Седова Марина Леонидовна. Перспективы развития социального страхования в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1999 189 c. РГБ ОД, 61:99-8/1068-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические и исторические аспекты социального страхования 9

1.1. Сущность социального страхования, его место в финансовой системе страны 9

1.2. Основные тенденции развития социального страхования в России и зарубежных странах 30

Глава 2. Анализ действующей системы социального страхования в РФ 45

2.1. Основные факторы, определяющие структуру и динамику доходов фондов социального страхования 45

2.2. Оценка эффективности выплат по социальному страхованию 65

2.3. Проблемы управления средствами социального страхования

89

Глава 3. Основные направления совершенствования социального страхования в РФ 108

3.1. Оптимизация доходов и расходов фондов социального страхования 108

3.2. Совершенствование системы управления социальным страхованием 120

Заключение 130

Список использованной литературы 136

Приложения 162

**Введение к работе**

Социальная сфера является одной из ключевых сфер жизни общества, и ориентация на социальную защищенность граждан стала особенностью современного государства. Социальное страхование, выступая одним из методов социальной защиты населения, претерпело колоссальные изменения с момента появления в конце XIX в, до настоящего времени, и процесс реформирования этого звена системы финансовых отношений для большинства государств не закончился по сей день.

Для всех стран с различным политическим и экономическим устройством характерно наличие рисков наступления событий, последствиями которых является частичная или полная утрата способности к труду, а также утрата возможности получать постоянные заработки. Для каждого конкретного индивидуума в силу объективных и субъективных причин не всегда существует возможность на основе собственных накоплений осуществить защиту от данных рисков. Принципы защиты обществом от рисков утраты возможности получения трудовых доходов предусмотрены конституциями большинства индустриально развитых и развивающихся государств.

В Российской Федерации процесс переосмысления значения социального страхования, его места в системе финансовых отношений, в составе социального обеспечения граждан, происходит на фоне тех коренных преобразований, которые связаны с переходом от тоталитарного государства к демократии, от системы централизованной плановой экономики к рыночной системе хозяйствования. Если для индустриально развитых стран расширение социальной защиты происходило постепенно на основе расширения числа рисков, для которых предусмотрена такая защита, а также увеличением охвата застрахованных, то в нашей стране, наоборот, происходит увеличение числа самих рисков с одновременным сужением сферы бесплатных услуг, гарантированных государством.

Можно сказать, что в бывшем Советском Союзе существовала в достаточной степени эффективная система социального обеспечения, но она была органически связана с планово-административным механизмом управления экономикой. И эта система оказалась непригодной в условиях рыночных преобразований, когда появились новые виды рисков, такие как безработица, бедность, в том числе наступающая в результате инфляционного обесценения доходов.

Высокая степень социального обеспечения в условиях плановой экономики сочеталась с ограничением прав и свобод индивидуума, отдельными элементами иждивенчества, слабыми стимулами к эффективному труду. Но, очевидно, было бы неправильным считать, что эта система не оказала влияние на социальные процессы во всех странах мира. Так, для всех государств стало характерно увеличивать свои расходы, в первую очередь, социальные. Широко применяемый термин «социальная безопасность» связан не только с обеспечением лиц, не имеющим возможность получать трудовые доходы, но и с максимальным достижением стабильности в обществе, которая, в свою очередь, выступает условием экономического развития. Сам по себе рынок не может обеспечить такую стабильность, государство, общественные институты - вот тот противовес, который должен обуздывать стихию рынка.

В современных условиях реформирование социального страхования, как и всей системы социальной защиты, происходит в нашей стране на фоне экономического кризиса, который с одной стороны усиливает риски безработицы, бедности, с другой стороны, сужает источники финансовых ресурсов, направляемых на эти цели. В этих условиях особенно важно определить наиболее эффективные методы социальной защиты.

В целом процесс реформирования социального страхования, как одной из сфер социального обеспечения, начался в 90-е годы с организационного выделения социальных внебюджетных фондов из бюджетной системы, созданием новых видов социального страхования (страхования от безрабо- тицы, обязательного медицинского страхования). С этого времени происходит правовое оформление отношений, связанных с социальной защитой населения, Так, перечень социальных гарантий для граждан содержится в Конституции Российской Федерации; приняты законы «О государственных пенсиях в Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и др.; утверждены положения о государственных социальных внебюджетных фондах; разработаны концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в РФ, социальных реформ в РФ, программы по социальной защите отдельных категорий граждан.

Тем не менее, в названных документах, на наш взгляд, не содержатся принципиальные моменты общего видения социального страхования, связанные с разными подходами к отдельным социальным группам (число которых значительно увеличилось с началом рыночных преобразований), степень ответственности работодателя, самого работника, государства в обеспечении нетрудоспособных и безработных, организационные основы социального страхования. В действующих правовых документах (пожалуй, за исключением Программы социальных реформ в Российской Федерации) отсутствует комплексный подход в освещении вопросов социального страхования. На данный момент единственным документом, в котором в какой-то мере можно найти такой подход, является Кодекс законов о труде, но положения Кодекса о социальном страховании, написанные в 70-е годы, не отражают существующей реальности. В разработанном Министерством труда и социального развития Российской Федерации проекте новой редакции Кодекса законов о труде Российской Федерации вообще исключен раздел, посвященный социальному страхованию.

Вопросам социальной политики государства уделяется большое внимание в литературе. Большой вклад в разработку теории и практики по вопросам социальной политики, социального обеспечения, в том числе социального страхования, внесли такие авторы, как Абалкин Л.А., Вигдорчик

6 H.A., Клапкив М.С., Коломин Е.В., Коньшин Ф.В., Курочкин В.В., Левант Н.А., Ракитский Б.В., Решетникова Е.Г., Роик В.Д., Пешехонов Ю.В., Пронина Л.И., Синицына Т.А., Шаталин С.С. Вместе с тем некоторые из этих работ относятся к социалистическому периоду нашего государства или представляют достаточно глобальный подход к вопросам социальной защиты. Большой интерес вызывают работы зарубежных авторов по вопросам социального обеспечения, социальной защиты таких, как Н.Барр, Р.Майер, Хайнц Ламперт, Дж. Сорос, В.Танзи. При этом нельзя ни отметить определенную предвзятость в их оценке социального обеспечения в нашей стране, особенно в советский период, и стремление предложить в качестве основы преобразований социального обеспечения в Российской Федерации модель, созданную в стране, которую они представляют,

В последнее время появляется множество публикаций российских авторов, освещающих организацию социальной защиты в зарубежных странах. Особенно интересными представляются работы Дмитриева М.Э,, Кадомцевой СВ., Лыковой Л., Нестеренко Ф., Бабич A.M., Егорова Е.Н. и Жильцова Е.Н. Проблемам отдельных видов социального страхования посвящены работы специалистов-практиков: Барчука В., Гришина В., Соловьева А., Корчагина В, Шаронова А., Якушева Ю.В., Якушева Л.П. Узкоотраслевой характер присущ также и диссертационным исследованиям последних лет, узкоотраслевой характер: пенсионное обеспечение (Беляева Г.В., Голубев А.В., Соловьев А.К., Кневич А.В.), страхование по безработице (Тарасова СВ.), обязательное медицинское страхование (Гришин В.В.)

Однако проблемы экономического содержания социального страхования, его использования в качестве финансового инструмента разработаны недостаточно в российской литературе, остаются дискуссионными предложения по реформированию социальных внебюджетных фондов.

Недостаточная теоретическая и практическая разработанность проблем социального страхования обусловили выбор темы, цели и задачи исследования.

Целью диссертационного исследования явилось определение перспектив развития социального страхования в Российской Федерации на основе уточнения теоретических положений о его экономическом содержании и обоснования необходимости комплексного подхода к реорганизации системы социального страхования в Российской Федерации. Данная цель предполагала постановку и решение следующих задач:

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач: уточнить место социального страхования в финансовой системе и системе защиты граждан от рисков утраты трудоспособности или работы; установить границы использования социального страхования в качестве финансового инструмента; выявить общие тенденции в развитии социального страхования разных стран; определить принципы социального страхования в условиях перехода к рыночной экономике; оценить влияние факторов, определяющих состав и динамику доходов фондов социального страхования, а также эффективность отдельных форм и видов социальных выплат; разработать предложения по совершенствованию организации социального страхования в России, в том числе его правовой базы.

Предметом исследования выступают отношения, связанные с формированием и использованием фондов социального страхования. Объектом исследования являются социальные внебюджетные фонды как организационно-правовые формы этих отношений,

Фактографическая часть работы основана на материалах Государственной Думы Российской Федерации, плановых документах и отчетных данных Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, фон- дов обязательного медицинского страхования, Министерства труда и социального развития РФ, Государственного комитета по статистики РФ.

Теоретической и методологической основой являются научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам социальной политики, социальной защиты, социального страхования, конституции Российской Федерации и ее субъектов, законы Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, постановления Федерального Собрания РФ и законодательных органов субъектов РФ, указы Президента Российской Федерации и президентов республик в составе РФ, постановления правительства РФ и региональных администраций, документы Международной организации труда (МОТ).

В ходе исследования применялись методы системного анализа теоретического и практического материала, индукции и дедукции. Анализ статистических данных проведен с применением методов группировки, сравнения и обобщения.

Основные положения и выводы диссертации отражены в материалах автора, представленных в рамках научно-исследовательской темы «Государственные финансы и пути их оздоровления», гранта «Регулирование внебюджетных фондов», разрабатываемых кафедрой «Финансы» Финансовой Академии при правительстве Российской Федерации, и научных публикациях автора. ч Глава 1. Теоретические и исторические аспекты социального страхования

1.1. Сущность социального страхования, его место в финансовой системе страны

Двадцатый век ознаменовался колоссальными преобразованиями в социальной сфере. Развитие городов, промышленности привело к тому, что обычаи, характерные для сельской местности, когда семья брала на себя заботу о нетрудоспособных членах семьи, стали невозможными в силу частой оторванности детей от семьи. Риск потери доходов и средств к существованию увеличился также по мере освоения новых земель. Если раньше изменения на рынке труда, кризисные явления в экономике, совершенствование оборудования, которые вели к появлению «избыточной» массы работников, могли компенсироваться переездом на новые неосвоенные земли, то к концу XIX века это стало невозможно. Развитие экономики, появление новых технологий способствовало росту рисков потери трудоспособности в результате травм, заболеваний, безработицы. Одновременно с индивидуальными способами защиты от таких рисков на основе договоров личного страхования, индивидуальных накоплений и благотворительной деятельности религиозных организаций, государство постепенно начало брать на себя обязанность по гарантии компенсации последствий этих рисков для обеспечения стабильности в обществе. Этому также способствовало усиление роли общественных организаций (таких, как профессиональные союзы и другие общественные объединения), которые в свою очередь стали активно развиваться в условиях роста класса наемных работников.

Двадцатое столетие показало пример двух систем, первая из которых характеризуется постепенным развитием социального обеспечения и изменением роли государства в социальной сфере при сохранении рыночных основ, когда государство берет на себя смягчение всех негативных последствий рыночных отношений. Такая экономическая система получила на- звание смешанной экономики. Второй тип системы, существовавший в СССР и других социалистических странах, характеризовался административно-плановыми началами в экономике, полной занятостью и одновременно социальным обеспечением нетрудоспособных за счет средств, сосредоточенных в государственном бюджете (включая бюджет социального страхования). При этом государство выступало одновременно и работодателем, и гарантом по обеспечению в случае частичной или полной утраты трудоспособности.

Очевидно, было бы неверным считать, что развитие социального обеспечения (и социального страхования как одной из его сфер) в рамках этих систем происходило обособленно друг от друга. Представляется, что именно социальные потрясения и глубокие преобразования в бывшем СССР стали толчком расширения социальных гарантий трудящихся в государствах Западной Европы, США, Канады, Японии и др. Так, в США закон о социальном страховании 1935 г, подвергался беспощадной критике, инициатора его принятия президента Рузвельта окрестили «предателем интересов своего класса», после Второй мировой войны, когда проявились результаты реализации этого закона, Рузвельта его противники приветствовали как спасителя капитализма и рыночной экономики [224, с. 78].

Таким образом, в рамках социальной политики, проводимой государством в XX веке, можно выделить систему обязательных гарантий по обеспечению граждан в старости, в случаях болезни, инвалидности, потери кормильца, потери работы, а также малообеспеченных семей. Эта система гарантий, а также правовое регулирование взаимоотношений работодателей и работников, защита прав последних и составляют понятие социальной защиты. В свою очередь, система мер по непосредственно материальному обеспечению нетрудоспособных и малообеспеченных в рамках этой защиты составляет понятие социального обеспечения. В разных странах термин, переводимый на русский язык как «социальное обеспечение» (а и иногда и как социальная защита) - social security1, включает разные составные элементы. Так, в США его использование применяется к пенсионному обеспечению по возрасту, в Великобритании он связан со всей системой выплат пособий и помощи населению, а в остальной Европе в соответствии с требованиями Международной Организации Труда (МОТ) включает также медицинское обслуживание [253, с. 49]. На наш взгляд, учитывая сложившиеся традиции в нашей стране, в понятие «социальное обеспечение» следует включать обеспечение нетрудоспособных граждан, семей с малым доходом, в том числе в результате потери работы, их социальное обслуживание, включая медицинское обслуживание.

Понятие «социальное обеспечение» имеет и правовые, и общеэкономические, и моральные, и финансовые аспекты. Целью данной работы является рассмотрение в первую очередь его финансовых аспектов. Социальные гарантии могут обеспечиваться на основе бюджетного или страхового метода финансирования.

Бюджетный механизм социального обеспечения предусматривает выплаты за счет общих налоговых и неналоговых поступлений без закрепления, как правило, соответствующих источников доходов за данными видами расходов. В этом заключается определенный недостаток данного механизма, так как при ограниченности бюджетных доходов велика вероятность остаточного характера финансирования социальных гарантий. Страховой метод обеспечения социальных гарантий по защите малоимущих граждан предполагает создание страховых фондов на основе, как правило, обязательных для работников и/или работодателей страховых взносов. Собственно такое страхование и составляет понятие «социального страхования».

Страховой метод формирования финансовых ресурсов предполагает раскладку ущерба между участниками создания страхового фонда во времени и пространстве, достаточно полную эквивалентность поступивших в дословно переводится на русский язык как «социальная безопасность». фонд взносов с его выплатами для всей группы участников страхования, зависимость страховых выплат от реально наступившего случая, последствия которого затрагивают имущественные интересы застрахованных.

Преимущества страхового метода социального обеспечения по сравнению с бюджетным состоят в следующем. Во-первых, преодолевается потенциальная возможность остаточного финансирования социальных расходов, характерная для бюджетного метода. Во-вторых, в отличие от практически абсолютной безэквивалентности, которая лежит в основе налоговых платежей, страховые взносы являются основой возможных будущих выплат2 (существует даже термин «отложенных из заработной платы будущих выплат»), что, по мнению зарубежных экономистов, предполагает более охотную уплату страховых взносов по сравнению с налогами [248, с. 18-19]. В-третьих, участие самих застрахованных в формировании фондов социального страхования способствует более высокой степени ответственности граждан за свое здоровье и материальное положение и должно способствовать вытеснению иждивенческих настроений, возможность которых очень высока при бюджетном финансировании социального обеспечения. В-четвертых, используются преимущества территориальной раскладки ущерба при охвате большой территории. В-пятых, единство базы расчета страховых взносов и страховых выплат обеспечивает индексацию пенсий и пособий в соответствии с изменением данной базы. Наконец, формирование обособленных страховых фондов дает возможность осуществлять капитализацию временно свободных денежных средств, которые должны направляться на защиту социальных выплат от последствий инфляции. Преимущества страхового метода формирования средств социального обеспечения определяют роль, которую должно играть социальное страхование в финансовой системе.

По мере развития социального страхования произошли существенные изменения в страховом механизме социального обеспечения: значительно и но отдельным нидам социального страхования вероятность таких выплат достаточно нелика расширился охват застрахованных - практически все работающие граждане, в формировании фондов социального страхования стали принимать активное участие работодатели и государство, тем самым, круг страхователей и круг застрахованных не совпадают. «Существенным элементом этого процесса эволюции была замена системы полной капитализации, финансируемой за счет индивидуальных взносов, системой с более универсальным механизмом финансирования, основанным на перераспределении и обязательном участии»[243, с, 35].

Вопрос о сущности социального страхования, его места в системе финансовых отношений, а также в системе мер по социальной защите населения остается, на наш взгляд, не вполне определенным в научной литературе. Этому способствует не только различия в подходах по определению места социального страхования в отношениях, связанных с социальным обеспечением населения, а также в финансовой системе, но и разные подходы в определении характерных черт и особенностей социального страхования.

Прежде всего, представляется спорным противопоставление социального страхования социальному обеспечению (это особенно присуще работам [188], в которых происходит сравнение системы социального обеспечения, существовавшей в СССР в условиях централизованно планируемой экономики, и отдельных отраслей соцобеспечения в нашей стране в условиях создания рыночных основ экономики/ Более объяснимо используемое отдельными авторами отождествление этих двух понятий, так как отдельные положения, проблемы, относящиеся к социальному страхованию, распространяются на все социальное обеспечение в целом .

Представляется, что социальное страхование - это одна из сфер социального обеспечения наряду с социальной помощью . Такой точки зрения 1 Кроме того, используй страховые термины, обязательства по страховым выплатам также называются обеспечением. 4 рядом авторов чаще применяется термин «вспомоществование» (см. A.M. Бабич, Е.Н, Eropou, Е.Н.

Жильцов. Экономика социального страхования, - М.: ТЕИС, 1998; Сулейманова Г В Социальное обеспе- придерживаются и многие зарубежные авторы такие, как например, Р. Ма-ер [256], среди российских экономистов - проф. Роик [215] В.Д. Шведский ученый Эспринг-Андерсен [181] в зависимости от той роли, которую играет социальное страхование в системе социального обеспечения различает три типа систем социального обеспечения. Первый тип, характерный для Германии - консервативный, в котором основу системы составляет классическая модель социального страхования, строящаяся на принципе проверки выполнения установленных обязательств (уплата страховых взносов или наличие продолжительности трудовой деятельности). Второй тип системы социального обеспечения, где превалирует социальная помощь, ориентированная на лиц, не имеющих других достаточных доходов, широко распространен в англоговорящих странах. И, наконец, третий тип, при котором в создании страховых фондов большее по сравнению с самими работниками участие принимают работодатели и государство, а выплаты социального страхования и социальной помощи ориентированы на лиц, имеющий определенный статус (пенсионер, семья, имеющая детей, инвалид и т.д.), независимо от уровня семейных доходов. Такой тип системы социального обеспечения присущ североевропейским странам (так называемая, «шведская модель»).

На основе уточнения и дополнения таблицы, составленной проф. Ройком В.Д. в монографии «Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования» сравним эти два составных элемента социального обеспечения (см. Таблицу 1). чение и социальное страхование. - Ростон-на Дону: «експертної; бюро», 1997) хотя, на наш взгляд, он

Таблица !

Сравнительная характеристика социального страхования и социальной помощи

В бывшем Советском Союзе, где конституционно исключалась сама возможность бедности для трудоспособных, практически не использовалась социальная помощь на основе тех принципов, которые приведены в таблице. Следствием этого и послужило использование термина социального обеспечения в так называемом широком и узком значении. То есть, с одной стороны, социальное обеспечение рассматривалось как система всех больше относится к медицинской терминологии. J Составлено авт. по: Роик В.Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. -

М., 1094-С. 11-12.

16 гарантий по обеспечению нетрудоспособных, включая социальное страхование, а с другой стороны, как одна из сфер таких гарантий, которая финансируется напрямую за счет бюджетных средств без целевой увязки доходов и расходов такого финансирования.

Итак, социальное страхование и социальная помощь как две сферы социального обеспечения, различаются в первую очередь по методам финансирования фонда социальной защиты, хотя, как указано в таблице I и будет рассмотрено в последующих главах, бюджетные средства могут участвовать в формировании фондов социального страхования.

Следует отметить, что Международной организацией труда используется классификация отраслей (видов) именно социального обеспечения, в том числе и потому, что в различных странах для проведения того или иного вида социального обеспечения могут использоваться и страховые, и бюджетные методы финансирования, кроме того, они могут дополнять друг друга. В соответствии с Конвенцией этой международной организации № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», выделяют 9 отраслей социального обеспечения [4, с. 195]: медицинское обслуживание, обеспечение по болезни, обеспечение в случае безработицы, обеспечение в старости, обеспечение в случае производственного травматизма, обеспечение по беременности и родам, обеспечение в случае инвалидности, семейные пособия, обеспечение в случае потери кормильца.

В основе данной классификации различные виды рисков, связанных с временной или постоянной потерей трудовых доходов или дополнительных затрат на медицинское обслуживание и воспитание детей. Очень часто отдельные виды таких рисков национальными законодательствами отдель- ных стран объединены в одну отрасль (или вид) социального страхования. Например, пенсионное страхование может включать обеспечение и по старости, и по инвалидности, и в случае потери кормильца (Австрия, Испания, Канада, Швеция). Страхование на случай временной потери трудоспособности и в связи с материнством может объединяться со страхованием, связанным с обеспечением по болезни (в большинстве европейских стран), В других случаях, наоборот, отрасли социального страхования могут быть детализированы по возрастным категориям. В частности, в Японии среди видов социального страхования различают медицинское страхование, а также медицинское обслуживание лиц пожилого возраста. Чаще всего страховой метод социальной защиты связан с такими рисками, которые позволяют выделить следующие виды социального страхования: старости, потери кормильца, инвалидности - пенсионное страхование; страхование на случай заболевания и родов; страхование на случай производственной травмы и профессионального заболевания; медицинское страхование; страхование на случай безработицы.

При организации социального страхования потенциально возможно объединение всех отраслей в одном фонде, как это было в нашей стране и некоторых бывших социалистических странах. Но при этом следует иметь в виду, что достигаемый эффект, связанный с экономией средств на управление страховыми фондами, а также возможностью маневрирования временно свободными средствами, может перекрываться недостатками, связанными с осуществлением выплат по одной отрасли социального страхования за счет других, а также проблемами оперативного регулирования данным фондом.

Проблемы возникают в первую очередь в связи с различием контингента получателей выплат (застрахованных) по социальному страхованию.

По пенсионному страхованию такими получателями выступают лица, достигшие возраста, признанного национальным законодательством достаточным для получения пенсии, члены их семей и инвалиды (то есть в основном неработающая часть населения). В то же время страхование на случай временной нетрудоспособности, беременности и родов, безработицы ориентировано на активную часть населения, а по медицинскому страхованию застрахованными являются как работающие, так и неработающие (хотя во многих странах в силу единства страхового случая - болезни, страхование на случай временной нетрудоспособности и медицинское страхование объединены).

Кроме того, каждая отрасль социального страхования связана с разной степенью вероятности наступления страхового события. Так, уровень вероятности потери дохода в результате производственного травматизма и профессионального заболевания значительно ниже для основной массы работников предприятий и организаций по сравнению с вероятностью утраты временной нетрудоспособности в связи с общим заболеванием. Очевидна очень высокая степень вероятности наступления событий, в результате которых возникает право у застрахованных на получение пенсий или оказание медицинских услуг, и концепцией социального обеспечения в некоторых странах такие отрасли основаны на бюджетном механизме (Великобритания - медицинское обслуживание, Австралия, Новая Зеландия -пенсионное обеспечение).

Разные виды рисков по социальному страхованию предполагают разную степень ответственности между работником, работодателем и государством, как основными участниками отношений по социальному страхованию. При страховании на случай временной нетрудоспособности, по медицинскому страхованию определенная доля ответственности может лежать на самом работнике в вопросе заботы о своем здоровье. То же касается страхования на случай безработицы, при котором предполагается ответственность работника за выбор профессии, места работы, оценку состоя- ния рынка труда. В то же время возможность производственного травматизма, профессиональных заболеваний - вопрос ответственности работодателя за создание соответствующих условий труда. Разные подходы к участию работников, работодателей и государства в формировании страховых фондов также говорят в пользу разграничения отдельных отраслей социального страхования.

Страховой механизм предполагает не только компенсационные выплаты, связанные с потерей трудовых доходов, но и предупреждающие меры по предотвращению, точнее минимизации, факторов, вызывающих наступление страховых событий. Для разных отраслей социального страхования такими факторами могут быть различные мероприятия: так, для страхования на случай безработицы среди превентивных мер можно назвать создание новых рабочих мест и помощь в осуществлении предпринимательской деятельности, для страхования на случай временной утраты трудоспособности - профилактические мероприятия и санаторно-курортное лечение. Наиболее эффективно проведение таких мероприятий в условиях обособленного создания и использования страховых фондов по отдельным отраслям социального страхования.

Таким образом, мы видим множество аргументов в пользу создания обособленных фондов социального страхования в рамках отдельных отраслей (или видов) социального страхования.

Следующей теоретической проблемой, требующей уточнения, представляется проблема места социального страхования в системе финансовых отношений6.

Как правило, большинство авторов социальное страхование рассматривают как отрасль страхования. Так, учебное пособие «Финансы» под ред. проф. Родионовой В.М. указывает на пять основных отраслей: имущественное, социальное, личное, страхование ответственности, страхование 6 Автор работы придерживается той точки зрения, которая аклгочает страхование н состав финансовой системы. Наиболее ярким представителем противоположной концепции является проф. В.В.Шахов, доказывающий, что страхование - гго самостоятельная стоимостная категория. предпринимательских рисков (та же классификация содержится в учебном пособии «Страховое дело» под ред. проф. Рейтмана Л.И). При этом отмечено, что в силу единства объекта страховой защиты личное и социальное страхование должны быть объединены в одну более крупную отрасль -страхование семейных доходов [209, с. 184].

По мнению проф. Коломина Е.В. [183, с. 12] страхование охватывает те отношения, которые являются предметом деятельности специализированных страховых организаций (страховщиков), регулируемые законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», но также и социальное страхование, обязательное медицинское страхование7, взаимное страхование, кэптивное страхование, которые регулируются, или должны регулироваться другими нормативными актами. Проф. {Соломиным предлагается в качестве исходного признака классификации страховых отношений деление страхования на две сферы: некоммерческое и коммерческое. Используя данную классификацию, Е.В. Коломин приходит к выводу, что «отраслевая классификация, отнесенная законом к коммерческому страхованию8, применима в разной степени и к некоммерческому страхованию ... Социальное страхование и обязательное медицинское страхование безусловно относятся к личному страхованию» [183, с. 12]. Такая точка зрения неоднократно повторяется в литературе, посвященной вопросам социального страхования, где социальное страхование рассматривается как вид (подотрасль) личного страхования [234].

В этих двух классификациях страховых отношений используются разные критерии группировки, но при этом общим выводом является указание на единство объекта страховой защиты и для личного, и для социального страхования, с чем трудно не согласиться . Вместе с тем методически, ' Такая классификация противоречит закону РФ «О медицинском страховании», в соответствии с которым обязательное медицинское страхование - одна из отраслей социального страхования.

Речь идет о выделении таких отраслей страхования как личное, имущественное и страхование ответственности. 4 При -утом следует обратить внимание на то, что риск потери работы, регулируемый законом «Об организации страховою дела в Российской Федерации», Департамент страхового надзора относит к имущественному страхованию при лицензировании страховых организаций. видимо, вернее использовать другой термин, обозначающий данную отрасль страхования при классификации страховых отношений по объекту страховой защиты - страхование семейных доходов.

Турбина К.Е. приводит такую классификацию страховых отношений [240, 39-42], согласно которой выделяется социальное страхование и страхование, проводимое на коммерческой основе (см. схему 1).

Схема 1

Страхование проводимое него сударственными обществами на специально установленных условиях проводимое специально установленной государственной организацией

Социальное

Критерием такой классификации служит, по мнению г-жи Турбиной К.Е., социальная значимость риска, во-первых, и, во-вторых, определение субъекта, имеющего обязанность или право организовывать и управлять страховыми фондами, а также порядок оценки страхового тарифа (индивидуальная оценка и установление размера взноса в не зависимости от характеристик риска, присущего конкретному объекту или субъекту страхования). С такой трактовкой можно согласиться с определенными оговорками. Предметом данного диссертационного исследования не является весь спектр страховых отношений, но, тем не менее, данная классификация представляется менее полной по сравнению с той, которая дана проф. {Соломиным Е.В. Классификация элементов самого социального страхования по типу организации, которая выступает страховщиком, довольна спорна (об этом речь пойдет позднее при рассмотрении форм социального страхо- вания). Вместе с тем, нельзя не согласиться с выводом о том, что социаль-\ ное страхование отличает от других видов страховых отношений отказ от индивидуальной оценки риска, огромный охват застрахованных, унификация страховых тарифов и выплат,

Подводя итог приведенным схемам классификации страхования, можно подытожить, что разными авторами социальное страхование рассматривается как один из элементов (отрасль или звено) страхования; отмечается некоммерческий характер отношений, связанных с созданием и использованием фондов социального страхования; подчеркиваются единство объекта личного и социального страхования - имущественные интересы, связанные с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица; особенности определения страховых тарифов и характер выплат. Нельзя с этим не согласиться, но, тем не менее, ни в одной из приведенных классификаций не приводится, на наш взгляд, наиболее существенного, отличительного от всех остальных отраслей, признака социального страхования.

Таким признаком проф. В.Д. Роик [234], также как и К.Е. Турбина, выделяет социальные риски, характерные для социального страхования -утрата трудоспособности, материнство, безработица. В данном случае слово «социальный» при характеристике данного риска носит значение массовый, общественный, не зависящий (или мало зависящий) от каждого конкретного человека10. По нашему мнению, отличительным признаком социального страхования представляется не просто наличие рисков утраты временной или постоянной трудоспособности, потери работы (такие риски являются вопросами страховой защиты и по индивидуальному или коллективному личному страхованию), а те, при которых компенсация материальных потерь гарантируется обществом в лице государства. В данном случае нами термин «социальный» трактуется, как гарантированный обществом. При этом механизм реализации данных гарантий может быть орга- низационно связан с функционированием государственных структур или негосударственных (как правило, общественных или других некоммерческих структур).

Не полностью решенной остается трактовка форм социального страхования: обязательной и добровольной (особенно добровольной). Исторически появление социального страхования связано с обязательным порядком уплаты страховых взносов. Вместе с тем, в настоящее время есть и добровольная форма социального страхования. В Конституции Российской Федерации говорится, что «поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность»^, ст. 39]. Часто в литературе добровольное социальное страхование рассматривается как антипод государственному социальному страхованию, хотя, как уже выше отмечалось, механизм государственных гарантий может предполагать и деятельность негосударственных фондов, общественных организаций (как, например, в ФРГ). Авторы курса лекций «Экономика социального страхования» отмечают: «В современной экономической литературе нет единства в определении границ понятия «Социальное страхование», Одни авторы относят к нему только различные виды обязательного социального страхования. При этом все формы добровольного страхования от социальных рисков относят к категории частного личного страхования. Другие авторы включают в понятие социального страхования все виды и формы обязательного и добровольного страхования от социальных рисков, в том числе частное страхование» [160, с. 10].

Самой логичной и четкой представляется точка зрения немецких экономистов [248, с. 23], которые считают, что при стремлении к расширению охвата, должны быть четкие подходы в разграничении категорий застрахованных и по уровню получаемому ими дохода, и по характеру деятельности. В частности, практически в большинстве экономически развитых стран существует предельный уровень размера оплаты труда, выше кото-

Страховые случаи вообще отличаются тем, что они носят вероятностный характер наступления и не рого обязательные взносы на социальное страхование не взимаются. Различаются также работники по найму, и, так называемая, самостоятельно занятая группа населения (ремесленники) - предприниматели, действующие без образования юридического лица, и не имеющие наемных работников. Если в отношении работников, занятых по найму, действует обязательная форма социального страхования, то в отношении самостоятельно занятого населения возможна добровольная форма.

Что касается видов личного страхования, осуществляемого страховыми компаниями и негосударственными пенсионными фондами, их отнесение к социальному страхованию (социальному обеспечению) в большинстве случаев представляется в достаточной степени спорным. В законе РФ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 № 75-ФЗ говорится, что «негосударственный пенсионный фонд (далее - фонд) - особая организационно - правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительным видом деятельности которой является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения с вкладчиками фонда в пользу участников фонда» [54, ст. 2]. Но если за основу определения социального обеспечения (социального страхования как одной из его сфер) брать гарантированность государством выплат пенсий и пособий, то такая трактовка деятельности негосударственного пенсионного фонда не правомерна, так как никаких особых гарантий вкладчиков негосударственных пенсионных фондов по сравнению с клиентами банков или страховых компаний данным законом не предусмотрено. Если же в качестве критерия выделения социального страхования среди других страховых отраслей брать виды рисков (утрата трудоспособности по разным основаниям, потеря работы), то к социальному страхованию (и, следовательно, обеспечению) следует относить такие виды личного страхования, как страхование от несчастных случаев, пожизненное страхование, допол- энвнся'г от воли человека. нительное страхование пенсий, добровольное медицинское страхование, имущественное страхование на случай потери работы, страхование ответственности работодателя за случаи производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Практика других стран показывает, что и дополнительные (негосударственные) формы пенсионного обеспечения могут носить обязательный характер. Так, законодательствами Великобритании и Японии предусмотрена возможность выхода из национальной пенсионной системы при осуществлении взносов в один из негосударственных пенсионных фондов. При таком выходе дополнительное пенсионное обеспечение носит обязательный характер, а государством гарантируется выплата пенсии в размере не ниже 20% средней заработной платы работника за весь период (в Великобритании) или не меньше 30%-ого превышения размера государственной пенсии [189, с. 9-Ю].

С нашей точки зрения, отнесение отдельных видов личного страхования к добровольному социальному страхованию связано с неверным объединением понятий «страховая защита» и «социальная защита». Страховая защита действительно может предполагать разные методы формирования страховых и запасных фондов, в том числе коллективные и индивидуальные, в то же время социальная защита предполагает гарантии со стороны общества (как правило, государство выступает таким гарантом).

Независимо от организационной формы социального страхования, его проведение связано с функциями государства по обеспечению базовых социальных услуг населения. По нашему мнению, социальное страхование находится на стыке двух сфер финансовой системы: сферы страхования и сферы государственных и муниципальных финансов. По мере развития социального страхования происходило все большее движение в сторону второй сферы. В пользу такой точки зрения говорит, на наш взгляд, множество фактов.

Прежде всего, как звено финансовой системы социальное страхование выступает элементом финансового регулирования социально-экономических процессов. На основе перераспределения средств между работающими и безработными, больными и здоровыми, молодыми и пожилыми, которое осуществляется путем создания и использования фондов социального страхования, государство имеет возможность осуществлять социальное регулирование для обеспечения стабильности в обществе [228, с. 5]. Социальное страхование как финансовая категория содержит кроме функций непосредственного обеспечения социальной стабильности, которая является одним из условий развития экономики, значительную потенциальную возможность стимулирования таких экономически важных процессов, как занятость населения и повышение уровня оплаты труда.

Как уже было отмечено, по мере развития социального страхования менялся механизм формирования и расходования средств страховых фондов, обеспечивающих защиту от социальных рисков. В настоящее время для большинства стран мира характерно установление относительно долгосрочных тарифов страховых взносов, единых и обязательных практически для всех хозяйствующих субъектов и граждан, без дифференциации в зависимости от степени индивидуального риска, без использования актуарных расчетов. В этом страховые взносы приближаются к другим обязательным платежам. В частности, в одном из проектов Налогового кодекса Российской Федерации предлагалось заменить все страховые взносы единым социальным налогом. Существуют даже предложения рассчитывать размер взносов на социальное страхование не на основе фонда оплаты труда, а в проценте к объему реализованной продукции [217, с. 20-21] (в этом случае, на наш взгляд, вообще теряется смысл выделения данного налога из числа других). Близость характера страховых платежей и налогов также говорит в пользу отнесения социального страхования к государственным финансам.

Охват застрахованных, к которым относится практически все население, в том числе за счет участия бюджетных средств в формировании фондов социального страхования, высокая степень централизации финансовых ресурсов - это также один из доводов в пользу рассмотрения социального страхования не просто как одной из отраслей страховых отношений.

Тем не менее, при всей схожести механизмов уплаты обязательных платежей в отличие от налогов страховые взносы предполагают раскладку ущерба между всеми застрахованными, определенную увязку между страховыми взносами и выплатами в связи с наступлением страхового случая. Все классические отрасли страхования (кроме накопительных) предполагают эквивалентность взносов и выплат не между одним каким-либо лицом, а по всей группе застрахованных. То есть экономическое содержание взносов на социальное страхование связано с обеспечением возможности замещения трудовых доходов при наступлении нетрудоспособности или потери работы.

В условиях нашей страны, когда создается огромное число целевых бюджетных и внебюджетных фондов, и не все налоги носят присущую им обезличенность, устанавливаются налоги, рассчитываемые к фонду оплаты труда", особенность фондов социального страхования и страховых взносов теряется. Практика использования налогов и сборов в целевых бюджетных фондах показывает, что расходы именно таких фондов оказываются наиболее защищенными от секвестирования в силу целевого закрепления соответствующих доходов за расходами. На наш взгляд, больше всего в такой «защите» нуждаются расходы, связанные с обеспечением наименее защищенных слоев населения, и наиболее логичным является вводить закрепление доходов за расходами именно в отношении покрытия социальных рисков,

Определение места социального страхования в системе финансовых отношений не является сугубо теоретическим вопросом, данный вопрос имеет огромное прикладное значение при выработке подходов в организации социального страхования, разработки политики в области источников социального страхования и направлении выплат.

Из положения о двойственной природе социального страхования следуют особенности его организации и использования как финансового инструмента. Например, особенностями организации социального страхования выступает сочетание централизации части финансовых ресурсов для обеспечения финансовой устойчивости всей системы и децентрализации другой их части для обеспечения возможности контроля со стороны страхователей и застрахованных. Так как защита по социальному страхованию предусмотрена практически для всего населения за счет участия бюджетных средств, нарушается принцип замкнутости раскладки ущерба, характерный для страхования. С одной стороны, преимущественно обязательный характер взносов обеспечивает воздействие социального страхования на всех субъектов хозяйствования и их финансовые ресурсы, определяет стоимость рабочей силы; это ставит страховые взносы в один ряд с другими обязательными платежами и вносит ограничения на повышение страховых тарифов. С другой стороны, страховая природа взносов определяет основное направление возможной дифференциации тарифов - в зависимости от уровня рисков по отдельным группам застрахованных.

Социальная защищенность работников может выступать основой экономического роста (в том числе пенсии и различные пособия наряду с другими доходами граждан формируют платежеспособный спрос населения), и, наоборот, очень высокий уровень выплат по социальному страхованию порождает иждивенчество и лишает стимулов к труду. Уровень выплат по социальному страхованию (размер страхового обеспечения) необходимо увязывать со степенью развития финансового рынка. При развитом, достаточно стабильном финансовом рынке личное страхование активно доггол- наиримср, налог на нужды образовательных учреждений и действовавший до 1998 г. транспортный налог (прим. автора). няет социальное, и размеры страховых тарифов и страхового обеспечения могут быть снижены.

Таким образом, тарифы и выплаты по социальному страхованию используются как финансовый инструмент государственного регулирования доходов граждан и экономического развития, но границы использования данного инструмента связаны с общим уровнем налоговой нагрузки, необходимостью учета степени рисков при использовании дифференциации страховых тарифов и выплат, учета масштабов развития финансового рынка.

Проведение государством политики в области социального страхования зависит от состояния экономики, исторических традиций, программных установок правящих партий, уровня развития общественных организаций. Тем не менее, очевидно существуют общие закономерности развития социального страхования в разных странах. Это и будет предметом рассмотрения в следующем параграфе. зо 1.2. Основные тенденции развития социального страхования в России и зарубежных странах

Условиями, определившими развитие социального страхования, была индустриализация экономики, образование общественных институтов наемных работников, защищавших свои права. Законодательное оформление страхования на случай утраты возможности получения доходов от заработков и введение понятия «социальное страхование» впервые произошло в Германии, хотя в отдельных странах еще раньше было введено пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан, «Свод имперских законов по страхованию», разработанных по указанию О.Бисмарка, включал: законы 1883 г. - страхование по болезни, 1884 г. - страхования по несчастным случаям, 1889 г. - страхование по инвалидности для промышленных рабочих (следует отметить, что в доработанном и несколько измененном виде эти законы действуют и сейчас). Аналогичные законы были разработаны и введены в действие в других странах, в том числе и в России. Первыми российскими нормативными актами были введенные в 1901 г. -временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утративших трудоспособность на заводских и рудничных работах; в 1903 г. - Закон «О вознаграждении потерпевших и их семейств за увечье и смерть в промышленных заведениях». Название данных нормативных актов показывает, что социальное страхование охватывало лишь отдельные производства и профессии, отдельные социальные риски и распространялось лишь на 20% рабочих (2% всего населения) [247, с. 13].

В 1912 г. принимаются законы «Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих», «Об обеспечении рабочих на случай болезни»; «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве». Организационно общее руководство деятельностью в области социального страхования рабочих осуществлял Совет по делам страхования рабочих при Министерстве тор- говли и промышленности. В губерниях и крупнейших городах действовали страховые присутствия, функции которых были связаны с контролем за исполнением законов. Непосредственно сбором средств и осуществлением выплат занимались больничные кассы и страховые товарищества, при этом больничные кассы должны были включать не менее 200 рабочих. Больничная касса управлялась общим собранием, в состав которого входили представители рабочих и работодателей, последним принадлежало две трети [160, с, 98] от числа голосов представителей рабочих. Размер взносов по социальному страхованию, уплачиваемых преимущественно работниками, устанавливался общим собранием больничной кассы. Размер пособий в случае болезни дифференцировался от % до ХА заработка, он также устанавливался общим собранием больничной кассы, как и срок начала и окончания выплаты такого пособия. По истечении срока пособия выдавались страховыми товариществами, осуществлявшими страхование от несчастных случаев. Больничные кассы выплачивали также пособия по родам в течение 2 недель до и 4 недель после родов в размере 'Л полного заработка работницам, проработавшим на предприятии не менее 3 месяцев. Амбулаторное лечение и первая помощь при травмах участникам больничных касс должны были осуществляться за счет взносов предпринимателей, а лечение в больнице и родовспоможение ~ на общем основании. Можно также отметить, что больничные кассы имели право за счет двух третей своих средств организовывать лечебницы, медицинская помощь которых распространялась не только на участников кассы, но и членов их семей.

Первые законы о социальном страховании имели ограниченный охват трудящихся отдельных отраслей и предусматривали тесную увязку между продолжительностью уплаты взносов самим работником в фонды социального страхования, местом работы, с одной стороны, и уровнем и продолжительностью выплат пособий, с другой стороны. Для этого времени были характерны принципы самофинансирования и ведения индивидуаль- ных счетов застрахованных. Условно данный период времени можно выделить как первый (начальный) этап развития социального страхования.

Изменению концепции социального страхования в нашей стране способствовали принципы, разработанные резолюцией VI «Пражской» Всероссийской конференцией РСДРП в 1912 г. Они заключались в следующем: страхование «должно обеспечивать рабочих во всех случаях утраты ими трудоспособности; страхование должно охватывать всех лиц наемного труда и их семейств; все застрахованные должны вознаграждаться по принципу возмещения полного заработка, причем все расходы по страхованию должны падать на предпринимателей и государство; всеми видами страхования должны ведать единые страховые организации, построенные по территориальному типу и на началах полного самоуправления застрахованных»1".

Названные принципы были разработаны в качестве замечаний к законопроектам, принятым Государственной думой в 1912 г. по социальному страхованию. Основной критике со стороны партии большевиков данный законопроект подвергался из-за ограниченного круга застрахованных лиц (к ним не относились многие работники наемного труда, в том числе сельскохозяйственные, а также члены семей наемных работников), ограниченного круга страховых рисков (болезнь, роды и несчастные случаи на производстве).

В современной российской литературе данные принципы часто подвергаются критике, в частности в монографии проф. Ройка В.Д. «Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования» отмечается, что «провозглашенные принципы организации «государственного страхования» на самом деле не являются страховыми» [215, с, 47]. На наш 1 Цитируется по В.И. Ленин, Поли. собр. соч. -т. 17. - С, 427. взгляд, это не совсем верно, и дискуссия может вестись только об источниках формирования страховых фондов, а также о том, насколько полно объявленные принципы социального страхования были реализованы в нашей стране.

Не вдаваясь в политическую полемику, необходимо отметить, что многие принципы, выдвинутые «Пражской» конференцией, нашли свое воплощение полностью или частично не только в нашей стране после 1917г., но и в других странах. К 1930-м годам во многих европейских странах было введено страхование сельскохозяйственных рабочих (в отличие от СССР, где до середины 60-х годов такого страхования в отношении колхозников не было), страхование по случаю потери кормильца, широкое развитие получила коллективная форма управления фондами социального страхования с участием работодателей и работников. Обобщение и систематизация национальных законодательств различных стран нашли свое воплощение в конвенциях Международной организации труда, созданной в 1919 г. С 1910-х годов до начала Второй мировой войны можно выделить следующий этап социального страхования в разных странах, связанный с расширением рисков (страхование на случай безработицы, страхование на случай беременности и родов, профессиональных заболеваний, травм), числа застрахованных (увеличился перечень профессий, по которым было предусмотрено социальное страхование, в том числе, например, ремесленников, домработниц).

В нашей стране новый этап развития социального страхования начался с 1917 года. Принципы, выдвинутые «пражской» конференцией сначала были объявлены в правительственном сообщении от 1 ноября 1917, позднее в целях конкретизации этих принципов был обнародован Декрет Совнаркома «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» от 20 ноября 1917, в соответствии с которым предусматривалось увеличить пенсии за счет запасного капитала страхового фонда, а при недостаточности его - увеличить взносы с предпринимателей, Постановле- ниєм ВЦИК и СНК от 11 декабря 1917 года было введено государственное страхование безработных.

Но с принятием 31 октября 1918 г. Декларации Народного комиссариата труда о введении в России полного социального обеспечения в годы гражданской войны в советском государстве произошли существенные изменения в организации социального обеспечения. Значительное сокращение доходной базы социального страхования привело к тому, что в 1919 г. советское правительство отказалось от страхования старости, а остальные выплаты стало осуществлять за счет бюджетных средств. Уплата взносов по страховым тарифам сохранилась только для общественных организаций, частных предприятий и хозяйств отдельных нанимателей. Самостоятельные страховые органы упразднялись, и управление средствами социального обеспечения осуществлял соответствующий Наркомат.

После окончания гражданской войны происходит восстановление социального страхования в соответствии с декретом Совнаркома от 15 ноября 1921 г, «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом». Одновременно вводятся ограничения в его проведении. Было восстановлено страхование на случай временной нетрудоспособности, инвалидности, смерти, безработицы, а также при оказании медицинской помощи. Одновременно с этим было прекращено страхование старости и обеспечения инвалидности с низкой потерей трудоспособности. Были установлены требования высокого трудового стажа при страховании инвалидов и безработных с низкой квалификацией.

Для этого этапа развития социального страхования в нашей стране было характерно, что размер страхового взноса по всем видам страхования, кроме страхования по безработице, зависел от опасности и вредности производства. В 1922 г. этот взнос составлял для негосударственных предприятий от 21 до 28,5% по отношению к оплате труда, для государственных учреждений - 12%, для государственных промышленных предприятий -соответственно 16% [160, с. 100]. Кроме того, страховые тарифы также дифференцировались с целью стимулирования улучшения условий труда на предприятиях, уменьшения опасности и вредности производства через систему нормальных, временных и льготных тарифов. Такая система предполагала соответствующее повышение или понижение тарифов в зависимости от условий труда. В отечественной экономической литературе в разные годы неоднократно выдвигались предложения повторить данный опыт дифференциации страховых тарифов для стимулирования мероприятий по охране труда. Но особенно важно подчеркнуть, что в истории уже был опыт активного использования страховых тарифов, группировки расходов как инструмента финансового регулирования.

Интересной представляется практика осуществления расходов фонда социального страхования по основным направлениям из отдельных целевых операционных фондов. Фонд «А» обеспечивал страхование временной нетрудоспособности, фонд «Б» обслуживал инвалидов и потерявших кормильца, фонд «В» предназначался для страхования безработных и, соответственно, фонд «Г» осуществлял выплаты, связанные с оказанием медицинской помощи застрахованным. При этом следует отметить, что реальные выплаты пособий по социальному страхованию были ниже установленных законом размеров, так как на тот момент ставилась задача в первую очередь обеспечить максимальный охват застрахованных, а не полноту обеспечения пособиями и выплатами. Система социального страхования предусматривала механизм перераспределения средств между данными фондами через Всероссийский запасной фонд социального страхования, особенно в условиях, когда операционный фонд «А» (страхование временной нетрудоспособности) изначально планировался с дефицитом, Перераспределение средств между отдельными видами социального страхования осуществлялось в соответствии с Резолюцией, принятой Пленумом ВЦСПС, где говорилось о том, что «учитывая первоочередное значение пособий по болезни и лечебной помощи, необходимо заранее обеспечивать подкрепление этих видов страхования хотя бы за счет остальных» [159, с.

4], В дальнейшем система регулирования отдельных операционных фондов социального страхования нашла свое логическое завершение в слиянии всех операционных фондов (исключая расходы на медицинское обслуживание), в один фонд в 1924 году.

По мере развития экономики, и в первую очередь промышленности, после окончания гражданской войны происходит расширение видов социального страхования и направлений выплат по действующим видам. Так, ставилась задача увеличения расходов, осуществляемых за счет фонда социального страхования на содержание домов отдыха и санаториев, с 1927 г. происходит постепенное введение пенсий по старости (одним из аргументов в пользу введения таких пенсий был высокий процент инвалидности в производстве среди работников пожилого возраста). Расширение выплат по социальному страхованию происходило с 1930 г. в том числе и за счет прекращения выплат пособий по безработице в связи с ликвидацией безработицы. Следует отметить, что за счет фонда социального страхования стали осуществляться выплаты, связанные с жилищным строительством, на питание рабочих, ясли, детские сады, пионерские лагеря, парки культуры и отдыха и пр. (так называемые «натуральные или обобществленные виды помощи», которые в 1933 году составили до 65,3 % расходов фонда социального страхования [186, с. 121]).

Позднее произошла реорганизация фонда социального страхования, данные виды расходов были признаны несвойственными социальному страхованию и переданы государственному бюджету. То же касалось расходов, связанных с медицинским обслуживанием граждан (до этого взносы на лечебную помощь передавались соответственно: 10% Наркомздраву и 90% губернским и местным органам).

В этот период ведется поиск оптимальной системы управления социальным страхованием. В 1933 г. социальное страхование в СССР передается профсоюзам (кроме средств, предназначенных на выплату пенсий). Следует отметить, что и право на получение пособий и других льгот по со- циальному страхованию с этого времени имели только члены профсоюзов. Что касается пенсионного обеспечения, то, хотя формально расходы на выплату пенсий включались в состав расходов бюджета социального страхования (за исключением 1937 и 1938 гг., когда расходы, связанные с выплатой пенсий неработающим пенсионерам, финансировались из государственного бюджета), тем не менее, расчет пенсий и их выплат производились органами социального обеспечения. С 1939 года бюджет государственного социального страхования был включен в состав государственного бюджета СССР. Таким образом, планирование и утверждение доходов и расходов бюджета социального страхования осуществлялось одновременно с прочими доходами и расходами государственного бюджета СССР, что позволяло обеспечить распределение средств между ними. Это объяснялось необходимостью централизации государственных ресурсов, которые должны были тесно увязываться с решением общих народнохозяйственных задач, особенно в годы Великой Отечественной войны. Собственно с этого момента представляется достаточно сложным разделить выплаты по социальному страхованию и другие выплаты социального обеспечения, осуществляемые непосредственно за счет бюджетных средств.

В послевоенные годы начинается третий этап развития социального страхования, для которого характерно во всех странах усиление роли государства в организации и проведении социального страхования. Изменения принципов всей системы социального обеспечения на данном этапе (и социального страхования, и социальной помощи) связывают с именем лорда У. Бевериджа и его предложениями, разработанными в докладе Social Insurance and Allied Services в 1942 г.[254, с. 3].

Одним из основополагающих принципов данной доктрины является принятием государством на себя защиты от рисков утраты трудоспособности в результате старения, инвалидности, по безработице, болезни, потери кормильца. Вся система социального обеспечения предполагает сотрудничество между государством и индивидуумом, при этом государство не должно подавлять инициативу и ответственность граждан. Эти идеи были развиты на Филадельфийской 26-й сессии Международной конференции труда, на которой были приняты Рекомендации 1944 года об обеспечении дохода {№ 67) и о медицинском обслуживании (№ 69). Данными рекомендациями предлагается обеспечить гарантированный доход лицам, потерявшим трудоспособность, оплачиваемую работу или кормильца; унифицировать системы социального страхования и увеличить их охват в отношении всех трудящихся, включая сельское население и самостоятельно занятых лиц, распространить медицинское обслуживание на все население [4, с. 327]. Хочется отметить, что такое расширение государственных гарантий в области социального обеспечения разрабатывалось в годы, когда все европейские страны, участвовавшие во 2 мировой войне, испытывали значительные экономические трудности, и достижение социальной стабильности рассматривался ими как фактор экономического роста. «Отмеченные Рекомендации разрабатывались тогда, когда ныне действующего законодательства еще не было, но в их основу заложено ожидаемое развитие событий» [243, с. 31].

С этого времени система социального страхования многих зарубежных стран строится на принципах значительной солидарности между поколениями; между людьми, имеющими работу и безработными; между здоровыми и больными; а также заметно широкое участие государства в полном или частичном финансировании систем социального обеспечения. В том числе бюджетные субсидии в источниках доходов на социальное страхование могут достигать от 1,5 до 36,7 % 13 от общей суммы доходов фондов социального страхования.

При этом конкретный размер пособий, превышающий установленный для всех минимальный уровень, зависит от величины и срока страховых взносов. На этом этапе уровень пособий устанавливается правительством, которое принимает во внимание реальные нужды граждан, а тарифы (став- ки) социальных взносов превращаются в зависимый переменный показатель, часто неотделимый от общих налоговых платежей по характеру своего действия. Именно для этого этапа характерны наиболее высокие темпы роста государственных расходов на социальные нужды, увеличение размеров пособий.

Этот этап развития социального страхования в нашей стране также имеет свои особенности. В послевоенные годы не только увеличивался охват трудящихся, но и повышался уровень обеспечения выплат по социальному страхованию. Расходы бюджета социального страхования в 1961 году возросли в девять раз по сравнению с 1940 годом, при этом рост численности застрахованных составил только два раза [182, с. 62].

Как ранее уже было отмечено, несмотря на принцип максимального охвата работников социальным страхованием, провозглашенный в нашей стране после 1917 г., колхозники не были включены до 1965 года в систему государственного социального страхования. И только с середины 60-х годов создается Бюджет социального страхования колхозников.

Для периода 60-80-х гг. в СССР характерна отраслевая дифференциация страховых тарифов по социальному страхованию (от 4 до 14,4% от фонда оплаты труда). Критериями дифференциации страховых тарифов являлись значение отрасли, условия труда работников данной отрасли, а также количество работающих женщин. Для этого периода времени необходимо отметить очень высокую долю бюджетных ассигнований в доходах бюджета социального страхования - до 50% [241, с. 47].

Многими современными авторами (особенно зарубежными) данный этап развития социального страхования в СССР оценивается с достаточно негативных позиций [192; 253], хотя можно отметить, что в рамках существовавшей в стране экономической системы социальное страхование было в достаточной степени эффективным, в том числе с точки зрения решения задачи максимального выравнивания уровня доходов трудоспособных п Рассчитано автором на основе The cost of social security, International inquiry. -Geneva: Intern, labor of- и нетрудоспособных граждан. В условиях, когда государство выступало фактически единственным работодателем, такая организация социального страхования, видимо, была вполне логичной и закономерной.

С началом рыночных преобразований в нашей стране общество столкнулось с такими новыми проблемами в области социального обеспечения (и социального страхования как одной из его сфер), как: отмена положения о всеобщей занятости населения и появление такого риска, как риск потери работы; появление явной инфляции, и соответственно, необходимости разработки механизма индексации социальных выплат и других видов социальной помощи, с одной стороны, и механизма сохранения средств, предназначенных на социальную защиту, с другой стороны; изменение числа участников отношений по социальному обеспечению: если раньше государство выступало одновременно и работодателем, и таким образом существовало только два участника, то сейчас их три - государство, трудящиеся и работодатели; резкое расслоение общества по уровню материальной обеспеченности даже по официальным статистическим данным14 (см. схему 2); проблемы финансового участия работников в социальном страховании, так как, с одной стороны, рыночная экономика предполагает в первую очередь личную ответственность за материальное благополучие и здоровье, а с другой, доля зарплаты в ВВП, намного ниже, чем в экономически развитых странах. fice, 1995. N Независимыми экспертами приводятся цифры, многократно превышающие данный размер.

ГС^їДАРСТВЕНИЛ

Дифференциация доходов населения\*

1990 1991 1992 1993 1994 199S 1996 1997 1998

Начало нового этапа развития социального страхования в нашей стране можно датировать 1991 годом, когда вне бюджета выделяется Пенсионный фонд, происходит разделение средств, предназначенных для выплаты пенсий и всех других пособий, ранее выплачиваемых за счет Бюджета социального страхования. С 90-х годов существенно повышаются взносы на социальное страхование, уплачиваемые предприятиями - до 37% от фонда оплаты труда (при этом отменяется существовавшая ранее дифференциация тарифов), вводится порядок уплаты взносов в Пенсионный фонд самими работниками. Введение страхования на случай безработицы связано с созданием в том же 1991 г. Государственного фонда занятости населения (как фонда денежных средств). В 1991 г, принимается закон «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», реализация которого в части обязательного медицинского страхования на территории страны происходит постепенно. В 1992 г. принимается решение о создании Фонда социального страхования РФ как самостоятельного государственного финансово-кредитного учреждения (до этого соответствующие средства продолжали находиться в ведении профсоюзов, но с созданием альтернативных профсоюзных и других общественных организаций, возникли проблемы по их управлению).

Источник: Социально-экономическое положение России, - М.: Госкомстат РФ, 1998. - С. 237.

Проблемой функционирования внебюджетных фондов, в первую очередь, на наш взгляд, является неопределенность в подходах к самому этому понятию «внебюджетный фонд». Внебюджетный фонд представляется в первую очередь обособленным фондом денежных средств. Но российское законодательство также предусматривает понятие фонда как организационно-правовой формы некоммерческой организации, и одноименность структур, управляющих средствами социальных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд государственного социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования), вносит определенное разночтение данного понятия и в нормативных документах, и в экономической литературе. Далее во второй и третьей главе понятие «фонд» будет в зависимости от контекста использоваться и как фонд денежных средств, и как орган оперативного управления этим фондом.

Интересным фактом является то, что с 1990-х годов и в индустриально развитых странах также можно выделить новый этап развития социального страхования, когда происходит реформирование действующих систем социального обеспечения, и социального страхования в том числе. Правительства большинства развитых стран предпринимают шаги, направленные на сокращение государственных социальных расходов, основными причинами которых является снижение темпов экономического роста и неблагоприятное изменение демографической ситуации (старение населения). Рассматриваются и начинают осуществляться различные варианты реформ пенсионного и других видов социального обеспечения. Так, во Франции правительством было объявлено о намерении уменьшить выплаты по государственной программе медицинского страхования, в Швеции -государственные больницы продаются в частные руки, в ФРГ намечены программы по сокращению пособий по безработице и других социальных выплат (например, пособий на детей), в Нидерландах предполагается ужесточить условия получения пособий по программе помощи нетрудоспособным и др. [233, с. 9-11].

Итогом изучения истории социального страхования в разных странах мира и в нашей стране могут служить следующие выводы. Во-первых, общая тенденция развития социального страхования во всех странах мира состоит в том, что необходимость социальной защиты населения для обеспечения социальной стабильности меняет роль государства в социальном страховании. От пассивного участия, связанного с установлением рамочных законов, определяющих функционирование страховых организаций (больничных касс), и надзором за их деятельностью, государство переходит к тому, что становится основным гарантом выплат по социальному страхованию. Это происходит на основе бюджетного участия в формировании фондов социального страхования, прямого законодательного введения размеров страховых тарифов и пособий, выплачиваемых по социальному страхованию. В этих условиях граница между сферами социального обеспечения становится в достаточной степени условной.

Во-вторых, во всех странах наблюдается общая тенденция к расширению охвата числа застрахованных по социальному страхованию и увеличению размера страхового обеспечения.

В-третьих, несмотря на то, что определяющим условием увеличения поступлений в фонды социального страхования и соответственно выплат из них, является экономический рост, условия формирования и использования социальных страховых фондов рассматриваются как инструмент для обеспечения такого роста. При этом следует отметить, что именно в кризисные периоды, когда невозможно определять страховые взносы на основе актуарных расчетов особенно по долгосрочным видам страхования происходит стандартизация страховых взносов и размеров пособий для всех страхователей и застрахованных, а также начинается участие бюджетных средств в формировании доходов страховых фондов.

В-четвертых, концепция социального страхования в разных странах во многом определяется национальными традициями, общеполитическими установками правящих партий, хотя попытка унифицировать и стандарти- зировать национальные законодательства даже в самых общих чертах неоднократно предпринималась Международной организацией труда. Тем не менее, основные конвенции, принятые этой организацией, подписаны не более чем 30 странами мира.

В-шестых, в большинстве стран мира изменение демографической ситуации диктует необходимость реформирования систем социального обеспечения, и социального страхования в том числе.

Вместе с тем нельзя не отметить, что существуют кардинальные отличия в развитии социального страхования в зарубежных странах и в нашей стране. Если для зарубежных стран все изменения в области социального страхования происходили на основе незыблемых рыночных основ, в том числе с развитой системой индивидуального страхования рисков потери трудовых доходов, то социальное страхование в нашей стране реформировалось с учетом адаптации к изменяющейся экономической системе. А так как трансформации экономических систем происходили каждый раз не эволюционно, а революционно, то и социальное страхование претерпевало значительные изменения с постоянным пересмотром принципов и подходов в организации и финансировании, что представляет определенные трудности для проведения анализа динамики развития социального страхования за значительный период времени.

Общим выводом является, на наш взгляд, невозможность полного возврата к тем принципам, на которых строилась система социального страхования в дореволюционной России, также как и полное сохранение системы советского периода. Тем не менее, учитывая общие закономерности развития социального страхования и рекомендации международных организаций, следует отметить, что реформирование социального страхования необходимо проводить с активным участием государства, возможным участием бюджетных средств, с использованием методов формирования и расходования фондов социального страхования в качестве инструмента финансового регулирования.

## Сущность социального страхования, его место в финансовой системе страны

Двадцатый век ознаменовался колоссальными преобразованиями в социальной сфере. Развитие городов, промышленности привело к тому, что обычаи, характерные для сельской местности, когда семья брала на себя заботу о нетрудоспособных членах семьи, стали невозможными в силу частой оторванности детей от семьи. Риск потери доходов и средств к существованию увеличился также по мере освоения новых земель. Если раньше изменения на рынке труда, кризисные явления в экономике, совершенствование оборудования, которые вели к появлению «избыточной» массы работников, могли компенсироваться переездом на новые неосвоенные земли, то к концу XIX века это стало невозможно. Развитие экономики, появление новых технологий способствовало росту рисков потери трудоспособности в результате травм, заболеваний, безработицы. Одновременно с индивидуальными способами защиты от таких рисков на основе договоров личного страхования, индивидуальных накоплений и благотворительной деятельности религиозных организаций, государство постепенно начало брать на себя обязанность по гарантии компенсации последствий этих рисков для обеспечения стабильности в обществе. Этому также способствовало усиление роли общественных организаций (таких, как профессиональные союзы и другие общественные объединения), которые в свою очередь стали активно развиваться в условиях роста класса наемных работников.

Двадцатое столетие показало пример двух систем, первая из которых характеризуется постепенным развитием социального обеспечения и изменением роли государства в социальной сфере при сохранении рыночных основ, когда государство берет на себя смягчение всех негативных последствий рыночных отношений. Такая экономическая система получила название смешанной экономики. Второй тип системы, существовавший в СССР и других социалистических странах, характеризовался административно-плановыми началами в экономике, полной занятостью и одновременно социальным обеспечением нетрудоспособных за счет средств, сосредоточенных в государственном бюджете (включая бюджет социального страхования). При этом государство выступало одновременно и работодателем, и гарантом по обеспечению в случае частичной или полной утраты трудоспособности.

Очевидно, было бы неверным считать, что развитие социального обеспечения (и социального страхования как одной из его сфер) в рамках этих систем происходило обособленно друг от друга. Представляется, что именно социальные потрясения и глубокие преобразования в бывшем СССР стали толчком расширения социальных гарантий трудящихся в государствах Западной Европы, США, Канады, Японии и др. Так, в США закон о социальном страховании 1935 г, подвергался беспощадной критике, инициатора его принятия президента Рузвельта окрестили «предателем интересов своего класса», после Второй мировой войны, когда проявились результаты реализации этого закона, Рузвельта его противники приветствовали как спасителя капитализма и рыночной экономики [224, с. 78].

Таким образом, в рамках социальной политики, проводимой государством в XX веке, можно выделить систему обязательных гарантий по обеспечению граждан в старости, в случаях болезни, инвалидности, потери кормильца, потери работы, а также малообеспеченных семей. Эта система гарантий, а также правовое регулирование взаимоотношений работодателей и работников, защита прав последних и составляют понятие социальной защиты. В свою очередь, система мер по непосредственно материальному обеспечению нетрудоспособных и малообеспеченных в рамках этой защиты составляет понятие социального обеспечения. В разных странах термин, переводимый на русский язык как «социальное обеспечение» (а и иногда и как социальная защита) - social security1, включает разные составные элементы. Так, в США его использование применяется к пенсионному обеспечению по возрасту, в Великобритании он связан со всей системой выплат пособий и помощи населению, а в остальной Европе в соответствии с требованиями Международной Организации Труда (МОТ) включает также медицинское обслуживание [253, с. 49]. На наш взгляд, учитывая сложившиеся традиции в нашей стране, в понятие «социальное обеспечение» следует включать обеспечение нетрудоспособных граждан, семей с малым доходом, в том числе в результате потери работы, их социальное обслуживание, включая медицинское обслуживание.

Понятие «социальное обеспечение» имеет и правовые, и общеэкономические, и моральные, и финансовые аспекты. Целью данной работы является рассмотрение в первую очередь его финансовых аспектов. Социальные гарантии могут обеспечиваться на основе бюджетного или страхового метода финансирования.

Бюджетный механизм социального обеспечения предусматривает выплаты за счет общих налоговых и неналоговых поступлений без закрепления, как правило, соответствующих источников доходов за данными видами расходов. В этом заключается определенный недостаток данного механизма, так как при ограниченности бюджетных доходов велика вероятность остаточного характера финансирования социальных гарантий. Страховой метод обеспечения социальных гарантий по защите малоимущих граждан предполагает создание страховых фондов на основе, как правило, обязательных для работников и/или работодателей страховых взносов. Собственно такое страхование и составляет понятие «социального страхования».

## Основные факторы, определяющие структуру и динамику доходов фондов социального страхования

Для анализа структуры доходов фондов социального страхования в данном параграфе применяется группировка, используемая МОТ. Среди доходов фондов социального страхования, характерных для разных стран мира, можно выделить: а) страховые взносы, в том числе уплачиваемые работодателями и работниками, б) бюджетные средства, в) специальные налоги, направляемые на социальную защиту, г) средства от капитализации временно свободных денежных средств и д) перечисления из других систем социального обеспечения. Таблица 2 позволяет сделать вывод о том, что основная доля в доходах приходится на страховые взносы, при этом в целом отсутствует единство структуры доходов фондов социального страхования по разным странам.

Как и в других странах (см. таблицу 2), основной удельный вес доходов фондов социального страхования в России занимают страховые взносы. Для различных социальных внебюджетных фондов этот источник дифференцируется: в доходах Пенсионного фонда РФ страховые взносы занимают в среднем 86,3 %; в доходах Фонда социального страхования РФ - 86,2%; в доходах Государственного фонда занятости населения РФ - до 75,8 % от общей суммы доходов; в доходах Федерального фонда обязательного медицинского страхования до 93,8%, в доходах территориальных фондов обязательного медицинского страхования эта сумма составляет около 50% (см. Приложения 1-5). Следовательно, динамика поступления страховых взносов определяет динамику доходов фондов социального страхования.

В Российской Федерации прослеживаются крайне неравномерные тенденции поступления страховых взносов в отдельные фонды социального страхования (таблица 3), но так как наибольший вес имеют страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, то они и определяют общую динамику по всем видам социального страхования. Таблица 3 показывает, что уменьшение поступлений взносов в фонды социального страхования по сравнению с предыдущим годом наблюдалось в 1992-1995 гг. и в 1998 г., то есть тогда, когда происходило падение уровня ВВП.

## Оптимизация доходов и расходов фондов социального страхования

Преимущества страхового метода социального обеспечения в условиях рыночной экономики обуславливают потребность в развитии и совершенствовании социального страхования в Российской Федерации, Проведенный во второй главе анализ показал, что при всех отличиях отдельных видов социального страхования единая экономическая природа страховых взносов и страховых выплат, общие проблемы управления социальным страхованием определяют необходимость комплексного подхода к совершенствованию социального страхования на основе установления общих принципов. Такими принципами, на наш взгляд, должны быть:

- полный охват рисков, связанных с вероятностью утраты доходов от трудовой деятельности;

- дифференцированный подход к охвату социальным страхованием наемных работников, предпринимателей и государственных служащих;

- страховое обеспечение должно быть увязано с размером полного заработка, при этом в зависимости от причины и степени утраты возможности получения трудовых доходов уровень страхового обеспечения может варьироваться, но превышать размер прожиточного минимума;

- в основе определения участия работников, работодателей и государства должно быть максимальное стимулирование работодателей к полной оплате труда работников, созданию новых рабочих мест, обеспечению нормальных условий труда;

- участие застрахованных в социальном страховании должно предполагать личную ответственность за заботу о здоровье и выбор участия на рынке труда, исключать возможность иждивенчества; максимальное использование преимуществ территориального выравнивания негативных последствий страховых случаев;

- возможность участия общественных организаций, застрахованных и страхователей в управлении средствами социального страхования;

- обеспечение «прозрачности» движения средств.

Среди направлений реализации данных принципов следует выделить обеспечение сбалансированности доходов и расходов фондов социального страхования на основе их оптимизации.

При решении вопроса оптимизации доходов фондов социального страхования, в первую очередь, важно определить участие работодателей, работников и государства в их формировании. Можно утверждать, что в целом для основной массы работников почти сохранилась система уплаты страховых взносов, при которой основной груз ложится на работодателя (работники уплачивают только 1% в Пенсионный фонд Российской Федерации). Вместе с тем постепенное увеличение доли работников во взносах в фонды социального страхования, как мера индивидуальной ответственности, присущая рынку, для большего осуществления относительной эквивалентности между взносами и выплатами является очевидной. Даже в самой «социалистической» среди индустриально развитых стран - Швеции страховые платежи в структуре доходов фондов социального страхования составляют 3,3% (см. Таблица 2).

Но при существующем сейчас среднем уровне оплаты труда, когда средний размер заработной платы не достигает и двухкратный объем прожиточного минимума (об этом говорилось во второй главе), любое увеличение обязательных платежей будет не мерой социальной защитой, а мерой, которая создает дополнительную социальную напряженность.

Тем не менее, изменение структуры страховых взносов рассматривается и на ближайшую и на более длительную перспективу. По сообщению РИФ «Новости», к 2003 г. доля работника в страховых взносах в Пенсионный фонд РФ увеличится до 3%, к 2006 г. - до 5% , а к 2009 г. - до 7%, к 2020 г, отношение взносов работодателя и работника планируется как паритетное [197]. На более близкую перспективу увеличение взносов, уплачиваемых работниками на социальное страхование, предусматривалось разработанным Налоговым пакетом правительства РФ. Данный проект предусматривал, что совокупная нагрузка на фонд оплаты труда снижается с 39,5 до 32,7%, в том числе за счет снижения тарифов для работодателей с 38, 5% до 27,7% и повышения тарифов для работников с 1% до 5% (соответственно: 4,5% - в Пенсионный фонд и 0,5% - в Государственный фонд занятости). Названный законопроект был отклонен комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике и направлен для повторного рассмотрения с предложением о возможном снижении тарифов взносов непосредственно с работников до 3-4%7().

На наш взгляд, значительное увеличение доли страховых взносов, уплачиваемых непосредственно работниками, можно проводить лишь в условиях постепенного изменения доли оплаты труда в стоимости работ и услуг и доходах граждан. Подобному изменению могут способствовать различные меры, которые выходят за рамки исследуемой темы. Но и страховые тарифы могут воздействовать на общий уровень оплаты труда через использование пониженных ставок для групп работников с более высоким уровнем заработной платы.