

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Е.Н. Валиева*

Ключевые слова: инфраструктурные институты рыночной экономики, институт социальной защиты, направления и принципы развития института социальной защиты, социальная помощь, социальное страхование, социальное обеспечение, социальное страхование риска, безработица.

Рассматриваются система институтов социальной рыночной экономики, отношения связанные с компенсацией социальных рисков. Предлагается осуществлять развитие финансового обеспечения института социальной защиты преимущественно на основе социального страхования. В частности, обосновываются принципы института социального страхования в сравнении с институтом социального обеспечения для защиты от риска утраты заработка в связи с безработицей.

Современная рыночная социально-экономическая система есть взаимодействие трех институциональных структур - государства, фирмы и домашнего хозяйства. Рынок как базовый социальный институт призван обеспечивать связи между автономными субъектами хозяйственной деятельности (фирмами), стимулировать их посредством механизма конкуренции, а в макроэкономическом плане - поддерживать относительную сбалансированность воспроизводственного процесса. Инфраструктурные институты рыночной экономики создают такую среду взаимодействия фирмам, чтобы результатом общественного воспроизводства стало удовлетворение материальных потребностей домашних хозяйств. Однако одни лишь механизмы "невидимой руки" оказываются не в состоянии обеспечить равновесное состояние рыночной социально-экономической системы. Одним из "фиаско" рынка является неравное или несправедливое распределение дохода. В полной мере этот "провал" характерен для свободного рынка труда. Люди, внесшие значительный вклад в развитие производства (имеющие значительный трудовой стаж) в силу объективных экономических (смен конъюнктуры) или личных причин (старость, болезнь), могут остаться без собственных средств к существованию. В то же время лица, попав в стихийную рыночную струю, без особых усилий и затрат труда или капитала могут накопить значительные богатства (например, организовав "финансовую пирамиду"). Неуправляемый процесс приведет к обострению со-

циальных противоречий, кульминацией которого является социальная революция. В условиях социальной рыночной экономики не допустить подобного провала рынка призвано государство. В этом случае государство как субъективизированный институт играет "компенсационную" роль, в соответствии с которой создает систему поддержки лиц, не способных в силу возраста и иных причин к материальному самообеспечению. Государство формирует некие формальные рамки (нормы) рыночных взаимоотношений экономических субъектов, в которых последние несут определенные дополнительные затраты (транзакционные издержки) ради содержания равновесного состояния системы. Результатом использования рыночных норм является стабильное равновесие на рынке, в идеале - стабильное равновесие на всех рынках (модель всеобщего равновесия Вальраса - Эрроу - Дебрэ). Компенсационная функция должна быть выстроена в четких целевых рамках и преимущественно (там, где это возможно) развивать и поддерживать стремление индивидов к тем или иным формам экономической активности, полному или частичному удовлетворению своих потребностей путем личного участия в хозяйственной жизни общества.

Государство выполняет данную функцию в рамках заключенного между ним и гражданами основополагающего социального контракта, в котором определены права и обязанности сторон. Заключение контракта предполагает, что индивиды, руководствуясь важ-

* Валиева Елизавета Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета. E-mail: valievaen2012@yandex.ru.

нейшей нормой “конституции рынка”, т.е. стремясь максимизировать свою полезность на основе продуктивной деятельности, передают государству право на контроль за своей деятельностью в различных сферах общественной жизни, в том числе в сфере производства общественных благ. Одним из таких общественных благ является социальная защита.

Государство выступает гарантом контрактной практики вообще, но имеет право быть таковым, только если обеспечивает полную и своевременную реализацию собственных обязательств - “социальных контрактов”. Так, реализуя делегированное ему право на организацию социальной защиты, государство заключает с хозяйственными субъектами особый социальный контракт. Данный контракт можно отнести к имплицитному типу, когда отсутствует четкое определение условий взаимодействия, а стороны рассчитывают на их спецификацию в ходе реализации контракта. Подобные контракты имеют долгосрочный характер: социальная защита будет предоставляться гражданам до тех пор, пока им выгоднее делегировать право по контролю за этой стороной жизни государству, чем пользоваться им самостоятельно. Стимулы к выполнению условий контракта слабые, так как одна из сторон (индивиды) относительно нейтральна к риску невыполнения контракта и получает установленный государством размер компенсации за сам факт делегирования права контроля. В то же время участники сделки взаимозависимы: эффективность социальной защиты во многом обуславливается способностью граждан (домохозяйств), фирм и государства к совместной деятельности.

Выполняя данный социальный контракт, государство как институциональная структура, наделенная властными полномочиями, формирует институт социальной защиты, т.е. особую макрокатегорию, определяющую рамки взаимодействия субъектов в целом и обладающую характеристиками чистого общественного блага. В соответствии с базовыми институциональными нормами - целерациональным действием (конкретизирует утилитаризм) и свободой (действия человека тем свободнее, чем разнообразнее окружающая его среда и чем лучше он понимает и предсказывает ее) - институт социальной защиты представ-

ляется в формах институтов социального страхования, социального обеспечения и социальной помощи.

На рубеже веков большинство стран мира находятся в процессе осуществления глубоких реформ или, по крайней мере, серьезно обдумывают возможность их реализации. Никакая отрасль, никакой аспект, в том числе институт социальной защиты, не может рассматриваться вне зависимости от происходящих изменений. Основными факторами, которые оказывают решающее влияние на содержание необходимых реформ, являются: старение населения; глобализация рынков, приводящая к кардинальной переоценке социальных затрат и заработной платы; новые технологии и сдвиги в организации труда; рост так называемого неформального сектора, который оставляет незащищенными группы экономически активного населения.

Проводимые и планируемые реформы в сфере финансового обеспечения социальной защиты в конечном счете направлены на перераспределение ответственности между государством, социальными партнерами и частными лицами (застрахованными лицами и просто гражданами) в рамках института социальной защиты в целом в условиях растущей конкуренции на мировом рынке, деструктуризации в сфере труда, а также изменений семейных структур. Реформы проводятся в целях реструктуризации и установления более тесной связи между социальными гарантиями и фактическими социальными нуждами, поиска новых источников финансирования, предоставления более широких возможностей для индивидуального выбора и, соответственно, большей индивидуальной ответственности в достижении самообеспечения.

При определении направлений развития института социальной защиты следует исходить не столько из экономических возможностей, сколько из социальных целей¹. Представляется, что в основу развития финансового обеспечения института социальной защиты населения РФ должны быть положены следующие базовые принципы:

1) всеобщность. Россия является демократическим социальным рыночным государством, экономический потенциал которого при условии наличия эффективной политики по-

звolyет гарантировать всем членам общества компенсацию потерь доходов при возникновении социальных рисков на уровне прожиточного минимума;

2) солидарность. В обществе с высоким уровнем имущественной дифференциации принцип солидарности должен означать неуклонное поэтапное увеличение доли ВВП, поступающей бедным как в форме социальных трансфертов, так и за счет изменения структуры ВВП в сторону увеличения доли заработной платы. Организуя распределительные процессы в ходе финансового обеспечения социальной защиты, России следует руководствоваться критерием оптимальности Хикса - Калдора, предполагающего возможность некоторого ухудшения положения определенных групп населения, если выигрыш общества в целом не меньше, чем снижение благосостояния в этих группах. Руководствоваться критерием оптимальности Парето, предполагающим, что можно улучшать положение каких-либо групп до тех пор, пока это улучшение не приведет к ухудшению положения других групп (т.е. направлять на социальную защиту финансовые ресурсы, исходя из сложившейся структуры ВВП), можно только при достижении приемлемого уровня эффективности социальной защиты.

3) эффективность. Принцип эффективности означает такое соотношение в системе социальной защиты финансовых институтов и их организаций, которое бы обеспечивало оптимальное сочетание цены и качества услуги. Другими словами, система социальной защиты должна при наименьших трансакционных издержках осуществлять максимально возможные социальные выплаты;

4) историзм и учет неформальных норм. Законодательное оформление и последующее нормативно-правовое регулирование деятельности институтов финансового обеспечения социальной защиты должны осуществляться, исходя из отечественного исторического опыта организации социальной поддержки нуждающихся. При этом следует использовать те формы, которые были достаточно действенными на "российской почве". Трехсотлетнее развитие социальной защиты в России от общественного призрения до построения социального государства так или иначе получило отражение в общественном

мнении, т.е. во взглядах большинства россиян на ее задачи и способы их решения. Формальные институты должны учитывать настроения в обществе, в противном случае "рутина" сознательно или бессознательно будет тормозить их развитие.

Развитие финансового обеспечения института социальной защиты возможно в следующих направлениях:

1) расширение института социального страхования;

2) расширение круга универсальных пособий и услуг, финансируемых из общих государственных доходов (институт социального обеспечения);

3) распространение пособий и услуг, предоставляемых на основе проверки материального положения и финансируемых за счет общегосударственных доходов (институт социальной помощи);

4) государственное стимулирование добровольного корпоративного и индивидуального страхования социальных, в том числе профессиональных, рисков (в рамках социальной защиты в широком смысле).

Изучение проблематики позволяет утверждать, что государственная поддержка добровольных форм страхования социальных рисков в РФ осуществляется только в форме государственного софинансирования обязательных пенсионных накоплений. Учитывая отсутствие страховой культуры в российском обществе и зачаточный уровень развития страхового рынка, можно предположить, что институт добровольного страхования социальных рисков получит широкое распространение в весьма отдаленном будущем. Таким образом, рассматривать его в качестве одного из базовых социальных институтов на ближайшую и среднесрочную перспективу представляется неверным.

Законы "О социальной помощи в РФ" и "О прожиточном минимуме в РФ" формально внедрили в нашей стране социальную помощь как институт финансового обеспечения социальной защиты. К чисто российским недостаткам данного института следует отнести то, что законодательно размеры оплаты труда, пенсий и пособий с размером прожиточного минимума не связаны, а содержат отсылочные нормы к другим актам, многие из которых еще не приняты. В результате, по

разным оценкам, 20-30% населения страны живет за чертой бедности, а доходы бюджетной системы не позволяют оказывать всем нуждающимся помощь на уровне, установленном законом.

Проведенный анализ свидетельствует об абсолютной бесполезности для семейного бюджета социальной помощи на детей старше 1,5 года. Социальная неэффективность выплат является фактором снижения количества получателей ежемесячных пособий на детей. По официальным данным, в 2011 г. социальную помощь получали 18,8 млн детей, т.е. 10 % населения, или половина от доли проживающих за чертой бедности².

Рассматривать социальную помощь в качестве института финансового обеспечения социальной защиты можно будет не раньше, чем минимальная заработная плата сравняется с прожиточным минимумом, а доля расходов на оплату труда в структуре затрат на производство товаров и услуг возрастет до уровня, характерного для стран с социальной рыночной экономикой, - до 60%. Социальную помощь в настоящее время следует развивать в рамках социального партнерства работников и работодателей с подачи и при активной поддержке со стороны государства. Налоговое стимулирование формирования корпоративных фондов социальной поддержки и оказание за счет аккумулированных в них средств помощи нуждающимся работникам и членам их семей, как это было в советские времена за счет фондов социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, стали бы значительно более эффективными как в экономическом, так и в социальном смысле, кроме того, нашли бы поддержку в обществе, так как соответствовали бы сложившимся стереотипам (неформальным нормам).

Таким образом, остается два перспективных с точки зрения социальной эффективности института финансового обеспечения социальной защиты населения в РФ - это социальное обеспечение и социальное страхование. Именно они в разные исторические периоды доминировали в отечественной системе поддержки нуждающихся. Это ведущие институты современной системы социальной защиты в большинстве стран мира, способные реализовать первые два из указанных

выше принципов развития финансового обеспечения социальной защиты.

В Российской Федерации в настоящее время наблюдается усиление института социального страхования в связи с модернизацией обязательного медицинского страхования³ и продолжения пенсионной реформы. Представляется, что данный институт можно развивать, распространив его на такой социальный риск, как безработица или отсутствие спроса на труд.

Компенсация в рамках социальной защиты риска безработицы является не новым для России феноменом (страхование по безработице имело место в Советской России с ноября 1921-го по июнь 1930 г.). Поэтому, принимая решение о выборе соответствующего института финансового обеспечения, следует опираться на опыт других стран. Закон "О занятости населения в РФ" в его первой редакции, подходы к формированию структуры и определению функций Службы занятости и Фонда занятости населения в РФ во многом учитывали зарубежную практику. Однако сформированный финансовый механизм страхования от безработицы оказался неэффективным, его модификация была необходима. Вариант реформирования, избранный российским правительством, основывался на институте социального обеспечения. В результате расходы на активную и пассивную политику занятости осуществляются за счет федерального бюджета Российской Федерации.

Содержание служб занятости и финансирование выплат безработным за счет текущих доходов государственного (федерального) бюджета не практикуются ни в одной из стран ЕС, ни в США, ни в Канаде⁴. В странах с развитой рыночной экономикой, как федеративных, так и унитарных, имеет место социальное страхование от безработицы, реализуемое через региональные (местные) структуры.

Финансирование политики занятости следовало организовать так, чтобы не только стимулировать безработных искать работу и трудоустраиваться, но побуждать работодателей сохранять и создавать рабочие места, участвовать в организации общественных работ и т.п. Должны формироваться за счет взносов работодателей (дифференцирован-

ных в зависимости от корпоративной политики занятости) целевые фонды страхования от безработицы как самостоятельные организации на региональном уровне. Субсидиарную ответственность за финансовую устойчивость системы защиты от безработицы необходимо возложить не на федеральные, а на региональные органы власти, так как, во-первых, последние лучше владеют ситуацией на рынке труда и непосредственно контактируют с работодателями, во-вторых, они должны быть заинтересованы в развитии хозяйственной деятельности на их территории.

Региональная служба занятости и фонд страхования от безработицы должны быть независимыми друг от друга юридическими лицами, взаимодействующими на основе договора о финансировании (или компенсации)

расходов, возникающих в процессе оказания услуг службой занятости.

¹ *Валиева Е.Н.* Финансовое обеспечение социального равновесия в условиях глобализации // Финансово-кредитные отношения в условиях глобализации: монография / под ред. проф. Т.М. Ковалевой. Самара, 2011. Гл. 3. С. 54.

² Социальное положение и уровень жизни населения регионов России: стат. сб. / Госкомстат России. М., 2012. С. 23, 24, 172.

³ *Валиева Е.Н.* Модернизация финансового механизма обязательного медицинского страхования в РФ // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. № 2 (100). С. 18.

⁴ См.: Comparative tables of-the social security schemes in the member states of-the European communities. Luxembourg, 1985. С. 76.

Поступила в редакцию 31.10.2013 г.