник ввести оплату в твердых размерах за каждого больного в зависимости от диагноза.

Принятые меры, особенно финансирование на основе годового бюджета, были относительно эффективны в отношении ограничения роста расходов на стационарное лечение.

4. В сфере амбулаторного лечения были приняты другие меры:

- введение ограничения на прием студентов на медицинские факультеты с целью осуществления контроля за ростом численности врачей;

- заключены национальные конвенции, ограничивающие рост гонораров врачей. Однако более глобальная цель определения "общего пакета" т.е. средств, предназначенных на оплаты услуг врачей в целом, еще не достигнута.

- также предпринимаются попытки (до сих пор безуспешные) ограничить выписку неоправданно дорогостоящих рецептов путем сравнения предписанного лечения с существующей медицинской практикой.

Неизбежен ли пересмотр действующей системы?

Трудности, на которые наталкивается французская системой здравоохранения в своем развитии, удивляют, но они могут продолжаться. В частности, французам очень трудно доказать, что либеральная медицина "по-французски" не является гарантией качества *sine qua non*, поскольку Франция очень отстала в информированности относительно ценностей в области медицины. В этих условиях требовалось бы обеспечить приемлемую совместимость между либеральной медициной и коллективным характером ее финансирования. С этой целью предлагались различные варианты, основанные главным образом на американском опыте, которые позволили бы ввести в действующую систему некоторые элементы рыночных отношений.

В частности, предлагалось создать конкуренцию между страховщиками, и положить конец монополии касс социального обеспечения для наемных трудящихся. Однако такая конкуренция уже существует в других системах страхования по болезни, и она не дала особых результатов в плане ограничения расходов.

Введение порядка регулирования, который уже имел успех в других странах, а именно в Германии, и установление тем самым более строгих рамок для различных свобод, требуемых французскими врачами, было бы, как представляется, более эффективным. Но применить такой разумный подход почти не представляется возможным, и расходы на страхование по болезни продолжают неумолимо расти.

4. Семейные пособия

1. Семейные пособия остаются одной из главных составных частей системы социальной защиты Франции, несмотря на то, что в финансовом отношении их доля в этой системе по сравнению с 1946 годом сократилась. Франция явилась пионером в этой области, введя в 1932 году для всех трудящихся, работающих по найму, обязательную семейную надбавку к зарплате, выплачиваемую по инициативе работодателей с конца XIX века и получившую широкое распространение после войны, и обязав всех работодателей вступать в компенсационные кассы. В 1939 году семейные пособия стали выплачиваться всем гражданам, имеющим семьи, независимо от того, трудятся ли они по найму или в других формах занятости, а в 1978 году семейные пособия стали всеобщими.

Разнообразие целей

2. Французская система семейных пособий преследует три различные и конкурирующие цели, приоритеты которых меняются в зависимости от переживаемого периода: перераспределение средств в пользу семей с целью компенсации расходов по воспитанию детей; стимулирование рождаемости; и перераспределение средств в пользу семей с низкими доходами.

Ухудшение демографической ситуации в стране привело к тому, что в конце 30-х годов политика стимулирования рождаемости стала превалировать над задачей компенсации семейных расходов. В середине 50-х годов, когда озабоченность демографической ситуацией в результате "бэби-бума" ослабла, задача компенсации расходов вновь вышла на первое место. Однако, начиная с 1970 года, помощь малообеспеченным семьям стала основной заботой правительства, что привело к увеличению количества пособий, предоставляемых с учетом нуждаемости. В 80-е годы быстрый спад рождаемости вновь поставил на первое место задачу ее стимулирования, уменьшив тем самым долю пособий, предоставляемых с учетом нуждаемости.

Очень сложная система

3. Изменение приоритетов привело к наложению разнообразных, не увязанных между собой мер, что сделало французскую систему семейных пособий особенно сложной. Существующие пособия можно разделить следующим образом: пособия на содержание детей; пособия на рождение ребенка и первые годы жизни; пособия специального назначения, такие как пособие к началу учебного года или одиноким родителям; пособия на уход за детьми и жилищные пособия.

Две пятых общей суммы расходов на семейные пособия используются на пособия, которые выплачиваются начиная со второго ребенка и увеличиваются с его возрастом. Система усложняется еще и разнообразием критериев, используемым для определения права на пособие, так как для каждого пособия существуют свои критерии.

Современные проблемы

4. Система семейных пособий во Франции является относительно щедрой. С 1960 года рост размеров пособий был более медленным по сравнению с ростом заработной платы, в определенной степени в соответствии с которым осуществлялась их индексация в прошлом. Тем не менее их покупательная способность сохранялась, поскольку во Франции в отличие от многих других европейских стран, где корректировка размеров пособий осуществляется правительством произвольно, она производится по установленным правилам. Однако действующая система вызывает множество вопросов и критики.

5. Компенсируются ли расходы, связанные с наличием детей (первоначальная цель создания действующей системы), в достаточной мере?

Хотя часть пособий прогрессивно увеличивается в зависимости от числа детей, следует признать, что утрата заработка вследствие наличия нескольких детей не компенсируется семейными пособиями. Тем более, что с рождением третьего ребенка женщины часто вообще прекращают работать.

6. Каково влияние семейных пособий на рождаемость?

Хотя этот вопрос давно и широко обсуждается аналитиками, однако ясного ответа на него нет. В настоящее время многие сходятся на том, что количественно это влияние можно условно оценить как 0,2 или 0,3 ребенка в среднем на женщину. Вопрос стоит также о том, какие меры являются наиболее эффективными для стимулирования рождаемости. В связи с тем, что падение уровня рождаемости объяснялось в основном уменьшением количества семей с тремя и более детьми, начиная с конца 70-х годов стали приниматься меры, стимулирующие рождение третьего ребенка. Позднее стало считаться более эффективным стимулировать рождение первого ребенка, тогда пособие на малолетних детей стали предоставлять, начиная с первого ребенка. Также в целях увеличения рождаемости неоднократно предпринимались попытки стимулировать матерей оставаться дома, выплачивая им специальные пособия. В настоящее время идея "материнской зарплаты" многими оспаривается. Впрочем, эта же цель увеличения рождаемости привела к установлению пособий по уходу за детьми, для стимулирования работающих матерей. Однако помимо выплаты денежных пособий необходимо акцентировать внимание на развитии дошкольных учреждений (особенно яслей) и услуг. Во Франции в настоящее время слишком мало подобных учреждений и услуг.

7. Если учесть, что наряду с семейными пособиями существует налоговая мера в пользу семей ("семейный коэффициент"), которая в основном дает преимущества семьям с высокими доходами, то цель перераспределение средств в пользу малообеспеченных семей не достигается. Выплаты, осуществляемые в рамках семейных пособий многодетным

семьям, которые чаще, чем небольшие семьи оказываются в группе малообеспеченных, очевидно недостаточны. С целью концентрации этих пособий в соответствующих семьях многие аналитики предлагают упразднить семейные пособия для тех семей, доход которых превышает определенный потолок, как это было, например, сделано в Италии и Испании.

8. Каким образом следует учитывать развитие структуры семьи?

Со времен введения системы семейных пособий структура семей во Франции претерпела большие изменения. Классическая семья была разрушена. Вследствие снижения количества браков, увеличения рождения детей вне брака и роста разводов значительно возросло количество семей с одним родителем. Учет этих социальных тенденций при определении возможного влияния семейных пособий представляется очень сложной проблемой. Если система семейных пособий будет приспосабливаться к настоящим тенденциям, то это можно будет рассматривать как поощрение последних. Если же не приспосабливаться к ним, то существует риск оторваться от реальности. Развитие французской системы семейных пособий свидетельствует о наличии значительных колебаний между этими двумя подходами.

Вопросы, представляющие интерес для России

9. В российскую систему семейных пособий были внесены значительные позитивные изменения, что во многом сблизило ее с французской системой. Прежде всего, она предусматривает диверсификацию пособий: пособие на содержание детей, пособие в связи с рождением ребенка и первыми годами его жизни, возмещение расходов по уходу за детьми, пособия специального назначения, такие как на детей-инвалидов или для одиноких родителей. Предоставляемые виды натуральной помощи в определенной степени соответствуют мерам социальной и семейной помощи, которые во Франции осуществляются и финансируются кассами семейных пособий. С другой стороны, в России, как и во Франции, существует единовременное пособие, связанное с рождением ребенка и предоставляемое в случае обращения матери к врачу в определенный период беременности. Однако во Франции для этого требуется несколько посещений врача во время беременности, а также вместе с новорожденным в предписанные сроки. Эта мера, введенная в 1945-46 годах, рассматривается во Франции как один из факторов снижения детской и женской перинатальной смертности и могла бы представлять определенный интерес для России в плане введения большего количества обязательных посещений врача. Другой общей чертой можно считать то, что Франция в настоящее время находится в процессе принятия решения о поэтапном переходе с финансирования семейных пособий за счет взносов работодателей на бюджетное финансирование, как это делается в России.

10. В то время как во Франции была значительно снижена роль пособий, предоставляемых с проверкой нуждаемости, в России такие пособия полностью отсутствуют. В России, однако, остаются адресные пособия семьям, имеющим особые потребности. Как представляется, введение проверки нуждаемости как условия предоставления семейных пособий в современном социально-экономическом положении было бы несвоевременным. Это вызвало бы практические трудности (сложность контроля за доходами), при этом также не учитывался бы тот факт, что бедность жестко коррелируется с количеством детей в семье, даже при относительно высоких заработках. Это свело бы роль семейных пособий к обыкновенной социальной помощи. Кроме того, было бы желательно осуществить меры, гарантирующие сохранение реальной стоимости пособий при обесценивании денег, посредством более системной и регулярной их корректировки. В последнее время минимальная заработная плата, исходя из которой определяются размеры семейных пособий, не корректировалась в точном соответствии с темпами инфляции.

5. Пособия по безработице

1. По плану развития социального обеспечения, принятому во Франции в 1945 году в обстановке дефицита рабочей силы и с перспективой полной занятости, пособия по безработице как дополнение к существовавшим прежде мерам помощи не предусматривались. Только в 1958 году была введена система пособий по безработице за рамками установленной системы социального обеспечения. Другая отличительная черта французской системы состоит в том, что система пособий по безработице организационно отделена от политики активного содействия занятости: трудоустройством и подготовкой кадров занимаются другие структуры.

Пособия

2. Предоставление пособий по безработице осуществляется двояко: с одной стороны, существует страхование по безработице, введенное в результате договоренности между социальными партнерами и управляемое последними независимо от государства, и, с другой стороны, система помощи, финансируемая и управляемая государством.

3. Так как страхование по безработице было рассчитано на постоянную безработицу ограниченного масштаба, то в начале своего существования эти пособия были очень щедрыми. Начиная с 80-х годов, следующие друг за другом финансовые кризисы повлекли за собой рост безработицы и привели к последовательному сокращению размеров пособий по безработице. Однако, с учетом увеличения продолжительности безработицы (в настоящее время средняя продолжительность составляет около года) был продлен период выплаты пособия. С 1992 года пособие выплачивается в течение периода, не превышающего 18 месяцев (дольше пожилым безработным), при условии наличия

страхового стажа не менее 14 месяцев в течение последних 2-х лет. Если ранее размер пособия не изменялся в течение всего периода выплаты, то с 1992 года размер пособия сокращается по регрессивной шкале (как и в России). Поскольку пособие состоит из двух частей: твердого размера и части, пропорциональной заработку, то по регрессивной шкале сокращаются размеры обеих его составляющих.

4. По системе помощи безработным, исчерпавшим свои права в рамках страхования по безработице, предоставляется "пособие солидарности" при условии проверки нуждаемости, а также "пособие интеграции" лицам, находящимся в особых условиях: вдовам, разведенным и одиноким женщинам, имеющим на иждивении одного и более детей. Требования для предоставления "пособия солидарности" намного более строгие, чем в других европейских странах: необходимо иметь страховой стаж не менее 5 лет в течение 10 последних лет. В то время как в Нидерландах, например, вообще нет требований в отношении страхового стажа.

5. Как ни парадоксально, эти требования являются намного более строгими, чем в рамках страхования по безработице, что вносит в систему пособий по безработице элемент двусмысленности. Другая двусмысленность состоит в том, что по системе страхования страховой стаж в незначительной мере учитывается лишь при определении периода выплаты. Также следует отметить, что система страхования по безработице не полностью финансируется за счет страховых взносов.

Несмотря на их высокий уровень (5,7% заработка, из которых более трети составляют взносы застрахованных), часто требуются государственные дотации. Таким образом механизмы страхования по безработице и государственной помощи иногда дублируют друг друга, и желательно более четкое разграничение их функций.

Безработные, не получающие пособия

6. Пособия не получают 40% всех безработных: в частности, лица, не имеющие трудового стажа, достаточного для возникновения такого права, и безработные, уже исчерпавшие это право. Введенное в 1988 году в рамках государственной помощи пособие "минимальный доход интеграции в общество" имеет целью обеспечить средствами к существованию всех тех, кто будучи исключенным из системы пособий по безработице, раньше мог остаться без всяких источников дохода.

Вопросы, представляющие интерес для России

7. Вверив Федеральной службе занятости одновременно выплату пособий по безработице и проведение мер по активной политике занятости, Россия, вслед за Германией,

приняла решение, которое является намного более предпочтительным, чем разделение этих функций между несколькими структурами, как во Франции. Несмотря на это и на другие недостатки, французская система может, однако, представлять интерес для России по двум позициям.

А. В России как размеры пособий, так продолжительность их выплаты никим образом не связаны с уплаченными взносами. Такую связь, впрочем, в настоящее время невозможно установить, так как взносы (выплачиваемые только работодателями) не персонифицированы.

Поскольку выбранный Россией путь, по примеру многих других западных стран, предусматривает предоставление пособия по безработице, в определенных пределах пропорционального заработку, то более логичным было бы введение настоящего страхования по безработице, позволяющего увеличить период выплаты пособия и в конечном итоге сделать регрессивный характер пособий для лиц, имеющих длительный страховой стаж, менее заметным. Без сомнения, в условиях сильной инфляции, следовало бы осуществлять периодическую адекватную корректировку размеров пособий, позволяющую сохранять предусмотренную законом степень возмещения прошлого заработка. В этом контексте увязка минимального размера пособий в величине минимальной заработной платы, которая оставалась неизменной в течение первых шести месяцев 1994 года, не является мерой, направленной на поддержание всех пособий по безработице на уровне, превышающем прожиточный минимум.

Б. В России безработные в течение шести месяцев после года выплаты пособия по безработице теряют право на его получение. Однако численность длительно безработных, в настоящее время еще небольшая, имеет тенденцию к быстрому увеличению, и длительная безработица угрожает стать в ближайшее время такой же острой проблемой, как во Франции. Было бы желательно установить пособие в рамках социальной помощи для безработных, которые исчерпали свои права на пособие в рамках страхования, с тем, чтобы предоставить им какой-то доход, как это делается в других странах Западной Европы.

8. Французский опыт свидетельствует о том, что появление массовой безработицы создает все более и более сложные проблемы в области финансирования. За период с 1979 года уровень взносов увеличился почти в 2,5 раза; он достигает сегодня в среднем 7% заработной платы, но при этом не обходится без государственных субсидий.

Уровень взносов в размере 2% заработной платы может оказаться недостаточным для российской системы в самом ближайшем будущем.

5. Социальная помощь

1. Система государственной социальной помощи старикам, инвалидам, детям, роженицам, бесплатная медицинская помощь была введена во Франции в конце 19-го - начале 20-го веков. Создание в 1945 году системы социального обеспечения должно было, если не ликвидировать, то только сохранить прежнюю систему в рудиментарном виде. Однако замедленное осуществление принципа всеобщности, а затем и возросшая в результате экономического кризиса бедность, наоборот, способствовали сохранению прежней системы в полном объеме. Более того, рост нищеты и отторжения обществом некоторых своих членов привели не так давно к введению нового пособия, получившего название "минимальный доход для интеграции в общество".

Социальная помощь как право

2. В настоящее время во Франции каждый гражданин, оказавшийся в трудном положении, имеет право на получение социальной помощи, и оказание такой помощи является обязанностью общества (государства, государственного органа или коммуны, соответственно отвечающих за это). Социальная помощь специализирована и осуществляется в пяти основных формах: медицинская помощь, помощь пожилым, помощь детям, помощь инвалидам, помощь в стационарных учреждениях и в социальной реабилитации. Каждая из этих форм имеет свои критерии предоставления. Социальная помощь осуществляется как в денежной, так и в натуральной форме, которая предоставляется посредством оплаты соответствующих структур и услуг. Финансовые средства, направляемые на эти цели, по сравнению с затратами на социальное обеспечение являются незначительными и составляют менее 4% последних.

3. Социальная помощь носит дополняющий характер по отношению ко всем другим видам помощи. Ее предоставление обуславливается не только проверкой доходов, но и изучением всех возможностей поддержки со стороны семьи. К тому же она может быть предоставлена только в случае, если исчерпаны все другие права, приобретенные в рамках социального обеспечения.

4. Начиная с 1970 года, государство, учитывая возросшую численность лиц, для которых существующие меры социальной помощи являются малоэффективными, наряду с классической социальной помощью развивает социальное обслуживание, опираясь при этом на сеть социальных работников. За эти годы количество последних более чем удвоилось. Несмотря на это, такие услуги занимают еще весьма скромное место по сравнению с денежными пособиями. К тому же развитие социальной помощи и социального обслуживания осуществляется неравномерно и зависит от интересов органов местного самоуправления, отвечающих за них. Недостатки и пробелы существующей системы заставили государство прибегнуть к принципу национальной солидарности и ввести

пособие "минимальный доход интеграции в общество", которое является последней страховочной сеткой в системе социальной защиты.

Минимальный доход интеграции в общество

5. Минимальный доход интеграции в общество был учрежден во Франции в 1988 году после его введения в семи странах Европейского сообщества, а его введение отличалось тем, что имело целью не только обеспечить средствами к существованию каждого, потерявшего трудоспособность, но и связать его предоставление с усилиями, предпринимаемыми получателем для интеграции в общество. Эти усилия, в принципе, определялись контрактными обязательствами между гражданином и обществом. Минимальный доход интеграции - это дифференцированное пособие: получателю выплачивается разница между установленным минимальным доходом (рассчитываемым с учетом количества членов семьи) и доходом его семьи. Это пособие так же носит дополняющий характер, как и другие пособия, предоставляемые в рамках социальной помощи. Денежные выплаты дополняются различными видами помощи, такими как бесплатная медицинская помощь и предоставление жилья. Кроме того, если получатель трудится, то за ним сохраняется часть пособия.

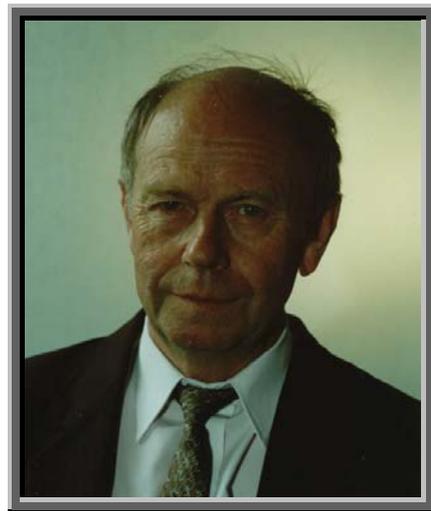
6. Интеграция понимается в самом широком смысле. Она распространяется не только на профессиональную или общественную деятельность, но и на периоды или мероприятия так называемой "социальной автономии", т.е. медицинского лечения или прохождения курса дезинтоксикации.

7. В течение первых трех лет существования минимальный доход интеграции получали до 2 млн. человек. Однако в контрактных отношениях по интеграции находилось лишь 40% получателей, и количество получателей, начавших трудовую деятельность, остается очень ограниченным.

**10 июля 2002 года
скоропостижно скончался**

**ЯКУШЕВ
ЛЕВ ПАНТЕЛЕЙМОНОВИЧ**

**заведующий кафедрой
менеджмента в социальной сфере
Государственного университета управления,
доктор экономических наук, профессор,
член редколлегии журнала «Пенсия»**



Якушев Лев Пантелеймонович, родившийся 10 августа 1936 г., свыше 30 лет проработал в системе социального обеспечения. По окончании Московского института международных отношений в 1968 году, имея к этому времени опыт работы в научной сфере и внешней торговле, был командирован в Международную организацию труда для работы в отделе социального обеспечения Секретариата МОТ. С 1975 по 1989 год занимался научной работой в НИИ труда Госкомтруда СССР в области пенсионного обеспечения.

В 1989 году перешел на работу в Госкомтруд СССР, занимался вопросами перспектив развития социального обеспечения, работал в Главном управлении пенсий и пособий по социальному обеспечению. С 1992 по 1994 год являлся заместителем начальника Главного управления международного сотрудничества Минсоцзащиты России, с 1994 по 1996 год работал в Департаменте по вопросам пенсионного обеспечения, курировал вопросы перспектив развития пенсионного обеспечения.

Высокая эрудированность, глубокий научный подход, свободное общение с зарубежными экспертами, прекрасное владение экономическими и правовыми проблемами отечественной пенсионной системы позволяли Льву Пантелеймоновичу предлагать взвешенные и обоснованные решения по развитию и совершенствованию пенсионного обеспечения граждан России, его приближению к международным стандартам. Блестящие методики оценок социально-экономических последствий преобразований, богатство новых идей, их направленность исключительно на повышение уровня пенсионного обеспечения, принципиальное отстаивание позиций всегда вызывали уважение специалистов и коллег по работе.

При непосредственном участии Льва Пантелеймоновича получила «путевку в жизнь» идея создания и развития негосударственных пенсионных фондов в начале 90-х. Именно Лев Пантелеймонович является одним из основных авторов Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, одобренной Правительством в 1995 году, многие положения которой реализованы в проводимой сегодня пенсионной реформе.

Значительный вклад внес Лев Пантелеймонович в создание кафедры социального менеджмента ГУУ, подготовки новых кадров для системы социальной защиты, новых учебных пособий, имеет многочисленные научные публикации.

Лев Пантелеймонович был бессменным членом редакционной коллегии журнала «Пенсия» с самого момента учреждения журнала, в 2000 году являлся его главным редактором. Его личный вклад в обсуждение на страницах журнала проблем введения накопительных механизмов финансирования пенсий, критическое осмысление международного опыта реформирования пенсионных систем трудно переоценить. Бесспорно, эта работа оказала значительное влияние на выработку и принятие сбалансированных решений по данным вопросам на государственном уровне.

Лев Пантелеймонович был общительным и жизнерадостным, порядочным и отзывчивым человеком, моментально откликавшимся на чужие беды, умевшим поддержать в трудную минуту.

**Друзья и коллеги по работе глубоко скорбят о кончине
Льва Пантелеймоновича Якушева и выражают искреннее
соболезнование его родным и близким.**