

Оноприенко Владимир Иванович

Ядро соборности – социальное партнерство.

Эволюция договорного регулирования социально-трудовых
отношений: социальное партнерство

Учебное пособие

Москва, 2025

Оноприенко Владимир Иванович*

Ядро соборности - социальное партнерство

Учебное пособие

Москва, 2025

УДК 338.23:336

Области экономической политики (экономические науки). Особые
области экономической политики. Специализация - 08.00.01;
08.00.05.

АННОТАЦИЯ.

Работа посвящена исследованию практического опыта
социального партнерства в России, формированию договорных
контрактных отношений в социально-трудовой сфере российского
общества.

Особую ценность имеет то обстоятельство, что здесь
диалектично раскрыты причины антагонизма российской практики и
научных основ историчности и интернациональности методологии
коллективного регулирования отношений труда и капитала с
государством.

На основе анализа практики коллективно-договорных отношений, а также с учетом зарубежного опыта, разработаны оригинальные подходы к разрешению существующих противоречий между субъектами социального партнерства.

Обобщенный впервые в России практический опыт регионального социального партнерства представляет практическую ценность в современных условиях кардинальной перестройки мирового опыта хозяйствования, нарастающей актуальности необходимости применения соборного метода гражданского управления обществом.

Методологические аспекты построения "альтернативной" структуры социального партнерства, основанной на соборности, предполагают переосмысление традиционных ролей и функций участников. В ядре такой структуры – стремление к общему благу и гармонизации интересов всех сторон. Соборность, как принцип единства и согласия, становится фундаментом эффективного социального партнерства.

Содержание.

Предисловие	Error! Bookmark not defined.
Часть 1. Возникновение, типы и эволюция коллективно-договорных трудовых отношений	
1.1. Методологические аспекты социального партнерства.....	6
1.2. Модели коллективных договоров в некоторых странах Европейского Союза.....	8
1.3. Текущее состояние социального партнерства в России: специфика и перспективы	33
1.4. Концепция социального партнерства, основанная на равноправии сторон	42
Часть 2. Российская территориальная модель социального партнерства (концепция)	
2.1. Методологические аспекты "альтернативной" структуры социального партнерства.....	62
2.2. Направления взаимодействия субъектов социального партнерства.....	70
2.3. Категории рисков, подлежащих страхованию.....	75

2.4. Принципы организации страхования социальных рисков на уровне субъекта федерации	104
2.5. Мировой опыт финансирования систем социального обеспечения.....	109
Список литературы	132

Предисловие.

Фактическое пренебрежение к сфере социального партнерства, непрофессиональные надежды на «автоматизм» рыночных механизмов в так называемый «реформаторский период» повели к глубокому воспроизводственному «спазму». Ясно, что без преодоления накопившихся здесь проблем невозможно сколько-нибудь серьезно говорить о переходе к устойчивому развитию страны. В конечном счете, через механизмы социального партнерства, договорное регулирование социально-трудовых отношений реализуется та или иная динамика воспроизводства человеческого капитала, являющегося главным ресурсом стратегии ответа на вызовы наступившего века. Необходимость преодоления системного кризиса, поразившего российское общество, осуществление стратегии ответа на вызовы нового времени предполагают в качестве обязательного условия ее реализации высокую степень консолидации общества. Устойчивость такой консолидации невозможна вне развития социального партнерства.

В этой связи можно констатировать, что в хозяйственном механизме российского общества фактически отсутствует целостный механизм социального партнерства.

Необходимо также подчеркнуть, что любые ссылки на отсутствие экономических возможностей для повышения доходов работников, ведущий якобы к неизбежному разгону инфляции, свидетельствуют либо об отсутствии профессионализма у их авторов, либо о сознательном искажении экономической реальности.

Общепризнанным в среднестатистическом нормальном государстве считается положение, что заработная плата ниже \$3 в час не обеспечивает даже простого воспроизводства рабочей силы и с неизбежностью ведет к деградации трудового потенциала общества.¹

Доля ВВП, идущая на потребление, в принципе не может рассматриваться в качестве непроизводительных расходов, а является по существу инвестиционным ресурсом экономического роста.

Современные авторитетные исследователи в области социальных наук приходят к выводу, что устойчивое развитие общества в современных условиях возможно лишь при гарантированном обеспечении каждому его члену материальных и социальных условий для (пусть скромного), но достойного существования.

«Суть этой идеи, - писал Э. Фромм, - заключается в том, чтобы предоставить всем людям независимо от того, работают они или нет, неоспоримое право на пищу и кров. Они будут получать не более, но и не менее того, что совершенно необходимо для существования человека. Такое право представляется сейчас чем-то новым, хотя уже с давних пор проповедовалось христианской церковью и претворялось в жизнь во множестве «примитивных» племен безусловное право людей на жизнь независимо от того, выполняют они свой «долг перед обществом» или нет. Именно это право мы гарантируем домашним животным, но не распространяем на наших ближних. ...»²

Эту же точку зрения разделял и Президент Римского клуба А. Печчеи, еще в середине второй половины прошлого века писавший, что наряду с гарантированным каждому члену общества минимумом потребления необходимо установление и «верхнего» уровня, выход за который есть расточительство общественного богатства и потому должен пресекаться обществом.³

К разряду возможных многовариантных направлений развития социального партнерства в России можно отнести и своеобразие национальных, исторических особенностей организации труда, производства и присвоения его результатов работниками при **ТРАДИЦИОННОЙ РОССИЙСКОЙ ФОРМЕ ПРЕДПРИЯТИЯ С СОБСТВЕННОСТЬЮ РАБОТНИКОВ.** "Адекватный ответ России на вызовы времени с необходимостью предполагает создание

¹ Россия - XXI век (материалы Всероссийской научной конференции)//Ж. «Экономист». 1998. № 1. С. 20.

² Фромм Э. Иметь или быть? М.: Прогресс, 1986. С. 212-213.

³ Печчеи А. Человеческие качества. М., 1980. С. 188.

национальной модели экономики, базирующейся на учёте вековых культурных и хозяйственных российских традиций. – см.: п. 2.6."

В этой связи, как представляется, что Россия имеет уникальный шанс в рамках стратегии, направленной на ее становление в качестве одного из центров глобальной экономики, продемонстрировать позитивные возможности новых социальных форм присвоения и хозяйствования. «В силу своей истории, культурных традиций, многонационального состава населения и географического положения Россия, вероятно, более других подготовлена к восприятию структуры и идеалов смешанного общества. Речь идет о естественном для нее многообразии форм собственности и типов хозяйства, о сочетании элементов экономической целесообразности и духовности, вечного поиска «правды жизни», о сближении культуры Запада и Востока, не теряющих присущего им своеобразия и взаимно обогащающих друг друга».4

В этой связи необходимо комплексное исследование существа экономического менталитета современного российского общества, характерных (превалирующих) ценностных установок и черт экономического поведения. При этом сложность такого исследования определяется исторически сложившейся дифференциацией российского общества, как по природно-климатическим, так и национально-культурным параметрам, что делает бессодержательными попытки построения «модели» некоего усредненного россиянина. Однако при всей методологической сложности этой задачи без ее решения долгосрочная политика будет исходить не из реалий, а неких умозрительных представлений о субъектах ее реализации.

Необходимо понять, что пока общество и, прежде всего, те, кто владеют политическим и экономическим капиталами, не обеспечат приоритет нравственных критериев при оценке любой деятельности и в принимаемых решениях, невозможно будет ни выработать, ни осуществить социально-экономическую стратегию адекватную задачам, стоящим перед Россией.

⁴ Абалкин Л.И. Поиск пути в меняющемся мире. Указ изд. С. 220.

ЧАСТЬ 1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ, ТИПЫ И ЭВОЛЮЦИЯ КОЛЛЕКТИВНО-ДОГОВОРНЫХ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Методологические аспекты социального партнерства

Социальное партнерство исторически формировалось как метод разрешения противоречий интересов различных социальных классов на основе компромисса.

Наиболее ранние методы разрешения конфликтов, основанные на принципах классовой борьбы, характерные для раннего периода развития капитализма, были чрезвычайно разрушительны для обеих сторон и могли преобладать лишь в условиях, когда степень реальной конкуренции на рынках, а также зависимость существования, как отдельных предприятий, так и национальных экономик в целом от качества и инновационного характера труда наемных работников была значительно ниже сегодняшнего уровня.

Изменение ключевых условий существования экономики после Второй мировой войны, выразившиеся в исчерпании (в основном) возможностей для экстенсивного роста экономики, увеличения роли высокоспециализированного и квалифицированного труда, разделения на практике функций собственника и управляющего, неизбежно привели к изменениям форм взаимоотношений сторон производственного процесса. Начавшийся переход наиболее развитых экономик к постиндустриальным формам производства вызвал к жизни неконфликтный способ урегулирования противоречий через механизмы социального партнерства.

Экономическое лидерство, как отдельных предприятий, так и национальной экономики в любой из областей международного разделения труда напрямую зависит от способности к концентрации наиболее эффективных ресурсов в области производства и инноваций. Что невозможно в ситуации конфликта работодателя и наемных работников. В этой связи работодатели вынуждены идти на повышение мотивации работников через различные системы стимулирования и вовлечение наиболее квалифицированных работников в процесс управления производством.

Характерным примером такого рода стала развернувшаяся в 70-е годы XX века в США программа ESOP, предполагающая распространение акций предприятий среди работников с целью повышения их заинтересованности в конечных результатах труда. Данная программа была сформирована и реализовывалась в рамках общенациональной экономической политики при всеобъемлющей поддержке государства, предоставившего под нее

значительные налоговые льготы и предпринимателям и работникам.

Одновременно с программами участия широкое развитие стали получать программы социальных гарантий, осуществляемые предпринимателями в пользу своих работников при активной поддержке государства. Такие программы зачастую становились дополнительными к существующим государственным системам социального страхования (как в Австрии, Германии, Швеции) или единственными действующими системами социальных гарантий (как в Гонконге, Сингапуре и т.д.). Все эти меры обеспечивали создание более действенных стимулов к высокопроизводительному труду и, как следствие, повышение конкурентоспособности производства.

С другой стороны, высокий общеобразовательный уровень лиц наемного труда и рыночные отношения привели в последние десятилетия к целому ряду изменений во взаимоотношениях между ними, государством и работодателями. Одним из таких изменений стало появления у наемных работников понимания «предела социальных требований», обусловленного экономическими факторами. В настоящее время при заключении коллективных договоров работники (или их представители) весьма внимательно анализируют экономические и конкурентные последствия деятельности предприятий и долю средств направляемую на оплату труда, системы социальных гарантий и т.п. мероприятий, последствия которых оказывают прямое или косвенное влияние на положение предприятий на рынке.

Таким образом, в наиболее экономически развитых странах на общенациональном уровне сформировался консенсус по поводу приоритетов трипартистской политики, сводящийся к следующему:

- приоритетность экономической устойчивости предприятия (национальной экономики);
- участие работников в управлении предприятием;
- договорной (неконфронтационный) характер разрешения противоречий.

Все стороны трехстороннего процесса исходят из необходимости обеспечения долго- и средне- срочных перспектив роста национальной экономики, отрасли и предприятия при обеспечении достойной оплатой труда и социальных гарантий для наемных работников.

Наиболее характерным проявлением формирования такого консенсуса стало временное снижение роли и численности профсоюзов в большинстве развитых стран. В последнее десятилетие профсоюзные организации, ориентированные на

методы прямого противостояния и привлечение в свои ряды работников, условия труда которых являются достаточно унифицированными, оказались неготовыми к изменениям сложившихся отношениях и сохранили свое былое влияние лишь в традиционных отраслях.

Однако наличие содержательного (ценностного) консенсуса, пример которого приведен выше, является хотя и желательным, но не обязательным. Такой содержательный консенсус является стимулирующим условием. Особо же следует остановиться на типе консенсуса, который является обязательным - на процедурном, и, в первую очередь, на консенсусе в отношении правил разрешения конфликтов и выработки взаимоприемлемых решений.

1.2. Модели коллективных договоров в некоторых странах Европейского Союза

Термин «коллективный договор» впервые ввели в употребление в конце прошлого века английские исследователи С.Вебб и Б.Вебб. Они использовали этот термин при характеристике процесса переговоров о зарплате и других условиях труда между профсоюзами, с одной стороны, и предпринимателями или ассоциациями предпринимателей – с другой.

Современный коллективно-договорной процесс идет на нескольких уровнях: национальном или отраслевом, на уровне отдельных компаний и предприятий. Поэтому, например, размеры оплаты труда в какой-либо компании определяются в результате завершения многоуровневого коллективно-договорного процесса, состоящего из нескольких этапов. Так, в национальном или отраслевом масштабе определяется минимальная зарплата, а местные договоры (на уровне компаний и предприятий) фиксируют различные надбавки к ней.

Как правило, коллективные договоры заключаются отдельно для работников физического и умственного труда, а также иногда для различных категорий работников внутри этих групп.

Результатом коллективно-договорного процесса во многих - хотя и не во всех случаях – является определенный документ. Однако договоры на уровне рабочих мест часто не фиксируются на бумаге, а просто входят в каждодневную практику и соблюдаются «по обычаю».

Переговоры касаются не только условий труда (зарплата, продолжительность рабочей недели, число праздничных дней и т.д.), но и процедурных вопросов. А именно: как будет проходить обсуждение и что будет, если стороны не придут к согласию. В последнем случае право принятия решения может быть

делегировано на более высокий уровень коллективно-договорного процесса. Если и это не приведет к соглашению, то может быть предусмотрено привлечение третьей стороны (например, государства).

Коллективно-договорная практика складывалась по-разному в разных странах. Так, в 50-е – 60-е годы в Великобритании преобладало заключение коллективных договоров на национальном, а не на местном уровне. К концу 60-х годов ситуация изменилась, значение местных коллективных договоров, т.е. заключаемых в рамках отдельных компаний и предприятий, возросло. Как отмечали эксперты, в Великобритании сложилась по сути дела две системы коллективно-договорных отношений. Одна – формальная, основанная на хорошо известном общенациональном механизме, вторая - неформальная, базирующаяся на местной инициативе.

В конце 60-х годов традиционная система отношений в промышленности модифицировалась под влиянием государственного вмешательства в экономику. Большинство профсоюзов яростно отстаивали свое право на свободное (от контроля со стороны государства) ведение переговоров с работодателями о заключении коллективных договоров. Работодатели же относились к вмешательству государства в коллективно-договорной процесс более терпимо.

В 80-е годы степень юнионизации рабочей силы Великобритании уменьшилась. Тем не менее, коллективные договоры остались важным элементом трудовых отношений в промышленности этой страны. В 1984 г. 71% всех занятых были охвачены этими договорами, что значительно превышает уровень юнионизации.

Участие в коллективно-договорном процессе неодинаково в разных отраслях и компаниях, а также среди различных групп работников. Так, в государственной администрации коллективными договорами охвачены 100% ее работников, в национализированных отраслях промышленности – около 75%. Охват коллективными договорами предприятий промышленности выше, чем сферы услуг, «синих воротничков» – больше, чем «белых», в крупных предприятий – больше, чем мелких.

В первой половине 80-х годов охват промышленных предприятий коллективными договорами остался практически неизменным (71% в 1979 г. и 70% - в 1986 г.).

Процессы заключения коллективных договоров в Великобритании и США резко отличаются друг от друга. В Великобритании такой процесс во многом носит добровольный

характер, хотя государство часто пытается его регулировать. В США же коллективно-договорной процесс имеет давнюю прочную законодательную основу. Еще в 1935 г. там был принят Закон Вагнера, который определил процедуру регистрации сторон, участвующих в переговорах, а также признания прав ведения этих переговоров. Следствием принятия этого закона стало значительное увеличение охвата работников коллективными договорами (с 10% в начале 30-х годов до более 50% к 60-м годам). Этот показатель существенно превысил уровень юнионизации американских рабочих.

В США, в отличие от Великобритании и большинства других развитых стран, центром коллективно-договорного процесса является не отрасль, а фирма или предприятие. Таким образом преимущество отдается местным коллективным договорам.

Закон Вагнера касался условий и сторон коллективно-договорного процесса. Принятый же в 1947 г. в США Закон Тафта-Хартли сконцентрировался на его последствиях. В соответствии с ним президент страны получал право вмешиваться в коллективно-договорной процесс. Это вмешательство допускалось в случае возникновения такого конфликта между наемными работниками и работодателями, который может угрожать национальной безопасности.

В США, в отличие от Великобритании, коллективный договор обычно заключается на определенный период, как правило, на срок не менее года, в Великобритании же традиционно коллективные договоры были бессрочными. Коллективные договоры с фиксированным сроком стали шире применяться в Великобритании в 60-е – 70-е годы; однако они не получили такого повсеместного распространения, как в США.

В США коллективный договор касается большего круга вопросов, чем в Великобритании (в частности, в нем оговариваются и пенсионные выплаты).

В 70-е – 80-е годы охват американцев системой коллективных договоров уменьшился – среди занятых в частном секторе с 10,8 млн. в 1970 г. до 6,5 млн. в 1987 г. Рост охвата коллективными договорами работников государственного сектора не мог компенсировать это сокращение. Примерно половина такого сокращения (2,5 млн. из 4,3 млн. человек) обусловлена уменьшением уровня юнионизации. Одновременно более жесткими для профсоюзов стали условия заключения коллективных договоров.

В странах Западной Европы (кроме Великобритании) практика заключения коллективных договоров во многом представляет собой

своего рода «смесь» американского и английского образцов. Так, в большинстве стран (в Германии, Дании, Нидерландах, Франции) преобладает – как в Великобритании – не местный, а национальный коллективно-договорной процесс. При этом во многих из них – как в США – коллективно-договорной процесс четко законодательно оформлен. Как и в США, в этих западноевропейских странах коллективные договоры заключаются на определенный срок и охватывают более широкий, чем в Великобритании, круг вопросов.

Однако, в других аспектах коллективно-договорной процесс в странах Западной Европы не имеет ничего общего с соответствующей практикой США и Великобритании. Главное отличие – функционирование в большинстве стран Западной Европы рабочих советов, являющихся эффективным инструментом коллективно-договорного процесса на уровне предприятий.

Межстрановые различия в коллективно-договорном процессе обусловлены прежде всего особенностями экономического, политического и социального развития этих стран, соотношением сил основных заинтересованных сторон этого процесса – профсоюзов, работодателей и государства.

Характерной чертой послевоенного мирового экономического развития стал рост многонациональных компаний, имеющих свои филиалы в разных странах мира.

Профсоюзы ныне четко осознали возможные последствия деятельности таких компаний для трудовых отношений в промышленности. Во-первых, тот факт, что многонациональные компании могут в любой момент закрыть свои филиалы в данной стране, ослабляет позиции профсоюзов в коллективно-договорном процессе. Во-вторых, на переговорах о заключении коллективных договоров профсоюзам трудно противостоять экономической мощи многонациональных компаний. В-третьих, многонациональные компании могут внедрять на свои зарубежные филиалы собственный подход к отношениям с работниками и их профсоюзами, отличный от существующей в данной стране практике трудовых отношений в промышленности. Это характерно, например, для американских и японских компаний, действующих в Великобритании. Так, американские многонациональные компании пытаются распространить на свои филиалы в Великобритании практику «одного профсоюза на одном предприятии», а в некоторых случаях и вообще запрещают деятельность профсоюзов на своих предприятиях.

Профсоюзы стараются противостоять такому давлению со стороны многонациональных компаний. Во-первых, они пытаются убедить правительство своей страны не допускать возможности

внезапного закрытия филиалов многонациональных компаний на своей территории. Во-вторых, для усиления своих позиций при заключении коллективных договоров с многонациональными компаниями профсоюзы устанавливают связи с зарубежными профсоюзными организациями и создают международные федерации профсоюзов. Уже есть примеры заключения международных коллективных договоров. В-третьих, профсоюзы пытаются бороться с проникновением через филиалы многонациональных компаний зарубежной практики трудовых отношений в промышленности, в частности, путем организации забастовок.

Основные тенденции коллективно-договорного процесса. Коллективно-договорной процесс на местах, т.е. на уровне компаний, предприятий и рабочих мест, не был целенаправленным и последовательным. Он развивался под влиянием конкретных потребностей момента.

Переговоры на уровне рабочих мест носили неформальный характер (не вели к подписанию каких-либо документов), были довольно фрагментированными (охватывали лишь отдельные аспекты трудовой деятельности некоторых групп рабочих). При этом они велись автономно, находясь вне сферы контроля со стороны профсоюзов и ассоциаций предпринимателей.

В этой связи следует подчеркнуть важную роль в данном процессе британских «шопстюардов». Формально их роль в системе трудовых отношений в промышленности невелика: они отвечают за сбор профсоюзных взносов. Однако на деле они играют важную роль в переговорах с управляющими данного предприятия об оплате труда, сверхурочной работе, трудовой дисциплине и т.п. Такие неформальные контакты позволяли дополнить, а в случае необходимости и просто «обойти» отдельные положения официальных документов.

В Великобритании в 60-е годы, как уже отмечалось, сложились по сути две параллельные «системы» отношений в промышленности. Одна – формальная, воплощенная в деятельности различных официальных органов и основанная на общенациональном механизме заключения коллективных договоров. Другая – неформальная, возникающая из практической деятельности профсоюзов, ассоциаций предпринимателей, управляющих, шопстюардов и рядовых работников. Эта система основывается на молчаливых соглашениях, обычаях, традициях и текущей практике, а не на официальных механизмах и документах.

По мнению английских исследователей, между этими двумя системами существует конфликт: неформальная подрывает

формальную. Так, растет разрыв между уровнем оплаты труда, установленным в рамках отраслевых соглашений, и реальной заработной платой на предприятиях.

Таким образом, в 60-е – 70-е годы в Великобритании росло значение неофициального коллективно-договорного процесса на уровне отдельных компаний и предприятий.

Аналогичные тенденции наблюдались и в других странах Западной Европы, особенно в Италии, а также в Дании. Во Франции коллективно-договорной процесс развивался довольно медленно прежде всего из-за слабости профсоюзов. Однако в 60-е годы – особенно после событий 1968 г. – и здесь наблюдался рост числа коллективных договоров, заключенных на уровне предприятий. Наименее развит коллективно-договорной процесс на уровне предприятий и фирм в ФРГ и Нидерландах.

Что же обусловило децентрализацию коллективно-договорного процесса в 60-е – первой половине 70-х годов, рост значения коллективных договоров, заключаемых на местном уровне, в рамках отдельных компаний и предприятий? Такая децентрализация была вызвана многими факторами и, прежде всего, – экономическими. В условиях нехватки рабочей силы во многих отраслях в этот период наемные работники получили больше возможностей «давить» на своих работодателей и на каждом отдельном предприятии с успехом добиваться улучшения условий труда и роста его оплаты. Более широкое распространение в это время сдельной работы также способствовало развитию местного коллективно-договорного процесса (сдельная оплата предусматривает неизбежную корректировку единого национального уровня на местах). Предприниматели охотно шли на заключение коллективных договоров в рамках своих компаний и предприятий, считая, что таким образом можно быстрее и лучше решать возникающие проблемы.

С ухудшением экономической ситуации в Великобритании во второй половине 70-х годов значение местного коллективно-договорного процесса несколько снизилось. Однако в 80-е годы его значение вновь возросло. Многие работодатели стали отдавать явное предпочтение заключению коллективных договоров в рамках своих компаний. Однако это не было возвратом к практике 60-х годов. В 60-е годы работодатели принимали участие в официальном коллективно-договорном процессе на национальном уровне: переговорный же процесс на местном уровне носил во многом неформальный характер. В 80-е годы отказ работодателей от участия в централизованных переговорах сопровождался переходом к официальным переговорам в рамках компании или

предприятия, результаты которых закреплялись в различных документах. Наблюдалась также тенденция уменьшения числа уровней коллективно-договорного процесса, в которых принимали участие работодатели.

Чем больше размер предприятия, тем большее значение для него имеет местный коллективно-договорной процесс. Он также широко распространен на предприятиях, принадлежащих иностранному капиталу.

Коллективные договоры и распределение доходов. Как известно, в послевоенный период доля национального дохода, приходящегося на оплату труда, во многих странах Запада увеличилась. Однако трудно ответить на вопрос, в какой мере это увеличение стало следствием заключения коллективных договоров. По различным оценкам, профсоюзы смогли добиться увеличения доходов своих членов на 10-15%. При этом неясно, за счет чего произошел такой рост – за счет сокращения прибыли или за счет уменьшения доходов тех рабочих, которые не являются членами профсоюзов.

Увеличение доли национального дохода, приходящегося на оплату труда, может быть и следствием изменения налоговой политики. Некоторые эксперты полагают, что деятельность профсоюзов способствовала увеличению производительности труда и таким образом росту национального дохода. Кроме того, политическая активность профсоюзов заставляла правительство вносить также изменения в систему налогообложения, которые увеличивали долю оплаты труда в национальном доходе.

Промышленная демократия и участие рабочих в управлении производством. Ныне не существует единой точки зрения по вопросу о том, что такое промышленная демократия. Однако многие полагают, что главной ее характеристикой является степень участия рабочих в управлении производством непосредственно на предприятии.

Некоторые западные эксперты выделяют такие понятия, как «псевдоучастие», «частичное участие» и «полное участие».

«Псевдоучастие» – это создание менеджментом видимости участия рабочих в принятии решений, касающихся деятельности предприятия. На деле это никакое не участие, лишь средство заставить рабочих одобрить уже заранее принятые руководством решения. «Частичное участие» предполагает участие двух сторон – рабочих и менеджмента – в обсуждении таких решений, однако последнее слово принадлежит менеджменту. «Полное участие» предполагает равноправие двух сторон, участвующих в принятии решений относительно деятельности данного предприятия.

Выделяют также такие понятия, как «участие на низшем уровне» (т.е. при решении текущих производственных вопросов непосредственно на рабочем месте) и «участие на высшем уровне» (т.е. при принятии решений о деятельности всего предприятия или компании, например, в сфере капиталовложений). Промышленную демократию, таким образом, можно определить как систему, обеспечивающую участие работников в принятии решений на высшем уровне. Понятно, что в реальности такой промышленной демократии в странах Запада не существует.

Вместо нее в индустриально развитых странах действуют различные схемы участия работников в управлении производством. Одни из них иницируются и контролируются менеджментом, другие – работниками и их профсоюзами. К первым относятся – участие в решении финансовых вопросов («участие» в прибылях), поддержание взаимных контактов (проведение регулярных совместных брифингов), большее вовлечение работников в деятельность фирмы (так называемые кружки качества), участие в совместных консультационных комитетах, совместное принятие решений (переговоры о заключении коллективных договоров). Ко вторым можно отнести представительство работников в органах, принимающих окончательные решения по ключевым вопросам (институт рабочих директоров) и самоуправление (создание рабочих кооперативов).

Следует подчеркнуть, что в системе промышленной демократии у работников и менеджмента разные цели. Управляющие рассматривают систему участия как средство повышения эффективности производства и укрепления своего контроля над ним, а работники – как средство усиления своих позиций и своего контроля над производством.

В 70-е – 80-е годы более широкое распространение на английских предприятиях получили консультации, проводимые совместно управляющими и рядовыми работниками. В 80-е годы возросло число создаваемых на предприятиях «кружков качества». Главная их цель – обеспечить высокое качество продукции не путем организации его проверки после производства, а в самом процессе производства – через активизацию участия рабочих в управлении производством.

Во многих других странах Запада система участия рабочих в управлении производством гораздо более развита, чем в Великобритании.

Так, в ФРГ в угольной и сталелитейной промышленности уже с 1951 г. действует система «соучастия». В соответствии с этой системой рабочие и акционеры имеют равное представительство в

совете директоров. Одним из членов совета является рабочий директор. В конце 70-х годов эта практика была распространена на все компании с численностью занятых более 2 тыс. человек, в результате она стала охватывать около 4 млн. работников.

Различия в системах участия рабочих в управлении производством обусловлены особенностями социального, культурного, экономического и политического развития стран. Так, западногерманская система уходит своими корнями в немецкую традицию предотвращения всеми возможными способами различных трудовых конфликтов.

Большинство профсоюзов являются сторонниками промышленной демократии. Однако при этом они опасаются, что слишком большое вовлечение в управление предприятием может привести к утрате профсоюзами независимости, их способности защищать интересы своих членов.

Промышленная демократия может быть обеспечена и без прямого участия профсоюзов в управлении производством, а путем делегирования в управленческие структуры выборных представителей рабочих, считают некоторые эксперты. Однако здесь для профсоюзов таится определенная опасность. Рабочие представители могут создать свою самостоятельную организацию, которая станет конкурентом профсоюзов. Решение этой проблемы во многом зависит от демократичности организационной структуры самих профсоюзов.

Коллективные договоры в европейских странах в конце XX века.

В конце 1998 г. во многих европейских странах истек срок действия отраслевых коллективных соглашений, поэтому социальные партнеры немедленно приступили к предварительному обсуждению новых условий.

В Германии представители правительства и Бундесбанка совместно с организациями предпринимателей включили в новые соглашения статьи о незначительном повышении заработной платы в той же мере, как это было предусмотрено предыдущими соглашениями. Однако профсоюзы не согласны с этим и выступили за более существенное повышение уровня минимальной зарплаты. Некоторые отраслевые профсоюзы, как, например, профсоюз банковских служащих и профсоюз работников розничной торговли, заявили, что они будут требовать превышения роста зарплаты над уровнем инфляции. К ним присоединяется и профсоюз работников машиностроения. Позиции указанного профсоюза в стране очень сильны и его поддержка оказала влияние и на заключение коллективных договоров другими профсоюзами.

В Швеции, где большинство отраслевых соглашений истекли в конце марта 1998 г., Конфедерация профсоюзов синих воротничков, несмотря на сопротивление предпринимателей, выдвинула требование координации переговоров на национальном уровне. Основным требованием профсоюза синих воротничков в 1998 г. явилось повышение заработной платы на 3,7% и увеличение «отпускных» для низко оплачиваемых категорий работников.

В Финляндии, где коллективные переговоры проводятся на национальном уровне, профсоюзы потребовали включения в соглашение 1998 г. статей о снижении пенсионного возраста и специального увеличения зарплаты для женщин.

В ряде стран, особенно во Франции и Италии, основным требованием профсоюзов в 1998 г. стало сокращение рабочего времени. Во Франции недавно был принят закон о сокращении рабочей недели к 2000 г. с 39 до 35 часов. Согласно закону, компании должны будут проводить переговоры о постепенном сокращении рабочего времени без снижения уровня заработной платы. Компаниям, сократившим рабочее время не менее, чем на 10%, предусматриваются финансовые льготы от государства. Детальное законодательство по этому вопросу должно быть принято до конца 1999 г. Центральная организация предпринимателей резко выступила против планов правительства, считая, что их реализация нанесет серьезный удар по конкурентоспособности французских компаний, созданию новых рабочих мест и даже сократит уже имеющиеся.

Продолжительность рабочего времени является основным требованием и профсоюзов Италии. Правительство, под влиянием входящих в коалицию коммунистов, обещало сокращение к 2001 г. рабочей недели до 35 часов. Следует отметить, что правительство находилось на грани кризиса после того, как выдвинуло свои предложения по реформе пенсионной системы. Коммунисты резко возражали против этой реформы, предусматривающей повышение пенсионного возраста с 52 до 57 лет (за исключением «синих воротничков») с целью сокращения государственных расходов, однако их сотрудничество в вопросе о продолжительности рабочей недели устранило угрозу правительственного кризиса, который обещал быть грандиозным даже по итальянским масштабам.

Однако, с трудом выйдя из одного кризиса, итальянское правительство сейчас стоит перед другим, поскольку против введения законодательства по сокращению рабочей недели выступают как профсоюзы, так и организации предпринимателей, которые готовы бойкотировать все инициативы правительства в

этом вопросе. В остальных странах коллективные переговоры проходят менее остро.

Тот факт, что экономика всех европейских стран нуждается в повышении своей конкурентоспособности, не вызывает сомнений, однако пути и средства достижения этой цели могут быть различны. Свертывание системы социальной защиты занятых вполне может адаптировать какую-либо компанию к изменившимся условиям, однако за этим может последовать снижение производительности труда, что сведет на нет достигнутые результаты. Это противоречие и заставляет предпринимателей изыскивать способы более полного вовлечения занятых в процесс управления своим предприятием. Экономические показатели зависят от целого ряда факторов и доказать, что система отношений в промышленности, сложившаяся в одних странах, более эффективна, чем в других, довольно трудно. Формы и содержание коллективных переговоров не только тесно связаны с национальными особенностями страны, но и варьируются в зависимости от времени и места. В любом случае, коллективный диалог по социальным вопросам это не итог, а лишь средство, которое регулирует отношения на рынке труда. При определенных обстоятельствах этот диалог может ухудшить экономические показатели предприятия или даже страны в целом, а та роль, которую он играет в решении социальных вопросов и конфликтов, заставляет правительства многих стран принимать в нем активное участие.

Модели коллективных договоров в некоторых странах ЕС. Трудовые отношения в промышленности имеют такую же давнюю историю, как и сама промышленность, однако теория этих отношений как самостоятельная научная дисциплина начала формироваться с конца XIX в. в Великобритании. Отношения в промышленности в XX в. изучали специалисты разных профилей – экономисты, социологи, психологи, политологи. Можно выделить несколько подходов к проблеме трудовых отношений. Одни исследователи рассматривают отношения между наемными работниками и работодателями как сотрудничество, имеющее общую цель – эффективное функционирование предприятия; другие считают, что эти отношения изначально являются противоположными и эффективное управление должно обеспечить примирение конфликтующих точек зрения; третьи, наиболее радикальные, - исходят из марксистского тезиса о неизбежности трудовых конфликтов на предприятии, поскольку интересы собственников предприятий могут быть удовлетворены только за счет интересов наемных работников.

В 70-е гг. особенно много сторонников было у радикального подхода к исследованию трудовых отношений, однако в 80-е гг. ситуация изменилась – членство в профсоюзах сократилось, многие работодатели стали открыто выступать против профсоюзов, наблюдалось ослабление позиций труда по отношению к капиталу. В этот период широкое распространение получила зародившаяся в США теория «управления человеческими ресурсами» (один из вариантов рациональной организации труда и эффективного управления кадрами). Помимо приверженности положению о единстве труда и капитала, она носила явно антипрофсоюзную направленность. Задачей такого «управления» является обеспечение полной идентификации работников с целями и ценностями компании, единства целей работников и компании. В этой связи отрицается роль профсоюзов в обеспечении баланса интересов наемных работников и работодателей. Концепция «управления человеческими ресурсами» исходит из того, что от эффективности такого управления, объединения всех работников для достижения общей цели зависит конкретный успех деятельности данной компании. В американской литературе открыто признается, что «управление» человеческими ресурсами наиболее эффективно в тех компаниях, работники которых не объединены в профсоюзы.

Некоторые исследователи полагают, что теория отношений в промышленности как научная дисциплина устарела, а предмет ее изучения как таковой постепенно исчезает. Но есть и другое мнение, которое заключается в том, что теория отношений в промышленности приспосабливается к изменившейся практике этих отношений. Суть таких изменений – долгосрочное уменьшение численности членов профсоюзов, сокращение числа работников, охваченных коллективными договорами и соответствующие изменения в кадровой политике фирм. Кроме того, в настоящее время во всех индустриальных странах Запада отмечается тенденция, хотя и не везде одинаковая, к увеличению автономности предприятий и индивидуализации трудовых отношений.

При рассмотрении системы трудовых отношений в этих странах традиционно проводится различие между «волюнтаристской» моделью, первоначально принятой в Великобритании, но сейчас активно пропагандируемой в США, и «европейской моделью». Первая модель – это децентрализованный процесс коллективных переговоров, основанный на защите экономических интересов работников при минимальном вовлечении государства. При второй модели коллективные переговоры координируются на более централизованном уровне и преследуют цель защиты не только

экономических, но и социальных интересов, причем вмешательство государства в этот процесс гораздо более существенно, чем при первой модели. «Европейскую модель» можно также подразделить еще на две – «германскую» и «латинскую».

Существует еще и третья модель, основанная на специфической ситуации Японии, где децентрализованный процесс коллективных переговоров менее конфликтен, чем при «волюнтаристской» модели и координируется на национальном уровне, причем вмешательство государства имеет менее формализованный характер, чем в Европе. Пример Японии иллюстрирует влияние особенностей социальной структуры страны на эволюцию процесса трудовых отношений, которые первоначально основывались на американской модели.

В странах с «волюнтаристской» системой процент охвата занятых коллективными договорами тесно примыкает к данным по уровню юнионизации, а в странах с «координированной» системой он гораздо выше. Представительность социальных партнеров по переговорам здесь определяется не только числом членов профсоюзов. Так, во Франции, при уровне юнионизации 9,1%, степень охвата коллективными договорами – 90%, в Германии, соответственно, - 28,9% и 90%, в Испании – 18,6% и 82%.

Процесс децентрализации коллективных переговоров начался примерно 15 лет назад. Особенно активно он идет в США, заключение коллективных договоров на уровне отрасли промышленности никогда не было так распространено, как в Европе. Кроме того, процесс децентрализации отмечался в Австралии, где он вводился постепенно при непосредственном участии как организаций предпринимателей, так и профсоюзов, при этом сохранялись и переговоры на национальном или отраслевом уровне, фиксирующие такие статьи, как основные условия занятости. Проведение переговоров было закреплено в законодательном порядке.

В последние годы в США проходят дебаты о возможности заключения коллективных договоров на предприятиях, где нет профсоюзов. Согласно нынешнему законодательству страны это запрещено, поскольку в США, как и в других странах, коллективный договор должен быть обязательно подписан представителем профсоюза. С одной стороны, это способствовало бы созданию коллективного представительства по защите прав занятых на тех предприятиях, где оно отсутствует и в долгосрочной перспективе дало бы новый толчок развитию профсоюзного движения, но с другой стороны, в ближайшее время это препятствовало бы профсоюзам, поскольку права занятых защищались бы без их

участия. Опыт Австралии и Новой Зеландии, где такое законодательство было принято, показывает, что за три года действия законов без участия профсоюзов в Австралии было заключено лишь 180 коллективных договоров, в то время как с их участием – 6269. В Новой Зеландии за пять лет после реформы с участием профсоюзов было заключено 85% коллективных договоров. Эти данные показывают, что традиционное заключение коллективных договоров с участием профсоюзов все равно будет доминировать и при внесении соответствующих изменений в законодательство.

При «волюнтаристской» модели, применяемой в Великобритании, каждый отдельный профсоюз ведет коллективные переговоры либо с индивидуальными предпринимателями, либо с их организациями. В результате может быть заключен коллективный договор с несколькими предпринимателями (multi-employer bargaining), который как правило, не переходит на всю отрасль промышленности. В целом для страны характерно заключение множества коллективных договоров, совершенно различных по содержанию и степени охвата занятых. Как правило, в коллективных договорах, заключаемых с несколькими работодателями, определяются лишь общие условия труда, а конкретные остаются на усмотрение профсоюзов и отдельных предпринимателей. Такая процедура позволяет решать конфликты, возникающие на уровне одного предприятия, не затрагивая положения компании или занятых в ней на более высоком уровне переговоров. Кроме того, коллективные переговоры на уровне предприятия происходят почти постоянно и неформально между довольно автономной группой шоп-стюардов и управляющими различных звеньев. Такие переговоры охватывают как общие условия занятости (уровень заработной платы и длительность рабочей недели), так и конкретные условия труда (внедрение новых технологий и изменения в организации труда).

В силу исторически сложившихся условий коллективные договоры в Великобритании не закреплены каким-либо законодательством, что отделяет отношения на рынке труда от политики. Правительства, за исключением национализированных отраслей, где заключение коллективного договора было обязательным, всегда лишь косвенно поддерживали процесс коллективных переговоров, стимулируя создание совместных профсоюзно-предпринимательских Советов по заработной плате в частном секторе. В 60-е годы такой тип децентрализованного коллективного диалога стал задерживать внедрение новых производственных процессов и препятствовать переменам в

характере трудовой деятельности на предприятиях. В связи с этим специально созданная Комиссия по трудовым отношениям под руководством лорда Доновэна и порекомендовала перейти к multi-employer bargaining и формализации переговоров на уровне одного предприятия. В результате, однако, число коллективных договоров с несколькими предприятиями сократилось, а заключенных внутри лишь одного – возросло.

Британская система коллективных переговоров в настоящее время остается чрезвычайно децентрализованной, что ведет и к децентрализации социальных конфликтов. Так же, как и переговоры, конфликты могут возникнуть в любой момент, поскольку решения принимаются на самом низком уровне. Забастовки в этой стране, несмотря на их частоту, как правило, краткосрочны и охватывают одновременно небольшое число занятых.

В определенной степени «волютаристскую» модель можно отнести и к Ирландии, где коллективные переговоры также ведутся на уровне одного или нескольких предприятий. Обе эти страны имеют один из самых высоких уровней потерь рабочего времени на забастовки, который превосходят лишь Италия и Испания, что является следствием сложившейся в них системы трудовых отношений.

В странах континентальной Европы исторически сложилась система заключения коллективных договоров профсоюзами сразу со многими работодателями, а поскольку эти работодатели концентрировались в отдельных секторах или даже отраслях промышленности, то она получила название отраслевой. Естественно, в разных странах, применяющих у себя эту систему, существуют определенные различия, обусловленные причинами как национального, так и политического характера. Помимо «волютаристской» британской модели в европейских странах действуют «германская» и «латинская» модели.

В странах, применяющих у себя «германскую» модель, каждая из организаций, занимающихся коллективными переговорами, заключает довольно много отраслевых или секторальных соглашений, варьирующихся от очень больших коллективных договоров в машиностроительных отраслях промышленности до чрезвычайно узких в ряде ремесленных производств и сфере услуг. Как правило, работники физического и умственного труда заключают отдельные коллективные договора. Отраслевые коллективные переговоры проводятся либо ежегодно, либо каждые два года. Там, где профсоюзы, принимающие участие в переговорах, принадлежат к каким-нибудь конфедерациям

(например, социал-демократическим или католическим), пакет их требований обсуждается и согласовывается заранее. Результатом переговоров по коллективным договорам является письменное соглашение, обязательное к выполнению всеми подписавшими его сторонами, ограничивающее возможности трудовых конфликтов на период проведения переговоров и запрещающее их на период действия договора.

В Скандинавских странах стороны, выступающие на рынке труда, проводят различие между «конфликтом интересов» и «конфликтом прав». Первый относится к переговорам об условиях нового соглашения и может найти свое выражение в забастовке. Конфликты прав относятся к интерпретации заключенного соглашения. Забастовки в защиту прав в этих странах запрещены и в случае отсутствия согласия в процессе переговоров на отраслевом уровне конфликт может быть разрешен либо отраслевыми организациями, либо совместными профсоюзно-предпринимательскими трудовыми судами. Подобное положение существует и в других странах «германской» модели.

В большинстве малых стран Западной Европы коллективные переговоры охватывают всю национальную отрасль и только в Германии есть еще территориальное дробление: все соглашения заключаются отдельно региональными (земельными) организациями или отдельно для больших промышленных регионов. Для «германской» модели характерны две формы координации ежегодных раундов коллективных переговоров. В первом случае основные организации, участвующие в переговорах, координируют все требования отрасли. Такая форма координации больше развита в малых странах, чем в Германии. Вторая форма координации – так называемое «образцовое» соглашение, заключаемое в наиболее важном секторе отрасли промышленности или компании, условий которого придерживаются и остальные участники коллективных переговоров. Например, доминирующее положение в промышленности Германии компании «IG Metall» привело к тому, что соглашение, заключенное ею с ассоциацией предпринимателей «Gesamtmetall» не только служит «пилотным» для остальной германской экономики, но и оказывает существенное влияние на коллективные переговоры, проводимые в малых странах Западной Европы. В этих странах профсоюзы работников сталелитейных отраслей промышленности также задают тон в коллективных переговорах в других отраслях.

Основой «германской» системы коллективных переговоров является идея создания сети отраслевых коллективных договоров, устраивающих своими условиями всех участников, как

предпринимателей, так и профсоюзы, поскольку в этих странах, в отличие от Великобритании, практически нет компаний, в которых не действовали бы профсоюзные организации. Однако доминирование отраслевых договоров не исключает и заключение коллективного договора на уровне одного предприятия или компании. Напротив, в рамках соглашения на уровне отрасли или сектора промышленности в малых странах заключается и довольно большое число коллективных договоров на предприятиях, хотя они и охватывают меньшее число занятых. Например, в Голландии 200 национальных отраслевых соглашений распространяется на 2,5 млн. занятых, а 700 соглашений, заключенных отдельными компаниями, - на 0,5 млн. В Швейцарии 500 национальных и региональных соглашений охватывают 1,25 млн. человек, в то время как 600 соглашений, заключенных на уровне предприятия, - только 150 тыс. человек. Как правило, все эти соглашения имеют разные исторические корни, иногда берущие свое начало в 20-х или 30-х годах нашего века, когда большие предприятия пошли на уступки профсоюзам и стали заключать с ними конкретные коллективные договоры.

Причиной для заключения отдельного коллективного договора может служить не только размер предприятия, но также и то обстоятельство, что продукция, производимая им, находится на стыке нескольких отраслей. Иногда предприниматели заключают отдельное соглашение из-за несогласия с условиями коллективного договора, заключенного на национальном уровне или по каким-либо другим конкретным причинам. Например, концерн «Volkswagen» заключает отдельное соглашение в силу того, что эта компания частично находится под государственным контролем и не является членом ассоциации предпринимателей.

Заключение коллективных договоров на уровне предприятия никак не подрывает отраслевую систему коллективных переговоров, служащую основой «германской» модели не только потому, что национальные коллективные договоры охватывают гораздо больше занятых, но и потому, что еще более важно, в переговорах на уровне предприятия совместно с представителями занятых на этом предприятии участвуют и представители отраслевых профсоюзов. Более того, переговоры ведутся в рамках требований, выдвигаемых представителями профсоюзов всей отрасли в целом, хотя в коллективный договор включаются и специфические условия работы предприятия.

В соответствии с «мирной статьей» Коллективного договора, определяющей возможности «конфликта интересов» и «конфликта прав», забастовки должны быть хорошо организованы, а

работодатели должны быть проинформированы о них заранее. Большинство профсоюзов обладают значительными забастовочными фондами, которые, однако, используются довольно редко. В большинстве стран в период действия коллективного соглашения забастовки почти не проводятся, исключением являются лишь «дикие» несанкционированные профсоюзами забастовки. В странах, придерживающихся «германской» модели, наибольшее число таких забастовок отмечается в Финляндии, обладающей сравнительно недолгим опытом коллективных переговоров и в валлонской (французской) части Бельгии. В Австрии и Швейцарии забастовок вообще практически нет. В Скандинавских странах они чрезвычайно редки и на практике не проводились в течение всей второй половины XX века.

Только в Германии «локауты» являются частью трудовых отношений. Благодаря налаженной системе коллективных договоров национальные правительства этих стран не участвуют в переговорах, оставляя за собой лишь две поддерживающие функции. Первая – это установление законодательных рамок как переговоров, так и разрешения конфликтов, вытекающих из них. Эта функция правительства ограничена в Скандинавских странах, где стороны, участвующие в переговорах, разработали свои собственные правила в «Базовых соглашениях». Согласно бельгийскому законодательству в отраслевых коллективных переговорах участвуют специально созданные совместные (паритетные) комитеты, состоящие из небольшого числа представителей профсоюзов и предпринимателей, а также независимого посредника. В стране действуют около 30 таких комитетов отдельно для «синих» и «белых воротничков» в различных отраслях промышленности. Коллективные переговоры, однако, часто проходят и в неформальной обстановке, без участия комитетов, которые вступают только на заключительном этапе при окончательном и официальном подписании соглашений.

Принципы конфликтного законодательства примерно одинаковы во всех странах. Забастовки разрешены только в случае «конфликта интересов». Если забастовка все же объявляется (в ряде стран для этого требуется принятие ее не менее, чем 75% голосов), то предприниматели могут обратиться либо в суд, занимающийся решением трудовых споров, либо в обычный суд, который вынесет решение о легальности таких действий.

Вторая функция правительства заключается в законодательном распространении действий коллективных договоров на неюнионизированных занятых. Такое законодательство не обязательно, если и профсоюзы и предприниматели с ним в

принципе согласны, и служит лишь для того, чтобы отдельные компании придерживались условий отраслевых коллективных договоров. Совместные комитеты, действующие в Бельгии, придерживаются той точки зрения, что только коллективные договоры, заключенные с их участием, могут быть распространены и на не юнионизированные компании. В странах, где число членов профсоюзов относительно невелико, например в Дании, законодательное распространение отраслевых коллективных договоров имеет большое значение.

Таким образом, коллективные переговоры в странах, придерживающихся «германской» модели, характеризуются двумя основными чертами. Первая – это нейтрализация, хотя и не полная, переговоров на уровне одного предприятия путем распространения на них действия отраслевых соглашений и вторая – это лишь поддерживающая роль национальных правительств. Выработанная на протяжении многих лет традиция привела к тому, что коллективные переговоры в странах с «германской» моделью проходят в обстановке взаимного доверия, что нашло свое отражение даже в названии коллективных договоров – «Tarifpartner» в Германии и «sociale partners» в Голландии и Бельгии. В Скандинавских странах для определения профсоюзов и предпринимателей придерживаются термина «Labor market parties» (стороны, выступающие на рынке труда).

«Латинская» модель коллективных переговоров также является отраслевой, однако в ней доминирует локальное или региональное заключение коллективных договоров. Существуют две причины для выбора в пользу локальных переговоров и обе они объясняются как положением предпринимателей в этих странах, так и тем обстоятельством, что именно они решают, на каком уровне им выгоднее всего проводить переговоры. Во-первых, организации предпринимателей здесь довольно слабы, что оставляет широкое поле деятельности для индивидуальных работодателей. Локальные переговоры предоставляют предпринимателям возможность непосредственно влиять как на процесс подготовки коллективного договора, так и на его заключение. Вторая причина касается исторически сложившейся роли правительства, поскольку взаимное недоверие между профсоюзами и организациями предпринимателей в странах «латинской» модели гораздо сильнее, чем в странах, применяющих у себя «германскую» модель. Это нашло свое отражение и в терминологии по определению процесса коллективных переговоров. Даже такой довольно нейтральный термин как «employer» (наниматель) здесь не используется. Профсоюзы и предприниматели предпочитают термин «patron» или

«patronat», что предполагает гораздо большую дистанцию между «ими» и «нами». Именно эта дистанция и стимулирует профсоюзы обращаться непосредственно к правительству, чтобы прибавить веса своим требованиям. Призыв к общенациональной забастовке с целью оказания давления на правительство мобилизует как членов, так и не членов профсоюзов и действует гораздо сильнее, чем просто местная забастовка. Естественно, существует координация процесса коллективных переговоров со стороны национальных отраслевых организаций, однако сильные региональные различия в условиях труда все же приводят к тому, что уровень заключения коллективных договоров в этих странах ниже, чем в странах «германской» модели, где таких различий практически не наблюдается (за исключением некоторых частей присоединенной Германии).

В «латинской» Европе самыми сильными традициями коллективных переговоров на национальном уровне обладает Италия, однако и там отраслевые соглашения служат лишь отправной точкой для локальных переговоров на уровне предприятия, причем их влияние незначительно. Более того, число национальных отраслевых соглашений в Италии довольно невелико – менее 20. Одно соглашение относится и к автомобильной промышленности и к некоторым отраслям машиностроения, сталелитейной и электротехнической промышленности, судостроению. Такой широкий охват не позволяет соглашению принять во внимание региональные и другие отличия, в связи с чем возрастает необходимость дополнительных региональных или локальных переговоров. Регионализации коллективных переговоров в Испании способствовало федеративное устройство страны.

В этих странах непосредственная связь между трудовыми отношениями и политикой способствует более активному вовлечению государства в процесс коллективных переговоров, чем в странах, применяющих у себя «германскую» модель. Образно говоря, национальное правительство «стоит за дверью той комнаты, где ведутся переговоры и профсоюзы используют любую возможность открыть для него эту дверь, поскольку они считают (и совершенно правильно), что предприниматели в переговорах не заинтересованы». Функции правительства не отличаются от функций правительств «германской модели» и заключаются, во-первых, в создании законодательных рамок проведения коллективных переговоров и, во-вторых, - распространении действия уже заключенных коллективных договоров на предприятия, официально не участвующие в переговорах.

Тем не менее, в «латинской» Европе стороны, участвующие в переговорах, часто нуждаются в «подталкивании» со стороны государства, так как не могут достичь договоренности. Например, в 1980 г. правительства Франции, Испании и Португалии использовали государственный сектор для того, чтобы ввести новые формы коллективных переговоров и таким образом стимулировать частный сектор сделать то же самое. Иногда такое вмешательство государства осуществляется под нажимом профсоюзов или забастовочного движения. Результаты действий правительств в этих случаях, как правило, носят краткосрочный характер.

Трудовое законодательство в странах «латинской» модели не так развито, как в странах «германской» модели. Из всех «латинских» стран только во Франции действуют законы, твердо определяющие рамки ведения коллективных переговоров. Итальянское правительство пытается стимулировать переговоры не прибегая ни к какому законодательству вообще. Формально в этой стране заключение коллективных договоров относится исключительно к функции профсоюзов и не распространяется на неюнионизированных рабочих и служащих, но на практике и они пользуются всеми льготами, предоставляемыми общим соглашением.

Еще одно отличие «латинской» модели от «германской» заключается в том, что здесь нет точного определения «конфликта прав» и «конфликта интересов», поэтому при первой модели забастовки более часты. Коллективные договоры могут содержать статьи, запрещающие забастовки, но профсоюзы идут на включение таких статей с большой неохотой. Даже будучи включенными в отраслевые коллективные договоры, статьи такого рода не являются строго обязательными при проведении переговоров на уровне одного предприятия и не могут запретить локальные забастовки.

Важным отличием является число участников переговоров. В странах «германской» модели в коллективных переговорах может участвовать всего один профсоюз, в то время как в «латинских» странах – не менее двух. Эти профсоюзы могут выдвигать одинаковые требования и кооперироваться друг с другом, но очень часто во время переговоров между ними возникают конфликтные ситуации и представители одного из них покидают стол переговоров или отказываются подписывать соглашение. Чаше всего это те профсоюзы, где доминирует коммунистическая ориентация. Сроки начала коллективных переговоров в этих странах также отличны. Если при «германской» модели обсуждение новых коллективных

договоров начинается за 2-3 месяца до истечения срока старых, то в «латинских» странах – только после истечения срока договора.

Таким образом, процесс коллективных переговоров в континентальной Европе отличается от «волонтаристской» модели, принятой в Великобритании степенью вовлечения государства и перенесением очагов конфликта с уровня предприятия на уровень отрасли промышленности, причем в странах «латинской» ориентации государство оказывает большее влияние на процесс переговоров, чем в странах «германской» модели

Европейский социальный диалог. Налаживание социального диалога между социальными партнерами-работодателями, работниками, профсоюзами – первый шаг по пути реорганизации труда и на уровне Европейского сообщества. Еще на заре европейского строительства Комиссия европейских сообществ, постоянный орган Европейского сообщества, осуществляющий анализ поступающих предложений, а также использующий решения, принятые законодательным органом Европейской сообщества – Евросоветом, консультировала социальных партнеров о деятельности в социальной области. Интеграция профсоюзов и работодателей Европы породила различные комитеты и консультативные группы. С 1985 г. под влиянием Комиссии европейских сообществ действует социальный диалог – регулярные встречи социальных партнеров с целью выработки общих направлений работы и совместной программы. Он получил и институциональное признание. Ст. 118 Б Римского Договора доверила комиссии задачу развития этого диалога, что может выразиться и в договорных отношениях, если социальные партнеры сочтут это желательным.

Такая необходимость вызвана прежде все обострившейся проблемой безработицы в Европейском сообществе, где за последние 30 лет чистое создание рабочих мест почти не наблюдается, а безработица резко растет – с 5,3% в 1979 г. до 11,1% в 1995 г.

Поддержание занятости является жизненно важным приоритетом не только для Франции, но и для Европейского сообщества, его развития, влияния в мире. В Европейской концепции прав человека выражено стремление дать возможность каждому гражданину осуществлять полезную деятельность.

Социальные партнеры имеют многочисленные возможности встреч в рамках институтов, созданных Римским договором. Среди них – Социально-экономический комитет (консультативный орган с 189 членами), Постоянный Комитет по занятости, Европейский Центр развития профессиональной подготовки, Консультативный

комитет исследований и развития, Европейский социальный фонд и Фонд регионального развития и пр.

Выработка «Европейской хартии прав трудящихся» была инициативой Комиссии европейских сообществ, которая констатировала, что европейские страны признают ряд социальных прав, в частности, права профсоюзов и коллективные переговоры. Хартия сопровождалась политическим признанием странами-членами основных прав. Принятая 30 октября 1989 г. министрами социальных дел (за исключением британского), она была одобрена одиннадцатью странами в Страсбурге в декабре 1989 г. во время встречи на высшем уровне. Параллельно Комиссия европейских сообществ представила свою программу действия, касающуюся эффективного применения Хартии. Предложения Комиссии европейских сообществ по социальным вопросам создают основу для совещаний социальных партнеров и развития социального фонда в Европе. Комиссия европейских сообществ предложила для этого ряд актов – около 50 директив и регламентаций только на начальный период 1990-1993 гг., относящихся, в частности, к проблемам передвижения рабочей силы, социального обеспечения, занятости молодежи, пенсионеров, коллективных увольнений, материнства, равноправия мужчин и женщин, профессиональной подготовки и т.д.

Часть из них, как, например, обязательство заключения письменного трудового контракта, были приняты, часть остались без законодательного подтверждения.

Проект положения относительно европейского правового общества был долгое время блокирован, как и директива о европейском совете предприятия, из-за различий в представлении о формах участия трудящихся в контроле и развитии предприятия. Становясь более гибкими со временем с учетом мнений социальных партнеров, последние тексты предусматривали широкий выбор возможных вариантов в этой связи: представительство трудящихся в наблюдательных или административных советах; создание особого органа, представляющего трудящихся (совет предприятия во французском варианте); другие способы, устанавливаемые договорным путем между администрацией и трудящимися.

Хотя еще в 1986 и 1990 гг. было достигнуто согласие по ряду социальных проблем, не появилось ни одного коллективного договора, направленного на выработку новых правил общности мнений. Общность мнений не имеет никакой юридической силы и ее влияние весьма скромно, если не сказать ничтожно.

Тем не менее, представляется необходимым и полезным сотрудничество, регулярные встречи социальных партнеров:

европейских профсоюзных организаций – Европейской конфедерации профсоюзов – и организаций работодателей промышленного союза Европейского сообщества и Европейского Центра предприятий с государственным участием.

В 1994 г. Евросовет принял директиву с целью обобщения опыта социального партнерства. Речь идет об обязанности всех объединений, действующих на уровне Европейского сообщества, создавать органы, представляющие интересы лиц наемного труда, т.е. советы европредприятий, или обеспечивать информацию и консультации трудящихся. Основным методом работы является коллективный договор. Основной путь создания европейского совета предприятия или процедуры информации и консультаций – европейский коллективный договор, рамки которого и призвана очертить названная директива. По данным Комиссии европейских сообществ, в область действия директивы входит 1200-1400 предприятий и объединений.

Первое соглашение было заключено в 1991 г. без участия Великобритании. Первый европейский коллективный договор был заключен 14 декабря 1995 г. и касался отпуска по уходу за ребенком. Этот договор направлен на обеспечение сочетаемости профессиональной и семейной жизни, на достижение равенства мужчин и женщин.

Договором установлено индивидуальное право каждого работника взять отпуск по уходу за ребенком на минимальный срок в 3 месяца и в общих чертах определены правила социального обеспечения такого гражданина.

Межпрофессиональный и отраслевой социальный диалог со стороны трудящихся осуществляют профессиональные организации, которые объединяют национальные организации отраслевого или межпрофессионального характера. Так, Европейская конфедерация профсоюзов объединяет 40 конфедераций из 21 страны Европы. Участники отраслевых диалогов зачастую являются членами Европейской конфедерации профсоюзов. Это либо региональные организации, либо объединения национальных профсоюзов.

Европейское право в этой области находится в зачаточном состоянии. Однако принимаются различные меры по стимулированию заключения европейских коллективных договоров.

Транснациональный коллективный договор не является источником права и не главенствует над национальными соглашениями и договорами. В случае необходимости транснациональный коллективный договор может создать обязательство для работодателя, более благоприятное для

работников, чем действующий национальный коллективный договор. Европейский коллективный договор главенствует над действием директивы. Вместе с тем европейский коллективный договор предприятий и объединений пользуется мощной поддержкой, когда он вписывается в сферу действия директивы от 22 октября 1994 г.

Среди средств, которыми располагает Комиссия европейских сообществ для развития европейского социального диалога, наибольшее значение имеют финансовые, которые используются для организации совещаний, коллоквиумов, оплаты исследований и экспертиз.

Социальный диалог – одна из целей, поставленных Европейским сообществом перед странами-подписантами Договора о социальной политике 1992 г. договор наметил порядок заключения в Европейском сообществе межпрофессиональных договоров с целью обеспечения их претворения в жизнь. Эти наметки – результат наработок самих социальных партнеров, так как договор 1992 г. продолжает линию, выработанную ранее договором между социальными партнерами от 31 октября 1991 г.

Договор 1992 г. о социальной политике наметил пути заключения межпрофессиональных договоров. Один из них – разработка договора и ведение переговоров национальными агентами – профсоюзными организациями. При этом европейский межпрофессиональный договор является, прежде всего, политическим документом, так как не является обязательным актом для государств. Для его осуществления необходимо решение Евросовета, который объединяет страны в лице их компетентных министров. Страны-члены должны следить за тем, чтобы на всех работников, к которым обращена директива, распространялись положения, характеризующие их права, установленные директивой.

Чтобы европейский коллективный договор имел юридическую силу во Франции, он должен пройти обсуждение и быть заключенным в соответствии с требованиями национального законодательства. Договоры, заключенные промышленными объединениями французского происхождения, зачастую основаны на французском законодательстве, т.е. законе нахождения головной компании, и предпочитают французскую юрисдикцию в спорных ситуациях. В сентябре 1996 г. французский министр труда отметил, что 34 промышленных объединения французского происхождения заключили соглашения, основывающие или европейскую инстанцию представительства интересов трудящихся или разрабатывающие процедуру информации и консультаций представителей трудящихся.

Французское право предполагает, что коллективный договор имеет по отношению к индивидуальным трудовым соглашениям такую же юридическую эффективность, что и закон. Эта эффективность возможна лишь при условии, что коллективный договор заключен представительными профсоюзами в соответствии с французскими законами.

Вообще французское трудовое законодательство представляется весьма передовым и прогрессивным. По числу ратификаций конвенций МОТ по трудовому праву Франция занимает второе после Испании место. Трудовое законодательство Франции фактически предвосхищает введение соответствующих международных стандартов.

Франция может даже отказаться от международного стандарта, если он оценивается как противоречащий национальному законодательству. Так, Государственный Совет высказал отрицательное мнение о Конвенции № 154 (1981) о коллективных договорах. Эта Конвенция, как и Конвенция № 151 (1978) о трудовых отношениях на государственной службе, предусматривает меры для стимулирования переговоров об условиях занятости между государственными органами и организациями государственных служащих. Французская сторона утверждала, что правила государственной службы и механизм консультаций не допустят признания некоторых процедур переговоров. И это несмотря на то, что в ст.1 Конвенции допускается особый подход к проблеме договоров на государственной службе, который можно отразить в национальной практике или законодательстве.

В целом современная концепция «социальной Европы» вписывается в социал-демократические представления, согласно которым на социальных партнеров ложится задача в рамках коллективных переговоров по улучшению положения трудящихся. Коллективные переговоры на европейском уровне, будь то в рамках объединений, отрасли или на межпрофессиональном уровне необходимо поощрять. На деле пока их влияние невелико.

1.3. Текущее состояние социального партнерства в России: специфика и перспективы

В настоящее время можно уверенно констатировать утрату со стороны государства способности сколько-нибудь эффективно управлять социальными процессами. Такое положение стало следствием различных факторов как объективного, так и субъективного свойства.

Процесс демократических реформ весьма длителен и не прост. Он требует значительных организационных и политических усилий

со стороны государства - главного социального партнера, значительного количества специально подготовленных грамотных администраторов и политиков. Нерешительность власти зачастую сводит на нет положительные итоги отдельных реформаторских шагов, а самим государственным структурам зачастую недостает элементарной ответственности.

Не лучше организованы и остальные социальные партнеры. Так число лишь общероссийских профцентров уже 2 года назад превышало 50, причем некоторые из них, подобно ФНПР, сами состоят из отраслевых общероссийских профсоюзов.

Аналогичным образом обстоят дела и с объединениями предпринимателей. Сегодня они разобщены по более чем четырем десяткам всероссийских и международных ассоциаций.

Если на региональном уровне такая разобщенность не является помехой делу и не препятствует объединению для решения конкретных задач, то на общефедеральном она зачастую становится преградой на пути эффективного трехстороннего сотрудничества.

Однако в соответствии со сложившейся исторически логикой развития формирование структуры трехстороннего сотрудничества было начата именно сверху, на федеральном уровне. В результате, складывающаяся в России структура социального партнерства лишена необходимых инструментальных средств для реализации большинства вырабатываемых на федеральном уровне решений, а также системы устойчивых обратных связей, позволяющих осуществлять мониторинг происходящих на местах процессов и проявляющихся (или не проявляющихся) в связи с принятием тех или иных решений реакций.

Формирование системы началось с 1991 года, когда по итогам прошедших консультаций между работодателями (РСПП, Конгресс российских деловых кругов и т.д.) и представителей профсоюзов вышел Указ Президента РФ «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)». Позднее на его базе был принят Федеральный Закон, в соответствии с которым была создана и начала функционировать трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений.

Деятельность РТК за прошедшие годы, к сожалению, была далека от эффективности, что связано не с отсутствием у социальных партнеров заинтересованности в ее деятельности, а с уже упоминавшимся выше недостатком. Сформированная структура РТК является верхушечной и лишена эффективной системы обратных связей. При достаточно широкой компетенции комиссии, ее влияние на принимаемые в политике государства решения по

социально-экономическим вопросам заинтересованными наблюдателями на местах просматривается с трудом.

Базовыми недостатками сформировавшейся сегодня трехсторонней структуры являются: (1) отсутствие сформированной «снизу» позитивной позиции и (2) ресурсного обеспечения политического влияния в виде низовых структур.

Сегодняшняя структура РТК выглядит следующим образом:



Потребность в создании структуры трехстороннего сотрудничества на местах нашла свое отражение в подготовленном РТК проекте Концепции социального партнерства, которая пока остается на бумаге.

При этом остаются нереализованными основные задачи и функции сторон (кроме государства, которое использует наличие РТК в качестве дополнительного инструмента для обеспечения своих интересов).

Сегодня лишь на федеральном уровне созданы отраслевые и в отдельных регионах - территориальные комиссии социального партнерства. Причем в регионах эта деятельность носит, как правило, инициативный характер и не обеспечена поддержкой ни в организационном ни в финансово-техническом плане.

Общая ситуация. Россия, развитие рыночных преобразований в которой пошло по ускоренному сценарию начиная с 1991 года, представляет собой государство, в котором отсутствуют не только культура разрешения экономических и социальных противоречий, но и понимание адекватных механизмов для их разрешения.

В настоящее время очевидно, что в обществе отсутствует согласие о целях и путях экономических преобразований, общее понимание стратегии и тактики. Не сформулирована, вопреки громогласным заявлениям представителей федеральной власти, стратегия экономических и социальных преобразований. Имеющийся реальный разрыв между интересами федеральных институтов и реальной жизнью большинства населения страны, порождает предпосылки для социальной нестабильности, чреватой, как показывает опыт, серьезнейшими социальными взрывами.

Федеральный центр, разорвав устоявшиеся связи предшествующего периода, не создал взамен механизмы согласования интересов на местах в рамках институтов гражданского общества. Основная опора власти на государственные механизмы согласования (такие как Совет Федерации, государственная Дума) без создания адекватных механизмов согласования реальных интересов на местах, превратил такие формы в некоторое подобие «воздушных замков», не укорененных в реальной жизни и не способных отражать интересы иные, чем интересы региональной бюрократии.

Формальные инструменты демократии, такие как выборы, политические партии и т.п. оказались в современных условиях также неспособными трансформировать реальные социальные интересы населения в программы конкретных мер. Причиной этого является отсутствие в России реальной социальной структурированности (разделения на социальные слои). В целом в России сегодня существует лишь две значимые социальные группы: государственный аппарат и наемные работники. Слой предпринимателей лишь зарождается, является крайне неоднородным по своему составу, методам и целям деятельности и находится по отношению к госбюрократии, за исключением одного-двух десятков олигархов, в том же положении, что и наемные работники.

С другой стороны, в регионах отсутствуют механизмы отработки и согласования позиции населения и представителей местной власти по основным вопросам жизнеобеспечения. Именно на местах проявляется отсутствие структур гражданского общества в наибольшей степени, что подтверждает федеральный (верхушечный) характер таких образований, как политические партии и движения.

Преобладание, как среди наемных работников, так и среди большинства «предпринимателей», стереотипов временности и неустойчивости своего существования, незащитности перед произволом, осуществляемым в некоторых «высших интересах государства», которые на самом деле сводятся к интересам узких групп столичных бюрократий, заинтересованных в максимальной концентрации ресурсов в своих руках, приводит к принятию и реализации решений, направленных на удовлетворение сиюминутных потребностей и решение краткосрочных задач.

Следствие такого положения в среде предпринимателей является, в подавляющем большинстве случаев, ориентация на вывоз капитала под любым предлогом и в любой форме, отсутствие интереса к долгосрочному развитию дела. У наемных работников главным становится также решение текущих задач. И в итоге - происходит «затенение» экономики, выведение ее из сферы официальной в теневую, по масштабам превышающую (по отдельным оценкам) официальную. Очевидно, что в подобных условиях говорить о возможности развития национальной экономики приходится лишь с большой натяжкой.

Однако ситуация, хотя и катастрофична, но не безнадежна.

Механизмом согласования интересов и выхода на новый уровень решения социальных и экономических проблем может стать создание центров социального партнерства в регионах.

Подобные центры, целесообразно создавать на местах при активном участии торгово-промышленной палаты (ТПП РФ) и местных ТПП, профсоюзов и местных администраций должны решить целый ряд задач:

- согласование интересов участников процесса;
- выработка стратегии развития региона;
- решение текущих задач оптимизации деятельности предприятий;
- обеспечение организованного политического давления на федеральные органы власти в вопросах экономической и социальной политики.

Центры социального партнерства (ЦСП) на современном этапе могут представлять собой договорные образования, создаваемые

на базе объединения региональных ТПП и других региональных объединений предпринимателей, территориальных профсоюзных организаций и местных администраций.

С учетом имеющейся правовой неурегулированности вопросов трехстороннего взаимодействия, представляется оправданным закрепление статуса ЦСП, их полномочий и процедур разрешения спорных вопросов в рамках законодательных актов, принимаемых местными органами власти (самоуправления).

В основе практической деятельности ЦСП должно лежать обеспечение решения следующих вопросов:

- выработка самостоятельно либо с привлечением необходимых научных кадров стратегических программ;
- формирование фондов краткосрочного социального страхования, построенное на сбалансированности интересов всех сторон процесса, а также управление такими фондами;
- выработка согласованной политики обеспечения занятости в регионе, включая оптимизацию структуры занятости вплоть до конкретного предприятия;
- согласование экономической политики, проводимой в регионе;
- выработка и обеспечение политики оптимизации структуры производства в регионе, включая санацию, перепрофилирование и закрытие нерентабельных производств;
- обеспечение развития инфраструктуры региона, необходимой для повышения эффективности экономики;
- выработка стратегии и тактики разрешения конфликтов между сторонами;
- функции «третейских» судов по различным категориям споров (трудовые конфликты, конфликты с фискальными органами и т.п.);
- взаимодействие с властями по оптимизации налоговой политики.

Почему регион (район)?

Выбор района (региона) как основного ядра формирования центров социального партнерства обусловлен целым рядом факторов, характерных для сегодняшней России:

1. Основа социальной и экономической жизни большинства населения России всегда ограничивалась рамками региона проживания. Связано такое положение дел было с целым рядом факторов, как экономического, так и географического свойства:

- значительные территориальные масштабы вкупе с неразвитостью транспортной инфраструктуры;

- концентрация основных систем жизнеобеспечения и социального обеспечения населения в рамках региона;
- низкая социальная мобильность.

В последние годы влияние данных факторов еще более усугубилось за счет роста транспортных тарифов, приведшего к многократному снижению социальной мобильности населения. При этом снизился и уровень обеспеченности населения товарами и услугами в регионах, особенно в сельских районах, приведший к повсеместному закрытию торговых и сервисных точек в деревнях, ликвидации разъездной торговли (автолавки и т.п.). Именно в сельских регионах качество жизни снизилось наиболее значительно, поставив население, зачастую, на грань вымирания.

2. Только в рамках района (региона), при прочих равных, возможен непосредственный контакт наемных работников, предпринимателей и представителей местной власти. При этом количество участников такого взаимодействия обозримо, а вопросы их объединения в рамках определенных гражданских социальных институтов решаемы и требуют меньше ресурсов.

3. Только в рамках региона (территории) возможен непосредственный контроль участников трехстороннего процесса за формированием и использованием ресурсов. Не последнюю роль в формирование механизмов такого контроля играет определенная патриархальность уклада жизни в регионах, значимость института общественного мнения.

Хотя ориентация на столь мелкие административные образования в качестве единицы формирования механизмов социального партнерства предполагает огромный объем организационной и технической работы, представляется, что именно она даст максимальный эффект по сравнению с любой альтернативной стратегией.

Цели и интересы партнеров

Общность целей партнеров может быть определена следующим образом (с некоторыми оговорками):

- стабилизация и последующее развитие экономики района;
- создание устойчивой и приемлемой занятости;
- повышение текущих доходов населения и предпринимателей;
- развитие инфраструктуры (деловой и социальной);
- перераспределение финансовых потоков и ответственности между центром и регионами;
- снижение общей доли перераспределяемого через бюджетные и внебюджетные механизмы дохода при увеличении доли прямых платежей населения и бизнеса за ресурсы и услуги;

- формирование механизмов социальных гарантий для населения.

Основной действительной, а не декларируемой, целью, позволяющей объединить интересы всех партнеров, является развитие конкурентных преимуществ экономики района (а в необходимых и очень частых случаях - создание таких преимуществ) при согласованном распределении результатов экономической деятельности между партнерами.

Основными причинами неэффективности экономики регионов сегодня являются:

- последствия плановой экономической политики советского периода, ориентированной на концентрацию перерабатывающих мощностей в крупных городах (в сельском хозяйстве);

- отсутствие территориальной кооперации производителей в вопросах переработки и сбыта, и, как следствие, отсутствие необходимой инфраструктуры;

- излишняя концентрация производства, приводящая во многих случаях, к формированию градообразующих предприятий со всеми вытекающими последствиями, с одной стороны, и с зависимостью от спроса на данную продукцию - с другой;

- бездумная налоговая и тарифная политика, направленная на выкачивание ресурсов из регионов с увеличением доли перераспределяемого через федеральный центр и в его интересах внутреннего национального продукта (ВНП) с одновременной передачей ответственности за социальную политику на места;

- непомерная социальная нагрузка на производство при тотальной неэффективности и технической дороговизне системы социальной защиты населения.

В рамках описанных выше задач каждый из партнеров имеет свои специфические интересы и задачи, которые и должны согласовываться в рамках центров социального партнерства.

1. Предприниматели. В рамках данной социальной группы можно выделить две подгруппы: самостоятельные предприниматели и руководители преобразованных в АО и ООО ранее действовавших производств. Каждая из подгрупп имеет свои специфические черты и интересы, однако всех их объединяет необходимость решения следующих задач:

- повышение конкурентоспособности производства;
- снижение издержек, включая налоговую и социально-страховую составляющую;
- развитие современной транспортной, информационной и сбытовой инфраструктуры;

- снижение предпринимательских рисков, связанных с деятельностью властей;
- создание гарантий долгосрочной стабильности и правовой защищенности.

Объединение предпринимателей на местах представляет достаточно сложную задачу, поскольку в силу специфических черт предпринимательского характера они являются индивидуалистами и способны объединяться, в первую очередь, под решение конкретных проблем. Однако склад предпринимательской деятельности предполагает в них готовность содействовать организациям (и даже лично и финансово участвовать в них), берущих на себя решение конкретных задач, непосредственно влияющих на положение предпринимателей и их бизнеса.

В деле объединения предпринимателей на местах огромная роль принадлежит ТПП, которая, обладая необходимой инфраструктурой, может обеспечивать решение как региональных, так и общефедеральных задач, стоящих перед предпринимателями. Сегодня такими ключевыми задачами являются: (1) снижение налогового бремени, создание обоснованной и достаточно простой налоговой системы; (2) повышение правовой защищенности легального бизнеса; (3) ограничение произвола бюрократии на местах и в центре.

2. Наемные работники. Задачи наемных работников гораздо уже и сводятся к: (1) обеспечению роста доходов; (2) повышению качества и разнообразия труда; (3) эффективной социальной защищенности; (4) обеспеченности социальной и бытовой инфраструктурой на приемлемом уровне.

При этом не имеет значения, на каком властном уровне обеспечиваются данные гарантии и условия, поскольку население России в массе своей исторически привыкло ассоциировать государство в первую очередь с местной властью, возлагая на нее ответственность за решение основных проблем.

Объединение наемных работников на уровне региона также является непростой задачей, однако такое объединение обеспечить проще, чем на федеральном уровне. Типичные представители наемных работников - профсоюзы, в условиях России практически полностью утрачивают свой авторитет, занявшись политическими играми и отойдя от решения практических проблем своих членов. Следствие такого состояния стало резкое сокращение численности членов профсоюзов, формирование конкурирующих (зачастую антагонистических) профцентров.

Однако на местах, где приходится решать конкретные проблемы, степень раздробленности профсоюзов значительно

меньше, а их авторитет - выше. Данный факт говорит также в пользу регионального уровня концентрации социального партнерства. При этом следует иметь в виду, что на уровне регионов в механизмы социального партнерства необходимо вовлекать не только и не столько формальных лидеров профсоюзов, сколько наиболее авторитетных представителей любых рабочих организаций, включая советы трудовых коллективов и забастовочных комитетов.

Местные власти. При определении данного социального партнера следует совершенно четко различать две группы представителей власти: выборные чиновники и карьерная бюрократия (как федерального, так и местного подчинения). Выборные чиновники в силу публично-правового характера своей власти больше заинтересованы в обеспечении поддержки своей деятельности со стороны социальных партнеров и зачастую находятся в конфликте (который не исключает определенной зависимости) от карьерной бюрократии. Если интересы карьерной бюрократии полностью сводятся к расширению перераспределительной функции, и в этом смысле полностью противостоят интересам всех социальных партнеров, то интересы выборных чиновников гораздо шире и могут быть определены следующим образом: (1) обеспечение политической и финансовой поддержки со стороны населения; (2) стабилизация экономической и социальной ситуации в регионе; (3) развитие региона; (4) ограничение прерогатив центра и бюрократии, его представляющей; (5) обеспечение реальными ресурсами сферы ответственности, возложенной на местные власти.

Таким образом, именно выборные чиновники могут и должны выступать в качестве социального партнера со стороны государства. Основой такого сотрудничества должна стать ориентация на экономическое развитие и дебюрократизация управления, в которых равно заинтересованы все стороны.

1.4. Концепция социального партнерства, основанная на равноправии сторон

Можно выделить несколько моделей социального партнерства:

1. Конфронтационность в данном контексте рассматривается как способ регулирования трудовых отношений и разрешения конфликтов интересов и прав в сфере труда, как правило, опирающийся на силовые методы (забастовки и локауты) и вытекающий из непризнания оппонента равной себе стороной (в первую очередь предпринимателями своих рабочих). И в силу этого в данном случае используется крайне бедный и ограниченный набор процедур и инструментов согласования интересов.

Соотношение конфликта интересов и конфликта прав может быть различным. Существенно то, что его разрешение нуждается в крайних методах, хотя, как показывает современная российская практика, и их бывает недостаточно для разрешения локальных противоречий в ходе структурного кризиса.

2. Соревновательная модель трудовых отношений есть историческое развитие конфронтационной, характеризующаяся расширением арсенала механизмов и процедур взаимодействия (досудебных и судебных), завершением формирования институтов представительства интересов сторон (профсоюзы и объединения работодателей) и распространением принципов тарифного регулирования и, наконец, возрастанием роли государства в сфере трудовых отношений. В первую очередь это относится к правовому регулированию, законодательному оформлению трудовых отношений, но в то же время и не исключает прямого участия органов управления в тарифном регулировании через систему трипартизма.

Конечно, в реальной истории противостояния труда и капитала конфронтационный и соревновательный этапы могут выделяться лишь с очень большой долей условности. Тем более что система этих отношений, их цикличность во многом определяются чередой подъемов и спадов в развитии экономики, ходом развития научно-технической и промышленной революций. Все же, учитывая всю меру упрощения реальной картины, считается правомерным отождествление ранне-индустриального и индустриального периодов развития общества с конфронтацией наемных работников и работодателей по всем основным вопросам трудовой деятельности: ее оплаты, продолжительности, охраны труда, минимальным социальным гарантиям, права на ассоциацию. А развитый индустриальный период более ассоциируется с соревновательным, постепенно (в зависимости от страны и успехов экономического прогресса) переходящим в ту или иную модель социального партнерства. Соревновательности в отличие от конфронтационности присуща более широкая практика нормативно-правового регулирования отношений в сфере труда.

Переход от одной модели социального партнерства к другой стал возможен в результате длительной борьбы профсоюзов за права трудящихся, за признание профсоюзов реальной силой, добившейся права участвовать в принятии решений по широкому кругу социально-экономических вопросов. Именно на основе развития и укрепления профсоюзов и (как ответ на это) формирования объединений работодателей распространяется практика регулирования отношений работников и работодателей на

основе коллективных договоров и соглашений, развивается тарифная автономия. А так как одной из функций тарифных соглашений (наряду с охраной интересов и упорядочением отношений) является поддержание социального мира, то переход от одной к другой модели социального партнерства стал логическим развитием коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений. Исторически и генетически это соответствовало постиндустриальной трансформации экономики и производственных отношений.

Однако социальное партнерство, если судить по реальным перипетиям его развития в конкретных странах, остается достаточно "конъюнктурным" институтом трудовых отношений.

При изменении экономической ситуации - спаде производства, росте безработицы, ослаблении профсоюзов или государственного регулирования условий и оплаты труда, социального обеспечения и т.п. - предпринимательские объединения с легкостью отказываются от многих форм тарифного регулирования (в особенности централизованных - общегосударственных и отраслевых тарифных соглашений), стремятся перенести процесс заключения коллективных договоров и соглашений на первичный уровень (предприятие, фирма), снизить объем социальных гарантий, вообще отказаться от реализации многих специальных договоров и соглашений.

Да и сейчас, в условиях глобализации социально-экономических процессов, коренных изменений в системе производственных связей в случае снижения темпов экономического развития либо необходимости повышения эффективности производства, работодатели готовы отказаться от многих процедур и механизмов согласования интересов с профсоюзами. Многие конкретные действия транснациональных компаний тому наглядное подтверждение.

У обществ переходного типа, в том числе и российского, нет в запасе такого продолжительного отрезка времени для естественноисторической трансформации. Догоняющий характер их развития предполагает совершенно иные темпы и механизмы структурной перестройки. Потому они и выделяются в особую категорию переходных обществ, что за относительно короткий период времени им необходимо решить массу чрезвычайно масштабных и трудных проблем, совершить что-то наподобие "прыжка" из феодализма в социализм, хотя в реальном, а не фарсово-утопическом варианте.

Поэтому следует подчеркнуть, что в переходном российском обществе функции партнерства отличны от функций номинально сходного социального института в высокоразвитых странах Запада.

В России социальное партнерство, его формирующаяся модель, выступает и как определенного рода амортизатор социальной напряженности, открытой конфронтации интересов и институтов в сфере труда, и как инкубатор для строящейся рыночной системы трудовых отношений. В ходе процедур социального партнерства происходит оформление интересов и прав реструктурированных социальных, корпоративных и региональных групп, формирование адекватных им институтов представительства, нормативно-правовой базы, наработка практики коллективно-договорного регулирования и выработка правил игры в целом.

Задача, если вдуматься, не только сложная, но и противоречивая. С одной стороны, мы утверждаем, что социальные группы и их интересы не до конца сформированы и, соответственно, институты представительства этих интересов либо находятся в стадии оформления, поиска своего места и роли, либо используются уже существующие институты - профсоюзы, объединения предпринимателей (работодателей), коллективные договоры и соглашения и т.д., - не вполне адекватно или лишь частично отражающие формирующийся спектр интересов различных категорий участников социально-трудовых отношений. С другой стороны, речь ведется о конфронтационности основных субъектов социального партнерства, противоречивости современных способов их регулирования. И это при концентрации социальной напряженности в ряде отраслей и регионов.

Как представляется, вышеназванное противоречие - это противоречие самой жизни, реальной общественно-политической и социально-экономической ситуации. Социальная структура еще не вполне устоялась, в ходе структурной перестройки экономики ей предстоят весьма существенные изменения. Отдельные социальные группы и слои переживают различные стадии трансформации, поэтому степень их адаптации к изменившимся и продолжающим меняться условиям существования крайне неравномерна. Кроме того, если говорить о конкретных группах, например о предпринимателях, то данная категория еще далека от завершения процесса интеграции в единую группу или слой. Соответственно, пока не сложилась и более или менее устойчивая иерархия ценностей и интересов, не определились долгосрочные мотивы поведения, общая групповая стратегия. Организации, представляющие "сегодня интересы российских наемных работников, и в первую очередь профсоюзы, также достаточно

далеки от идеала. Степень их адаптации к меняющимся социально-экономическим условиям явно недостаточна, а интересы самосохранения как института важнее, чем интересы рядовых работников. Проявляемая активность, скорее, консервативна, чем прогрессивна, и концентрируется по преимуществу в неэффективных и неконкурентоспособных отраслях и производствах. Правила игры в сфере труда уже в значительной мере изменились и продолжают меняться, но они еще не стали ни общепризнанными, ни стабильными. Система отношений функционирует (или, если угодно, выживает) где-то за счет силы инерции, привычки к традиционным формам, где-то за счет доморощенного поиска новых форм организации взаимоотношений, распределения ответственности и контроля. Путаницу усиливает многочисленность существующих институтов, многие из которых претендуют на представление и защиту интересов, не являющихся для них органичными, используют их в чисто политических либо эгоистически-конъюнктурных целях. Так, в уставах некоторых объединений предпринимателей говорится о защите интересов трудовых коллективов (хотя, по сути, подразумеваются интересы корпоративные, лишь частично совпадающие с интересами наемных работников). Профсоюзы выступают от лица всех трудящихся и всего населения, хотя объективно как и политически защищают интересы более узких групп работников наемного труда.

Здесь вновь возникают некоторые параллели с современными западными реалиями. Имеются в виду "группы интересов" как социальные образования, формирующиеся уже не на основе традиционной социальной стратификации, значение которой перестает играть центральную группообразующую роль, а на основе интересов и целей более локального, корпоративного уровня, объединяющих на определенное время и при определенных условиях представителей различных социальных групп и слоев. Однако, как представляется, при всей внешней однотипности групп интересов в России и на Западе, их природа, объективные и субъективные условия возникновения и функционирования различны. Это может проявиться при изменении социально-экономической конъюнктуры и соответственной смене вектора интересов. В таких условиях вероятность конфликтного развития событий в российской ситуации гораздо выше, потому конфронтационный способ разрешения возникающих противоречий станет более вероятным.

Таким образом, отнесение конгломерата социально-трудовых отношений в том виде, в каком он сегодня пребывает в России, к конфронтационному типу обусловлено незавершенностью

становления не групп интересов, а интересов групп, институтов их представительства, рыхлостью и слабостью системы предотвращения и регулирования конфликтов, возникающих в сфере труда. Это не означает, что трудовые отношения развиваются исключительно или по преимуществу конфликтным путем. Совсем не обязательно, и практика последних лет является тому подтверждением: забастовочная активность и конфликтность на производстве цикличны, в пиковые годы даже велики, но далеко не катастрофичны. Повышенная конфликтность присуща определенным отраслям, производствам и регионам (нуждающимся в реструктуризации, неконкурентоспособным и депрессивным), к которым, как в случае с массовыми неплатежами, могут присоединяться другие отрасли, профессии и регионы. И здесь уже вступают в силу иные механизмы: политические настроения, распространенность социального недовольства и его глубина, эффективность и сила государственной машины.

Суть же отличия конфронтационного типа социально-трудовых отношений от соревновательного, не в накале и распространении трудовых конфликтов, а в отсутствии (или ограниченности и недостаточности) набора механизмов и процедур предотвращения перерастания противоречия между работником и работодателем в открытый конфликт (забастовку, голодовку, перекрытие транспортных путей и т.п.). Это означает, что для разрешения возникающего конфликта (причем как конфликта интересов, так и конфликта прав) трудящимся приходится прибегать к крайним мерам открытого протеста либо он подавляется, загоняется вглубь и его разрушительный потенциал только возрастает.

Именно поэтому создание системы социального партнерства, институализация процесса переговоров, выполнение достигнутых договоренностей, создание системы контроля и санкций - одна из приоритетных задач в области трудовых отношений переходного типа. Когда соответствующие институты, механизмы и процедуры в достаточной мере оформятся и будут признаны большинством участников социально-трудовых отношений, тогда, очевидно, возможно будет говорить о завершении переходного периода в развитии данных отношений, о реальном продвижении в становлении социального партнерства. Сегодня же, заявляя о своей заинтересованности в формировании системы социального партнерства, стороны трудовых отношений прежде всего преследуют собственные цели, и в первую очередь укрепление своих позиций за счет партнеров. Вся история развития социального партнерства в России наглядное тому подтверждение.

Начало забастовочного движения предвещало мощный подъем социального протеста, который мог быть усугублен распространением трудовых и имущественных конфликтов в ходе начинаемой широкомасштабной ваучерной приватизации. В силу сохранения централизованной схемы управления экономикой, как уже отмечалось, такие конфликты с неизбежностью либо выливались в конфликты непосредственно с центральной властью, либо требовали ее активного участия. Это могло если не парализовать, то во всяком случае сильно затруднить деятельность федеральной исполнительной власти по оперативному управлению страной и проведению необходимых социально-экономических преобразований. Поэтому формирование системы социального партнерства с точки зрения федерального центра решало как минимум две задачи: оно должно было снизить уровень давления на правительство, стать своего рода буфером для него при разрешении многих общесоциальных, отраслевых и региональных конфликтов и в более отдаленной перспективе наладить нормальный диалог между непосредственными участниками трудовых отношений, инициировать выработку взаимоприемлемых решений на договорной основе.

Для центральных органов традиционных профсоюзов (ФНПР и ЦК отраслевых профсоюзов) идея формирования системы социального партнерства тоже была весьма привлекательна, в особенности как реализация возможности участвовать в выработке общероссийских решений и сохранение статуса признанного официального представителя и выразителя интересов подавляющего большинства населения. С учетом ослабления значения да и престижа традиционных профсоюзов, достаточно сильной конкуренции со стороны новых профобъединений, это являлось очень важным фактором сохранения ФНПР как целостного объединения, как противовеса нараставшим центробежным тенденциям в профсоюзном движении.

Кроме того, легитимизация статуса профсоюзов через Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений открывала возможности прямого доступа в высшие правительственные структуры для решения насущных по мнению руководства профсоюзов социальных, трудовых и отраслевых вопросов, способствовала их сохранению как объединения федерального уровня (особенно в конце 1993 года, когда достаточно серьезно стоял вопрос о роспуске ФНПР). Длительный торг за право распоряжаться средствами Фонда социального страхования во многом благодаря системе трипартизма позволил профсоюзам добиться важного для них

компромисса: сохранения если не полного, то хотя бы существенного контроля за расходованием средств одного из важнейших внебюджетных фондов.

Специфика переходного состояния сферы труда от тотального огосударствления (при наличии и постоянном расширении теневой экономики и соответствующих трудовых отношений) до многоукладности и преобладания (во многом формального) частной собственности определила и положение работодателя в системе регулирования трудовых отношений, принятия решений и границ ответственности. Первоначально при отсутствии реальных предпринимателей эту роль были призваны исполнять отраслевые министерства и ведомства, а также корпорации (концерны, созданные путем преобразования старых ведомств в акционерные общества. Естественно, для таких структур социальное партнерство не представляло практического значения и могло служить лишь вспомогательным инструментом лоббирования отраслевых и корпоративных интересов, привлечения к этому трудовых коллективов и профсоюзов (примером тому могут быть "директорские забастовки"). Для Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), других объединений директоров институты трипартизма представляли большой интерес в плане, как повышения политического статуса, так и лоббирования ряда общих интересов (собственность, льготные кредиты, налоговые и экспортно-импортные привилегии).

Формирование крупного отечественного частного капитала проходило в сферах, достаточно далеких от проблем регулирования труда и социальных вопросов (финансы). Либо регулирование этих отношений шло напрямую в формах, игнорирующих существующее трудовое право, уклоняющихся от институализации отношений и регламентации с помощью государственных структур.

Все это предопределило особенности российской модели трипартизма. Государственные структуры играют в формирующейся системе регулирования чрезмерно большую роль, что порождает тенденции бюрократизации и выхолащивания принципов социального партнерства, не способствует преодолению социальной напряженности и установлению партнерских отношений в вопросах регулирования социальной и трудовой сферы.

Толчком к оформлению системы социального партнерства, или российского трипартизма, послужила волна забастовок 1991 года. Ожидаемое обострение социального конфликта в связи с началом рыночных реформ стало приобретать реальные черты. Расширение контактов и сотрудничества с западными странами в рассматриваемой сфере вылилось в проведение ряда научно-

практических мероприятий, посвященных различным аспектам зарубежного опыта регулирования рынка труда и индустриальных отношений, моделей социального партнерства. Оживилась законодательная работа, появились первые отраслевые тарифные и региональные соглашения.

К сожалению, не преуспев в конструктивной работе и налаживании диалога, РТК превратилась в арену политической игры, противостояния традиционных и новых профсоюзов. "Выхода пара в свисток", создания реального буфера, способного ослабить давление на правительство, на что первоначально ориентировалась правительственная сторона, не получилось.

Генеральное соглашение на 1992 год отличалось откровенной декларативностью. Еще на стадии подготовки стало ясно, что оно вряд ли будет выполнено, хотя бы в силу отсутствия механизмов контроля за его реализацией. Об этих механизмах вспомнили лишь в августе. По оценкам ФНПР, из 50 пунктов полностью было выполнено 15 и 14 частично. Альтернативные профсоюзы (Независимый профсоюз горняков России и СОЦПРОФ) отозвали свои подписи под документом.

Параллельно предпринимались определенные шаги в сторону формирования законодательной базы социального партнерства. 11 марта 1992 года Верховным Советом был принят Закон "О коллективных договорах и соглашениях". Одновременно был разработан пакет законодательных и рекомендательных материалов, регулирующих формы социального партнерства. Созданы и приступили к работе комиссии по заключению отраслевых (тарифных) соглашений между Министерством труда Российской Федерации, объединениями профсоюзов и работодателями.

В 1992 году было заключено 53 отраслевых соглашения, из них 43 в сфере материального производства и 10 в непроизводственных отраслях. Получила распространение и практика заключения территориальных соглашений. 25 сентября 1992 года был принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Законов о Труде РСФСР". Это стало выражением компромисса между необходимостью принятия нового Трудового Кодекса, отвечающего практике утверждения рыночных отношений, и практической невозможностью осуществить это. Во-первых, в силу отсутствия объективных экономических и политических условий, необходимого уровня разработки нового гражданского и имущественного права, во-вторых, по причине противодействия как профсоюзов, заинтересованных в сохранении многочисленных прав, декларированных старым Кодексом Законов о труде (КЗоТ), так и

консерваторов в органах законодательной и исполнительной власти, стремившихся противодействовать социально-экономическим преобразованиям, и в первую очередь приватизации.

Специфика формирования российской модели социально-трудовых отношений, того, что не вполне корректно называется системой социального партнерства, определяется не только общими тенденциями социально-экономического развития, но и имеет свою внутреннюю логику развития, проистекающую из наложения игры интересов и случайностей переходного периода на реалии трудовой сферы советского типа.

Последняя обладала рядом элементов, делавших ее отчасти похожей на трудовые отношения в остальном мире, что впоследствии сильно затруднило понимание ситуации для внешних наблюдателей. К этим элементам относится наличие в стране достаточно прогрессивного трудового законодательства (КЗоТ), стройной системы производственно-отраслевых профсоюзов и, наконец, механизма договорного регулирования отношений работников и администрации в форме коллективных договоров. Вместе с тем важнейшие качественные элементы просто отсутствовали. Это в первую очередь тарифная автономия, право на забастовку и соответствующая система досудебных и судебных процедур примирения и посредничества, трудовой арбитраж. А в условиях отсутствия названных элементов и профсоюзы - не совсем профсоюзы, и коллективные договоры - формальность, и трудовые отношения - не совсем свободные отношения.

Поэтому при переходе к рыночным отношениям неравномерность, перекосы в развитии тех и других элементов были заложены изначально. В силу этого триада "институты - отношения - санкции" развивается крайне неравномерно, импульсивно. Так, институты в лице профсоюзов и представителей работодателя (государства, корпорации, предпринимателя) вроде бы существовали, в каких-то пределах выполняли репрезентативную роль и при этом постепенно трансформировались, приспособляясь к изменяющейся на глазах реальности. Законодательная база формально тоже существовала и пополнялась новыми нормативными актами.

Сложнее первоначально обстояло дело с центральным звеном - регулированием отношений. Старая система под напором забастовок и приватизации агонизировала, создание новой не было подкреплено опытом прошлого и могло опираться только на небольшой собственный и обширный зарубежный опыт. Не случайно формирование современной системы социально-трудовых

отношений началось именно с этого элемента и шло с двух направлений: построение системы социального партнерства сверху и освоение новых правил и условий регулирования на уровне предприятия и организации. Не случайно первым и, пожалуй, наиболее удачным полновесным законом стал уже упоминавшийся Закон "О коллективных договорах и соглашениях". Именно в нем заложены принципиально новые для России основы регулирования взаимоотношений труда и капитала, обобщен отечественный и зарубежный опыт регулирования коллективных трудовых отношений различного уровня, определены наиболее общие механизмы переговоров и санкций.

Формирование основных институтов и механизмов системы социального партнерства не равнозначно становлению самой системы. Тем более если подразумевать достижение баланса интересов сторон. Сами стороны трудовых отношений находятся на различных этапах сформированности, модель их отношений очень далека от системы, называемой социальным партнерством на Западе. Эта модель отвечает переходному состоянию общества, отражает переломность процессов, в нем происходящих, а следовательно, очень далека от какой-либо гармонии. Отношения сторон в силу незавершенности не только становления институтов представительства интересов, но и самих социальных групп подчас носят конфронтационный характер, излишне политизированы и ситуативны. Лозунг социального партнерства в ряде ситуаций стал выражением не стремления к согласию и взаимопониманию, а попыток удовлетворить корпоративные интересы за счет оппонента, выдать эти интересы за интересы всего общества либо значительной его части.

Сокращение численности и смещение центра тяжести деятельности традиционных профсоюзов в непроизводственные (бюджетные) и подлежащие реструктурированию и конверсии отрасли производства только способствует политизации и распространению ностальгии по прошлому, препятствует выработке трезвой оценки себя и ситуации в целом, а, следовательно, затрудняет диалог, как с наемными работниками, так и с органами власти. В таких условиях насущной проблемой представляется модернизация самих традиционных профсоюзов, пересмотр их отношения к альтернативным профобъединениям, поворот к борьбе за тарифную автономию и реальное социальное партнерство.

Сегодня социальное партнерство в России находится в зачаточном состоянии, не представляет собой единого общественного организма, потребность в регулировании сферы труда проявляется на разных уровнях, в разных сферах и

различных регионах очень противоречиво. Зачастую это выражение политических, экономических, личностных интересов участников данного процесса. Вместе с тем уже определились основные параметры системы (правовые, институционально-организационные, функциональные и т.д.), основные направления и проблемы ее дальнейшего развития.

Роль профсоюзов в социальном партнерстве. Трудовое право наделяет профсоюзы определенными правами в сфере занятости. Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» от 11 марта 1992 г. предоставил право профсоюзам решать по данному Закону возникшие у них с администрацией коллективные трудовые споры, включив их в число субъектов трудового спора на стороне трудового коллектива. И, наконец, следует назвать особо Трудовой Кодекс, указывающий, что права профсоюзов могут определяться не только законодательством, но и уставами предприятий, коллективными договорами и соглашениями, которые являются корпоративными актами, распространяющими свое действие только на коллективы данных предприятий.

Отметим, что профсоюз - это добровольная общественная организация, объединяющая работников, связанных общими интересами по роду их деятельности, как в производственной, так и в непроизводственной сферах, для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов.

Субъектом трудового права является не сама эта массовая организация работников, а именно ее органы на всех уровнях, начиная с низового - профкома и кончая федеральным - Советом Федерации независимых профсоюзов или другими федеральными профсоюзными органами.

Законодательство субъектов Федерации не может ограничивать права профсоюзов и гарантии их деятельности, предусмотренные федеральными законами.

Правоспособность профсоюзов, их объединений, первичной профсоюзной организации возникает как правоспособность юридического лица с момента их государственной (уведомительной) регистрации в Минюсте России или его территориальном органе. Но они вправе и не регистрироваться, тогда они не приобретают прав юридического лица.

Профсоюзы в России строятся по производственно-территориальному принципу. Они могут создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному признаку, учитывающему профессиональную специфику. Различаются их объединения и органы общероссийские, межрегиональные, территориальные (республик, областей, городов,

районов). Все эти органы могут быть представителями работников при соответствующих коллективных переговорах и заключении социально-партнерских соглашений.

Профсоюзы со своими членами имеют не правовые, а общественно-профсоюзные отношения в соответствии с их уставом. Взаимоотношения между различными органами профсоюзов также регулируются их уставами и другими актами профсоюзов. Все это не правовые, а внутри профсоюзные отношения. Но отношения профсоюзов с другими органами и в первую очередь с работодателями, их администрацией по вопросам труда, социально-экономическим вопросам регулируются трудовым правом на всех уровнях социально-партнерских отношений. Здесь они выступают и как представители работников, и как органы, наделенные определенными правами по защите интересов трудящихся. Эти отношения профсоюзов (как указывалось в гл. 1) являются организационно-управленческими отношениями.

Из легального понятия профсоюза видно, что его основными направлениями деятельности, т.е. функциями, является функция представительства работников, и ее он осуществляет на всех уровнях его органов, и функция защитная по защите и повышению социально-трудовых прав и интересов работников.

Чтобы профсоюзы могли осуществлять главную свою функцию - по защите интересов работников, государство закрепило за ними ряд прав и гарантий в нормотворчестве, в контроле за трудовым законодательством, в разрешении коллективных и некоторых индивидуальных трудовых споров.

Защитная функция профсоюзов - это целенаправленная правовая деятельность (т.е. на правовой основе) по защите трудовых прав и законных интересов трудящихся, охране их от нарушений, по восстановлению нарушенных прав, по установлению более высокого уровня условий труда и быта трудящихся. Эта функция профсоюзов проявляется ими в соответствии с законодательством на всех этапах правового регулирования: при создании норм трудового права, при их применении и охране от нарушений, при восстановлении нарушенных прав и привлечении к ответственности должностных лиц - нарушителей.

Она также направлена и на защиту профсоюзов от нарушений, так как лишь имея права профсоюз может осуществлять защиту социально-трудовых прав и интересов работников. Но кроме двух указанных основных функций профсоюзы осуществляют и другие функции: по воспитанию своих членов, они вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также системы коллективных договоров, социально-партнерских соглашений на всех уровнях вплоть до федерального.

Профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией (предприятием, учреждением, организацией независимо от форм собственности и подчиненности).

Граждане России получили конституционное право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ). Приняты "Закон о профсоюзах РФ", закон "О коллективных договорах и соглашениях", в дополнение к закону, принятому еще Верховным Советом СССР, действует Указ Президента РФ "О социальном партнерстве и решении трудовых споров (конфликтов)". Права профсоюзов зафиксированы в ряде статей Трудового Кодекса. Имеются и другие нормативно-правовые документы. Можно говорить о том, что правовой фундамент, регламентирующий деятельность российских профсоюзов, заложен.

Профсоюзы сами не проявляют необходимой активности в законотворческом процессе. Между тем многие экономические законы, затрагивающие интересы миллионов работников, например, законы о налогообложении, законы, связанные с акционерными обществами, о социальном страховании, об оказании помощи инвалидам, о ветеранах, Трудовой Кодекс и многие другие должны разрабатываться с непременно участием профсоюзов.

Законодательная основа профсоюзного движения в России должна быть скорректирована под международные трудовые стандарты. Это не только желательно, но и необходимо, поскольку Россия принята в состав Совета Европы, а значит, и взяла на себя соответствующие обязательства.

Формально говоря, многие конвенции МОТ (143 из 170 на 1991 г.) ратифицированы еще Советским Союзом. Но насколько положения этих конвенций встроены в действующее российское законодательство? Здесь нет полной ясности. Во всяком случае, нарушения международно-признанных и поддержанных Россией норм наблюдаются на каждом шагу. Например, задержка сроков выплаты зарплаты нарушает не только ст. 136 Трудового Кодекса РФ, но и ратифицированную Россией Конвенцию МОТ "Об охране заработной платы".

Отсутствие полноценного пакета законодательных актов и, что не менее важно, невыполнение всеми социальными партнерами уже принятых "правил игры" - все это создает дополнительные трудности для профсоюзов в осуществлении ими своих защитных функций.

Определим права профсоюзов по сфере их деятельности. Основными (статутными) правами профсоюзов являются:

1. Право представительства работников.
2. Право на участие в нормотворческой и правоприменительной деятельности.
3. Право на защиту социально-трудовых прав и интересов работников, в первую очередь по защите права на труд.
4. Право на содействие занятости.
5. Право на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением.
6. Право на коллективные трудовые споры и участие в их урегулировании.
7. Право профсоюзного контроля за соблюдением трудового законодательства.
8. Права в области охраны труда и окружающей природной среды.
9. Права на социальную защиту работников, на участие в управлении государственным социальным страхованием, санаторно-курортными учреждениями.

Во всех этих основных правах профсоюзы реализуют свою защитную функцию. Основные права профсоюзов на практике трансформируются в субъективные права их органов. Если правоспособностью в сфере труда обладают все профсоюзы, то дееспособностью, т.е. способностью своими действиями осуществлять предоставленные им права, обладают не профсоюзы в целом, а только их органы. В таком случае неправомерно выделять новую юридическую категорию: прав-обязанностей профсоюзов как сплава их юридических полномочий в сфере труда.

Право представительства работников закреплено за профсоюзами Трудовым Кодексом и Законом «О коллективных договорах и соглашениях». Они представляют интересы своих членов по вопросам труда и другим социально-экономическим вопросам. Закон «О коллективных договорах и соглашениях» в ст. 2 закрепил более широкое право профсоюза представлять не только членов своего профсоюза, но и всех работников, если не члены профсоюза уполномочили его представлять их интересы. Право на

ведение коллективных переговоров предоставляется профессиональным союзам в лице их соответствующих органов.

Профсоюзы участвуют в правовом регулировании социально-трудовых отношений на всех этапах этого регулирования: в правотворчестве, в применении административных мер воздействия на работодателя, в профилактике трудовых правонарушений, осуществляя профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства, а также и в восстановлении нарушенных индивидуальных или коллективных трудовых прав, принимая участие в рассмотрении трудовых споров, защищая при этом права работников. Для такого участия в правовом регулировании труда профсоюзы наделены государством правом на участие в нормотворчестве и правом профсоюзного контроля за соблюдением трудового законодательства.

Так, проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций). Такие же проекты рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующего профсоюза. Таким образом, все нормативные акты, затрагивающие социально-трудовые права работников, должны пройти перед их принятием апробацию профсоюзов, которые могут сделать по ним замечания, предложения.

Все нормативные условия социально-партнерских соглашений и коллективных договоров принимаются с участием профсоюзов.

На практике до сих пор почти на всех предприятиях, в учреждениях, организациях профсоюзный контингент совпадает, как правило, с составом трудового коллектива, поскольку почти все члены трудового коллектива являются членами одного профсоюза, так как не привились задуманные законодателем разновидности профсоюзов на производстве.

Закон о трудовых коллективах подчеркивает различие трудового коллектива и профсоюзной организации, указывая, что последняя есть одна из существующих в рамках трудового коллектива общественных организаций, выполняющая свойственные ей функции и обладающая определенными возможностями, т.е. правами в процессе управления социальными делами предприятия.

Факторов, препятствующих становлению профсоюзов как полноправных субъектов трудовых отношений много, но все их можно свести в две большие группы: 1) "средовые", т.е. объективно

заданные внешними по отношению к профсоюзам политическими и социально-экономическими условиями; 2) "имиджевые", зависящие от самих профсоюзов, их идеологии, деятельности, структур и т.д.

Социально-экономическую и политическую среду, в которой приходится действовать российским профсоюзам, нельзя признать благоприятной. Впрочем, иной она и не может быть, когда осуществляется столь глубокое реформирование всей общественной жизни. Подтверждает это и опыт других стран бывшего Советского Союза и Восточной Европы, пошедших по пути рыночных реформ и демократизации общества.

Факторы, ослабляющие институциональный статус профсоюзов и затрудняющие выполнение ими своих функций, можно свести к следующим:

1. Необходимость экономических агентов действовать в жесткой конкурентной среде. Когда для многих предприятий "удержаться на плаву", "выжить" становится задачей номер один, естественно, упор делается на экономическую эффективность, но не на социальную справедливость. Проблемы социальной защиты, являющиеся прерогативой профсоюзов, оттесняются на второй план, а вместе с ними оттесняются и сами профсоюзы. Торжествует экономический подход, выражающийся в формуле: "вначале наладим экономику - потом будем решать социальные проблемы". В попытках отстаивать права работников профсоюзные лидеры и активисты часто встречают жесткое сопротивление со стороны работодателей. Нередки случаи вытеснения профсоюзов с предприятий как силы, мешающей администрации "работать", "наводить порядок" и т.п. Желание расправиться с оппонентом или не допустить его на свое "поле" особенно часто проявляется на акционируемых и частных предприятиях.

По данным опроса председателей профкомов и профактивистов, проведенного научным центром ФНПР, 58% респондентов заявили о том, что, по мнению администрации предприятий с негосударственной формой собственности профсоюзные организации вообще не нужны".

Следует согласиться с тем, что на слабом экономическом фундаменте не создашь надежную систему социальной защиты, равно как и с тем, что, функционально и социально слабый работник не создаст крепкой экономики. Поэтому неприемлемой нам представляется некая устанавливаемая очередность: экономика и лишь затем человек. Каждый субъект трудовых отношений - предприниматель, профсоюзы - должен действовать в своем пространстве, экономическом и социальном, достигая методом уступок и компромиссов удовлетворяющего стороны консенсуса.

Практика показывает, что это единственный разумный подход в разрешении противоречивых интересов.

И все же приоритет задач, связанных с восстановлением старого и налаживанием нового производства, выпуском конкурентоспособной продукции, достижением устойчивого положения на рынке, реально существует, и это не может не осложнять жизнь профсоюзов

2. Неразвитый, примитивный рынок труда. Формирование рынка труда (в отличие от товарного) идет замедленно, с явным запаздыванием, а значит, не включаются еще на полную мощность рыночные механизмы саморегуляции. Рабочая сила не стала еще полноценным рыночным товаром. Заработная плата - основная форма оценки труда - определяется все еще не стоимостью и колебаниями цены рабочей силы на рынке труда, она продолжает выводиться из колебаний цены продукции, производимой на предприятиях. Отсюда явное занижение уровня оплаты труда, во-первых, и нерационально большая дифференциация размеров заработной платы по отраслям и предприятиям, во-вторых.

Профсоюзы в этой ситуации поставлены в сложное положение. Они вынуждены идти на конфронтационные действия с работодателями и администрацией, пытаясь хоть в какой-то мере восстановить справедливость. Подобные действия не могут не вызывать раздражения в отношении профсоюзов и желания их "прикрыть".

Препятствием к становлению рынка труда является и фактическое отсутствие рынка жилья, а значит и низкая социальная и трудовая мобильность населения. К этому надо добавить и действующее отмененный, но фактически в сознании людей продолжающий действовать, институт прописки.

Все то, что должна бы была делать "невидимая рука рынка", ложится на плечи правительства, госорганов, профсоюзов. Эффективность же внешнего регулирования социальных процессов, как мы уже многократно убеждались, далека от желаемой.

3. Сокращение социальной базы профсоюзов. Масштабная приватизация госсобственности, разукрупнение предприятий, рост числа предприятий сферы услуг, традиционно неактивных в профсоюзном отношении, безработица, увеличение масштабов частичной и неполной занятости – все это сужает социальную базу профсоюзов, влечет за собой ограничение их финансовых и организационных возможностей.

Ожидаемый рост числа средних и малых предприятий создает дополнительные трудности для профсоюзов, привыкших действовать на крупных предприятиях в рамках традиционно

организованных структур. Необходим поиск новых форм организации (картели, пулы, другие интернациональные формы), но к этому нынешние профсоюзы совершенно не готовы.

Словом, сокращение социальной базы как объективное следствие перехода к многоукладной экономике является серьезным препятствием на пути превращения профсоюзов в полноправного субъекта трудовых - отношений.

Разрушение ("дезинтеграция") совокупной рабочей силы. Трудовые коллективы как основное поле деятельности профсоюзов претерпевают в ходе реформирования испытание на прочность, и многие это испытание не выдерживают. Рвутся под давлением противоречивых интересов некогда устойчивые связи внутри коллектива.

Его дополняют и процессы снижающегося уровня профессионализма, когда большие массы работников вынуждены оставлять свои профессиональные группы и заполнять свободные трудовые ниши, где не требуется прежняя специальная подготовка. По разным оценкам, от 7 до 12 млн. человек заняты "челночным" промыслом, в оптовой и мелкой розничной торговле, их связи с коллективами по основному месту работы являются весьма условными.

Бурный процесс роста "рыночных" специальностей, захвативший, прежде всего сферу труда, создает для профсоюзов принципиально новые условия, когда традиционные формы работы зачастую не подходят. Диверсификация производства как условие экономического выживания нарушает "чистоту" профессиональных групп, делает границы между ними все более размытыми. Каких организационных принципов в этом случае придерживаться - этот вопрос для профсоюзов остается открытым.

Новые явления в сфере труда стали для профсоюзов во многом неожиданными, отсюда и неадекватность ответных реакций (например, обвинения правительства в антинародной сущности проводимых реформ, требования их "скорректировать", что значит - затормозить и т.д.).

Российские профсоюзы разделяют идею "трипартизма" (правительство, предприниматели, профсоюзы). На практике это выражается в их участии в разработке генерального и отраслевых тарифных соглашений, задающих минимальные трудовые стандарты для низовых звеньев профсоюзной иерархии.

Признают профсоюзы, другие контрагенты и триаду профсоюзных прав: право на свободную, никем и ничем не ограниченную ассоциацию; право на ведение коллективных

переговоров и заключение колдоговоров; право на забастовку в соответствии с законами страны.

Но профсоюзы России, не имея достаточного опыта переговорной работы, при достижении своих целей делают акцент на силовые методы давления, причем давления на государство, но не на предпринимательские структуры, хотя именно последние порой повинны в сложившемся положении больше, чем правительство. Право на забастовку используется сейчас профсоюзами достаточно широко, хотя и не очень результативно. Нередко выставляется непомерное число (до 30-40) требований, не все из которых можно выполнить в оговоренные сроки. Конструктивные переговоры, тщательная колдоговорная работа не стали еще для профсоюзов нормой деятельности.

Вот красноречивое на этот счет признание одного из профсоюзных лидеров, секретаря ФНПР К.Д. Крылова, сделанное им на одной из международных конференций еще в декабре 1994 г.: "Самое главное, что удалось за последние четыре года - это отмена в России принудительного труда. Второе - перейти от централизованного регулирования к договорному регулированию. Но пока это только на бумаге. Большинство юридических лиц в России сегодня не заключает коллективных договоров, по расчетам примерно 40% их не готовы к этому. В этой аудитории можно откровенно сказать и о том, что наши генеральное и отраслевые соглашения имеют характер первомайских сощобязательств, во многом напоминают планы мероприятий".

Если профсоюзы не освоили основное поле - колдоговорной процесс, где они могут эффективно действовать в качестве субъекта трудовых отношений, то о чем может идти речь? Одной конфронтацией, односторонним выставлением требований проблемы социальной защиты работника не решить.

Перечисленные факторы носят объективный характер, они как бы заданы самой логикой развития и не зависят в полной мере от профсоюзов.

Есть, однако, немало факторов внутрпрофсоюзной жизни, которые также нельзя упускать из виду, анализируя состояние и динамику развития прав профсоюзного движения в России.

ЧАСТЬ 2. РОССИЙСКАЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА (КОНЦЕПЦИЯ)

2.1. Методологические аспекты "альтернативной" структуры социального партнерства

Говоря об «альтернативной» структуре социального партнерства, следует иметь в виду не ее противопоставление уже существующей федеральной структуре, а ориентацию на определенные принципы формирования и осуществления деятельности, которые трудно (если не невозможно) сегодня реализовать на федеральном уровне.

Построение региональной структуры должно базироваться на следующих принципах:

- каждая сторона объединяет всех без исключения возможных представителей социального партнера, действующих на территории данного региона, независимо от их политической и иной ориентации;

- каждая сторона вправе выражать и отстаивать интересы только своих членов и не вправе ставить вопросы о защите интересов третьей стороны;

- постановка и решение вопросов обеспечивается через формализованные и обезличенные процедуры;

- каждая сторона представляет только предварительно консолидированную позицию всех своих участников;

- принцип позитивного решения (выдвижение конструктивных программ взаимодействия и решения поставленных проблем);

- приоритетность интересов экономического развития региона по отношению к текущим потребностям каждой из сторон;

- решения, принятые на основе консенсуса, являются в равной мере обязательными для всех сторон, включая государственную.

В основе социального партнерства на местах должно лежать сбалансированное распределение ресурсов, осуществляемое в рамках программно-целевого подхода и реализующее принципы местного самоуправления. При этом на центры социального партнерства возлагается функция выработки и согласования основных целей, задач и параметров таких программ, а также осуществление последующего публичного контроля за их реализацией со стороны органов власти и управления.

Распределение ресурсов должно осуществляться по следующим направлениям:

- экономическое развитие региона;

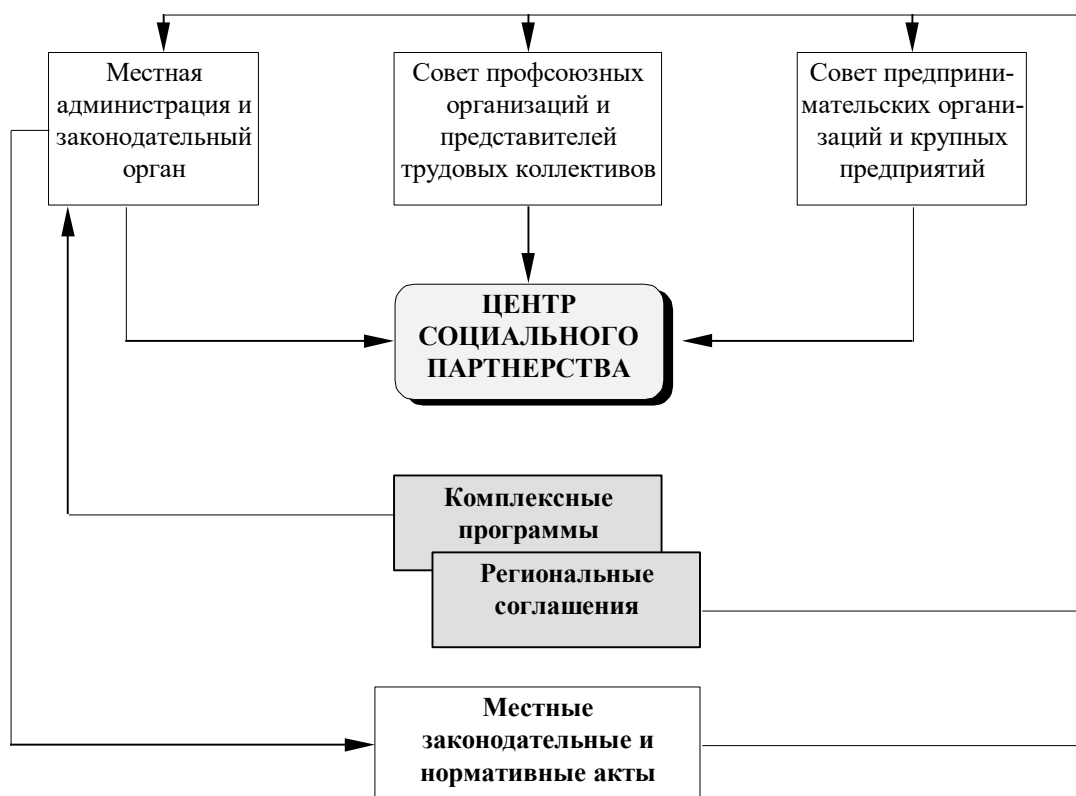
формирование социальной инфраструктуры;
система адресной социальной защиты;
нужды управления.

При этом приоритетность снижения издержек и обеспечение экономической эффективности хозяйствующих субъектов должно быть сбалансировано с нуждами перспективного развития региона, социальной защитой действительно нуждающихся лиц (предполагающей процедуру проверки нуждаемости), выработкой позиции по отношению к федеральным органам власти и требований в области социальной и экономической политики.

В основе такой политики должна лежать концентрация основных финансовых ресурсов на местах через механизмы формирования публичных компаний, развития системы страхования и взаимного страхования, программ реорганизации структуры издержек органов управления коммунальным и иным местным хозяйством.

Все это возможно при одновременном снижении объемов общефедеральных программ социального страхования, пересмотром налоговой системы, функций и ответственности органов власти соответствующего уровня. Иными словами, развитие системы трипартизма на местах предполагает их активную политизацию в сфере финансово-бюджетного, налогового и административного устройства Российской Федерации, которое будет (при условии нормальной организации деятельности) опираться в противовес федеральным органам на широкую поддержку населения, участвующего в формировании таких подходов на начальном уровне.

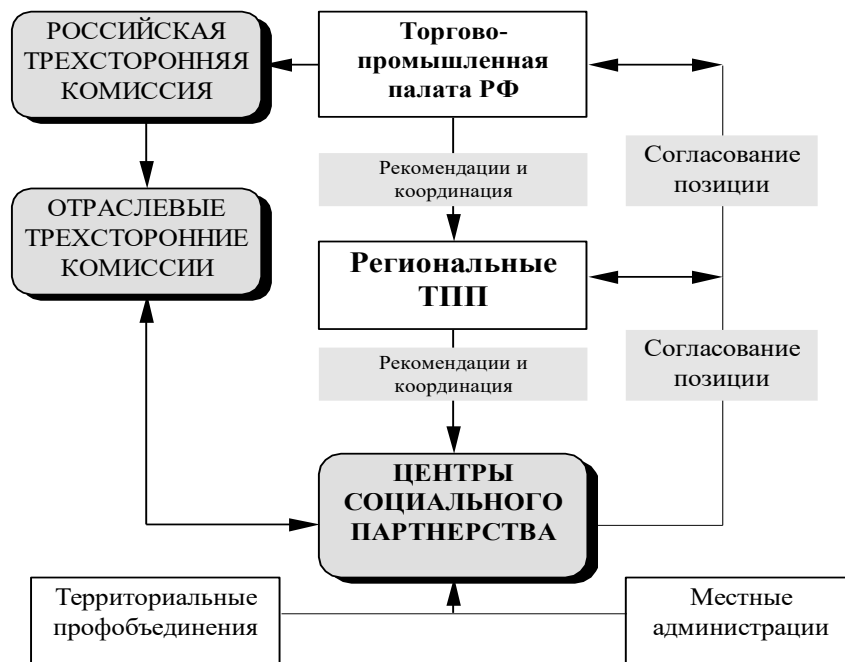
Общая структура центров социального партнерства в масштабе региона может выглядеть следующим образом:



При этом следует иметь в виду, что приоритет по деятельности должен отдаваться не вертикальным, а горизонтальным связям между центрами социального партнерства. Функции «вышестоящих» органов должны сводиться не к администрированию, а координации деятельности мест и предоставлению тех ресурсов (в том числе информационных и интеллектуальных), которые на местах обеспечить трудно или невозможно.

Если структура горизонтальных связей основывается на выработке согласованной позиции всех участников процесса с последующей ее фиксацией в рамках нормативных и законодательных документов, принимаемых соответственно местной администрацией и местными органами власти, то структура вертикальных связей должна строиться на механизмах обеспечения потребностей местных центров социального партнерства в методической, организационной, технической и юридической помощи при разработке долгосрочных программ и последующем контроле за их реализацией.

Предлагаемое вспомогательное направление работы РТК



Основная схема



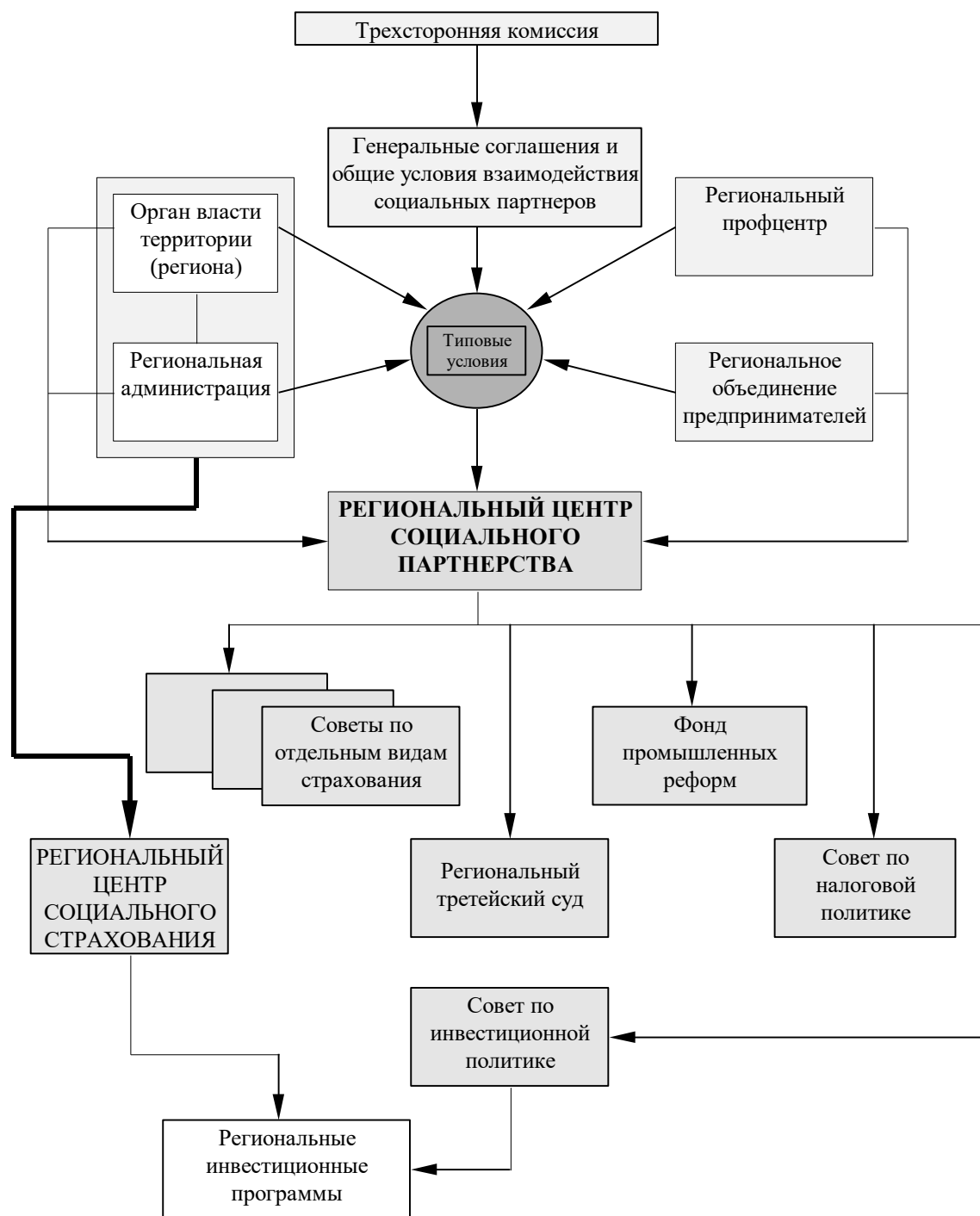
С другой стороны региональные и более высокие по уровню организации социального партнерства должны обеспечивать согласование позиций, отработанных в центрах социального партнерства по вопросам общенационального характера с последующим их обобщением и представлением в федеральные органы. При этом возможно, возникнет необходимость применения мер давления на структуры федеральных органов власти и управления по вопросам, в рамках которых на местах достигнут консенсус.

С другой стороны, именно на «вышестоящие» организации ляжет забота о подготовке кадров, формировании методологических и методических заделов, подготовке проектов программ и нормативных документов, оказании помощи в проведении кампаний «public relations», а также в создании необходимой информационной инфраструктуры для обеспечения эффективных горизонтальных и вертикальных связей.

Организация целевых программ на примере управления обязательным страхованием краткосрочных социальных рисков

В результате реализации программ развития отдельных направлений социального страхования на местах должна будет сформироваться необходимая инфраструктура, обеспечивающая стратегическое развитие и оперативное управление системой социального страхования на уровне региона.

Общая схема организации трехстороннего сотрудничества в рамках системы социального страхования может быть следующей:



При реализации данной структуры центры социального партнерства должны будут играть роль своеобразных центров выработки согласованной политики по всем вопросам, затрагивающим интересы партнеров: от социального страхования до налоговой политики.

Учитывая широту задач, очевидно, что указанные центры нуждаются в наличии некоторых инструментов, способных обеспечить их влияние на решение вопросов.

Таковыми инструментами могли бы стать создаваемые на трехсторонней основе в рамках центров Советы по социальному страхованию, налоговой политике и инвестиционной политике. Оработка в рамках советов тактики деятельности партнеров по решению стоящих перед ними задач позволит вовлекать в систему финансовые ресурсы, в том числе и выведенные ранее из оборота.

При этом за центральными органами осталась бы выработка стратегии решения общенациональных вопросов и создание рекомендаций по решению различных задач, связанных с развитием систем социального страхования на уровне регионов.

Подходы к решению задач по формированию центров социального партнерства

1. Формирование центров социального партнерства на местах необходимо начинать с заключения многосторонних, открытых для подписания всеми желающими, соглашений о социальном партнерстве.

Такие соглашения должны объединять на начальном этапе Региональную ТПП, иные сложившиеся региональные объединения предпринимателей, местную администрацию и местную думу (совет), все действующие территориальные профорганизации.

В последующем к нему должны быть привлечены крупные предприятия, не входящие в состав ТПП и других объединений, иные представительные организации наемных работников.

В рамках соглашения стороны должны принять на себя ряд функций и обязательств:

Органы власти:

обеспечение упрощения налоговой системы и качественного снижения числа местных налогов и сборов с одновременным упрощением процедуры их учета и сбора. В перспективе - оказание давления на федеральные органы в том же направлении;

обеспечение декриминализации бизнеса на подведомственной территории;

отказ от всевозможных сборов на «поддержание жизни» различных муниципальных организаций, подобно плате за выписку различных справок и иных аналогичных документов;

отмена платы за выдачу различного рода согласований и разрешений;

ориентация на создание ресурсо- и финансово- сберегающих схем функционирования местного хозяйства;

противодействие произволу со стороны исполнительных и иных органов федерального подчинения, обеспечение безусловного соблюдения ими требований закона;

лишение карьерной бюрократии местного уровня права на принятие решений по тем или иным вопросам, организация контроля и жестких антикоррупционных мер, включая третейские суды на базе центров по социальному партнерству, решения которых являлись бы основанием для увольнения лиц, берущих взятки или саботирующих принятые решения.

Работодатели:

обязательства по безусловной уплате согласованных налогов и сборов;

обеспечение безусловной выплаты заработной платы;

обеспечение расширенного спектра социальных гарантий через согласованные (в первую очередь - страховые) механизмы;

участие в финансировании согласованных программ социального и экономического развития региона.

Наемные работники:

отказ от конфронтационных мер решения трудовых конфликтов;

исполнение согласованных решений по социальному страхованию и социальной защите;

паритетной (где возможно) с предпринимателями участие в финансировании и управлении системами социального страхования.

Функцию разработки проекта соглашения и обеспечения его подписания на начальном этапе может взять Торгово-промышленная палата, как наиболее организованный, квалифицированный и представительный субъект.

2. Одновременно с соглашениями необходимо принятие на местах законов о социальном партнерстве, определяющих основные направления и процедуры взаимодействия сторон в рамках процесса согласования интересов и реализации достигнутых соглашений. Разработка проектов таких актов также целесообразно получить ТПП.

3. Наряду с вышеуказанными действиями необходима разработка базовой концепции распределения ответственности и финансовых ресурсов между регионами и центром, в первую очередь в сфере налогообложения, социального страхования. Обеспечения жильем и коммунальными услугами, которая стала бы основой согласования интересов социальных партнеров на местах.

В процессе отработки и согласования такой концепции выявились бы наиболее общие требования и подходы к решению данных вопросов, а также была бы сформирована на местах политическая поддержка данному начинанию.

Говоря о создании центров социального партнерства на местах, следует иметь в виду, что их эффективное функционирование

невозможно без активной пропагандистской работы, направленной на выявление и отражение общих интересов, а также на роль каждого из партнеров в общем деле. При этом в регионах еще наиболее сильно доверие к местным властям (в силу принципа «я его с детства знаю») и иным влиятельным людям, которые своим авторитетом могут серьезно поддержать становление нового института согласования общественных интересов.

2.2. Направления взаимодействия субъектов социального партнерства

Принципы социального страхования отрабатывались в большинстве стран на протяжении длительного периода времени как инструмент согласования интересов таких общественных групп как работодатели и наемные работники в вопросах предоставления социальных гарантий в связи с утратой способности к труду.

Возникновение начальных форм социального страхования связано с завершением формирования промышленных классов, оторванных от традиционного сельского уклада и нуждавшихся в иных формах (чем принятые в патриархальных экономических укладах) защиты своих имущественных и социальных интересов.

В основе этих интересов лежали различные системы социальной защиты на случай утраты заработка, являвшегося для городских наемных работников (а часто и для большого числа членов семей, находившихся на их иждивении) единственным средством к существованию.

С другой стороны, предпринимателю было далеко не безразлично, какие издержки он будет нести в связи с предоставлением своим работникам минимального набора социальных гарантий, позволяющего поддерживать хотя бы относительную стабильность в обществе, с тем, чтобы сохранить свои позиции в условиях конкуренции.

Таким образом, система социального страхования складывалась, не в последнюю очередь, на базе формирования и развития систем социальной поддержки лиц наемного труда, основанных на принципе солидарности ответственности самого работника, работодателя и государства за финансирование таких систем (прообраз социального партнерства).

Такой же генезис систем социального партнерства был характерен и для России до 1917 года. Однако революция, а затем и практика тотального огосударствления средств производства привели к ликвидации данной системы, трансформировав ее в систему взаимоотношений КПСС («Класс-собственник») - СМ СССР («Государство») - ВЦСПС («Профсоюзы»).

Очевидно, что в изменившихся условиях последних лет такая система, в принципе работоспособная в условиях СССР, перестала решать стоящие перед ней задачи. Однако самостоятельное (эволюционное) формирование системы нового партнерства оказалось невозможным в силу ряда обстоятельств:

- отсутствия доверия к традиционным профсоюзам;

- традиционная «карманность» официальных профсоюзов, нуждавшихся в легализации ранее приобретенной либо переданной им государством собственности;

- отсутствия у наемных работников навыков самоорганизации в борьбе за собственные интересы, инфантилизм;

- отсутствия значительного по численности и экономической силе класса собственников, связанных с производством, а значит - с массовым привлечением наемных работников;

- отсутствия у всех типов собственников осознания групповых (в смысле социальной группы) интересов.

Вместе с тем, на протяжении первой половины 90-х годов в качестве действительно насущной задачи не возникала необходимость урегулирования отношений по поводу социальных гарантий в отношениях сторон. Каждая из них концентрировалась на присвоении того, что лежало в пределах досягаемости. В настоящий момент, когда раздел собственности произошел, реально возник вопрос о минимуме благ, необходимых тем, кому ничего не досталось, т.е. о системе социального обеспечения и социального страхования. А также о выработке новой концепции такой системы, роли и ответственности каждого из ее участников за результаты.

Контуры альтернативной концепции. В связи с ранее сложившейся и длительное время существовавшей в Российской Федерации практикой социального обеспечения, основанной на тотальном огосударствлении всех сторон человеческой жизни и предельной централизации управления финансовыми и иными ресурсами, рассматривая вопросы разработки обновленной концепции социального обеспечения, необходимо определить и привести в соответствие с международной практикой используемый понятийный аппарат.

Наряду с этим необходимо определить граничные (в первую очередь - минимально допустимые) условия предоставления различных видов социального обеспечения и структуру требований к выгодополучателям.

Социальное обеспечение представляет собой систему общественных мер, направленных на:

- обеспечение защиты граждан от утраты доходов или от непредвиденных катастрофических расходов в связи с

экономической ситуацией, в связи с безработицей, беременностью и родами, трудовым увечьем, болезнью, инвалидностью, старостью и смертью;

предоставление текущего медицинского обслуживания;

предоставление льгот семьям с детьми.

В различных странах, входящих в состав Международной организации труда (МОТ) при ООН, термин социальное обеспечение понимают и толкуют более или менее расширительно, что связано не только с уровнем экономического развития страны, но и сложившейся традицией социального взаимодействия различных групп населения и поколений в рамках каждой из них (социо-культурная традиция).

Структура концепции социального обеспечения принятая и закреплённая МОТ в различных конвенциях, начиная с 1952 года (Конвенция 102), включает в себя следующие компоненты:

социальное страхование;

социальная помощь;

пособия, финансируемые за счет налогов;

семейные пособия;

провидентные фонды.

В целом указанная градация соответствует институциональной структуре организации социальной защиты в странах-участницах МОТ.

Следует особо отметить, что существующая в настоящее время в России структура социального обеспечения и социального страхования, сложившаяся в иных международных, внутриполитических и экономических условиях, сегодня непосильна для негосударственных предприятий, не устраивает наемных работников и действует в интересах исключительно самих внебюджетных фондов (таких как ПФ РФ и ФСС РФ) и представителей федеральных властей, с ними связанных.

Социальное страхование. При всех различиях, характерных для систем социального страхования в отдельных странах, можно выделить набор основных элементов и принципов, присутствующих во всех системах:

социальное страхование финансируется за счет взносов, солидарно уплачиваемых нанимателями и наемными работниками, при возможном (но не обязательном) участии государства в форме дополнительных взносов и дотаций за счет общих налогов;

обязательность участия (предполагающая лишь некоторые исключения);

аккумулирование взносов в специальных фондах, за счет которых обеспечивается выплата пособий;

инвестирование излишков фондов, не израсходованных на выплату пособий, с целью получения дополнительного дохода, направляемого на усиление финансовой устойчивости системы;

гарантии личного права на получение пособия через механизмы учета внесения взносов без какой-либо проверки нуждаемости и доходов;

зависимость размера пособия от прошлых или текущих размеров заработков застрахованного, с которых уплачивались страховые взносы;

общественный или общественно-государственный характер управления средствами социального страхования и контроля за их использованием;

финансирование страхования от трудового увечья и по беременности и родам осуществляется полностью за счет нанимателя при возможном участии государства.

Социальная помощь. В целом ряде стран, в основном скандинавских, системы социального обеспечения начинались с программ, называемых в настоящее время социальной помощью и финансируемых за счет поступлений от налогов, а не за счет страховых взносов. Со временем государственное обеспечение через социальную помощь, как правило, было заменено системами социального страхования, финансируемыми за счет взносов. Однако системы социальной помощи в урезанном виде сохранились для тех лиц, которые по различным причинам «выпали» за рамки страховых систем или чьи пособия по социальному страхованию являлись недостаточными, чтобы справиться с нуждой.

Системы социальной помощи имеют следующие основные характеристики:

все расходы по программе несет государство или местные органы власти;

пособия выплачиваются на основе закона тем категориям нуждающихся, на которые этот закон распространяется;

при оценке нуждаемости в расчет принимаются личные средства и дополнительный доход (включая недвижимость, которая может сдаваться в аренду и различные виды ренты);

предоставляемое пособие рассчитано на то, чтобы не допустить снижение совокупного дохода ниже определенного обществом минимума, принимая во внимание такие факторы, как размер семьи и неизбежные текущие расходы, подобные оплате жилья. Такие выплаты не связаны с прошлым доходом или общепринятым уровнем жизни и выплачиваются лишь в части, покрывающей недостаточность дохода получателя по сравнению с установленным минимумом.

Пособия, финансируемые за счет общих налогов. Ряд стран выбрал в качестве основного принципа прямое обеспечение государством полностью или частично за счет общих налогов каждого гражданина едиными пособиями в отдельно взятой категории.

Покрытие расходов осуществляется за счет государственных фондов (бюджета) без проверки нуждаемости и вне зависимости от материального или иного положения получателя. При этом характерен уравнительный характер предоставления помощи (обеспечения). Именно на таких принципах была построена система медицинского обеспечения в СССР и ряде стран социалистического блока.

Семейные пособия. Семейные пособия занимают особое место в социальном обеспечении. При возможности проведения некоторой аналогии между семейными пособиями и страхованием по беременности и родам, долговременные расходы по поддержанию семьи рассматриваются чаще как инструмент демографической политики, чем в качестве объекта социального страхования.

Провидентные фонды. Ряд стран, более поздно вступивших на путь формирования систем социального обеспечения, пошел по пути создания провидентных фондов - обязательных страховых касс, осуществляющих разовые выплаты в момент наступления оговоренных событий, предполагая, что таким образом может быть достигнуто существенное упрощение структуры государственного управления сферой социального обеспечения.

За счет установления практики регулярных сберегательных отчислений на определенные (а в некоторых системах - и на неопределенные) затруднительные обстоятельства в будущем, провидентные фонды играют важную роль в продвижении концепции самообеспечения. В целом провидентные фонды не относятся к системам социального обеспечения в общепринятом смысле и тяготеют к трансформации в полноценные страховые системы. Переходной формой от таких фондов к страховым системам являются пенсионные фонды, строящиеся также на принципах чистого накопления, но предполагающих осуществление периодических пожизненных выплат пенсий или ренты.

Тем не менее форма провидентных фондов целесообразна в тех случаях, когда в связи с наступлением определенных событий, лицу требуется единовременно значительная сумма денег: как в случаях с лицами, работавшими в районах Крайнего севера и намеревающихся по окончании работы переселиться в более пригодные для проживания регионы.

2.3. Категории рисков, подлежащих страхованию

Традиционно в рамках систем социального страхования подлежат покрытию девять различных видов рисков. К ним относятся:

- медицинская помощь;
- пособия по болезни;
- пособия по безработице;
- пособия по случаю трудового увечья или профессионального заболевания;
- семейные пособия;
- пособия по беременности и родам;
- пособия по старости (пенсии);
- пособия по инвалидности;
- пособия по случаю потери кормильца.

Покрытие рисков по инвалидности, по старости и утрате кормильца осуществляется через долгосрочные страховые системы в виде пенсии. Все остальные покрываются краткосрочными видами страхования, продолжительностью до одного года.

Традиционно решение вопросов, связанных с долгосрочными видами страхования является чрезвычайно сложным и капиталоемким делом. Происходит это в силу того, что само по себе страхование ориентировано на выплату значительных сумм в течение длительного периода, а следовательно требует длительного периода аккумулирования стартовых ресурсов. Отсюда оптимизация пенсионных систем даже в тех случаях, когда они являются, очевидно, громоздкими, дорогостоящими и неэффективными (как мы можем наблюдать на примере пенсионной системы России), без привлечения внешних ресурсов или силового прекращения деятельности системы (а соответственно, выплат пенсий по старым правилам) представляется маловероятным.

Иначе выглядят вопросы, связанные с оптимизацией систем краткосрочного страхования социальных рисков. Происходит это в силу следующих обстоятельств:

- формирование ресурсов, необходимых для функционирования таких систем, осуществляется в течении короткого периода времени (до одного года);

- большая часть проблем, связанных с обеспечением страховой защиты и управления страховыми случаями в силу самого характера рисков решается на локальном (местном) уровне и не нуждается в централизации. Более того, последняя просто вредна и экономически убыточна;

- административные и иные издержки по управлению системами краткосрочного социального страхования относительно низки (если

не увеличивать число уровней иерархии управления), а сами принципы и процедуры управления и контроля со стороны всех заинтересованных сторон достаточно очевидны и просты.

Сложившаяся в советский период централизованная система социального страхования исходила из принципиально иных посылок, была абсолютно индифферентна к вопросу издержек и в изменившихся условиях очень быстро доказала свою несостоятельность. При этом такой вид страхования, как страхование по безработице, отсутствовал полностью, а остальные являлись, вопреки названию, формами социальной помощи, осуществляемой за счет бюджета.

Минимальные требования по обеспечению застрахованных и международный опыт

Минимальные международные требования по страховой защите лиц наемного труда закреплены Конвенцией МОТ № 102 от 1952 года и ориентированы, в первую очередь, на потребности городского населения. Это обусловлено тем фактом, что среди сельского населения в нормально развитых экономиках (даже с невысоким уровнем развития), преобладают представители самостоятельно занятого населения.

Предоставляемые социальные гарантии по отдельным видам страхования предполагают следующие минимальны уровни.

Пособия по временной нетрудоспособности

Пособия по временной нетрудоспособности выплачиваются, если застрахованное лицо вынуждено оставить работу по медицинским показаниям, что в свою очередь влечет снижение его заработка.

Предоставление пособия предполагает наличие квалифицированного заключения врача, хотя большинство систем (Россия к ним не относится) предусматривает в соответствии с международными рекомендациями возможность представления альтернативных документов, включая личные заявления о состоянии здоровья, в качестве подтверждения факта страхового случая.

Абсолютное большинство систем выплачивает пособие по временной нетрудоспособности в случаях, если она продолжается более трех дней. При этом страховые системы в качестве главной причины установления периода ожидания исходят из необходимости экономии средств, поскольку краткосрочные недомогания (до трех дней) составляет основную часть страховых случаев, а утраты заработка фактически не наблюдается.

Определение уровня пособий является прерогативой органов, ответственных за социальное обеспечение, однако

международными нормами устанавливаются некоторые минимальные требования:

если в системе установлены твердые размеры, то пособие в течении болезни должно составлять, вместе с любым семейным пособием на жену и двух детей, по крайней мере не менее 45 процентов от заработной платы типичного работника ручного труда плюс семейное пособие;

если система устанавливает, что пособие исчисляется из среднего заработка его получателя, то размер пособия, выплачиваемого в течении болезни, должен составлять, вместе с любым семейным пособием на жену и двух детей, по крайней мере не менее 45 процентов прежнего заработка квалифицированного рабочего с женой и двумя детьми.

Более поздней Конвенцией 1969 года был предусмотрен в качестве цели более высокий уровень возмещения - 60 процентов соответствующего заработка. В целом же большинство страховых систем превышает установленный Конвенцией № 102 скромный уровень.

В структуре возмещения предусматривается наличие различных условий, влияющих на размер выплачиваемого пособия. Так в ряде систем предусматривается снижение размеров выплачиваемого пособия в случаях нахождения в стационаре за счет системы социального или медицинского страхования. Например, в некоторых странах пациенты стационарных больниц могут ничего не получать, в то время как какому-либо их иждивенцу выплачивается половинное пособие. В других случаях такие пациенты получают «карманные деньги» до половины пособия, а иждивенцы - остальную часть.

В большинстве стран финансирование системы страхования по временной нетрудоспособности осуществляется на паритетных основах за счет средств работодателя и наемного работника либо только за счет средств работника, страхующего свой заработок. Нигде, кроме бывшего СССР, данный вид страхования не осуществляется только за счет работодателя.

Пособия по беременности и родам

С точки зрения управления и организации финансирования данная разновидность пособий рассматривается по аналогии с пособиями по временной нетрудоспособности. Как правило, эти риски связаны с относительно непродолжительным отсутствием на работе и сходным размером выплачиваемого пособия. На практике указанная система может существовать как самостоятельно, так и совместно со страхованием по болезни.

Однако следует иметь в виду, что страхование по беременности и родам не является страховым случаем в полном смысле этого слова, поскольку страхуются лишь вероятностные риски, а решения такого рода лишены вероятностного характера. По крайней мере для работников.

В этой связи представляется более оправданным такой подход, когда в рамках страховой системы страхуются риски работодателя, связанные с необходимостью выплачивать на основе закона заработную плату или пособие лицам, не задействованным в производстве в связи с беременностью и родами (отпуск с сохранением содержания).

Исходя из этого подхода, очевидно, что уплата страховых взносов должна осуществляться только работодателем, а покрытию подлежат финансовые риски (потери), возникающие у работодателя на основании закона.

Основные нормы данного вида страхования определены Конвенцией № 103 от 1952 года, явившаяся обновленной редакцией Конвенции об охране материнства № 3 от 1919 года. Минимальные нормы включали предоставление пособия в течении не менее 12 недель (6 до и 6 после родов) с одновременным сохранением места работы.

Пособия на погребение

Пособия на погребение, как правило, изначально включались в структуру страхования по болезни и выплачиваются в случае смерти работника от заболевания в период, покрываемый данным видом страхования.

В более развитых системах данный вид страхования стал включаться в системы долгосрочных видов страхования пенсий или по инвалидности, в случаях, когда неработоспособность умершего приобрела стойкий характер в результате болезни либо сама смерть наступила в период, когда застрахованный являлся получателем пособия из средств соответствующей системы.

Возникновение данного вида пособий приходится на конец девятнадцатого века, когда рабочие стали пытаться каким-либо образом снизить значительные материальные потери, связанные с погребением умершего.

Данный вид пособий обычно распространяется не только на самого застрахованного, но на его супруга и на членов семьи застрахованного, находящихся на его иждивении.

Страхование от безработицы

Страховой риск

Безработица — один из страховых рисков, при котором работник теряет свое рабочее место и, соответственно, свой

заработок по причинам, от него не зависящим. Социальное обеспечение оказывает помощь только в случае вынужденной безработицы.

Однако понятие "вынужденная безработица" не столь очевидное, как кажется на первый взгляд. Провести черту между добровольным уходом с работы и принудительным увольнением не всегда просто, и проблема такого разграничения и будет разбираться в этой главе. Необходимо отметить, что при отсутствии строгих правил и строгого контроля за потенциальными просителями помощи в связи с безработицей, организации социального обеспечения могут быть связаны с достаточно большими расходами и спровоцировать работников к потере заинтересованности в работе.

Только 36 стран ввели пособия по безработице против 136, имеющих пенсии в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, 127 — пенсии по старости и некоторые другие, производные от них пособия, 67 — семейные пособия. Это связано с тем, что системы социальной защиты от безработицы играли куда более значительную роль в промышленно развитых странах с рыночной экономикой нежели в странах с большим, самообеспечивающимся сельским и аграрным сектором экономики.

История вопроса

Хотя примитивные формы помощи в связи с безработицей были доступны рабочим отдельных профессий (стеклодувам Богемии, кружевницам Базеля в Швейцарии) еще до XIX века, однако предшественниками систем защиты от безработицы принято считать профсоюзные кассы, которые были созданы в Европе и выплачивали денежные пособия своим членам.

Некоторое время после появления профсоюзных фондов по безработице работодатели в наиболее быстроразвивающихся странах стали принимать участие в создании систем защиты против безработицы. Они были заинтересованы в стабильном рынке рабочей силы, который способствовал бы сохранению у рабочих профессиональных навыков. И работодатель стал принимать участие в совместном фонде, из которого выплачивались пособия при временной потере рабочего места или частичной безработице. Один из принципов действия подобных систем состоял в том, что стоимость пособия по безработице должна быть включена в себестоимость и оплачена потребителем. Слабость их была в том, что они оказывали помощь чрезвычайно узкому кругу работников (практически в рамках только одного предприятия), а не охватывали, как в случае с профсоюзными кассами, всех работающих по найму.

Куцые меры дали повод организовать общественное движение, целью которого было усиление защиты работников. Повсюду местные органы власти стали организовывать фонды по защите от безработицы на основе добровольного участия в них работников. Первый такой фонд появился в Берне, в Швейцарии, в 1893 году. Будучи доступными для всех работников, а не только для членов профсоюзов, подобные фонды оказались малоэффективными из-за необязательности участия в них, кроме того, они были привлекательными главным образом для тех лиц, которые не были уверены в своем рабочем месте.

С целью повышения размеров пособий местные органы власти принимали участие в разработке мер защиты, предоставляя субсидии частным страховым фондам по безработице (находившимся обычно в ведении профсоюзов). Субсидии выплачивались ежегодно в зависимости от размера пособий по безработице в предыдущем году. Эта система получила название Гентской. Ее успех способствовал появлению на муниципальном уровне подобных систем по всей Западной Европе. Некоторые страны расширили Гентскую систему до национального уровня, применяя государственное финансирование.

Пример ранних систем защиты на базе добровольного участия очень характерен. Отдельные предприятия сами были не в состоянии защитить своих работников от безработицы. Необходимо было распределить солидарную ответственность в связи с безработицей на более широкие слои населения. Такие крупномасштабные системы социальной защиты от безработицы не могли функционировать, опираясь на принцип добровольного участия, из-за неизбежной опасности что только лица с нестабильными рабочими местами согласятся стать их участниками. С другой стороны, профсоюзные фонды на случай безработицы, имея определённый успех, также часто сталкивались с финансовыми трудностями, поскольку они пополнялись исключительно за счет членских взносов. Все они оказывались неспособными выполнить свои задачи в случае спада производства и не могли защитить рабочих — не членов профсоюза, временных рабочих и тех, над кем нависла неизбежная угроза потери работы. Системы, поддерживаемые муниципальными властями, могли защитить только узкий круг лиц, проживающих на определенной территории, и даже небольшой спад экономики на местном уровне достаточно легко мог полностью истощить их фонды. Поэтому логическим продолжением всего этого стало развитие систем социальной защиты от безработицы на общенациональном уровне.

Первый закон страхования от безработицы был принят в Норвегии и Дании в первом десятилетии этого столетия. Эти законодательные акты, предусматривая системы страхования от безработицы, в основе своей предполагали еще принцип добровольного участия, но получали государственные субсидии. Подобные законы появились и в ряде других стран Западной Европы до и после Первой мировой войны.

Первое законодательство, касающееся системы защиты от безработицы и основанное на принципе обязательного участия, было принято парламентом Великобритании в 1911 году. Италия была второй страной, которая ввела обязательное страхование. Это было в 1919 году. В 20-х годах ряд государств Западной Европы также ввели обязательное страхование. Канада и США последовали этому примеру в 30-х годах.

В Люксембурге в 1921 году были введены денежные пособия для безработных, чьи доходы не превышали определенного уровня. Всеобщая система социальной защиты, введенная в Новой Зеландии в 1938 году, также установила контроль за доходами (так называемую проверку нуждаемости) для лиц, получающих пособия по безработице. В Австралии такой контроль за доходами был введен в 1944 году.

С тех пор обязательное страхование от безработицы распространилось и на другие страны, однако, их число никогда не было велико. Устаревшие системы социальной защиты время от времени пересматривались и дорабатывались. В развивающемся мире несколько государств разработали системы ограниченной помощи при безработице.

Разнообразие подходов

В настоящее время системы социальной защиты от безработицы, закрепленные в законах, существуют почти в 40 странах. Они делятся на несколько видов:

1. Обязательное страхование от безработицы. Определенные группы работников обязаны в нём участвовать.

2. Субсидируемое, добровольное страхование от безработицы. Членство необязательно, кроме тех случаев, которые относятся к членам профсоюзов, когда их члены обязаны выплачивать взносы в фонд профсоюзов.

3. Социальная помощь в связи с безработицей. Такая защита финансируется из общественных фондов и оказывается в зависимости от наличия средств к существованию, уровня доходов или заработка.

Только в пяти странах системы защиты от безработицы функционируют на основе принципа социальной помощи, и всего

лишь в трех — основаны на добровольном страховании. То есть, в остальных 30 странах действуют системы с обязательным страхованием.

Некоторые страны, имеющие обязательное или добровольное страхование, предоставляют помощь лицам, которые не могут рассчитывать на получение пособия по безработице по страховке компаний или у которых период выплаты пособия по безработице завершился. Некоторые страны учредили специальные фонды страхования от безработицы для отдельных категорий работников, таких как моряки, работники сельскохозяйственного сектора, строители, железнодорожные служащие.

Многие системы защиты от безработицы выплачивают уменьшенные пособия по безработице лицам, чье количество рабочих часов в неделю было снижено по разным причинам, например из-за снижения заказов на продукцию предприятия, недостатка сырья или тяжёлых погодных условий. Кроме того, в последние годы некоторые системы социальной защиты предусмотрели пособие по безработице для лиц, чьи заработки снизились вследствие введения системы перераспределения, снизившегося объема работы между тем же числом занятых. Подобные меры были введены, чтобы снизить общее число безработных. Они оказались эффективными в борьбе с негативными социальными последствиями безработицы, в поддержании профессиональной квалификации работников и в то же время они позволили им сохранить свое участие в системах длительно выплачиваемых пенсий и пособий.

Существуют и другие системы защиты от безработицы, которые не вписываются в рамки упомянутых выше трех видов. Например, можно отметить существование предусмотренного законодательством фонда, пополняемого профсоюзными взносами и выплачивающего пособия безработным, но только в том случае, когда более 50 работников предприятий, проработавших не менее 120 дней, будут уволены в течение двух последующих месяцев. Другие системы, финансируемые работодателем совместно с рабочими, выплачивают единовременное пособие, зависящее от заработков и стажа работы, не менее чем через 60 дней после потери работы, при условии, что взносы в эту систему регулярно выплачивались лицом в течение последних 24 месяцев работы.

Получил распространение подход, когда законодательство обязывает работодателя выплачивать выходное пособие при увольнении в связи с сокращением кадров, кроме случаев ненадлежащего поведения работника. Такие пособия выплачиваются в виде единовременной суммы, размер которой

зависит от заработка и условий — обеспечить защиту более или менее постоянно занятых и чья потеря работы является без сомнения вынужденной.

Квалификационный период (стаж)

Право на защиту от безработицы, естественно, обусловлено наличием квалификационного периода: трудового стажа, количеством страховых взносов в систему социального обеспечения или продолжительностью местожительства в данной стране, в случае социальной помощи. Наличие квалификационного периода гарантирует принадлежность лица к охватываемой системой категории населения. Продолжительность квалификационного периода часто исчисляется шестью месяцами. Правда, многие национальные системы защиты вводят еще и так называемый "контрольный период" — период, в течение которого квалификационные условия на право на пособие должны быть удовлетворены, например лицо должно проработать не менее 26 недель в течение последних 52 недель.

Увольнение по собственному желанию

Поскольку защита от безработицы адресована в первую очередь лицам, которые вынуждены покинуть работу независимо от их желания, все обстоятельства ухода с работы проверяются. Возьмем случай ухода с работы по собственному желанию. Если такой уход автоматически давал бы право на пособие по безработице, то любой работник, недовольный своей работой, мог бы уволиться, полагаясь на пособие по безработице. При этом на практике иногда бывает сложно провести четкую границу между добровольным и принудительным уходом, так как в любом увольнении часто существует элемент принуждения. Поэтому практически все системы защиты от безработицы устанавливают на определенный период возможность лишения права на получение пособия теми лицами, которые добровольно увольняются, не имея "законного повода". Исполнение этого решения не всегда просто, и термин "законный повод" породил в различных странах массу административных и юридических интерпретаций. Например, можно ли считать "законным поводом" желание уволиться, чтобы ухаживать за больным ребёнком, желание уволиться из-за опасных условий труда или из-за не сложившихся отношений с коллегами по работе?

Ненадлежащее поведение

Вторая, заслуживающая внимания проблема — возможное ненадлежащее поведение работника. В соответствии с правилами, существующими во многих системах, работники, потерявшие работу вследствие ненадлежащего его поведения, не имеют права на

пособие по безработице в течение определённого периода. Однако, что конкретно нужно понимать под ненадлежащем поведением работника, всегда остается непростым вопросом. Трудовое законодательство многих стран для того чтобы сделать основания для лишения прав более узкими и конкретными, имеет ряд инструкций для определения оправданного и неоправданного увольнения работодателем (некоторые законодатели используют термин "нарушение служебных (трудовых) обязанностей"). Как правило, это воровство, нечестность, пьянство на работе, неповиновение приказам и правилам, постоянная небрежность в работе.

Забастовки

Третья проблема связана с забастовками и трудовыми спорами. Если пособие по безработице автоматически выплачивалось бы работникам, участвующим в забастовке, это сильно усилило бы позиции бастующих против работодателя. Такая односторонняя позиция системы защиты от безработицы неприемлема, система должна быть как можно более нейтральной в разрешении трудовых споров. Несомненно, по этим причинам многие системы защиты от безработицы не предоставляют права на пособие при увольнении в результате непосредственного участия в забастовке. Однако и такое решение вызывает ряд проблем. Например, мог бы быть поставлен вопрос об отношении конкретного работника к конфликту. В частности, некоторые работники могли бы быть уволены, хотя сами они не участвовали в нем. Конвенция 1934 года о пособиях по безработице № 44 оговаривает возможность лишения работников на соответствующий срок пособия, если они потеряли место в результате приостановления работ, вызванного трудовым спором. Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения № 102 разрешает странам-участницам временно прерывать выплату пособий в этом случае.

Отношение к работе, готовность и желание работать

Многие работники вынуждены прекратить работу вследствие болезни, беременности, инвалидности или старости, получая пособия по другим отраслям социального обеспечения. Системы защиты от безработицы в отличие от других видов социальной защиты охватывают активное население, что обязывает администрацию строго контролировать факт, что получатель пособия способен физически заниматься трудовой деятельностью, годен к работе, желает ею заниматься, зарегистрирован на бирже труда, короче, что претендующий на пособие потенциально является активной частью рабочей силы.

Пригодность к работе может быть удостоверена биржей труда или какой-либо другой структурой внутри системы защиты от безработицы, ведущей учет безработных. Заявитель может быть направлен на медицинское освидетельствование. Если лицо признано непригодным, то его могут перевести в другую соответствующую отрасль социального обеспечения. Вместе с тем, лицам с ограниченной трудоспособностью и способным вести нормальную трудовую деятельность не должно быть отказано в праве на пособие по безработице. Административная структура, ответственная за учет получателей пособий (по безработице), должна работать в тесном контакте с администрацией социального обеспечения, отвечающей за пособия по болезни, пенсии по инвалидности, старости, в связи с трудовыми увечьями и профессиональными заболеваниями. Она также обычно сотрудничает с бюро по трудоустройству.

Термин "готовность к работе" достаточно широк и применение его не всегда просто. Заявитель должен не только нуждаться в работе, но и иметь достаточно свободного времени, чтобы ею заниматься, но в момент предложения работы он не должен заниматься своей собственной независимой трудовой деятельностью, т.е. быть самостоятельно занятым или располагать всего лишь несколькими свободными часами в день или находиться вне досягаемости. Кроме того, заявитель может быть признан биржей труда не "готовым" к предложенной работе по причине определенных личных соображений заявителя. Например, лицо, регулярно посещающее биржу труда, может не принимать подходящую работу, если он осуществляет дома уход за инвалидом или ребенком, нуждающимся в уходе.

Желание работать контролируется предложением подходящей работы. Если предложений подходящей работы достаточно, проверить подлинность желания несложно. Если же число подходящих вакансий ничтожно мало, проверить условие подобным способом нельзя. Некоторые считают, что регулярные контакты с бюро по трудоустройству сами по себе свидетельствуют о желании работать. Иногда закон обязывает всех безработных иметь такие контакты в любом случае.

В некоторых случаях требуется, чтобы безработный искал работу и предпринимал шаги в этом направлении. Это требование, в определенной степени, морального характера, потому что трудно выявить, действительно ли лицо ищет работу, даже если оно регулярно посещает бюро по трудоустройству. Действительный смысл этой меры заключается в том, чтобы позволить

безработному "сидеть, сложа руки" и ждать пока, работа найдется сама.

"Подходящая работа"

На вопрос, какая работа является подходящей для каждого конкретного случая также трудно ответить. В страхе потерять права (на пособие по безработице) безработный может согласиться на работу, которая, являясь годной, по мнению того, кто предлагает, может не оказаться таковой на самом деле. Элементы, обуславливающие "пригодность работы", включают: размер зарплаты, количество рабочих часов и другие условия труда, местонахождение работы, возможность возмещения расходов на дорогу и переезд, охват социальным обеспечением, безопасные и здоровые условия труда на рабочем месте, отношения предпринимателя и трудящихся, членство в профсоюзе и возможность возникновения трудовых споров.

Рассматривая вопрос в более широком плане, при определении "пригодности работы", бюро (по трудоустройству) должно принять во внимание возраст безработного лица, его семейное положение и продолжительность предыдущей работы, продолжительность периода безработицы данного лица, состояние рынка труда и, наконец, последствия для безработного и его семьи, вызванные получением новой работы. Ситуация с работой редко бывает абсолютно ясной. То, что подходит для молодого работника, может не подойти для пожилого и наоборот. К тому же, только что уволенный может быть более требовательным к новой работе, чем лицо, безработное уже в течение нескольких месяцев.

Размер пособия и продолжительность его выплаты

В большинстве случаев размер пособия по безработице составляет от 50 до 60 процентов от предыдущей заработной платы. Размер пособия имеет верхний и нижний пределы. В исключительных случаях размер пособия назначается в твердом размере и обычно выплачивается системой социальной помощи в связи с безработицей. В большинстве систем к пособию по безработице начисляется надбавка на жену и детей. Приблизительно в трети стран, имеющих пособия по безработице, размер пособия по безработице такой же, как и пособия по болезни. Конвенция № 102 устанавливает пособие по безработице и по болезни на одном уровне с минимальный размером в 45 процентов от предыдущего заработка (для мужчины с женой и двумя детьми), включая семейные пособия, или 45 процентов от зарплаты неквалифицированного работника, если речь идет о пособии в твердом размере (также принимая во внимание семейную надбавку).

При сравнении максимальных сроков выплаты пособий по безработице по странам обнаруживается значительная разница в их продолжительности. Небольшое число систем выплачивает пособие неограниченно долго. Там, где период выплаты установлен, он определен одним из двух способов. Первая возможность — это установление единого периода для всех лиц, независимо от продолжительности их предыдущей работы или уплаты страховых взносов. Второй путь — это установление индивидуального периода выплаты пособия, зависящего от уплаты лицом страховых взносов или продолжительности предыдущей трудовой деятельности. Существуют также системы, делающие исключения при определении периода выплаты в зависимости от возраста лица, его семейных расходов или от состояния экономики в стране. Конвенция № 102 требует, чтобы системы защиты от безработицы выплачивали пособие по безработице не менее 13 недель в течение одного года, системы социальной помощи по безработице должны выплачивать пособия в течение не менее 26 недель на протяжении одного года.

Практически все системы защиты от безработицы устанавливают отсрочку в выплате пособия после прекращения работы. Это сделано, чтобы снизить объем работы в административном и финансовом отношении, связанной с короткими частыми периодами безработицы и имея в виду то, что уволенное лицо за это время сможет найти новую работу на бирже труда. В большинстве своем время отсрочки колеблется от 3 до 7 дней. Конвенция № 102 допускает не более 7 дней. Как и в случае с пособиями по временной нетрудоспособности, отсрочки может и не быть, если безработица наступила вскоре после предыдущей.

Основные расходы системы защиты от безработицы, естественно, составляют выплаты пособий по безработице защищенным лицам и их иждивенцам. Многие системы не только защищают от безработицы, но и помогают бороться с ней. Они оплачивают затраты по повышению квалификации или переквалификации, выделяют средства на стимулирование общих мер, призванных снизить или предотвратить безработицу. Кроме того, если программа социального обеспечения считает необходимым, то фонд пособий по безработице может уплатить за застрахованного взносы по системам других отраслей социального обеспечения, с тем чтобы человек не потерял право на получение долгосрочных пенсий и пособий, в частности пенсий по старости. В общем, системы защиты от безработицы тесно связаны с другими видами социального обеспечения, а периоды безработицы

рассматриваются системами долгосрочных пособий как периоды нормальной рабочей занятости с уплатой взносов.

Работа служб занятости

Подобно медицинскому обслуживанию, службы занятости призваны восстановить способность своих клиентов содержать себя. Перед получением первого пособия по безработице лицо должно обратиться в местное бюро по трудоустройству для дачи детальных сведений о своем рабочем стаже. Бюро сравнивает квалификацию безработного с предложенными работодателями вакансиями, и если вакансия считается подходящей, оно посылает заинтересованное лицо на собеседование с работодателем. Заявитель должен регулярно являться в бюро по трудоустройству, чтобы иметь информацию о появляющихся вакансиях. Именно бюро по трудоустройству подтверждает время от времени факт безработицы данного лица, что дает право на получение пособия по безработице.

В системах, отвечающих за выплату пособий по временной нетрудоспособности, нетрудоспособность работника определяется на медицинском осмотре врачом, и в дальнейшем служащий "соцстраха" практически не имеет полномочий лишать или не лишать права на получение пособия по болезни. При выплате пособия по безработице нечто подобное отсутствует, т.е. проведение независимой стороной профессионального освидетельствования на право получения помощи. Только при собеседовании, которое проводит опытный агент службы занятости, могут быть получены те или иные необходимые сведения. Многие проблемы должны быть разрешены на основе ответов безработного и их оценки агентом местной службы занятости, который должен использовать всю доступную и соответствующую информацию. Это решение важно не только для безработного и его семьи, но и для остальных трудящихся, работодателей, а также для всей политики государства в области занятости для последующего совершенствования трудовых норм.

Тенденции и проблемы последнего времени

Первоначально системы социальной защиты от безработицы создавались, чтобы защитить работников уже занятых на рынке труда, отнюдь не тех, кто еще никогда не имел работы. Однако в последние годы ряд стран распространил охват защищенного населения и на тех, кто никогда не имел работы, в частности на выпускников школ и вузов, которые не в состоянии найти работу. В некоторых странах разработаны специальные меры защиты для независимых самостоятельно занятых лиц, занимающихся

собственным делом и потерявших работу в результате экономической депрессии.

Все эти дополнительные меры, естественно, увеличивают расходы по системам социальной защиты от безработицы из-за высокого роста уровня безработицы, а также общие расходы по социальному обеспечению. Во всех странах первый показатель растет быстрее второго. Подобная статистика наводит на размышление о том, нужно ли и дальше стараться максимально защищать от безработицы или нужно больше тратить средств на ее предотвращение путем создания новых рабочих мест и организации курсов переквалификации.

Исследования, проведенные на национальном и международном уровнях, показывают, что шанс найти работу уменьшается для пожилых работников с увеличением срока их безработицы. Поэтому многие системы социальной защиты от безработицы продлевают им период выплаты пособия по безработице. Другие выплачивают досрочную пенсию по старости до наступления нормального пенсионного возраста. Некоторые страны предусмотрели возможность снижения пенсионного возраста или облегчения процедуры более раннего выхода на пенсию, чтобы расширить возможности для молодых кадров на рынке труда. Однако, как показывает опыт, подобные меры не всегда способствуют увеличению числа вакансий, как это можно было бы ожидать. Они также вызывают заметный рост расходов в системах пенсионного обеспечения.

В последние годы на базе фондов систем социальной защиты от безработицы проводились меры по предотвращению или минимизации сокращения рабочих мест и безработицы. Они поощряли профессиональную и географическую мобильность работников и занятость рабочей силы, дотируя зарплату учеников. Финансовая помощь может предоставляться работодателю, берущему на работу инвалидов, пожилых работников и выпускников учебных заведений. Иногда работодателю выделяются средства для минимизации сокращения рабочих мест вследствие снижения экономической активности. Финансирование всех этих мер может осуществляться за счет специальных налогов, которые работодатели выплачивают по системе страхования от безработицы.

Положение в развивающихся странах

В развивающихся странах основная часть средств, выделяемых социальному обеспечению, идет на создание новых рабочих мест, и за редким исключением национальные системы обеспечения не готовы создать системы социальной защиты от безработицы.

Созданию системы социальной защиты от безработицы должны предшествовать формирование нормального рынка труда и организация эффективной сети бюро службы трудоустройства. В последние годы некоторые страны, вместе с тем, подняли вопрос о необходимости создания некой защиты, особенно в случае принудительного увольнения рабочих из сектора наемных трудящихся, что совершенно естественно. Вместе с тем решение этого вопроса имеет два аспекта. С одной стороны, очевиден приоритет социальной защиты рабочих организованного сектора экономики, с другой — необходимость обеспечения их семей, оставшихся в деревне. Что особенно важно, так это строгий контроль над категориями охватываемого системой защиты населения, включая контроль над миграциями населения из провинций в промышленно развитые районы, что непросто осуществить.

Без строгого контроля, даже при отсутствии злоупотреблений, любая реалистическая программа по безработице в развивающихся странах рискует быстро превысить расходы, которые национальный бюджет этих стран может ей выделить. В результате размер пособия по безработице или период выплаты могут оказаться слишком ограниченными, и система не сможет достигнуть первоначальной цели. С другой стороны, может проявиться сильное давление на выделение значительных субсидий из государственного бюджета, которые могут быть представлены как перекос социальных приоритетов.

Пособия по временной нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием

Данный вид пособий появился если не первым, то относится все же к самой распространенной и широкой системе социальных выплат. Вместе с тем, он является и одним из наиболее сложных по пониманию и комплексности подхода, что заставляет рассматривать их более подробно.

В течение многих лет законодатели использовали разную терминологию для описания этого риска. Вначале в законодательстве чаще использовался термин "компенсационные выплаты рабочим", который относился к нетрудоспособности, временной или постоянной, полной или частичной, а также к определенному риску болезней. Более поздние законодательные акты стали использовать термин "трудовое увечье", который используется в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения № 102, чтобы признать последствия

несчастных случаев на работе и причинно-следственную связь работы и профессиональных заболеваний. Национальные законодательства обычно различают непосредственную или прямую потерю трудоспособности и нетрудоспособность, вызванную осложнениями, которые возникли позже, и, конечно, учитывает интересы иждивенцев в случае смерти.

В начале эпохи индустриализации, когда кто-либо получал увечье на производстве или за его пределами, первой его реакцией было — обращение претензий к лицу, причинившему ущерб. Однако работник, пострадавший на производстве, мог рассчитывать на реально ощутимую помощь только со стороны работодателя. Поэтому препятствия в каждом случае на этом пути сводились к двусторонним и фактически непреодолимым взаимоотношениям между работником и работодателем. Сложность обстановки на производстве, субъективное отношение к работнику мастеров или старших на производстве, потенциальные риски при работе с машинами, а где и небрежность учеников, отсутствие установленного порядка рассмотрения споров, помимо обычных судов — все это ставило покалеченного рабочего в невыгодное положение, оставляя ему только возможность надеяться на благотворительность и полу-цивилизованные положения Закона о бедности.

Со временем некоторые принципы были установлены для конкретных несчастных случаев на производстве таким образом, чтобы их последствиям могли бы соответствовать справедливые и адекватные компенсационные меры. Принципы вытекали из тех соображений, что любое лицо, участвующее в производственных отношениях, используя технику и труд другого лица, создает отношения, которые по своей природе могут провоцировать несчастные случаи. Такое лицо обязано в установленных случаях предоставить возмещение независимо от того, была ли это вина работодателя, работника или третьей стороны. В контексте такой ответственности размер возмещения и предоставление медицинской помощи должны быть установлены на обоснованном уровне и предоставлены работодателем. При этом, в общем и заранее установленном виде, без объявления вины ни одной из сторон, ответственность за несчастный случай была бы разделена с работником, продолжающим получать значительную часть причитающейся ему зарплаты.

Как этот принцип конкретно должен быть зафиксирован на бумаге, будет изложено немного позже. В ряде стран введение такой системы компенсаций не лишало и не лишает рабочего неотъемлемых прав предъявить иск за ущерб в соответствии с

общим законом (общим или гражданским правом — в зависимости от страны), если он считает, что обстоятельства, при которых произошло увечье, дают ему право на подобные требования. Законодательство других стран не предусматривает возможность получения такой (дополнительной) компенсации.

Ответственность работодателя в связи с компенсационными выплатами

Первоначально ответственность за компенсационные выплаты была возложена на работодателя. Наряду с другими издержками, работодатель всегда может застраховать свое дело таким образом, чтобы покрыть и эти издержки, и во многих случаях для большей эффективности защиты работников законодательство требует этого от работодателя. Уровень и размеры компенсаций в странах разные, но типовая структура пособий состоит из пяти элементов:

1. Врачебная помощь и стационарное лечение. Предусматривается определенная шкала расходов с определенным потолком. Лимит может быть повышен, если лечение возможно осуществить только за пределами страны. В странах, где финансирование здравоохранения осуществляется государством, эта оговорка может быть опущена, за исключением случаев специального лечения, если оно необходимо, но в стране его осуществить нельзя.

2. Временная нетрудоспособность. Выплачивается две трети заработной платы при полной нетрудоспособности и профессиональной нетрудоспособности (последняя измеряется разницей в зарплате до и после несчастного случая), т.е. - фактически частичной общей нетрудоспособности. Пособие в связи с частичной нетрудоспособностью может быть выплачено в виде единовременной суммы.

3. Постоянная полная нетрудоспособность. Выплачивается единовременная сумма, равная пятилетнему заработку. Она может быть увеличена на одну четверть, если получивший трудовое увечье рабочий требует постоянного ухода.

4. Постоянная частичная нетрудоспособность. Выплачивается процент от пособия при полной нетрудоспособности, в соответствии с установленной шкалой по видам увечий. Об этом порядке оценки более детально ниже.

5. Смертельные исходы. Выплачивается единовременное пособие в размере четырехлетнего заработка в пределах минимума и максимума за вычетом той суммы, которая была выплачена за постоянную нетрудоспособность.

При отсутствии соглашения между заинтересованными сторонами и обязательно в случаях смертельного исхода в англосаксонских странах дело передается на рассмотрение министра или в суд. Дела о компенсациях, выплачиваемых детям, передаются обычно в суд.

"Компенсационные выплаты рабочим" в связи трудовыми увечьями доказали свою жизнеспособность при применении установленных методов к проблемам, по которым нет абсолютных решений. Вместе с тем нельзя не отметить давно известные недостатки в разработанном подходе.

Один из них состоит в том, что при направлении дела в суд возникает напряженность в отношениях между рабочим и работодателем. В некоторых странах ситуация смягчается заменой дорогих судебных расходов в обычных судах рассмотрением дела в административном порядке Комиссаром по компенсационным выплатам рабочим. Даже в этом случае, несмотря на наличие у работодателя страхового полиса, между рабочим и лицом или организацией, ответственной за покрытие расходов, все равно возникает конфликт.

Другой недостаток заключается в том, что когда трудовое увечье влечет серьезное постоянное расстройство здоровья или смерть, некоторые системы компенсационных выплат рабочим не предоставляют пособия или пенсии в форме периодических выплат. Наиболее часто и в безусловном порядке, без расследования и оговорок, как оно должно быть использовано (за исключением тех случаев, когда это касается детей), выплачивается единовременное пособие. Разовое пособие, пусть в размере заработной платы за несколько лет, является худшим обеспечением в сравнении с пенсией при стабильной и длительной нетрудоспособности или в отношении иждивенцев. Однако систему периодических выплат трудно ввести на основе односторонней ответственности работодателя, даже если она защищена страховым полисом.

Полный охват страхованием работодателей и работников

Полный охват страхованием в связи с трудовым увечьем или, используя первоначальный термин, компенсационными выплатами рабочим, осуществлялся постепенно. Первые системы разрабатывались для наиболее вредных отраслей промышленности, таких как тяжелая и горнодобывающая. Затем системы распространялись таким образом, что стали покрывать всех рабочих, которые были связаны с работами, где существовал риск несчастного случая (проблемы профессиональных

заболеваний имеют свои особенности). Размеры охвата в странах самые различные.

Некоторые утверждают, что определенные лица, такие как надомники или родственники, работающие на семейном предприятии, не относятся к наемным работникам. Другие считают, что несчастные случаи с надомными работниками или теми, кто работает на небольших немеханизированных фермах, не столь важны, чтобы учитывать их в законодательстве.

Нет согласия и в вопросе, включать или не включать высокооплачиваемых работников, не связанных с ручным трудом, в закон о компенсационных выплатах в связи с трудовым увечьем.

Всеобъемлющие программы социального страхования идут в направлении полного охвата населения разными путями. По административным, финансовым или чисто практическим причинам в ряде стран развитие системы идет или в горизонтальном порядке, путем охвата городского населения, или в вертикальном, охватывая большие предприятия с большим числом занятых. Но и там организаторы систем сталкиваются с теми же проблемами охвата таких специфических групп работников, как надомники, служащие, временные работники и т.д..

Страхование от несчастных случаев на производстве и выплата пенсий и пособий

При страховании от несчастных случаев на производстве пособия могут выплачиваться из различных источников. В зависимости от характера трудового увечья наступают различные юридические последствия, касающиеся выплаты различных видов пенсий, пособий и предоставления услуг, вплоть до пожизненной пенсии. Их классифицируют следующим образом:

1. При болезненном состоянии. Предоставляются все необходимые виды медицинской помощи.

2. При прекращении выплаты заработной платы вследствие наступления нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем. Незамедлительно начинаются выплаты ежемесячных пособий.

3. Частичная потеря физической и умственной трудоспособности. Предоставляется пенсия или единовременное пособие.

4. При смертельном исходе. Предоставляются пенсии по случаю потери кормильца.

Отдельно выделяются несчастные случаи на работе и болезни, являющиеся результатом профессиональной деятельности.

Несчастные случаи на производстве

Конвенция 1964 года о пособиях в случае производственного травматизма № 121 устанавливает, что термин "производственный травматизм" должен определяться национальным законодательством. Такая мера необходима, поскольку любое из определений нельзя назвать полностью удовлетворительным.

Большинство систем заостряют внимание на увечье, в то время как некоторые при несчастном случае на производстве возмещают, например, ущерб за поврежденные протезы. Увечье было случайным и непредвиденным с точки зрения травмированного рабочего, хотя с другой точки зрения обычные, повторяющиеся или умышленные несчастные случаи можно было бы рассматривать иначе. Естественно, несчастный случай должен быть связан с работой. Хотя это, как правило, нетрудно сделать, тем не менее, могут встречаться затруднительные и неоднозначные случаи, когда встает вопрос о точном месте, времени начала или конца работы, если несчастные случаи происходят во время разрешенных перерывов в работе и т.д.

Обычно, если ответственность лежит на работодателе, то он в своих интересах оспаривает заявление по всем основаниям, насколько возможно, и требует более узкого толкования несчастного случая на производстве. Страховщик фонда социального страхования не обязан проверять гипотетические возражения подобным образом. Он скорее интерпретирует сомнительные моменты в пользу травмированного рабочего, гарантируя, однако, строгое выполнение буквы закона.

Существует много путей, по которым социальная защита, предоставляемая системами по трудовому увечью, могла бы быть расширена и стать более доступной. Один из них, рекомендуемый Конвенцией № 121 и получающий распространение во все большем количестве стран, предусматривает включение несчастных случаев, происходящих по пути на работу и с работы. Ряд стран расширили сферу защиты и включили случаи, происходящие при выполнении обязанностей в связи с деятельностью Красного Креста или спасательных работ вообще, или на пожаре, при исполнении специальных полицейских обязанностей, или в связи с гражданской обороной, или в связи с законной деятельностью профсоюзов и т.д., В исключительных случаях национальное законодательство может охватывать несчастные случаи, которые произошли, когда работник действовал без приказа или вопреки инструкциям, при условии, что работник действовал исходя из интересов работодателя.

Профессиональные заболевания

На ранних стадиях развития защиты от трудового увечья внимание концентрировалось на трудовых увечьях. И только позже

защита распространилась на заболевания, полученные в процессе работы. Как, оказалось, определить болезнь, которая вписывается в систему защиты от трудового увечья при исключении обычных заболеваний, распространенных среди населения, не так просто.

Обычно национальное законодательство содержит список болезней, которые, безусловно, по своей природе являются профессиональными, по крайней мере, если заболевшее лицо непосредственно работало или имело контакт с веществом, которое вызвало упомянутое в списке заболевание. В 1925 году на Международной конференции труда пришли к соглашению только по трем болезням: отравление свинцом, ртутью и заражение сибирской язвой. Но после дальнейших исследований были установлены новые критерии, а интенсивное развитие химической промышленности и промышленная разработка различных веществ принесли с собой новые риски. Поэтому Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма № 121 содержит список 15 профессиональных заболеваний, который был дополнен в 1980 году и содержит теперь 29.

Получили развитие три пути, по которым национальное законодательство идет при рассмотрении вопроса о страховании профессиональных заболеваний. Два из них основаны на разработке списка установленных и доказанных заболеваний (не обязательно такого же, но схожего с тем, что установлен в Конвенции № 121), в котором каждая болезнь связывается с профессией или производством, в котором работник рискует заболеть. Такой список создает правовую презумпцию для рабочих при работе на определенных производствах. При наступлении болезни работник автоматически застрахован. При наличии строго установленного "списка", организации системы страхования принимают к рассмотрению только болезни, указанные в списке. Таким образом, вопрос сводится к принадлежности списку. И хотя болезнь, не включенная в список, может быть следствием деятельности на производстве, тем не менее она может быть не покрыта страховкой. При наличии "открытого списка" принцип тот же, за исключением того, что соответствующим органам дается право дополнять список, если практика и исследование случая докажут, что конкретное заболевание относится к данному производству.

Третий подход — совершенно открытый. Он основан на определении, которое признает профессиональный характер любого заболевания, если по природе и характеру оно является следствием работы заявителя. Это широкое определение имеет недостаток в том, что бремя доказательства несет (по крайней мере

формально) получивший увечье работник. Как бы то ни было, существование установленного списка заболеваний, даже если он не включен в законодательство, работает в пользу работника. Это также позволяет признать болезнь профессиональной, даже если она не включена в утвержденный список, например, когда инфекционное заболевание или просто инфекция были получены медицинским работником, который по роду работы связан с такими инфекционными заболеваниями.

После определения диагноза и признания того, что заявитель был занят на определенной работе, для получения пособия применяются обычные правила. При этом вместо "даты несчастного случая" применяется "дата развития (заболевания)", начиная с первого дня нетрудоспособности вследствие заболевания. В системах, основанных на ответственности работодателя, с точки зрения причинно-следственной связи зачастую может быть необходимо также учесть расчетные периоды времени, предшествовавшие первому дню нетрудоспособности, дня разделения ответственности между двумя или несколькими работодателями.

Медицинская помощь

Условия предоставления медицинской помощи пострадавшим от трудового увечья часто более либеральные, чем те, которые предоставляются в качестве пособия по временной нетрудоспособности. Это различие отражено в соответствующих частях Конвенции № 102. Действительно, Конвенция № 102 предусматривает, что получившим увечье работникам, должно быть оказано всестороннее лечение, включая предоставление и замену протезно-ортопедических изделий, очков, а также помощи зубного врача. Она не устанавливает каких-либо временных ограничений и подразумевает ее бесплатность. Более поздняя Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма № 121 учитывает условия в тех странах, где медицинская помощь предоставляется на основе общегосударственной медицинской помощи, возможно, при частичном покрытии расходов пациентом. В связи с этим предполагается, что те же правила могут применяться в случаях трудового увечья, при условии, что это не выльется в злоупотребления.

Потеря заработка

Различие между постоянной и временной нетрудоспособностью, которое закреплено в большинстве законов, касающихся компенсаций работникам в связи с трудовыми

увечьями, не имеет значения в контексте страхования в связи с трудовыми увечьями. При наличии страховки в связи с трудовыми увечьями, нетрудоспособность признается сразу после несчастного случая или развития заболевания. При этом начинают производиться периодические выплаты, исчисленные в том же порядке, что и пособия по временной нетрудоспособности. Размер пособий по трудовому увечью обычно выше, чем пособия по временной нетрудоспособности. Конвенция № 121 предусматривает 60 процентов заработка, предшествовавшего несчастному случаю, и не поощряет введение перед ним какого-либо периода ожидания. Во многих странах размер пособия выплачивают в указанных размерах или превосходят их. В законодательстве некоторых стран предусмотрено, что работодатель в течение нескольких недель предоставляет оплачиваемый отпуск, а затем в дело вступают организации социального страхования.

Периодические выплаты, предоставляемые организациями социального страхования, длятся в течение определенного периода, обычно шесть или 12 месяцев. Большинство увечий вылечивается в течение этого периода. То есть, физическое состояние стабилизируется, и таким образом остаточная нетрудоспособность сводится на «нет». В более серьезных случаях состояние пациента не приходит в норму, и он может находиться на лечении до конца установленного периода. Естественно, что выплата пособий будет продолжена или в порядке продления бюллетеня, или, по всей вероятности, путем временного предоставления пенсии по инвалидности.

Частичная потеря трудоспособности

В рекомендациях, относящихся к разработке национального законодательства, Конвенций № 102 и № 121, говорится о "полной потере трудоспособности" (способности зарабатывать), "соответствующей потере физической полноценности". На практике попытка определить фактическое снижение трудоспособности (способности зарабатывать), как незначительных физиологических факторов и изменений обстоятельств на рынке труда, в каждом конкретном случае, делает действительную оценку чрезвычайно трудной.

В ряде стран существуют таблицы, которые приводят список случаев физических увечий и полной потери или частичной физической полноценности (включающие в соответствии с законодательством даже случаи обезображивания). Таблицы также содержат указания на степень инвалидности, к которым приводят те или иные случаи. Поскольку этот метод прост, он применяется в

странах, где экспертные возможности и медицинские услуги пока еще ограничены.

Задача медицинского эксперта найти необходимый случай в таблице, соответствующий состоянию заявителя, или по аналогии ближайший в таблице. Иногда, в исключительных случаях, эксперт свободен сделать выбор по аналогии. В некоторых странах, наоборот, оценка строго регламентирована на основе определения потери способности зарабатывать (трудоспособности), соответствующей физической неполноценности, принимая во внимание заработок до несчастного случая, квалификацию и возможность реабилитации, будущую возможность работать и т.д. При этом схема, касающаяся степени нетрудоспособности, используется (если вообще используется) только как установка, носящая общий характер.

Метод отражения степени нетрудоспособности (характера инвалидности) в размере пособия обычно прост, 100-процентная или полная нетрудоспособность влечет за собой периодические выплаты пенсии, которые начинаются сразу после получения трудового увечья, в постоянных размерах, однако решение о конкретном размере принимается в зависимости от проводимой политики или различных законодательных положений. Если, как это бывает в большинстве случаев, нетрудоспособность составляет менее 100 процентов, пенсия выплачивается в процентном отношении к пенсии, которая была бы назначена при полной потере трудоспособности. При существенной потере трудоспособности выплачивается регулярная пенсия, при небольшой — может быть выплачена просто единовременная компенсация. Что касается минимума пенсий, то страховые организации выплачивают их в самых разных размерах, и уж конечно ниже жалования, например 10 процентов от него, в редких случаях — 30.

Размер может быть увеличен, если состояние нетрудоспособного требует постоянного постороннего ухода, надбавка может составить 50 процентов пенсии. Некоторые системы социального обеспечения выплачивают дополнительную надбавку, если нетрудоспособный пенсионер полностью не способен на какую-либо работу.

Конвенции № 102 и № 121 говорят как о потере физической полноценности, так и о потере возможности зарабатывать. На практике может быть установлена взаимозависимость между этими двумя подходами. Незначительное увечье, в связи с которым выплачивается (как правило) единовременное пособие, не влечет за собой потерю заработка. В то же время пенсия, назначенная, в тяжелых случаях (при значительной потере трудоспособности), хотя

она обычно полностью и не компенсирует потерю заработка, служит реальной поддержкой при утере возможности зарабатывать. Вместе с тем, существует риск, что незначительное увечье может иметь на перспективу несоразмерный негативный эффект для квалифицированных рабочих или мастеров-специалистов. По этой причине в некоторых странах, там, где подход изначально основан на определении потери физической полноценности, в качестве исключения назначаются специальные дополнительные пособия, а также, как правило, пенсии, а не разовые пособия.

Пенсии по случаю потери кормильца

Если работник умирает в результате трудового увечья, в соответствии с законодательством могут выплачиваться пенсии его иждивенцам (как и пособия на похороны). Аналогично пенсиям и пособиям в связи с трудовым увечьем этот вид пенсий и пособий не зависит от продолжительности занятости кормильца или уплаты страховых взносов.

Список иждивенцев, имеющих право на пенсии и пособия в связи с трудовым увечьем кормильца, обычно шире, чем тот, который определен общими, непрофессиональными программами социального страхования. Преимущество имеет вдова, независимо от возраста, трудоспособности, имеющая детей. Однако при этом обычно присутствует одно условие — совместное проживание с кормильцем или нахождение на его иждивении. Такое же преимущество отдается и вдовцу, но обычно при условии, что он инвалид. (Необходимо заметить, что есть тенденция отменить это дискриминационное положение.) Дети, находившиеся на иждивении в семье, имеют вторую очередь; родители, находившиеся на иждивении, имеют третью очередь. Страховые системы могут установить четвертую очередь в отношении любых других иждивенцев.

Причина, по которой для получателей пособий устанавливается порядок очередности, состоит в том, что не все сразу могут получать пособия по факту одной смерти. Наиболее распространенный размер пособия по случаю потери кормильца: для вдовы — 30 процентов от заработка работника-кормильца, на одного ребенка — 15 процентов, если ребенок сирота — 20, а на одного иждивенца-родителя — 20 процентов, при этом общий максимальный размер всех пособий не может превышать 75 процентов. Эти размеры, кстати, соответствуют уровню, установленному Конвенцией № 121, касающейся пособий, в случаях производственного травматизма, имея в виду, что вдова с двумя детьми смогла бы получать пенсию, составляющую, по крайней

мере, половину заработка мужа, который он имел непосредственно перед несчастным случаем.

Проблемы реабилитации инвалидов

Многие программы социального страхования, предоставляющие пособия в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, занимаются также и реабилитацией инвалидов. Предоставление протезов и других ортопедических изделий давно уже стало составным элементов медицинской помощи, однако постановка задачи о всесторонней реабилитации, подразумевающей медицинскую, профессиональную и социальную реабилитацию, относится к последнему времени. Только после Второй мировой войны реабилитация инвалидов стала предметом серьезной социальной политики во многих странах.

Организованные государственные программы реабилитации допускают предоставление услуг инвалидам независимо от происхождения инвалидности. Одновременно с этим учреждения социального обеспечения могут финансировать медицинскую и профессиональную реабилитацию тех, кто получил увечье на работе. Некоторые учреждения социального страхования имеют свои собственные реабилитационные центры, помощь в которых оказывается получившим травму как на работе, так и вне ее. Однако по системам компенсаций, основанным на ответственности работодателя, являющимся или не являющимся составной частью частного страхования, добиться предоставления инвалидам помощи по реабилитации непросто.

Конвенция № 102 требует, чтобы учреждения, отвечающие за медицинскую помощь по возможности сотрудничали со службами общей профессиональной реабилитации с целью содействия устройству инвалидов на приемлемой для них работе. Конвенция № 121, касающаяся пособий в случаях производственного травматизма, устанавливает подробные положения для стран, обязанных "создавать службы восстановления трудоспособности, целью которых является подготовка инвалидов к возобновлению их прежней деятельности во всех случаях, когда это возможно, или, если это невозможно, к иному наиболее подходящему оплачиваемому труду, с учетом их возможностей и способностей" и обязанных "принимать меры для того, чтобы способствовать устройству инвалидов на работу".

Реабилитационные меры и выплата пенсий: их взаимосвязь

Нетрудно заметить ряд проблем, которые возникают при выплате пенсий в связи с постоянной нетрудоспособностью и реабилитацией инвалидов, получивших увечье на работе. Учитывая, что задача пенсии является в первую очередь компенсировать потерю возможности зарабатывать, встает вопрос, должен ли размер компенсации за потерю заработка быть снижен или ее выплата совсем прекращена, если после реабилитации получатель пособия возвратился на работу и стал зарабатывать больше, чем ожидалось, когда ему устанавливалось пособие?

Один ответ основывается на идее "реабилитация до пенсии", означающей, что окончательное назначение пенсии не производится пока реабилитационные меры не были проведены в полной мере и возможности зарабатывать получателя пенсии не определились. В противном случае, инвалид может без особого энтузиазма содействовать своей реабилитации, будет иметь соблазн не торопиться с возвращением к активной трудовой деятельности или не работать в меру своих возможностей, что в той или иной степени не будет способствовать процессу реабилитации, которая теоретически расширила бы ему возможность зарабатывать, ну и, конечно, уменьшила бы размер его пенсии.

Другой ответ на этот вопрос основан на концепции, что назначаемая пенсия состоит из двух элементов. Один элемент это то, что — пенсия назначается за "потерю физической полноценности" и отражает факт потери (полной или частичной) физической полноценности и предполагает пожизненную пенсию. С другой стороны, пенсия по "инвалидности" связана с потерей заработка и может пересматриваться в силу различных факторов, в том числе с учетом успешного процесса реабилитации.

Профилактика производственного травматизма

Когда по системам страхования ответственности работодателя стали назначаться пенсии в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, многие решили, что одним из результатов этого будет повышение заинтересованности в повышении безопасности труда. Время, однако, показало, что ощутимого результата в этом направлении не последовало, однако как системы социального обеспечения, так и законодательство по безопасности труда получили развитие, что было естественным ответом на экономический и технологический прогресс. Постепенно установилась связь между двумя направлениями социальной политики. И пособия (как денежные, так и в натуральном виде: предоставление медицинской помощи и других услуг) являются только одной гранью политики социального обеспечения. В

конечном счете для здоровья каждого и общества в целом, да и благополучия фондов социального обеспечения профилактика всегда лучше лечения.

В законодательстве некоторых стран записано, что органы социального обеспечения обязаны координировать свою работу с работой служб безопасности труда, здравоохранения и другими организациями, занимающимися социальными вопросами. В других странах системы страхования от трудового увечья, органы, занимающиеся безопасностью труда, здравоохранения и социального обеспечения, объединены в одну организацию. В ряде стран в управлении этими вопросами активно участвуют профсоюзы. В качестве другого примера координации работы различных служб, пусть даже не непосредственной, можно заметить практику направления органами социального обеспечения своих средств на финансирование исследований в области безопасности и охраны труда.

При страховании ответственности работодателя в связи с трудовым увечьем применяется поощрительный метод для тех, кто имеет хорошие показатели по безопасности труда, что отражается в пониженных страховых премиях (взносах), по так называемой поощрительной шкале. Если вместо непосредственной ответственности работодателя используется система социального страхования в связи с трудовым увечьем, в некоторых странах продолжают следовать этой практике, однако в целях упрощения управления доминирует практика единообразной системы взносов. Есть и другие каналы, по которым органы социального обеспечения стремятся воздействовать на охрану и безопасность труда, направляя на эти цели определенную часть своего бюджета.

В заключение можно обратить внимание на две общие тенденции, которые отражают техническую сторону, первоначально применявшуюся для системы ответственности работодателя и которые могут повлиять на дальнейшее развитие систем защиты от трудового увечья.

Одна из них — распространение этих систем не только на работающих по найму. Многие страны уже включили в системы группы самостоятельно занятого населения, лиц, находящихся на границе активной занятости: студентов, практикантов и безработных, которые по статусу обязаны иметь постоянные контакты с бюро по трудоустройству. Некоторые страховые системы разрешают безработным регистрироваться добровольно. Такой расширительный подход требует изменений в определении понятий трудового увечья. Сильный импульс развитию всеобъемлющей защиты от последствий травматизма независимо от того, где

произошло увечье и находилась ли в это время жертва в трудовых отношениях, дала, конечно, резко возросшая степень риска на автомобильных дорогах.

Другой путь, по которому прогресс может быть сделан в направлении универсальности охвата — это унификация размеров и условий назначения пособий в связи с трудовым увечьем и другими отраслями социального обеспечения.

2.4. Принципы организации страхования социальных рисков на уровне субъекта федерации

Основу международно-правового регулирования социального обеспечения на многосторонней основе составляют конвенции МОТ, носящие обязательный характер для ратифицировавших их участников, а также рекомендации, статус которых соответствует названию документа.

Большинство частных вопросов двухсторонних отношений регулируется двухсторонними договорами и касается определения права на экспорт пенсии или обязательности уплаты страховых взносов.

Перечень основных конвенций и рекомендаций по социальному обеспечению выглядит следующим образом:

Конвенция № 102 от 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения;

Конвенция № 103 (пересмотренная) от 1952 года об охране материнства;

Рекомендации № 95 от 1952 года об охране материнства;

Конвенция № 118 от 1962 года о равноправии в области социального обеспечения;

Конвенция № 121 от 1964 года о пособиях в случае производственного травматизма;

Рекомендации № 121 от 1964 года о пособиях в случае производственного травматизма;

Конвенция № 128 от 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца;

Рекомендации № 131 от 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца;

Конвенция № 130 от 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни;

Рекомендации № 134 от 1969 о медицинской помощи и пособиях по болезни;

Конвенция № 157 от 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения;

Конвенция № 167 от 1983 года о сохранении прав в области социального обеспечения.

Корпус международного права по вопросам социального обеспечения помимо перечисленных выше документов включает также конвенции по социальному обеспечению отдельных групп населения (например, рыбаков, моряков и т.д.).

Законодательство Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации, а также СССР в части, которая в результате объявления правопреемственности, была интегрирована в его состав, выглядит значительно менее внушительно.

В основе лежат несколько законов, определяющих отдельные виды краткосрочного страхования. При этом фактически не существует законодательного регулирования условий предоставления страхового возмещения, которое обычно определяется подзаконными актами либо актами общественных организаций.

Абсолютное большинство актов носит внутриведомственный характер либо используется в силу традиции, что в целом ставит под сомнение правомерность сбора страховых взносов, а уж тем более - начисление штрафов и пеней на нарушение установлений, не носящих нормативного характера.

В настоящее время рядом специалистов готовится ряд законов, призванных решить указанную проблему. Среди них и закон «Об основах социального страхования в Российской Федерации». Однако в силу того обстоятельства, что создание указанных законов занимаются представители прежней «школы» администраторов, очевидно, что не следует ожидать новизны подходов и решений.

Пока разработку подобных законов не возьмут на себя заинтересованные стороны в рамках системы социального партнерства, их концептуальное качество и возможности практической реализации представляются весьма проблематичными.

Принципы организации страхования социальных рисков на местах

Принципы организации

Основой системы является равнодоступность социального страхования для всех категорий населения, а в отдельных случаях - его обязательный характер.

В качестве базовых параметров системы могут быть избраны следующие:

соответствие норм обеспечения законодательно установленным в Российской Федерации стандартам по данному

виду социального страхования, а в случае отсутствия таковых - минимальным стандартам соответствующих Конвенций МОТ;

низкие издержки системы и минимальный аппарат управления;
трехсторонний характер финансирования системы на условиях взаимной выгоды и взаимной ответственности;

общественно-государственный характер управления и контроля за соответствующей системой, реализуемый через механизмы трехстороннего сотрудничества;

наличие обязательной публичной отчетности;
равенство условий для всех застрахованных (предполагающее отсутствие любых льгот);

отсутствие перераспределительных отношений нестрахового характера в рамках системы;

добровольность системы в отношении лиц, не работающих по найму;

способность системы привлекать дополнительные ресурсы без усиления нагрузки на налогоплательщиков и страхователей.

При этом следует все же иметь в виду, что необходимо в опережающем порядке и достаточно радикально пересматривать отношение к социальному страхованию и его стандартам, сложившимся в совершенно иных исторических условиях и ориентированных на решение иных, чем это принято в мировой практике, задач.

Учитывая, что Президент, Правительство, так и законодатели абсолютно не готовы к серьезной постановке вопроса о пересмотре системы социальных гарантий, всерьез говорить о создании эффективной и экономически оправданной системы социального страхования можно лишь в условиях организованного давления на власть со стороны хозяйствующих субъектов и региональных властей, фактически отвечающих за реализацию социальных гарантий, но не имеющих на это необходимых средств и законодательных полномочий.

При организации систем на местах следует особо учитывать следующие факторы:

различные регионы России в силу исторических причин имеют различный уровень экономического и социального развития;

регионы чрезвычайно отличаются по климатическим условиям, насыщенности природными и энергетическими ресурсами;

население регионов обладает различными возможностями для альтернативной занятости или извлечения доходов от занятий, не связанных с работой по найму;

между регионами наблюдается чрезвычайно широкое разнообразие культурно-исторических условий и традиционных форм решения вопросов социальной защиты;

достаточно различен уровень интегрированности и представленности отдельных социальных и профессиональных групп, что ведет к различному уровню отражения их интересов в рамках принимаемых на уровне регионов решений при полном неучете таких интересов на федеральном уровне.

Учитывая вышеизложенное можно смело утверждать, что формирование интегрированных страховых систем на федеральном уровне - дело абсолютно бессмысленное, экономически и политически бесперспективное. Усредненные системы ни при каких условиях не будут удовлетворять реальные интересы социальных групп в регионах с различным уровнем развития и различной ориентацией, а отвлечение средств будет в дальнейшем вызывать все большее отторжение и противодействие, борьба с которым потребует непропорционального увеличения институциональных расходов федерального центра на поддержание изживших себя систем.

При этом немаловажен и тот факт, что абсолютное большинство плательщиков страховых взносов сегодня не уверено в обоснованности их размеров и эффективности их использования. Создание же систем контроля со стороны плательщиков и текущий контроль за системами социального страхования возможен только на местах.

Распределение полномочий и общая структура управления

Страховые системы на местах могут формироваться на условиях минимальной достаточности в силу того, что регион обладает реальной статистикой страховых случаев, которая может на порядки отличаться от общефедеральной. Кроме того, в регионах, где очень сильны традиции внутрисемейных (внутриродовых) систем поддержания в старости и иных страховых случаях, размеры страховых изъятий могут быть минимальными, что в силу снижения издержек приведет к росту конкурентоспособности производств, расположенных на данной территории. И в любом случае, лишь на этом уровне возможна взаимная и сбалансированная договоренность между тремя сторонами отношений, которая могла бы институционально реализоваться на основе создания «центров социального партнерства».

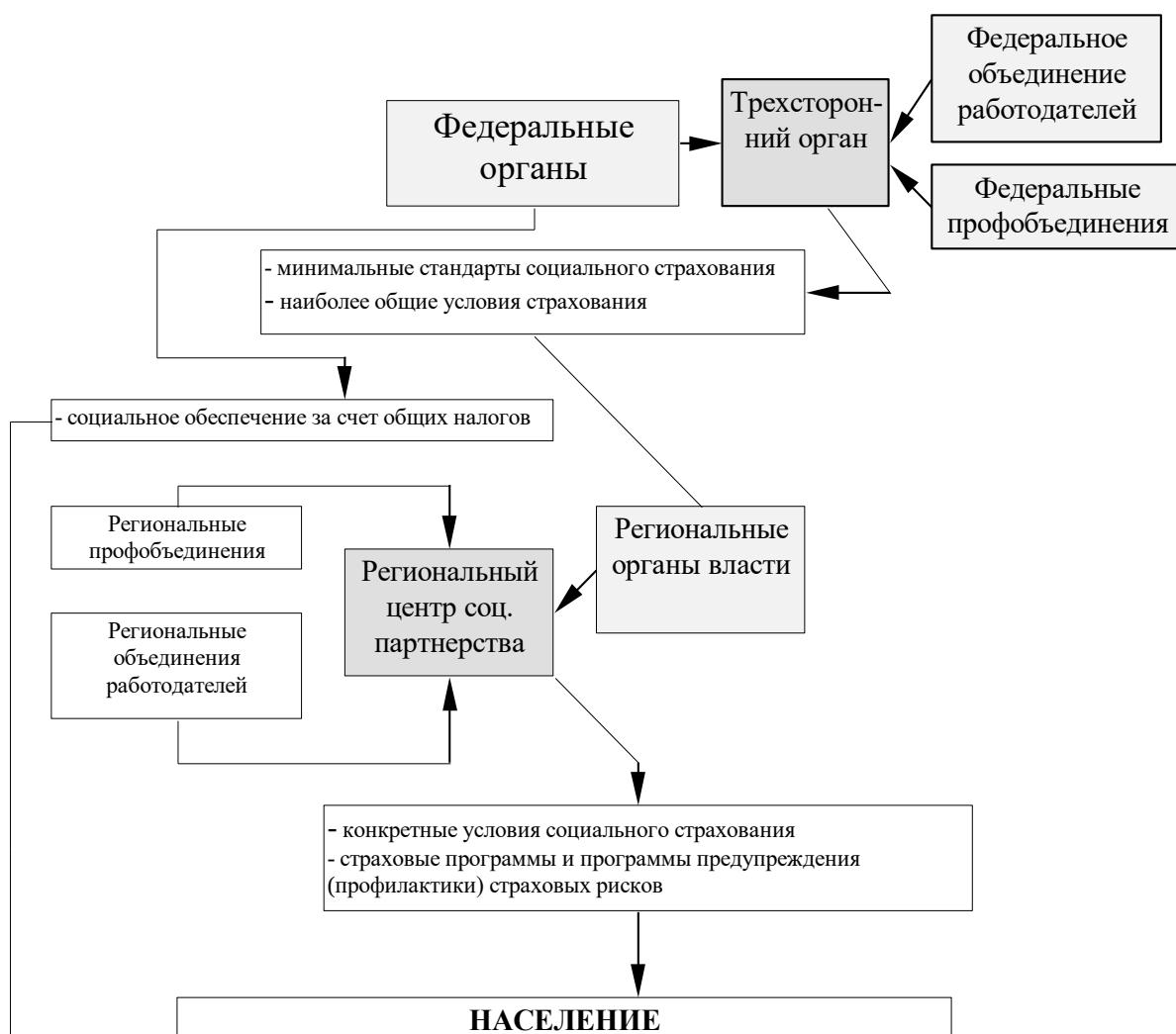
Федеральное правительство, со своей стороны, может проводить определенную политику по выравниванию уровней

развития регионов за счет субвенций, формируемых из средств общефедеральных налогов, а также через установление действительно минимальных требований по страховой защите.

В этом случае регионы сами смогут отслеживать определенный уровень обеспеченности населения с учетом сложившегося в данном регионе уровня цен (чего не происходит сейчас), а следовательно - иметь инструменты влияния на этот фактор через регулирование финансируемого за счет страховых резервов потребления.

Одновременно очевидно, что в рамках региона значительно легче предупреждать злоупотребления со сторон управляющих страховыми резервами (а примеров таких злоупотреблений на федеральном уровне более чем достаточно) в силу их большей доступности и абсолютной подконтрольности, чего невозможно достичь на общефедеральном уровне.

В целом организация взаимоотношений может выглядеть следующим образом:



2.5. Мировой опыт финансирование систем социального обеспечения

Цели и методы

Система социального обеспечения заслуживает свое название лишь в том случае, когда имеется твердая уверенность в том, что обещанные пособия будут выплачиваться своевременно. Прежде чем использовать на практике такую систему, следует тщательно изучить методы финансирования предлагаемых пособий и найти решение долговременного характера. Это в равной мере относится как к системам социального обеспечения, установленных законом, так и к системам добровольного страхования; административный орган, отвечающий за какую то бы ни было систему, должен после

определения ее конечной цели изыскать пути и средства ее достижения.

Расходы системы социального обеспечения составляют сумму, необходимую для выплаты пособий и покрытия административных затрат. Эта сумма будет меняться из года в год в зависимости от различных факторов, анализ которых состоит в том, как собрать требуемые ресурсы для своевременного покрытия расходов. Однако у этой проблемы имеются различные аспекты. Один из них заключается в том, что в краткосрочном и долгосрочном плане сбор средств должен осуществляться на регулярной и систематической основе, даже если пособия придется выплачивать через нерегулярные промежутки времени. Кроме того, возникает вопрос о том, каким образом следует осуществлять сбор этих средств: за счет налогообложения или за счет взносов, устанавливаемых для застрахованных лиц и для работодателей, если речь идет о лицах, работающих по найму.

Для некоторых видов систем решение проблемы финансирования является очевидным. Универсальные системы, охватывающие всех жителей, а также системы социальной помощи, естественно, финансируются за счет налогов, причем осуществляется сбор средств такого уровня, который необходим для покрытия расходов.

Профессиональные системы, распространяющиеся только на работников конкретных профессий, должны финансироваться за счет взносов, причем сбор средств следует осуществлять заранее, чтобы обеспечивать определенную гарантию выплаты тех пособий, которые уже заработаны.

Провидентные фонды, конечно же, финансируются за счет взносов, причем индивидуальные участники получают пособия из общей суммы накопленных взносов, выплачиваемых ими или их работодателями от их имени. Вместе с тем, системы социального страхования могут финансироваться на основе различных методов и каждый из них можно было бы по-своему обосновать. Поэтому далее речь идет в основном о системах социального страхования.

Факторы, влияющие на стоимость, и тенденции их изменения

Одни и те же виды пособий, выплачиваемые в разных странах, не обязательно будут иметь одинаковую стоимость, которая зависит от уровня заработной платы. Размер пособий и частота обращения за их получением зависят от таких характерных особенностей, как поло-возрастная структура населения и вид экономической деятельности. Кроме того, могут быть разными подходы к обращению за пособиями. Характер производственной среды обуславливает некоторые риски. Более или менее жесткий режим

управления системой отражается в уровнях как административных расходов, так и расходов на выплату пособий.

Краткосрочные пособия

Краткосрочные пособия выплачиваются после относительно непродолжительного квалификационного периода, если таковой устанавливается, а за ограниченные промежутки времени, как правило, за один год или менее. Сюда входят денежные пособия по болезни и по беременности и родам, пособия на медицинское обслуживание и пособия в связи с временной потерей трудоспособности, вызванной производственной травмой. В эту категорию входят также семейные пособия и пособия по безработице.

Статистические данные о выплате пособий по беременности и родам и семейных пособий свидетельствуют о весьма устойчивом характере их частоты, которая довольно незначительно изменяется с годами. Количество заболеваний и уровень смертности также соответствуют естественным нормам, хотя здесь и могут возникать временные отклонения, вызванные эпидемиями. Уровень производственного травматизма в значительной мере колеблется в зависимости от профессии, однако при относительно стабильной профессиональной структуре общие затраты на выплату пособий значительно колебаться не будут. С другой стороны, уровень безработицы, в отличие от "биологических" страховых случаев, не характеризуется статистической стабильностью; он может изменяться довольно значительно, непредсказуемо и быстро.

Квалификационный период является обычной практикой во всех видах систем социального страхования, за исключением страхования от производственного травматизма, и иногда является одним из элементов организации систем выплаты пособий на медицинское обслуживание и семейных пособий. Это снижает количество подлежащих удовлетворению запросов, по крайней мере на начальном этапе. Таким образом, как правило, больной или безработный, только начинающий выплачивать взносы, не будет получать пособия за этот период времени невыхода на работу. Последствия квалификационного периода зависят, разумеется, от его продолжительности; если система действует в течение какого-то срока, равного квалификационному периоду, то лица, вступившие в него за это время, постепенно будут получать право на соответствующие пособия. Это — тот момент, когда затраты на выплату краткосрочных пособий (как процентная доля от застрахованных фондов заработной платы активного населения) будут неуклонно возрастать в течение непродолжительного

периода. Затем они будут оставаться на довольно стабильном уровне. Этот уровень может слегка колебаться, однако эти колебания не будут весьма значительными или продолжительными. Исключение составляют лишь пособия по безработице.

Затраты на выплату пособий будут зависеть естественно от количества удовлетворенных просьб, среднего размера пособия, периода ожидания, если таковой устанавливается, а также от максимального срока, за который могут выплачиваться пособия. Период ожидания исключает незначительные случаи продолжительного действия. Максимальный период выплаты пособий устраняет хронические случаи, которые могут продолжаться бесконечно, хотя их количество весьма незначительно.

Случаи хронических заболеваний впоследствии обрабатываются по другим категориям:

постоянная болезнь обычно рассматривается как инвалидность; продолжающаяся потеря трудоспособности, вызванная несчастным случаем на производстве, также считается инвалидностью.

Случаи хронической безработицы могут быть переданы в систему оказания помощи по безработице, которая и финансирует выплату пособий. Могут устанавливаться нормы затрат или продолжительности выплаты пособия на медицинское обслуживание, а затраты на семейные пособия могут ограничиваться возрастом или количеством детей, имеющих на них право в данной семейной группе.

Уровень затрат на выплату пособий, в частности пособий по болезни и на медицинское обслуживание, зависит от готовности застрахованного населения воспользоваться преимуществами данной системы. Как правило, охваченные системой лица могут обращаться к врачу столько раз, сколько они пожелают, и в большинстве случаев врач будет выписывать рецепт на то или иное лекарство. Таким образом, расходы на медицинское обслуживание будут в значительной мере отражать то, как лица в данном обществе обычно относятся к состоянию своего здоровья. Прогресс в области медицины в целом не ведет к снижению частоты заболеваемости. В настоящее время люди намного больше знают о состоянии своего здоровья и больше озабочены им, чем их отцы. Значительный рост расходов на медицинское обслуживание объясняется не только повышением тарифов на услуги, но и более широким их использованием.

Влияние производственной среды более всего заметно в сфере производственного травматизма. В разных странах наблюдается

различный уровень частотности травматизма и сложности получаемых травм, причем это зависит не только от отрасли промышленности и применения опасных материалов, технологических процессов и механизмов, но и от отношения на местах к технике безопасности, от качества медицинского обслуживания и строгости профессионального и медицинского контроля.

Сфера пособий по безработице имеет свои характерные черты, особенно в связи с увеличением просьб о выплате пособий и ростом текучести рабочей силы. При повышении безработицы сверх определенного уровня количество таких просьб может фактически снижаться, так как количество лиц, теряющих право на пособия, растет быстрее, чем численность новых безработных. При высоком уровне безработицы в периоды спада концентрация запросов о выплате пособий в определенных секторах может означать, что на какое-то время многие лица, застрахованные в этих секторах, потеряли свои права на пособия и на защиту. С другой стороны, в более благополучных секторах многие застрахованные лица по-прежнему имеют устойчивую занятость. Системы страхования по безработице почти всегда создаются для выплаты краткосрочных пособий. В течение какого-то ограниченного времени страховой риск резко возрастает, однако за счет перевода случаев хронической безработицы в системы оказания социальной помощи обеспечивается сохранение платежеспособности системы.

Долгосрочные пособия

К долгосрочным пособиям относятся пособия, выплачиваемые в связи с возрастом, инвалидностью, а также семьям, потерявшим кормильца, наряду с пособиями, которые выплачиваются в рамках систем страхования от трудового увечья, в связи с потерей трудоспособности и на иждивенцев.

Как и в случае с краткосрочными пособиями установление квалификационного периода сдерживает первоначальный рост количества пенсионеров по возрасту во вновь создаваемых системах; однако, определенным противовесом этому служат положения переходного характера, в соответствии с которыми этот квалификационный период сокращается для лиц пожилого возраста на момент начала функционирования этой системы.

По истечении минимального квалификационного периода количество пенсионеров продолжает неуклонно возрастать в течение многих лет, в связи с чем, а также по ряду других причин, ежегодные затраты системы в соотношении с застрахованными фондами заработной платы продолжают увеличиваться в течение

еще более продолжительного периода. Таким образом, тенденция затрат на выплату долгосрочных пособий отличается от тенденции затрат на краткосрочные пособия, которые сравнительно быстро достигают разумной стабильности.

Системы финансирования

В общем плане существует два метода финансирования систем пенсионного и иных видов долгосрочного страхования, с помощью которых обеспечивается баланс между поступлениями, уровень которых является постоянным или медленно возрастает, и расходами, размер которых возрастает быстро. Первый метод состоит в ежегодном покрытии всех будущих расходов, связанных с выплатой пенсий, предоставляемых за данный год. Второй метод, который допускает несколько вариантов, основан на накоплении капитала, инвестиции которого обеспечивают дополнительные доходы в будущем.

Система оценки уставного капитала

Первый метод называется "системой оценки уставного капитала" и состоит из обеспечения баланса между поступлениями за каждый год и капитализированной стоимостью пенсий, предоставленных в этом году. Предположим, например, что капитализированная стоимость пенсии в десять раз выше ее годовой суммы, тогда нужно, чтобы в данном году было выплачено взносов на сумму, в десять раз превышающую размер годовых пенсий, предоставляемых в этом году. Требуемые ресурсы будут возрастать лишь в связи с повышением среднего размера выплачиваемых пенсий, а также для финансирования любого повышения числа новых пенсий, назначаемых каждый год. Однако такое повышение расходов, скорее всего, будет иметь приемлемый характер, поскольку соответствующие доходы на душу населения будут расти не меньшими темпами.

Этот метод в его самой простой форме практически никогда не применялся для общих систем пенсионного страхования. С другой стороны, в системах страхования от производственного травматизма этот метод был и остается типичным для покрытия пенсионных обязательств, возникающих в связи с постоянной потерей трудоспособности или со смертью. В этом случае размер пенсии не зависит от продолжительности участия отдельного человека в данной системе. Если число несчастных случаев, дающих право на такие пенсии, остается постоянным из года в год, то скорее всего такой же будет и общая сумма требуемых средств, выраженная, например, в виде процентной доли от фонда

заработной платы, из которого выплачиваются взносы. Однако эта процентная доля может колебаться у отдельных предпринимателей, если распределить расходы на выплату пособий в связи с производственными травмами между предпринимателями пропорционально их показателям количества несчастных случаев (так называемая система "рейтинга заслуг").

Система капитализации

Что касается пенсионного страхования (по старости, в связи с потерей кормильца и по инвалидности), то второй метод финансирования, связанный с накоплением капитала, до сих пор подробно не раскрывался, хотя он представляет значительный интерес и получил широкое распространение. В нем используется то обстоятельство, что ежегодно система обязательного социального страхования пополняется молодыми вкладчиками, которые приходят на смену лицам, выходящим на пенсию. Поскольку такая система никогда не будет ликвидирована, то ей в отличие от профессиональных пенсионных систем не нужно накапливать капитализированную стоимость пенсионных прав, которые отдельные застрахованные лица приобрели и продолжают приобретать. Поэтому на практике в рамках этой системы лишь обеспечивают, чтобы текущие расходы плюс проценты из резервного фонда в любое время покрывали текущие расходы.

Одно из преимуществ этого метода состоит в том, что он предлагает решение проблемы финансирования пособий, предоставляемых более пожилым участникам из первоначально застрахованного населения, обеспечивая им минимальную пенсию лишь после непродолжительного квалификационного периода, размер которой не увязывается с их взносами. Было бы несправедливым покрывать расходы за эти привилегии только за счет более молодых первоначальных участников. Описанный метод обеспечивает покрытие этих расходов не только за счет этих участников, но и за счет неограниченного числа их преемников.

Система фиксированных взносов

В рамках этого общего подхода существует несколько возможных вариантов. Одна крайность заключается в том, чтобы с самого начала определить постоянный уровень ресурсов в виде процентной доли от застрахованного фонда заработной платы, который предположительно мог бы обеспечить способность системы выполнять свои финансовые обязательства в течение весьма продолжительного времени. Такая система финансирования называется "системой фиксированных взносов". Тем не менее,

уровень накапливаемого капитала в рамках такой системы был бы весьма значительным и даже мог бы поставить в трудное положение административные органы, отвечающие за инвестиционную политику в некоторых развивающихся странах.

От органов пенсионного страхования часто требуют инвестировать средства в облигации, гарантируемые государством, т.е. в ценные бумаги с фиксированным процентом. Значительная доля капитала многих органов социального страхования используется именно таким образом с целью финансирования программ государственного строительства жилья и других общественных строительных работ. Тем самым реально пополняется национальное богатство, независимо от того, приносит ли это в конечном итоге прибыль данной пенсионной системе или нет. Однако искушение слишком велико и очень часто эти значительные накопления капитала используются не по назначению и распыляются.

В развитых странах расширение масштабов систем пенсионного страхования с целью охвата большинства экономически активного населения позволило в несколько иной перспективе представить политику накопления капитала. Когда такие системы имели умеренные размеры можно было предполагать, что их будущая платежеспособность будет подкрепляться инвестицией фондов в рамках всей страны. Однако когда масштабы системы страхования увеличились настолько, что она стала охватывать практически всех налогоплательщиков, получилось, что люди, выплачивающие взносы, как бы кредитуют сами себя и с них берут налоги для выплаты процентов по кредитам. Кроме того, в связи с отсутствием гарантий того, что эти кредиты будут использованы для повышения производительности в стране, эти деньги, вероятно, можно было бы с большей эффективностью использовать, если бы они оставались в распоряжении их хозяев.

По-видимому, именно эти соображения и побудили Соединенное Королевство еще в 1925 году ввести общую систему пенсионного страхования, действующую без накопления каких-либо значительных сумм капитала, в которой ежегодно образующийся небольшой дефицит покрывается за счет налогообложения. Аналогичной политике следуют и некоторые страны, потерявшие почти все капиталы, накопленные в рамках общих пенсионных систем, из-за инфляции во время и после Второй мировой войны.

Тем не менее, не следует делать вывод о том, что от метода капитализации отказываются или нужно отказываться. Этот метод продолжает оставаться полезным и удобным в тех случаях, когда

системой пенсионного страхования охвачена относительно небольшая часть населения, или когда трудно добиться государственных субсидий. Такое положение в настоящее время наблюдается в большинстве развивающихся стран. Накопление капитала в этом случае является очевидным выбором не только по техническим причинам, связанным с деятельностью страховых фондов, но и в силу его благоприятного влияния на национальную экономику. Более того, некоторые развитые страны, использующие крупномасштабные системы, подчеркивают, тем не менее, необходимость накопления фондов определенного уровня либо для того, чтобы компенсировать снижение уровня национальных сбережений в результате снижения накоплений в рамках частных систем пенсионного обеспечения, либо просто для борьбы с инфляцией.

Система изменяющегося взноса

Так называемая "система изменяющегося взноса", которая представляет собой промежуточный вариант между системой фиксированного взноса и системой оценки, имеет много достоинств. В рамках этой системы сбор средств на текущие расходы осуществляется по ставкам, которые фиксируются в виде определенной процентной доли от застрахованного фонда заработной платы с тем, чтобы обеспечить баланс между поступлениями и расходами в течение определенного "периода равновесия", составляющего 10 или 15 лет. Когда текущих ресурсов (которые включают поступления от взносов и проценты на инвестиции) уже недостаточно для покрытия расходов, эта процентная доля повышается до уровня достаточного для следующего периода равновесия. Эта система, как правило, не предусматривает использования основной части накопленных фондов, а лишь получаемых за его счет процентов. Поэтому можно направить накопленные средства на долгосрочные инвестиции. Накопление капитала в рамках этой системы изменяющегося взноса является сравнительно небольшим и может регулироваться заранее за счет выбора более или менее продолжительного "периода равновесия". Кроме того, эта система имеет гибкий характер в том плане, что она дает возможность финансовым властям постепенно адаптировать сбор средств на программу социального обеспечения к развитию экономики.

Еще одним фактором финансового управления является корректировка пенсий в связи с изменениями покупательной способности валюты, вызванными инфляцией. В любой финансовой системе, базирующейся на накоплении капитала, такая

корректировка требует соответствующего увеличения уровня накопленных резервов, если средства не поступают из других источников. Вместе с тем, трудно инвестировать громадные резервные фонды таким образом, чтобы они сохранили свою реальную стоимость; и чем выше уровень резервов, тем острее становится проблема. Поэтому, как это не парадоксально, корректировку пенсий относительно легче осуществлять в рамках системы изменяющегося взноса, где уровень накопления капитала ниже, чем в рамках системы фиксированного взноса.

Перераспределение среди разных групп населения

После определения метода финансирования системы социального страхования нужно принять решение о том, как эти ресурсы будут распределяться среди различных слоев населения. В основном здесь различают финансирование за счет взносов, т.е. за счет платежей застрахованных лиц и их работодателей, а также финансирование за счет налогообложения, т.е. финансирование из общих доходов, установление специальных налогов, использование налога на добавленную стоимость и т.п. Есть и другие вопросы о том, как распределять взносы между предпринимателям и наемными работниками: должны ли взносы устанавливаться по единым ставкам или увязываться с заработком; и как должны изменяться размеры взносов в зависимости от уровня заработной платы, включая установление потолка заработной платы в целях определения размера взноса.

Трехстороннее финансирование

Следует напомнить, что программа социального страхования Бисмарка стала возможной благодаря системе совместного финансирования за счет выплаты взносов как застрахованным лицом (в данном случае наемным работником), так и предпринимателем, а также за счет государственных субсидий. Такая система действует во многих странах как механизм финансирования системы социального страхования. Традиционно упоминаются следующие доводы для того, чтобы обосновать обращение к каждому из трех участников.

Взнос застрахованного лица представляет собой часть той суммы, которую данное лицо могло бы сэкономить или выплатить какой-либо кассе взаимопомощи или страховой компании за сопоставимую защиту от данного риска или рисков. Этот взнос имеет большое психологическое значение. Он укрепляет чувство ответственности вкладчика и чувство достоинства получателя пособий. Кроме того, он является наглядным свидетельством права

застрахованного лица на получение пособий, а может быть и права голоса при управлении системой.

Предприниматели также получают преимущества от системы социального страхования. Как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах социальное страхование помогает избегать трудовых конфликтов и поддерживать социальную стабильность. Обеспечиваемое этой системой медицинское обслуживание позволяет также сохранять производительный потенциал.

Установление взносов будь то для работников или предпринимателей является лишь первым, хотя и самым трудным шагом. Поговорка о том, что старый налог налогом не является, вполне здесь уместна. После того, как взнос установлен, вкладчики будут находить пути адаптации к нему.

Каждый источник поступлений в страховую систему имеет свои преимущества и недостатки. Как правило, невозможно точно определить уровень конечных затрат, поэтому издержки от любых просчетов и резких увеличении расходов можно было бы свести к минимуму за счет умеренного использования каждого из источников.

В Конвенции № 102 от 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения для государств-членов устанавливаются следующие принципы:

"Расходы на пособия, предусмотренные в силу настоящей Конвенции, и административные расходы, связанные с выдачей таких пособий, покрываются путем страховых взносов или налогообложения или тем или другим способом в коллективном порядке так, чтобы это не было обременительным для лиц с небольшими средствами и чтобы было принято во внимание экономическое положение члена Организации и экономическое положение соответствующих категорий подлежащих обеспечению лиц".

В Конвенции устанавливается максимальный предел взносов, выплачиваемых трудящимися:

"Общая сумма страховых взносов, которые уплачивают подлежащие обеспечению лица, работающие по найму, не должна превышать 50 процентов общей суммы финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения работающих по найму, их жен и детей. Для того, чтобы установить соблюдается ли это условие, могут быть взяты в совокупности все пособия, предоставляемые членом Организации в силу настоящей Конвенции, исключая семейное пособие и пособие в связи с трудовым увечьем, если данное пособие предоставляется в рамках особой системы обеспечения".

Следует отметить, что хотя Конвенция и гарантирует, что трудящийся не будет выплачивать более половины взноса в систему социального страхования, она, тем не менее, не содержит никаких формальных требований относительно того, как следует иначе разделять расходы, кроме положения о том, чтобы это не было обременительным для лиц с небольшими средствами, и чтобы учитывалось экономическое положение государства и подлежащих обеспечению лиц.

Финансирование государством и нанимателем

В СССР и некоторых других странах Восточной Европы трудящиеся не платили никаких взносов.

В других странах государство субсидировало систему социального обеспечения. Государственные субсидии могут быть различных видов: например, фиксированная часть каждой выплачиваемой пенсии; выплаты, пропорциональные взносам предпринимателей и трудящихся; фиксированные ежегодные государственные финансовые дотации (субвенции) или просто суммы, требуемые для покрытия возникающего дефицита. Субсидии могут также иметь косвенную форму, например, когда система медицинского страхования использует государственные больницы и выплачивает меньше фактических расходов за лечение своих пациентов. Государство может взять на себя все или большую часть расходов, связанных с некоторыми пособиями, которые имеют особое значение для социального благополучия, например на семейные пособия или на национальную службу здравоохранения.

Семейные пособия предоставляются либо в рамках общей системы, финансируемой за счет налогообложения, либо в рамках системы страхования, единственными плательщиками взносов в которую в большинстве случаев являются предприниматели.

Расходы на пособия в связи с производственным травматизмом в большинстве стран несут только предприниматели. Соединенное Королевство является одной из немногих стран, которые на трехсторонней основе финансируют денежные пособия, выплачиваемые из системы страхования от трудового увечья. Однако есть ряд стран, где расходы на пособия в связи с временной потерей трудоспособности и болезнью полностью или частично покрываются на счет медицинской страховки. В некоторых странах предприниматели выплачивают взносы в систему страхования от трудового увечья, размер которых подсчитывается исходя из среднего риска класса, к которому принадлежат данные предприятия (система различных рейтингов). В некоторых случаях

даже предусматривается корректировка взноса в сторону повышения или понижения в зависимости от количества несчастных случаев на данном предприятии (поощрительная рейтинговая система); иногда полагают, что такая процедура способствует принятию мер безопасности. Тем не менее, в других системах финансирование страхования от трудового увечья осуществляется всеми предприятиями по единообразной шкале. Если система основана на принципе ответственности предпринимателя, то последний обращается к частной страховой компании для покрытия рисков, связанных с трудовым увечьем, и в этом случае взносы устанавливаются исходя из вышеуказанных принципов дифференциации и поощрения.

Методы фиксирования взносов

Взносы, выплачиваемые застрахованными лицами и предпринимателями, могут представлять единообразную сумму для всех застрахованных лиц или увязываться с доходом (т.е. размер взноса зависит от уровня заработной платы).

В тех случаях, когда действует правило о единообразных ставках взносов, пособия обычно выплачиваются по твердым ставкам. Эта система является простой и понятной, и ею легко управлять. Вместе с тем, она имеет строго регрессивный характер, так как взносы, выраженные в виде пропорциональной доли от заработной платы, представляют более серьезную нагрузку для низкооплачиваемых трудящихся, чем для остальных застрахованных лиц. Эта система может быть уместной в тех случаях, когда ставится цель обеспечить определенный минимальный уровень пособий, и не подходит, когда нужно предоставлять пособия, размер которых зависит от уровня заработной платы. Тем не менее, иногда в рамках систем страхования, увязывающих размер пособий с заработной платой, можно обнаружить случаи выплаты взносов по единым ставкам. Это происходит, когда к этой системе в добровольном порядке присоединяются самостоятельно занятые лица или люди, не имеющие работы, чтобы получить право на пособия, выплачиваемые по твердым ставкам.

Что касается взносов, увязываемых с размером заработка, то они могут фиксироваться в виде прямой процентной доли от заработной платы или устанавливаться на основе классов заработной платы, для каждого из которых существует твердая ставка взносов. В любом случае на практике обычно не учитывают заработки сверх установленного верхнего предела для определения размера взносов или пособий. Разумеется, такой предел не должен

быть слишком низким. Он должен устанавливать "вилку" заработной платы, в пределах которой размер пособий, зависящий от зарплаты, имел бы реальное значение для большинства трудящихся. (Иногда выступают за то, чтобы не устанавливать этот предел на слишком высоком уровне и оставлять определенные возможности для деятельности частных систем пенсионного обеспечения, дополняющих государственные системы). Взносы, зависящие от размера заработной платы, можно считать более сбалансированными, чем взносы, устанавливаемые по единым ставкам, особенно когда применяется прогрессивная процентная шкала, позволяющая низкооплачиваемым трудящимся вносить меньшую долю, чем лица, получающие по высшим ставкам. Иногда утверждают, что установление верхнего предела размера взносов противоречит общему принципу солидарности, который лежит в основе социального обеспечения. В тех случаях, когда такие пределы существуют, они пересматриваются в соответствии с изменениями экономических показателей и могут быть полностью отменены.

Инвестирование резервных фондов

Средства, накапливаемые в рамках системы финансирования пенсий из текущих доходов и представляющие собой резервы для покрытия непредвиденных расходов, следует направлять на краткосрочные инвестиции с высоким уровнем ликвидности. Другие резервы, образующиеся в результате применения методов финансирования с накоплением капитала, можно направлять на долгосрочные инвестиции.

Основные принципы, которыми следует руководствоваться при инвестировании фондов социального обеспечения, не отличаются от принципов других финансовых институтов: надежность, отдача и ликвидность. Однако помимо этого следует учитывать и еще один фактор: социальная и экономическая польза.

Надежность и безопасность инвестиции зависит не только от сохранения в номинальном выражении вложенного капитала, но и от поддержания его реальной стоимости. Это означает, что при инвестировании капитала следует стремиться к его увеличению. Поддержание реальной стоимости капитала имеет большое значение в периоды инфляции, поскольку это облегчает процесс корректировки пенсий, который необходимо осуществлять для компенсации потери покупательной способности, вызванной ростом стоимости жизни.

Отдача от инвестиции имеет особое значение для резервных фондов, из которых выплачивают долгосрочные пособия. Чистый

размер дохода по этим инвестициям, должен быть, но крайней мере, равен процентным ставкам, устанавливаемым на основе актуарной оценки. В противном случае придется привлекать дополнительные ресурсы сверх предусмотренных актуарием. В любой финансовой системе, действующей на основе принципа предварительного финансирования (полного или частичного) пособия, нужен удовлетворительный доход на инвестируемые фонды, чтобы средства, необходимые для покрытия текущих расходов, оставались в разумных пределах.

Ликвидность инвестиции прямо связана с прогнозируемым потоком поступающих наличных средств и с расходами системы. Инвестиции резервных фондов, нужных для покрытия краткосрочных обязательств, следует осуществлять таким образом, чтобы их можно было легко реализовать. С другой стороны, инвестирование резервных фондов для выплаты долгосрочных пособий, финансируемых за счет методов, связанных с накоплением капитала, может осуществляться в долгосрочные ценные бумаги и не обязательно должно быть легко реализуемым. Инвестиции провидентных фондов обычно носят долгосрочный характер; однако, следует тщательно проектировать будущие поступления наличных средств в провидентные фонды, ибо, когда наступает время платить пособия, они выплачивают всю сумму кредита своего члена и не осуществляют периодические (небольшие) выплаты.

Наконец, после решения проблем надежности, доходности и ликвидности, фонды социального обеспечения, по мере возможности, следует инвестировать с целью общего улучшения качества жизни в стране. К этой категории относятся инвестиции в инфраструктуру здравоохранения и образования, а также в предприятия, создающие возможности для занятости. Один из важных принципов, однако, состоит в том, чтобы эти фонды инвестировались только через финансовых посредников и внимание руководства системы социального обеспечения не отвлекалось от решения главной задачи: обеспечения эффективного действия системы.

Актуарные расчеты

Системы социального страхования (особенно системы пенсионного обеспечения), создаваемые без актуарной подготовки или с явным нарушением актуарных требований, в долгосрочном плане не оправдывают ожидания своих участников. Даже если система построена на доброкачественной актуарной основе, ее деятельность может потерять эффективность в результате

непредвиденных изменений. Именно по этой причине в Конвенции 102 содержится требование том, чтобы правительства периодически осуществляли проверку активов и пассивов систем социального обеспечения, чтобы обеспечить поддержание платежеспособности этих систем и устанавливать ставки пособий и взносов на основе актуарных оценок.

Сложившаяся в России система финансирования и управления средствами по социальному страхованию

Сложившаяся в условиях социалистической плановой экономики система, в силу традиции именуемая социальным страхованием, значительно отличается от любых подобных систем в других странах.

Наиболее характерные отличия данной системы отражаются в следующем:

- предельная централизация страховых резервов;
- всеобщность охвата и полная унификация условий страхования;

- как правило, отсутствие зависимости получения выплат от размера взносов и срока участия в системе;

- отсутствие экономической обоснованности нормативов страхового покрытия и источников формирования страховых взносов;

- односторонний характер финансирования (исключительно за счет работодателя);

- увязка права на получение пособия с исполнением иных, кроме страховых, обязательств (например, непрерывный трудовой стаж, участие в выборных органах и т.п.).

Указанные черты исходят из практики, когда:

- государство выступало единоличным собственником всех средств производства и результатов труда;

- существовала монополия покупателя на «рынке труда» при всеобщем принуждении к труду на условиях, установленных самим работодателем;

- отсутствовала потребность в управлении издержками для повышения конкурентоспособности произведенных товаров;

- отрицалось право сторон на установление договорных условий труда и вознаграждения за него.

Очевидно, что в сегодняшних условиях такая система социального страхования является неприемлемой и является одной из причин глубокого кризиса экономики.

Большинство видов социального страхования покрываются исключительно за счет средств работодателя. Так, им выплачиваются пособия по временной нетрудоспособности, по

беременности и родам, по медицинскому страхованию и т.п. Общий объем страховых взносов составляет 40,5 % от фонда оплаты труда, а если быть более точным - от любых выплат физическому лицу. При этом суммарные страховые взносы работников составляют всего 1 % от их заработка.

Помимо прочего, на многие выплаты страхового характера (например, по беременности и родам) начисляются страховые взносы. А также сохраняется обязанность уплаты страховых взносов за лиц, для которых страховой случай уже наступил, как это происходит в случае с работающими пенсионерами.

Большинство резервов используются в централизованном порядке, распределяются и контролируются на федеральном уровне, что создает условия для злоупотреблений и препятствует участию других социальных партнеров, организация и влияние которых наиболее сильно на местах, в формировании условий и порядка ведения страхования.

Примерные направления организации финансирования страховых схем и управления аккумулируемыми средствами

Страхование по безработице

Наиболее характерным является пример организации страхования по безработице. Опыт большинства стран показал, что излишне щадящие условия предоставления пособий по безработице препятствует эффективному использованию средств и не стимулирует лиц, утративших работу, к ее поиску.

С другой стороны, сегодняшняя схема не создает условий для роста предложения рабочих мест в соответствующем регионе и имеет характер прямых трансфертов, что стимулирует спрос с неадекватным его товарным наполнением.

Исходя из изложенного, представляется целесообразным пересмотреть сложившуюся схему предоставления пособий по безработице и организации данного вида страхования с учетом следующих посылок:

- страховые взносы уплачиваются наемными работниками на паритетных началах с работодателем и за счет доходов (прибыли) до налогообложения;

- средства аккумулируются в регионе, где они уплачиваются, и не перераспределяются на вышестоящий уровень;

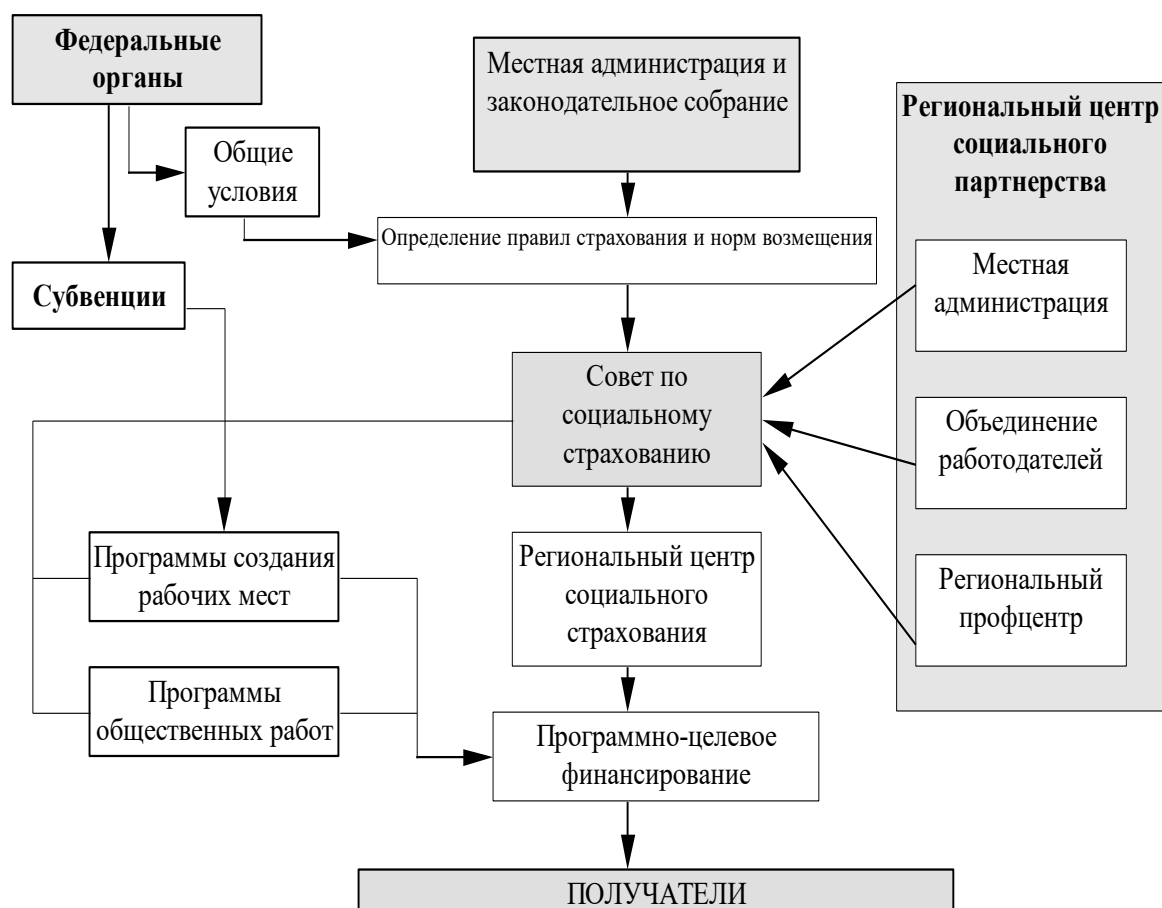
- пособия по безработице уплачиваются лицам, не имеющим работы свыше 2 месяцев при условии отсутствия работы соответствующей квалификации и сроком не более 6 месяцев;

пособия не выплачиваются лицам, отказавшимся пройти переподготовку по специальностям, требующим не меньший имеющегося у лица образовательный (квалификационный) ценз или отказывающимся участвовать в общественных работах;

лица, не работающие по найму либо не работавшие в течении последнего года, самозанятое население, работники семейных и аналогичных предприятий и кооперативов не могут получать пособия по безработице;

пособия неквалифицированным работникам выплачиваются, как правило, при условии участия в общественных работах.

Общая схема организации финансирования данного вида страхования и управления страховыми резервами может выглядеть следующим образом:



В рамках предлагаемой структуры распределение полномочий позволяет федеральным органам устанавливать наиболее общие требования по социальному страхованию на случай безработицы, а также влиять на промышленную политику региона через субвенции.

Предприниматели получают возможность направлять страховые резервы через систему программ промышленного развития и создания новых рабочих мест на формирование необходимой им инфраструктуры и расширение наиболее

прибыльных производств. В рамках таких программ могут быть получены наиболее дешевые кредитные ресурсы.

Участие профцентров, чьи различия во взглядах менее заметны на местах, позволит обеспечить согласование интересов работников и работодателей в вопросах страхования при соблюдении уровня конкурентоспособности предприятия.

При этом на уровне региона все стороны смогут обеспечить эффективный текущий контроль за деятельностью системы и соблюдением ею условий страхования.

Страхование по временной нетрудоспособности (болезни)

Данная страховая схема должна быть направлена на снижение издержек работодателя, связанных с оплатой различных видов пособий, таких как пособий по болезни, по беременности и родам, оплачиваемые за счет средств работодателя с одновременным четким разделением по источникам финансирования и условиям предоставления.

В рамках данного вида страхования целесообразно сформировать три программы:

- страхование по болезни;
- страхование по беременности и родам;
- страхование на случай смерти по болезни.

При этом предусматривается соблюдение следующих принципов и норм, соответственно по каждой из программ.

При страховании по болезни оплачиваются лишь дни временной нетрудоспособности, следующие за 3-м днем. Нетрудоспособность сроком менее 3-х дней не компенсируется. Оплата взносов производится на паритетных началах работодателем и наемным работником. При этом страховые взносы работодателя относятся на себестоимость или прибыль до налогообложения, а работника - на доходы до налогообложения. Оплата страхового возмещения производится страховой компанией. Охвату данным видом страхования подлежат все работники, работающие на постоянной основе и отработавшие до наступления нетрудоспособности не менее 1 месяца.

Страхование по беременности и родам осуществляется исключительно за счет средств работодателя и распространяется на всех работников, работающих на постоянной основе (независимо от пола). Выплата производится страховой организацией по совместному заявлению работодателя и застрахованного. Страхованию подлежат расходы работодателя, необходимые на выплату пособия.

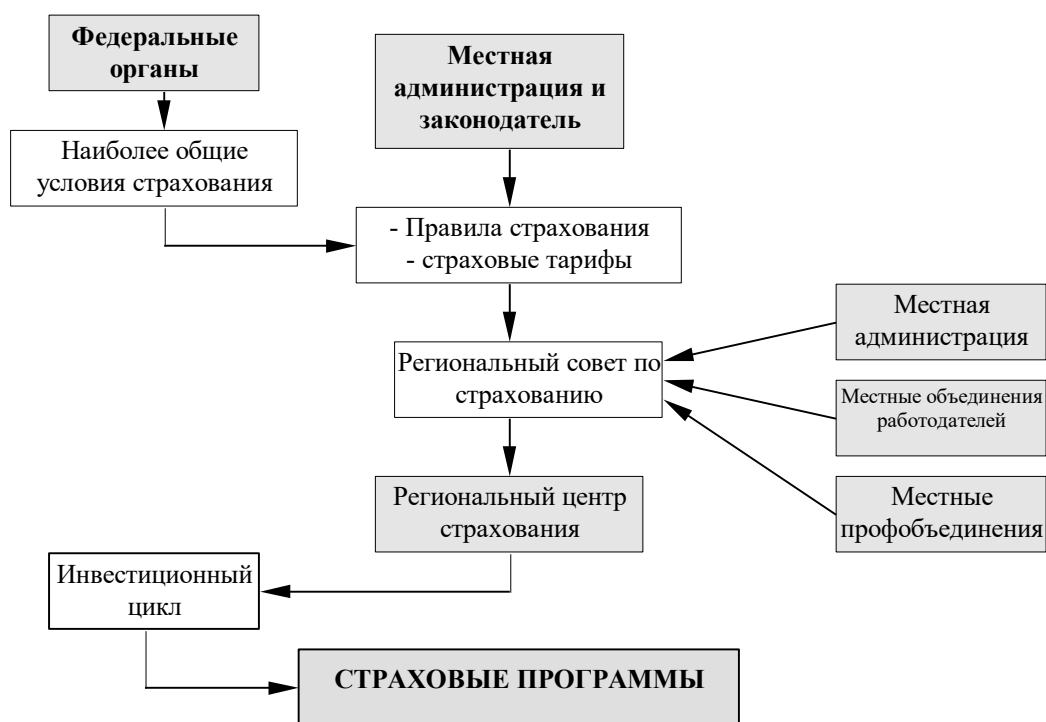
Страхование на случай смерти по двум предшествующим программам включается (учитывается) страховщиком в тариф и обеспечивается в рамках реализации указанных программ. Страхованию подлежат лишь работники, работающие на постоянной основе не менее 1 месяца.

Однако за счет средств самих работников может осуществляться страхование на случай смерти членов семьи и лиц, находящихся на иждивении работника.

Все вышепоименованные программы должны включать в себя инвестиционный цикл. При этом в качестве инструментов могут использоваться наиболее надежные финансовые инструменты, федеральные и местные займы или местные инвестиционные программы.

Наличие инвестиционного цикла позволит уже на первом этапе снизить фактические затраты работодателей и работников на финансирование системы, а в последующей - планомерно снижать тарифы при неухудшении условий обеспечения.

В рамках данной группы программ целесообразно также осуществлять страхование отпуска, который правомерно рассматривать как предупредительное мероприятие по поддержанию здоровья и трудоспособности работника. При этом выплаты компенсаций за отпуск будут осуществляться без начисления страховых взносов по другим видам страхования. Финансирование данной программы должно полностью осуществляться за счет работодателя.



Страхование по инвалидности и профессиональным заболеваниям

Данная программа организуется по принципу, соответствующему изложенному выше в отношении страхования по нетрудоспособности и также должен подразделяться в связи с имеющимися законодательными подходами на ряд подпрограмм:

подпрограмма страхования от полной утраты трудоспособности;

подпрограмма страхования от утраты частичной трудоспособности;

подпрограмма страхования предпринимателя от расходов по выплате компенсации за нанесение вреда (гражданской ответственности).

Во всех случаях допустимо говорить о снижении норм защищенности отдельных групп и отказе от их страхования в силу того, что они не подвергаются рискам трудового увечья. При этом следует воспользоваться упоминавшимся ранее международным опытом организации донного вида страхования и рекомендациями по охвату им наемных работников.

Дополнительные страховые схемы

а). В настоящее время существуют серьезные трудности с оплатой расходов в связи со смертью. Предложения независимых страховщиков людей не убеждают, поскольку существует слишком много моментов, на которые те влиять не могут. В этих условиях

местные органы власти могут взять организацию программы ритуального страхования под своих гарантии на себя.

Подобный подход актуален по ряду обстоятельств, среди которых особо выделяется тот факт, что региональные и, особенно, местные власти имеют реальные рычаги влияния на соответствующие бюро и иные учреждения, а также реально несут расходы за лиц, не имеющих родственников либо умерших неопознанными, либо родные которых не имеют средств на погребение.

б). В качестве другой дополнительной программы может быть использовано «квазиобязательное» страхование жилья от огня собственниками.

В предшествующий период оно существовало в сельской местности и являлось обязательным для индивидуальных застройщиков.

В условиях появления приватизированного жилья поле для данного вида страхования расширилось, однако ранее осуществлявшая его государственная организация стала коммерческой, что привело к фактической ликвидации данного вида страхования.

Вместе с тем, его социальная значимость весьма велика. Не говоря уже о том, что накопленные страховые премии являются возможным источником нового строительства. Причем следует иметь в виду, что данный вид страхования через механизмы арендной платы могут быть распространены на арендаторов муниципального жилья. А это делает охват практически всеобъемлющим.

Указанные дополнительные программы не исчерпывают всего списка возможностей и являются лишь примером возможных направлений развития обязательных и специфических добровольных видов страхования на территориях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «РЕКОМЕНДАЦИИ к составлению целевой комплексной программы «Труд» по Омской области» - Омское областное правление научно-экономического общества. Областной Совет НТО. Дом техники НТО.: Омск, 1986- с.5-21.
2. «Комплексная программа социального развития и повышения народного благосостояния: сущность, структура, предпосылки реализации»- М.: НИИтруда Госкомтруда СССР.1988- с.8-77.
3. Стефан Шмидхейни и члены Совета предпринимателей. «Смена Курса»- М.: "Геликон", 1994.- разделы 1-XV
4. Абалкин Л.И. Вызовы нового века. - М.: Институт экономики РАН, 2001.- с. 53-60.
5. Акумова Н.В., Ярмольчук В.Г. Коллективно-договорные формы регулирования заработной платы. Гл 2: Зарубежный опыт социального партнерства- М.: «Социум»,2000.
6. Обзор экономической политики в России за 2000 год./ Бюро эконо. анализа .- М.: ТЕИС,2001.- с.197- 261.
7. Сорокин Д.Е. Вызовы нового века и стратегический ответ России. Доклад на заседании Ученого Совета, 25 октября 2001 г., М.: Институт экономики РАН, 2001.- с.14-47.
8. Актуальные проблемы социальной безопасности./Под ред. А.В. Савича/- Санкт-Петербург, «Метрополис», 2001.- с. 99.
9. Буассонна Ж. Борьба с безработицей и реорганизация труда: размышления в связи с исследованием, проведенным во Франции // Междунар. обзор труда, - М., 1997. – Т. 135, - № 2. – С. 3-14
10. Вердые Ж.-М. Вклад международных стандартов в области труда в трудовое законодательство Франции // Там же. – 1994. – Т. 132, - №4/6. – С. 117-130
11. Озаки М. Трудовые отношения и организация труда в промышленно развитых странах // Там же. – 1997. – Т. 135, - №1/2. – С. 65-87
12. Борисюк В. И., Геевский И.А. Основы трудового законодательства США // США: ЭПИ. – М., 1995. – №9. – С. 83-95
13. Профсоюзы и проблемы социально-экономической борьбы пролетариата / Отв. ред. Ершов С.А. – М.: Наука. – 1985.

14. Профсоюзы на капиталистических предприятиях(организационная структура, формы, методы и направления деятельности) / Отв. ред. Ершов С.А. – М.: Наука, 1991.
15. Супян В.Б. Акционерная собственность работников как инструмент мотивации // США: ЭПИ. – М., 1995. – N2. – С. 3-9
16. Цысина Г. Колдоговор в системе трудовых отношений // Сов. профсоюзы. – М., 1991. – N8. – С. 96-99, 105
17. Соболев Э.Н., Степанчикова Н.О. Трудовые конфликты на Российских предприятиях: экономический и правовой аспекты.- М.: Институт экономики РАН, 2001./Препринт доклада/
18. Амирбегов М.Р. Теория времени или принцип становления форм материи.- М.: 2002.- с.67-69.
19. Охране труда - комплексный подход: материалы к учебным семинарам. / Коллектив авторов: Глазков В.В., Бугаев А.Н., Штырков Н.В., Оноприенко В.И., Скороделов С.А., Мельников В.В., Синев В.Г./ М.: Институт экономики РАН, 2000 г.
20. "Права и обязанности работодателя и работника. Методическое и практическое пособие для руководителя предприятия" - М.: «Институт риска и безопасности», 2002 г.
21. Jackson M.P. An introduction to industrial relations. – L. – N.Y., Routledge, 1994. – XIV, 393 p.
22. Social partners prepare for 1998 bargaining round// Europ. Industrial relations rev. –L., 1997.- N286.-P. 1
23. Coulthard F. Non-union bargaining: enterprise flexibility agreements // J. Of industr. Relations.-Oxford, 1996. – Vol. 38, N3. – P. 339-358
24. Hince K., Harbridge R. The employment contracts act: an interim assesment // New Zealand j. of industr. relations. - Wellington, 1994. – Vol. 19, N3. – P.235-255
25. Jackson M. Introduction to industrial relations. – L.; - N.Y.: Routledge, 1994.
26. Slomp H. Between bargaining a. politics: an introduction to European labour relations. – Westport (Conn.): Praeger publ., 1996. – 234 p.
27. Social partners prepare for 1998 bargaining round // Europ. indastr. relations rev. – L., 1997. – N286. – P.I.
28. World labor report / Intern. labour organization. – Geneva: ILO, 1997. – 1997-1998: Industrial relations, democracy and stability. –

283 p.

----***

*12.08.2025. (с) Оноприенко Владимир Иванович**.

**Оноприенко Владимир Иванович – доктор экономики и коммерции, кандидат экономических наук ((ВАК СССР, 1979г.), с.н.с. (ВАК СССР), гранд доктор философии (Grand PhD), профессор, главный редактор и учредитель (2012) электронного научного журнала «Ноосфера Общество Человек», (Москва)-<http://noocivil.esrae.ru/>,
(с) Открытая Ноосферная Академия.(ОИС) UIN 07N-4B-9C, 2025