

Возможности реформирования социальной защиты «по немецкому образцу» в современной России

И.А. ГРИГОРЬЕВА

В статье освещены подходы к реформированию российской системы социальной защиты по образцу германского «рыночного социального государства». Показано, на какие институциональные нормы опиралось введение первого страхового законодательства О. фон Бисмарка в конце XIX в. С точки зрения автора, основой системы социальной защиты должна быть пенсионная система с четко выраженной страховой частью. Однако реформирование пенсионной системы, начавшееся в 1990 г., так и не привело к серьезным изменениям в механизме формирования пенсий и повышению уровня возмещения утраченного заработка. В связи с этим обращение к германскому опыту социального партнерства в решении долгосрочных задач социальной политики до сих пор не потеряло актуальности.

Процессы трансформации социальной политики в России в период с начала 1990-х годов по настоящее время привели к противоречивым изменениям государства, экономики и гражданского общества. Проводившаяся в это время социальная политика характеризовалась спонтанностью и бессистемностью, а зачастую противоречила направлению экономических реформ. В сущности она сводилась к попыткам нейтрализации уже возникшей социальной напряженности, постоянно отставала и не могла предложить концепции согласованного развития государства, общества и экономики, понятной для россиян, а не просто позаимствованной где-то на Западе. Значение государства в социальной политике постоянно уменьшалось, в то же время значение его как института, способного обеспечить более справедливое распределение выгод от рыночной экономики, росло. Во-первых, именно таковы ожидания населения по отношению к государству, а во-вторых, только сильное правовое государство может обеспечить развитие самой рыночной экономики, поскольку оно создает устойчивые и общезначимые нормы взаимодействия – законы.

Отметим, что социальная защита/политика социальной защиты является лишь одним, и возможно не приоритетным, направлением социальной политики. В более сбалансированных моделях социального развития и социальной политики социальная защита может быть вторичной по отношению к образовательной политике, политике занятости, оплаты труда и т. д. Однако в условиях России, где наблюдается довольно

устойчивая тенденция привыкания значительной части населения к субкультуре бедности, к весьма низкому качеству жизни [Муздыбаев 2005; Шкаратан 2005], значение социальной защиты в профилактике эксклюзии и разрастания социального дна, скорее, растет. Управленческий и системный кризис, в котором давно находится государство, прямо влияет на отношение населения к любому реформированию. Сохранение регулируемой государством социальной защиты, пусть в самой примитивной, пассивной форме разовой социальной помощи, – важнейшая предпосылка сохранения минимального доверия к государству.

Отсутствие устойчивых перспективных социально-экономических стратегий как на уровне основных субъектов социальной политики, так и на уровне поведения индивидуальных социальных акторов, актуализирует необходимость корректировки выбранного в начале 1990-х годов либерального направления реформирования социальной политики, что осознается и властью. Так, в 2000 г. российское правительство провозгласило курс на «субсидиарное социальное государство» в России [План действий 2000]. Упоминание о субсидиарных принципах разворачивало дискуссию о взаимоотношениях граждан и государства в иное русло, чем это предлагалось в 1990-х годах. Если либеральный индивидуализм России чужд, то это не значит, что отрезаны все пути развития. В конце концов именно либеральная модель развития привела человечество к опасной черте, когда безудержный экономический рост одних государств поставил другие, да и человечество в целом, на грань катастрофы.

В сегодняшнем интересе к социальному рыночному хозяйству (СРХ) и реформам Л. Эрхарда также очевиден поиск «нового лекарства» для разбалансированного российского хозяйства и общества, застрявшего в состоянии аномии и беспорядка. Этот интерес подпитывается известным сходством между состоянием экономики послевоенной Германии и современной России, а также распадом прежней нормативной системы и отсутствием позитивного консенсуса, необходимого для реального восстановления равновесного и справедливого порядка, как основы понимания мира [Сидорина 2006, с. 8]. Но возможность заимствования любого опыта зависит от наличия определенных предпосылок, традиций и институтов в стране, которая хотела бы реформироваться в данном направлении. С этой точки зрения и необходимо проанализировать германский опыт построения социальной защиты и возможности его использования в России.

В то же время «теперь мы оказались в новом тысячелетии. Мы живем во времени, кажущемся необычным, эпохальным, хотя многие из нас убеждены, что новый, качественно другой социальный порядок невозможен. Социология может быть помещена между известной, названной “индустриальным обществом как оно есть”, – и неизвестной,

развивающейся, пока безымянной, общественной формацией. И если это так, то положения наших классиков могут потерять свою силу; типологии и наборы концепций, так тщательно развиваемые поколениями социологов, могут стать неэффективными. Как же постичь то, что развивается? Какой вид социологии должны мы приветствовать в наступающем веке?» [Esping-Andersen 2001, p. 60].

Социальная политика и социальное партнерство в Германии и России

Развитие социальной политики в современном обществе пронизано различными взаимодействиями между государством, экономикой и гражданским обществом. Это регулируемые государством через установление правовых норм отношения собственности, занятости, налогообложения, реализация прав человека на образование, здоровье и т. д. Социальная политика должна выступать в качестве института, важной функцией которого является разблокирование этих взаимодействий. Поэтому в теоретической рефлексии социальной политики акцент должен постепенно быть перенесен с анализа прямых политико-управленческих воздействий на общество на изучение процессов координации и партнерства в деятельности различных социальных структур в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества в целом.

В широком смысле социальная политика – это интеграция средств и механизмов взаимодействия, посредством которых центральная, региональная и местная власти (законодательная и исполнительная), экономические механизмы и структуры гражданского общества влияют на жизнь населения, обеспечивая социальное равновесие и развитие. Соответственно приоритетным следует считать изучение интегративных механизмов взаимодействия населения и власти, в роли которых, очевидно, выступают законы, социальное страхование и налогообложение, социальные блага и услуги и т. д. За последние 12–15 лет трансформация постсоциалистических социальных институтов привела к юридическому закреплению принципа равенства различных организационно-правовых форм реализации социальной политики, а следовательно, партнерства множества ее субъектов. Таким образом, как по горизонтали, так и по вертикали управления социальная политика может реализовываться множеством взаимодействующих государственных и негосударственных субъектов (организаций), а правовое регулирование постепенно должно приходить на смену административным методам управления.

Поэтому весьма актуальной стала проблема обнаружения границ между секторами общества, *пределов управленческих действий государства в отношении экономики и*

общества. Как и во многих случаях, вопрос не в полном отказе от вмешательства государства, а в определении границ и методов интервенции, в том, как сделать вмешательства поддерживающими, а не разрушающими самоорганизационные процессы. Социальная политика, которая является, безусловно, систематическим и системным вмешательством в экономику, должна быть правильно выстроена не только тактически, но и не приводить к социально-экономическому разбалансированию в долгосрочной перспективе. Так, Р.М. Нуреев подчеркивает, что «концепция СРХ представляла альтернативу и чистому либерализму, и плановой экономике, и даже олигархическому капитализму. Важно, однако, чтобы регулирование свободы осуществлялось не сверху, а снизу, чтобы существовала органическая взаимосвязь между свободой, самостоятельностью и ответственностью. Если этот баланс нарушается, то нарастает зависимость людей от государства, а свободные граждане превращаются в послушных подданных» [Нуреев 2006, с. 6] Этот же процесс Ю. Хабермас называл превращением граждан в зависимых от государства клиентов [Хабермас 1993].

На Западе давно стало привычным распределение «социальной ответственности», связанное с тем, что за разработку и реализацию социальной политики отвечает не только государство, но и экономические акторы-партнеры, т. е. работодатели и работополучатели/собственники и наемные работники. Такое распределение обязанностей складывалось столетиями и называется социальным партнерством. Последнее является формой контрактных, договорных отношений, частным случаем «общественного договора» Руссо [Руссо 1998]. Развитие буржуазного общества, развитие прав и свобод всех членов общества, провозглашенных в 1789 г. в «Декларации прав человека и гражданина», привели к оформлению целого ряда идей, связанных с защитой социальных прав человека. Защита социальных прав понимается как защита от потери доходов на тех этапах жизни или в тех жизненных ситуациях, когда человек становится нетрудоспособным. Хотя индивиды предполагаются свободно взаимодействующими в рамках, установленных обычаями и законом, спросом и предложением, фактически их взаимодействие подразумевает наличие институтов права и государства как гарантов выполнения взаимных контрактных обязательств. Отсутствие правового поля не только парализует «невидимую руку» рынка, но и делает непредсказуемыми взаимодействия социальных партнеров, разрушает контрактные отношения.

Так, отношения в рамках обязательного социального страхования, на наш взгляд, представляют собой пример потенциально очень устойчиво сбалансированных взаимодействий, если нормы участия/включения/возмещения при наступлении страхового случая конструируются государством на основе экономизированного понимания

эффективности социального страхования, с одной стороны, и неукоснительно соблюдаются контрактными/корпоративными партнерами взаимодействия, с другой.

Уже в XVII–XVIII вв. у теоретиков «общественного договора» обосновывается «неестественный» характер социальных отношений, базирующихся не на традиционных связях, а на добровольных соглашениях. Договоры страхования рассматривались как один из видов подобных соглашений, ограждавших от рисков потери имущества или товаров. Идея распространения страховых соглашений на людей в связи с риском потери дохода возникает в конце XVIII в. Однако она сразу столкнулась с возражением, что применение принципа страхования к людям будет подрывать чувство личной ответственности и провоцировать беззаботное отношение к своему будущему. Роль государства в системе социального страхования связана с решением тех задач, которые не удастся решить на основе добровольного обмена между независимыми друг от друга обладателями прав собственности. Подробно дискуссия между либералами, настаивавшими на личной ответственности каждого гражданина и собственника, и социалистами, апеллировавшими к социальной солидарности, описана французским исследователем П. Розанваллоном [Розанваллон 1997, с. 20–26].

Модель социальной политики, которая базируется на системе обязательного социального страхования, организуемой и финансируемой «социальными партнерами», часто называют по месту возникновения германской или по имени родоначальника, моделью Бисмарка. Поскольку система обязательного (государственного) социального страхования наемных работников является основой различных моделей социальной политики, а социальные государства Западной Европы добились очевидных успехов в решении ее задач, исторический опыт Германии заслуживает серьезного анализа.

Обновление подходов к развитию экономики, предложенное «школой Ойкена», и развитие «социального рыночного хозяйства» (СРХ), по оценке зарубежных ученых, оставило практически без изменений подходы к социальной политике [Abrahamson 1993]. Безусловно, введение пособий социальной помощи для малообеспеченных в начале 1970-х годов говорит о либерализации, о введении «кейнсианских» элементов в СРХ. Несмотря на помощь малообеспеченным или именно благодаря ей, последние десятилетия численность маргинальных или социально исключенных групп, пользующихся «заботливостью» государства, растет. Это, с одной стороны, подтверждает известное в практической социальной работе правило, что идентификация новой группы, имеющей право на пособие, приводит к быстрому росту ее численности. С другой – порождает вполне справедливое недовольство работающих, которые считают (как налогоплательщики), что государство должно заботиться только о тех, кто действительно

не может себя обеспечивать. Это основной пункт «скрытого контракта» между законопослушными гражданами и государством.

В настоящее время в Германии, где налогоплательщики раньше всегда были весьма дисциплинированными, растет число нарушителей налоговой дисциплины. Впрочем, имеющаяся статистика не разделяет налогоплательщиков на бывших западных или восточных, что существенно. Ведь рост числа неплательщиков в последние годы может быть обусловлен и общей постсоциалистической болезнью восточных немцев. Но и процедуры контроля за более обоснованным предоставлением помощи дорогостоящи, бюрократизируют и обезличивают социальное государство, а в чем-то и нарушают права граждан. Поэтому в Германии начались социальные реформы, ставящие целью ограничение государственной поддержки трудоспособной части малообеспеченных граждан.

«Социальное партнерство» между государством и гражданами в России последних 15–20 лет складывается довольно противоречиво. Конституция РФ 1993 г. в ч. 1 ст. 7 провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Ключевые понятия здесь — «достойная жизнь» и «развитие человека». Существует много трактовок категории «достойная жизнь» по степени обеспеченности предоставляемыми государством благами. Долгое время считалось, что социальная стандартизация должна стать новой сферой регламентации важнейших параметров социального развития. Построение системы социальных стандартов могло бы стать главным звеном новой социальной политики. Однако Правительство РФ оказалось весьма непоследовательным в решении задач социальной стандартизации. Так, перевод ряда натуральных льгот, предпринятый в начале 2005 г., в денежную форму немислим без минимальных стандартов обеспечения. Без стандартизированной нормативной базы этот давно обсуждавшийся переход вызвал, с одной стороны, активное недовольство населения, с другой – резкое увеличение бюджетных трат на финансирование льгот в денежной форме, с третьей – закрепил существующий порядок выделения множества привилегированных групп пожилых людей и высокий уровень социальной дифференциации среди них.

Поэтому отношения между государством и гражданами в России пока далеки от партнерских. Социальный контракт становится все более индивидуализированным, т. к. либерализуются традиционные социальные узы, растет трудовая и территориальная мобильность, и, в какой-то мере, возможности социального развития. С другой стороны, в отличие от Запада, в дифференцированном российском обществе, особенно в

провинции, люди далеко не столь свободны от социальных форм индустриального общества – собственности или дохода, профессиональной стратификации, семьи, гендерного статуса и т. д. Индивидуальное планирование собственной жизни, связанное с индивидуальной же ответственностью за риск выбора, оказывается менее эффективной стратегией выживания, чем взаимопомощь и кооперация в обмене услугами, а где-то и натурализация потребления.

Исторические предпосылки развития германской модели социальной политики

До середины XIX в. во всех странах Европы, равно как и в России, семья являлась основным институтом поддержки нетрудоспособных лиц (детей, стариков, длительно болеющих и т. д.), а дополнением ей выступали частные и общественные (в том числе церковные) благотворительные учреждения, опекавшие одиноких лиц (нищих и убогих). Распад в связи с индустриализацией и урбанизацией многопоколенной семьи и сопутствующих ей социальных обязательств уменьшили семейные ресурсы, а наемный труд на промышленных предприятиях принес и новые возможности, и новые риски, которых не знал доиндустриальный уклад жизни.

Идея семейной солидарности как базового типа социальной солидарности помогла оформить идею «предприятия (корпорации) – большой семьи» и «государства – большой семьи». Речь шла о становлении механизмов финансовой ответственности через специальные виды страхования всех членов этих «новых семей» друг за друга. В социальном страховании был найден механизм, с помощью которого традиционные семейные механизмы солидарности были заменены другими, поддержанными и легитимированными государством системами безопасности и защищенности. Конечно, государству пришлось объяснять гражданам, почему целесообразно аккуратно платить взносы в систему социального страхования. Обязательному социальному страхованию предшествовали различные формы добровольного, в основном в виде «касс взаимопомощи», «компаньонажей», «рабочих клубов» и т. д. Возникло новое понятие – «рабочая солидарность», которое также подразумевало, что рабочий класс – большая семья, объединенная общими интересами.

Германской мысли того времени свойственна попытка осмыслить взаимосвязь таких социальных феноменов, как «государство – общность – личность – свобода», а не рассматривать изолированного от общества индивида как субъекта прав и свобод. Считалось, что человек должен быть связан с согражданами большим числом «уз», но это должны быть «узы» свободных союзов и корпораций, а не государства. Известный мыслитель того времени В. фон Гумбольдт настаивал на том, что государство не должно

выходить за пределы, связанные с необходимостью охранять граждан от внешних и внутренних врагов, другие же цели, считал он, чреватны нарушением прав граждан на самостоятельное решение собственных проблем. Учреждения государства, осуществляющие заботу о гражданах, имеют вредные последствия, в них господствует дух правительства, единообразия, считал Гумбольдт. «Многообразие, которое дается соединением многих, есть величайшее благо общества, оно теряется по мере усиления государственного вмешательства. Еще более от заботы государства страдают энергия деятельности и нравственный характер граждан». Кем много и часто руководят, подчеркивает Гумбольдт, тот легко отказывается и от предоставленной ему доли самостоятельности, считает себя свободным от забот и удовлетворяется тем, что ждет руководства свыше и подчиняется ему. Такой подданный считает себя свободным и от нравственных обязательств, и от законов, и уклонение рассматривает как выигрыш. Если каждый рассчитывает на заботливую помощь государства о себе, то еще охотнее предоставляет государству заботу о других гражданах. Государство, следовательно, ослабляет сочувствие к ближним и делает людей менее готовыми к оказанию взаимопомощи, поэтому оно должно брать на себя лишь «заботу о безопасности лиц, не достигших зрелого возраста или лишившихся вследствие сумасшествия и слабоумия употребления своих умственных способностей» [цит. по: *Гайм* 1898].

Сегодня, по истечении более чем полутора столетий, точка зрения В. фон Гумбольдта выглядит весьма прозорливой, однако в середине XIX столетия большинство социальных мыслителей волновал вопрос о том, как от правового и политического «уравнения» перейти к уравниванию общественному (от равных политических прав к равным социальным правам). Для решения вопроса были предложены политический радикализм К. Маркса, реформизм Э. Бернштейна и К. Каутского, а также теория «социального государства» Л. фон Штейна. Если В. фон Гумбольдт акцентировал задачу сохранения независимости личности от государства, то Л. фон Штейн пришел к выводу, что государство и его исполнительная власть должны взять на себя решение задачи «попечения об общественной нужде, дающего индивидууму физические условия личной самостоятельности» [*Штейн* 1874, с. 523].

На фоне такого общественного и теоретического климата впервые было введено принудительное (обязательное) страхование от несчастных случаев на производстве. Это произошло в Пруссии, в Промышленном уставе 1845 г.¹ Право издавать акты о страховых

¹ В то время Россия не отставала от Европы. В 1861 г. был принят закон о «вспомогательных товариществах» при казенных горных заводах. С этого момента на казенных заводах в обязательном порядке устраивались кассы страхования, а затем регулирование страхования от несчастных случаев осуществлялось в рамках Устава о промышленности.

обязательствах получили органы местного самоуправления, на территории которых располагались предприятия. Эта форма страхования распространилась и на другие страны, где со второй половины XIX в. стали приниматься законы об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. Судебные процессы позволяли на практике выработать понятие профессионального риска. К примеру, нанимая человека на определенную работу, предприниматель подвергал его определенному риску, связанному с той или иной профессией. Следовательно, материальная ответственность за этот риск ложилась на предпринимателя. Первый законодательный акт (закон) об ответственности предпринимателей за профессиональный риск был издан в Германии в 1871 г. Чуть позже возник институт добровольного страхования предпринимателей от убытков, возлагаемых на них данным законом. В целом система обеспечения увечных рабочих по форме приняла страховой характер. Если страхование являлось еще добровольным, то само обеспечение риска обрело для работодателя принудительный характер. Позднее законодательно было закреплено не только само вознаграждение пострадавшему, но и его способ через посредство страховых организаций.

Завершилось создание системы обязательного социального страхования в период 1883–1889 гг. под руководством канцлера Бисмарка. В 1883 г. был введен Закон о страховании потери трудоспособности в связи с болезнью, в 1884 г. – Закон о страховании в связи с несчастными случаями на производстве, в 1889 г. – Закон о страховании нетрудоспособности в старости. При этом в данных законах плательщиками выступали как трудящиеся, так и предприниматели, а в особых случаях и государство. Эти виды страхования стали обязательными для работающих, независимо от возраста, пола, профессии, квалификации и состояния здоровья. Они явились фундаментом немецкого «социального рыночного государства» [Государственное и административное устройство 1998, с. 69–73]. Таким образом, можно заключить, что Бисмарку в его модели социальной политики удалось обобщить и оформить юридически как нормы обычного права и общепринятых представлений о справедливости, так и уже институционально сложившиеся нормы экономических отношений. Это и обусловило устойчивость модели социальной политики «по Бисмарку».

Социальное страхование предложило убедительный ответ на вопрос, каким образом необходимые и желаемые гражданами социальные гарантии можно трансформировать в задачи государства, как и где государство изыскивает средства для этих целей, как они должны расходоваться и т. д. Ресурсы государства, как правило, формируются за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения. Налогообложение – чрезвычайно важная связь между государством, рынком и

гражданами, не менее древняя, чем нормы закона. Особые формы налогов, которые называются «социальные отчисления» (введенное российским законодателем понятие «единый социальный налог» плохо согласуется с этой традицией, но об этом ниже), направляются в специальные, уполномоченные государством же финансовые организации для управления. Поэтому более чем столетняя традиция называет средства социального страхования корпоративными, т. е. вносимыми работниками и работодателями, и характеризуется тем, что аккумулируются эти средства не в бюджете государства, а в специально созданных целевых финансовых организациях (фондах, больничных кассах), государственных, но внебюджетных.

Система государственного социального страхования, возникнув в Германии, быстро охватила практически все страны Европы, поскольку вместо социально-философских рассуждений о соотношении ответственности и солидарности в ее основу было положено понятие риска, которое можно объективировать и рассчитать степень риска. С точки зрения вероятности потери дохода можно рассматривать в одной плоскости риски, связанные с несчастными случаями на производстве, болезнями, безработицей и даже старостью. Важно то, что договор страхования как частный случай «общественного договора» делает выплату пособия зависящей от экономических условий и правовых норм, а не от щедрости государства-покровителя. Тем самым речь идет не о нравственных правилах, а об исполнении закона. Жесткая связь между трудом, заработком и возможностью получения компенсаций также способствует уменьшению зависимости от государства, увеличивая личную ответственность за социальную безопасность (защищенность). Технически эта ответственность всегда обеспечивалась системой индивидуального учета внесенных сумм (которую наши российские реформаторы пенсионной системы называют персонифицированным учетом взносов), в картотеках больничных касс или страховых обществ. При смене места работы страховая карточка была основным документом, подтверждавшим права работника на социальные выплаты. В этом ее принципиальное отличие от советской трудовой книжки, которая фиксировала стаж, а не накопленные суммы, почему в 1990-е годы подделка трудовых книжек или записей об особых видах стажа стала массовой. Впрочем, советская, а теперь и российская система пенсионного обеспечения/страхования во многом строится на перераспределительных началах, не связанных с законами рыночной экономики, а также на недоверии граждан к государству и друг к другу.

Основные черты германской модели социальной политики

Вопрос о том, сколько моделей социальной политики можно выделить и на каких

основаниях, не только дискуссионный, но и весьма сложный. В теоретическом плане он связан с тем, на каких основных социальных отношениях строится подход к социальной политике: солидарностных, обменных или иерархических. Более точно, может быть, следует говорить о разных типах обменов. Поскольку в современных обществах, как показал К. Поланьи [Поланьи 2002], сосуществуют разные типы обменов, причем доминирование рыночных отношений над ценностно-нормативными возникло сравнительно недавно, проблема социальной политики может заключаться в исследовании и проектировании национальных моделей с учетом степени развитости каждого из трех типов обменов. Современные исследователи также подчеркивают, что даже экономика не может функционировать, исходя из того, что человек в первую очередь стремится удовлетворять собственные экономические потребности. Чем выше уровень развития общества, тем большую значимость приобретает необходимость удовлетворения потребностей социальных [Шлехт 1999]. С этой точки зрения не кажется архаизацией подчеркивание значения принципа субсидиарности в «общеевропейском» подходе к направлению развития социальной политики, поскольку именно субсидиарный подход акцентирует значение внеинституциональных форм социальной защиты и ответственность каждого человека за себя и свое ближайшее социальное окружение – семью и соседей.

В последние годы проблемы развития моделей социальной политики и социального государства/государства всеобщего благосостояния стали активно обсуждаться именно с точки зрения разнообразия норм социальных обменов, что оказалось весьма плодотворным [Мау 2004]. Пионером данного подхода к отношениям, лежащим в основе социальной политики, очевидно, является Н. Луман [Luhmann 1991]. В работе об изменении форм помощи он еще в 1970-х годах показал, как развитие гарантированных государством форм помощи вытесняет взаимопомощь и другие возвратные формы помощи на периферию социального государства. Таким образом, и Луман, и Хабермас оказались весьма проницательными аналитиками и критиками немецкого социального государства, прояснившими механизмы взаимодействий, в ходе которых государство само способствовало росту числа клиентально зависимых людей, параллельно наращивая свое бюрократическое могущество. Произошло это в процессе ликвидации «двойного общества» – неразрешимой проблемы для немецкого социального государства, опирающегося на трудовые достижения/социальное страхование. Однако введение пособий по нуждаемости американского образца не только не ликвидировало бедность, но ускорило развитие кризисных явлений.

Германская модель имеет несколько названий. Некоторые называют ее

континентальной/европейской в соответствии с ее геополитической доминантой, другие предпочитают определение институциональной. Тем не менее центральный принцип (с точки зрения всех исследователей) один – акцент на институты рынка, корпоративное партнерство и обязательное социальное страхование под государственным наблюдением. Для хорошо организованных рабочих в процветающих отраслях результат может быть очень высок, поэтому существует еще одно обозначение: «модель трудовых достижений». Правда, войны и социально-экономические потрясения первой половины XX в. вели к тому, что пенсии то росли, то снижались параллельно с экономической ситуацией. Определенное, причем постепенно растущее соотношение между пенсиями и ростом доходов работающих удалось установить в 1950-е годы, что повысило благосостояние пенсионеров. Так, в 1980-е годы уровень возмещения утраченного заработка в пенсии достиг 70%, правда, при наличии стажа, равного 40 годам. Однако эта норма оказалась слишком высокой в ситуации старения населения и увеличения возраста дожития. Объединение Германии потребовало пенсионной реформы, и в 1992 г. были установлены единые нормы для всех территорий объединенной Германии.

В 1990-е годы по ряду позиций продолжался отказ от принципа «трудовых достижений» и шла постепенная либерализация социальной политики. Так, законодатель возложил на систему пенсионного страхования выполнение ряда задач, «подрывающих» принцип чистого страхования, но выравнивающих пенсионные права «восточных» и «западных» немцев. Для этого используются дотации государства, например на финансирование срока службы в армии, времени воспитания детей, которые раньше не включались в страховой стаж. На эти цели тратятся существенные суммы – 18–20% расходов на пенсии ежегодно. Чтобы уменьшить долю государственной дотации, с 1992 г. поставлены узкие рамки инвестиционной деятельности фондов, ибо безоговорочный приоритет должна иметь их платежеспособность, наличие резервов предстоящих периодов платежей.

Выплату социальной помощи, аналогичной либеральным *welfares*, в Германии ввели в 1962 г. Тогда ее получателями были 500 тыс. человек, примерно 1% населения. Задача социальной помощи состоит в том, чтобы обеспечить ее получателю проживание, соответствующее человеческому достоинству. К личным повседневным потребностям относятся общественные связи и участие в культурной жизни в соответствующем объеме.

Получатель социальной помощи должен стремиться к материальной независимости, прилагая для этого все возможные усилия. В противном случае ему грозит понижение или полное прекращение выплат, поскольку социальная помощь – это не пожизненное пособие, а временная материальная поддержка человека, оказавшегося в трудной

ситуации. Такая поддержка осуществляется за счет налогоплательщиков. Поэтому получатель социальной помощи имеет не только права, но и обязанности. Социальная помощь не предоставляется тому, кто может помочь себе самостоятельно или получает необходимую помощь от родственников. Но несмотря на условия, ограничивающие получение социальной помощи, число получателей–клиентов постоянно растет.

Подводя итог, отметим, что «немецкая» модель социальной политики, органично входящая в СРХ, была построена на взаимных обязательствах нанимаемых и нанимателей, принципе трудового участия, когда лучше обеспечен тот, кто больше работает, больше зарабатывает и аккуратно платит социальные отчисления, а также приоритете реабилитации над пенсионированием, чтобы не допускать досрочного ухода на пенсию в связи с утратой трудоспособности. Модель трудовых достижений еще в 1960-е годы была дополнена социальной помощью малообеспеченным, которая, в принципе, не должна была носить дестимулирующего по отношению к занятости характера. Но сохранение мотивации к занятости при наличии достаточно высокой помощи малообеспеченным не удалось реализовать эффективно ни в Германии, ни в какой другой стране. Поэтому следующим шагом стал субсидиарный подход для деbüroкратизации социальной защиты и хотя бы частичного восстановления ее возвратного характера. С 1991 г. субсидиарный подход стал официальной и вполне светской идеологией развития социальной политики в Европейском доме [Григорьева, Садыхова 2001, с. 61].

В Германии же активно идет реформа социально-экономических отношений, связанная с адаптацией социальной политики и социального страхования к реалиям стареющего общества. В рамках реформы безработные должны найти работу для обеспечения достойного проживания; рынок труда должен стать более гибким, удалив препятствия для занятости, а система социального страхования должна остаться жизнеспособной в обществе старения и растущей продолжительности жизни. Необходимо ограничить социальные расходы, не относящиеся к заработной плате, и даже уменьшить уже достигнутый уровень пенсионного возмещения, поскольку возраст дожития постоянно растет. Нельзя сказать, что эта реформа идет гладко и принимается населением с энтузиазмом. Принятие «Повестки до 2010 года» было одной из существенных причин проигрыша Г. Шрёдера на выборах, несмотря на всю разъяснительную работу. Тем не менее, реформа справедлива, поскольку модели поведения, необходимые в XXI в., требуют от каждого члена общества ответственности, благоразумия, способности управлять собой и расчета последствий своих действий на протяжении разумно и заблаговременно спланированного жизненного сценария [Agenda 2010, 2004].

Может ли Россия заимствовать у Германии опыт развития социальной защиты?

Итак, активное трудовое участие и выполнение всех социально-страховых норм оказалось в Германии эффективной моделью социального партнерства и прочным фундаментом социальной защиты, поэтому, обновляясь, постоянно воспроизводилось в течение более чем столетия. Сегодняшние трудности показывают, что отход части населения от выполнения социальных обязательств связан с недоверием к распределительной политике, противоположной политике трудовых достижений. В России периода перестройки также были очень сильны настроения, связанные с тем, что социалистическая «уровнировка» носит дестимулирующий по отношению к активной части населения характер.

Среди направлений реформирования и рационализации социальных обязательств государства в России особое место занимала пенсионная система. Принципиальное отличие этой системы от любых других социальных институтов состоит в том, что ее участниками являются все жители страны — не только, как часто думают, пенсионеры, но и все занятые, т. е. молодые и средние поколения, которым со временем предстоит пользоваться ее услугами. Строеие этой системы определяет степень ответственности поколения взрослых за постаревших родителей, всех здоровых граждан за всех инвалидизированных и т. д. Распределение пенсионных обязанностей и прав между государством, работодателями (бизнесом) и работополучателями (гражданским обществом) делает эту систему важнейшей опорой социального партнерства, а не только частью социальной защиты. Долгосрочность трудовых обязательств, обмениваемых на пенсионные права, дает основания считать их основой социально-контрактных отношений в современном правовом государстве.

В последние годы очень много писали о характере и специфике социально-экономической трансформации в России. В связи с очевидной необходимостью реформирования пенсии о вариантах реформирования написано также немало. Издается специализированный журнал «Пенсия». Однако, к сожалению, институт пенсионирования не всегда рассматривается в достаточно широком социально-экономическом контексте. Обращение к опыту Германии в построении системы социальной защиты, опирающейся на социальное партнерство и обязательное страхование, дает возможность восполнить этот пробел.

К началу 1990-х годов в России сформировалась пенсионная система, которая базировалась на принципе солидарности поколений, т. е. изъятии экономических ресурсов у работающего поколения и перераспределении их в пользу людей, вышедших на пенсию по возрасту или инвалидности. У этой системы были свои положительные черты, и прежде всего — широкий охват, т. е. универсальность и высокий уровень

гарантированности. Недостатков же было значительно больше. По мнению специалистов Всемирного банка, сложившейся системе были присущи следующие недостатки:

сложные формулы пенсионных выплат в сочетании с излишне щедрыми правами на получение пенсии, включая ранний выход на пенсию, для работников ряда отраслей;

смешанный характер задач, решаемых через пенсионную систему (распределение, страхование, сбережение), в сочетании с высокой ставкой налогов, низкой мотивацией у физических лиц к уплате взносов и повышенной мотивацией к уходу на пенсию;

растущая финансовая нагрузка вследствие уменьшения количества плательщиков взносов, увеличения количества пенсионеров, роста безработицы и т. д. [Реформа системы 2003, с. 7].

Наличие множества льготных режимов пенсионирования наряду с мотивацией к раннему выходу на пенсию, на наш взгляд, свидетельствовали о несформированных партнерских отношениях в социально-трудовой сфере. Учитывая, что реформирование социально-экономических отношений в стране велось параллельно с демократизацией политического режима, невозможно переоценить важность отмеченных проблем. И действительно, реформирование пенсионных отношений началось еще в 1990 г. с принятием нового Закона «О государственных пенсиях в РФ». В соответствии с ним был организован внебюджетный государственный Пенсионный фонд (ПФР) как самостоятельная финансово-кредитная организация, средства которой формируются за счет страховых платежей всех работодателей и работников, что можно было рассматривать как шаг в становлении страхового подхода, с одной стороны, и оформление корпоративной, а не государственной собственности, с другой. Автономия средств пенсионных фондов от государственного бюджета, по опыту развитых стран и той же Германии, является важнейшим условием как их целевого использования, так и реализации прав корпоративных собственников. Однако уже во второй половине 1993 г. ПФР стал подчиняться правительству и осуществлять свою деятельность на основе бюджета, согласованного с Министерством финансов РФ. Длительное время государственный бюджет был одним из основных должников ПФР, нарушая все мыслимые принципы социального партнерства и фактически заставляя финансировать пенсии военнослужащим, «чернобыльцам» и ряд других нестраховых выплат из средств трудовых пенсий. Процесс реформирования пенсионной системы носил противоречивый, а зачастую и регрессивный характер, что показывает анализ программных документов правительства и результатов их реализации, которые отражены в таблице 1.

Таблица 1. Направления реформирования пенсионной системы и достигнутые результаты

Документ	Направления реформирования	Достигнутые результаты
Основные задачи социального реформирования. Программа углубления экономических реформ 1992 г. (Программа Гайдара)	Пенсионное обеспечение: – последовательное проведение реформы пенсионного обеспечения, основанной на принципах создания трехуровневой пенсионной системы (социальная пенсия, трудовая (страховая) пенсия, частная пенсия); – отказ от выплаты пенсий работающим пенсионерам	– В связи с резким снижением уровня жизни населения, в частности пенсионеров, реформирование было отложено, а пенсионная система «нагружена» рядом несвойственных функций для поддержки малообеспеченных – пенсии работающим пенсионерам выплачиваются до настоящего момента
Концепция пенсионного реформирования (1995 г.)	– создание 3-уровневой системы; – достижение финансовой стабильности пенсионной системы; – оптимизация условий предоставления и размеров пенсий; – расчет пенсии на основе <i>страхового стажа и заработка, с которого уплачивались взносы</i>	<i>Не была реализована,</i> принят Закон «О ветеранах» от 12.01.1995 г. № 5 - ФЗ, запутавший и усложнивший систему льгот
ФЗ «Об основах государственной социальной политики РФ» (Проект, 1996 г.)	Ст. 3. Политика доходов населения: – проведение рациональной политики доходов населения (поддержание оптимальных соотношений между доходами активной части населения и нетрудоспособных граждан, минимальными размерами оплаты труда, пенсий и других социальных пособий с величиной прожиточного минимума) Ст. 9. Политика социальной защиты: – развитие пенсионного обеспечения на основе совершенствования государственной пенсионной системы и негосударственного пенсионного обеспечения в форме профессиональных пенсионных программ и личного добровольного пенсионного страхования	Закон в целом не был принят. В 1995 г. был принят ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» № 81-ФЗ от 19.05.1995 г. В 1997 г. – ФЗ «О прожиточном минимуме», с изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 мая 2000 г. № 75 - ФЗ

<p>О программе социальных реформ в РФ на период 1996–2000 гг. Постановление Правительства № 222 от 26.02.97 г. (Программа Черномырдина)</p>	<p>Раздел «Развитие пенсионного обеспечения и страхования»: – развивать страховые подходы к пенсионному обеспечению, правовую базу 3-х уровневой пенсионной системы, включающей государственную, профессиональную и частную/негосударственную пенсии: – ввести персонифицированный учет взносов в ПФР; – снять ограничения на размер выплачиваемой пенсии; – упорядочить предоставление льгот для занятых в неблагоприятных условиях труда</p>	<p>Подготовлен Проект пенсионной реформы, представленный Министерства труда и социального развития и ПФР (1997 г.) – не была реализована² – Принят Закон РФ «О негосударственных пенсионных фондах» от 30.04.1998 г. НОМЕР??? – Принят Закон РФ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04.1996 г. № 27 - ФЗ.</p>
<p>О мерах правительства и Центрального банка РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране. Постановление Правительства РФ № НОМЕР ??? от 25.12.1998 г. («Мобилизационная» программа Примакова)</p>	<p>Раздел «Нормализация условий жизни населения»: – провести в 1999 г. дифференцированную индексацию пенсий, предусматривающую существенную поддержку малообеспеченных пенсионеров; – упорядочить систему социальных льгот и выплат, сконцентрировав помощь на малообеспеченных слоях населения</p>	<p>Приняты: Закон «О государственной социальной помощи населению» № 178 - ФЗ от 17.07.1999 г. Закон «О потребительской корзине» от 20 ноября 1999 г. № 201 - ФЗ</p>
<p>План действий Правительства в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. Распоряжение Правительства № 172-р от 26 июля 2000 г. (Программа Грефа)</p>	<p>Раздел «Социальная поддержка населения»: – перевод натуральных льгот в денежную форму или форму оплаты труда/денежного довольствия для работающих категорий населения</p> <p>Раздел «Пенсионное обеспечение и страхование»: – поэтапное повышение до 1,2 предельного соотношения заработков с применением индивидуального коэффициента пенсионера;</p>	<p>Отложен</p> <p>Реализовано, но мало повлияло на дифференциацию и увеличение размера пенсий</p>

² Содержала два принципиальных новшества: 1) обязательная накопительная компонента на основе индивидуальных счетов и с передачей управления накоплением частным компаниям; 2) введение обязательной проверки материального положения при предоставлении социальных пенсий тем, кто не сумел сформировать пенсионные накопления.

	– поэтапная корректировка пенсионного возраста	Отложена, обсуждается
	– подготовка законов для постепенного перехода к накопительному финансированию пенсий, в том числе досрочных; учет накоплений на индивидуальных счетах в системе государственного пенсионного страхования; – подготовка закона, определяющего виды пенсий и условия их предоставления по государственному пенсионному страхованию	Готовится пакет законов пенсионной реформы
Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р	1) реформирование сложившейся пенсионной системы, осуществляющей выплату пенсий на распределительной основе; 2) выработка правовых норм и основных методических и организационных мероприятий, направленных на введение механизмов накопительного финансирования пенсий и обеспечение их функционирования;	Декабрь 2001 г., приняты Федеральные законы: 1) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», 2) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», 3) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». В дополнение к ним в 2002 г. принят ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ»
	3) преобразование системы предоставления досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда путем перехода к накопительным механизмам финансирования досрочных пенсий за счет дополнительных страховых взносов, обеспечивающих необходимый размер пенсии на период с момента достижения льготного пенсионного возраста и до достижения общеустановленного пенсионного возраста.	С 2002 г. прекращено приобретение новых прав досрочного выхода на пенсию

Очевидно, что принимавшиеся правительственные программы отражали общественно-политическую и научную дискуссию о направлениях и перспективах реформирования пенсионной сферы России. Кроме повышения размеров пенсии, все годы обсуждался вопрос об уровне страховых отчислений, способных обеспечить системе финансовую стабильность, не снижая экономическую активность и не способствуя ее перемещению в теневой сектор в целях уклонения от налогообложения. Фактически это был вопрос согласования интересов государства, имеющего обязанности перед населением, и интересами развития бизнеса.

Многие авторы считали, что снизить уровень налоговой нагрузки можно, лишь разрушив государственную монополию на социальное страхование, перейдя к системе, где государственное страхование лишь дополняет корпоративные и негосударственные страховые механизмы. Другой путь повышения эффективности пенсионного страхования связывался с быстрым переводом государственного страхования с распределительной на накопительную модель функционирования.

Поиски новой модели пенсионной системы происходили на фоне:

затяжного периода дефицита Пенсионного фонда, ее главного финансового института;

хронического состояния неплатежей;

шока после дефолта 1998 г. и т. д.

Каждое из этих обстоятельств влияло на формирование подходов к реформированию. Было очевидно, что повысить доходы пенсионной системы в данный период времени невозможно. Необходимо было снизить расходы, что можно было сделать разными способами. В числе первых назывались отказ от нестраховых пенсионных льгот и привилегий, повышение собираемости взносов посредством внедрения персонифицированного учета, участие застрахованных в управлении пенсионными средствами.

Острую критику с позиций страхового подхода вызывали льготные режимы выхода на пенсию. Существующие списки производств и работ, дающих право на досрочное назначение пенсии, создавались еще в советскую эпоху и уже тогда были недостаточно обоснованными из-за того, что не были подкреплены соответствующими исследованиями условий труда. В 1990-е годы списки льготных рабочих мест были существенно расширены, но не из-за ухудшения условий труда, а в результате коллективных усилий государства, работодателей и профсоюзов, стремившихся предотвратить массовую безработицу и хоть как-то нейтрализовать обнищание населения. Например, в 1996 г. были установлены пенсии за выслугу лет педагогическим и медицинским работникам,

позволяющие их получателям оставаться на прежнем рабочем месте. Хотя при этом ставилась лишь цель повысить материальное обеспечение указанных категорий занятых, по данным О. Синявской, появление таких пенсий привело к шестикратному увеличению численности получателей пенсий за выслугу лет, подавляющее большинство которых продолжало работать [Синявская 2005, с. 206]. Очевидно, что к задачам пенсионного обеспечения эта норма отношения не имела. По экспертным оценкам, в ряде отраслей доля лиц, пользующихся правом на льготное пенсионное обеспечение в связи с характером труда, составляет сейчас от 10 до 60% от общего числа [Чернышев 1999, с. 136]. Таким образом, действующая система льготного пенсионного обеспечения не просто не побуждает работодателей улучшать условия труда, но, напротив, способствует расширению так называемых вредных производств за счет вполне «нормальных», поскольку позволяет возложить хотя бы часть затрат по реструктуризации производства, связанных с высвобождением рабочей силы, на государство. Выход состоит, по-видимому, в том, чтобы тщательно продумать реализацию такой реформы, включая как аттестацию рабочих мест, так и возможные налоговые льготы для работодателей, создающих профессиональные пенсионные системы.

Все же определенные подвижки в пенсионной системе происходили, особенно после принятия трех новых законов (фактически начала пенсионной реформы), вступивших в действие с 2002 г., и полного охвата всех работающих системой персонифицированного учета, тоже с 2002 г. Страховой капитал увеличивался, все работающие были охвачены персонифицированным учетом взносов. Казалось, скоро размер пенсии работающих будет действительно зависеть от их трудового вклада. А для нынешних пенсионеров доля страховой части пенсии незначительно, но устойчиво росла.

Но нерешенной проблемой оставался вопрос о льготах пенсионерам, финансирование которых обременяло бюджеты всех уровней. Дискуссия об изменении льготных режимов, уменьшении числа льготников и более адресном предоставлении льгот длилась также не один год. Наконец, в 2004 г. был принят закон № 122, который не только вызвал массовое недовольство пенсионеров, но и критику со стороны большинства специалистов. При этом незапланированной жертвой «монетизации» стала пенсионная реформа. Уже упоминалось, что с советских времен пенсионное обеспечение и социальные льготы связаны в единое целое. Абсолютное большинство льготополучателей в России — пенсионеры. Оценив масштаб социального потрясения, правительство пошло на внеплановую и беспрецедентную по масштабам индексацию размера базовой части пенсии (на 36%), нарушив при этом законодательно установленный порядок индексирования. Проблема далеко не исчерпывается финансовыми аспектами этой акции,

усугубившей дефицит ПФР. Гораздо более опасно разрушение новой архитектуры системы: она сдвинулась от страховых принципов, т. е. учета трудового вклада, в сторону «технологий собеса». Согласно прогнозам, быстро вернуться в прежнее состояние системе не удастся [Синявская, Малева 2005, с. 227].

Добавим, что (по условиям пенсионной реформы) роль государства в обеспечении граждан трудовой пенсией должна была снижаться, что происходит даже быстрее, чем планировалось. Сегодня в систему уже внесены поправки, связанные с включением в накопительную часть системы все меньшего круга работающих и все более поздних годов рождения. Это связано с уменьшением размера Единого социального налога, которого добились предприниматели. Государство считало, что меньший налог будет платиться аккуратнее, но, видимо, этого не произошло, поскольку уже сообщается о гигантских суммах, которых недостает ПФР для выплаты текущих пенсий. Естественно, это связано и с противоречивыми отношениями новых бизнес – структур с государством, их все еще массовым уклонением от уплаты налогов.

Можно также предположить, что если бы страховая часть пенсии рассчитывалась с меньшим усреднением, а с большим учетом сумм, внесенных на персонифицированные счета, это эффективнее бы мотивировало корпоративных участников не скрывать заработки. Сегодня же именно страховая часть пенсии – самая слабая часть пенсионной конструкции. Еще слабее может быть только накопительная часть, но это выяснится в 2022–2027 гг. Необходимо также перейти к учету страхового, а не трудового стажа, опять же для упорядочения трудовых и пенсионных отношений.

Социальное партнерство, о котором много говорилось в последнее десятилетие, уступает место прямому вмешательству государства и безразличию к интересам большинства населения. В то же время доверие к идее, что в обществе могут существовать разделяемые всеми или многими цели, а следовательно, согласование и взаимодействие возможно, является идеологической опорой возможности управления и социальной политики. Даже в марксистском подходе классовые конфликты рассматриваются как условие или толчок к социальным изменениям, которые, в конечном итоге, приводят к более гармоничному развитию общества.

Из долгосрочных программ правительства понятно, что, несмотря на любые декларации, реальная социальная политика основывается на постоянном снижении расходов федерального бюджета на социальные цели. Из-за неэффективного налогообложения и слабой распределительной политики результаты роста ВВП в последние годы мало сказываются на уровне благосостояния и возможностях развития большей части общества. Генерализация рисков и потребностей защиты на фоне

безразличия или цинизма государства в России приводит к деформации приоритетов социальной политики, ограничению ее решением простейших задач, сводящихся к удовлетворению элементарных потребностей «слабых групп населения». Это препятствует оздоровлению длительно формирующихся систем, подобных системе пенсионирования. Но через выстраивание таких стратегических систем защиты отношения между человеком и государством в России могут стать более равноправными и партнерскими.

Пока же можно отметить, что из амбициозных целей пенсионного реформирования достигнута только одна – снижение налоговой нагрузки на бизнес. Однако корпоративные собственники потеряли права на управление средствами ПФР, которые, при благоприятном течении событий, могли бы инвестироваться в технологическое обновление, улучшение условий труда и т. д. При формально внедренной трехуровневой пенсии успех страховой и накопительной части выглядит как никогда проблематично с точки зрения соответствия будущих выплат трудовому вкладу и отчисленным взносам. Тенденции старения населения и увеличения возраста дожития пока в реформе никак не учтены, хотя в различной форме это сделано практически во всех странах [Григорьева 2006, с. 39–43]. Таким образом, об устойчивой системе социальной защиты с опорой на социальное страхование и пенсионную систему, равно как о социальном партнерстве, в России говорить еще рано.

Заключение

Итак, что же что Россия может заимствовать у Германии в опыте реформирования социальной защиты?

1. Опыт постоянного, но постепенного и медленного реформирования. Ничто так не отбрасывает нас назад, как попытки начать сначала, разрушить до основания и т. д. В начале 1990-х годов мы недолго колебались между «шведским социализмом» и либерализацией. Несмотря на отсутствие как традиций, так и институциональных условий для либерализации, мы выбрали ее отчасти из исторической любви к шоковой терапии – революции. В результате социальная политика оказалась не только слабым местом реформ, она тянула назад экономику, не говоря уже о потерях населения.

2. Уважение к трудовому вкладу и отложенной собственности наемных работников в системах социального страхования, особенно пенсионного. Полагаю, что введение Единого социального налога, который собирают налоговые органы, является грубейшим нарушением прав корпоративных собственников и разрушением основ социального партнерства. Но это конфискационное нововведение прошло почти незамеченным, хотя государство урезало потенциальные доходы населения в старости.

3. Умение учитывать транзакционные издержки, использовать технологии их снижения. Конечно, в отсутствие сложившегося рыночного менталитета и нормальной пенсионной системы убеждать граждан в необходимости платить налоги – предприятие мало эффективное. Но уклонение от налогов подрывает возможности бюджета и ставит вопрос о более жестком учете общественных благ для исключения их использования «зайцами». Необходимо найти оптимальное соотношение солидарностных и страховых подходов (особенно в пенсионном и медицинском страховании), где основная масса пользователей уже не является налогоплательщиками. В условиях разбалансированной экономики включается механизм экономического разрушения социальной солидарности. В этом вопросе следует поступать очень осторожно, потому что хрупкие механизмы семейной поддержки сегодня не могут быть альтернативой системе социального страхования, а государство многократно обманывало граждан.

4. Законопослушание граждан и устойчивость законов. Когда государство постоянно меняет нормы взаимодействия, любые решения становятся проигрышными, поскольку законопослушание падает. При этом устойчивое развитие российского общества и каждого гражданина возможно только при переориентации государства, экономики и самих людей на улучшение здоровья, повышение образования и занятости как предпосылок постепенного роста благосостояния. Необходима также поддержка государством любых легитимных форм самозанятости и самообеспечения, децентрализация управленческих полномочий и финансовых ресурсов параллельно с развитием общественных инициатив взаимопомощи и повышением ответственности каждого человека за самого себя, за свое развитие и развитие ближайшей социальной среды.

Рост экономической самостоятельности может сделать людей более независимыми и позволит более реалистично обсуждать вопросы о новых формах социальной защиты и социальном партнерстве граждан и государства в современной России.

Литература

- Государственное и административное устройство Германии. Сборник международных терминов из области права и управления / Пер. с нем. Федеральная академия государственного управления. Бонн, 1998.
- Григорьева И.А., Садыхова А.А.* «Принцип субсидиарности» в праве и социальной политике ФРГ, США и РФ // Клио. Журнал для ученых. 2001. № 1 (13).
- Григорьева И.А.* Социальная политика и пожилое население современной России: вызовы и возможности // Мир России. 2006. №1.
- Гумбольдт В. фон.* О границах государственной деятельности // Гайм Р. Вильгельм фон Гумбольдт. Описание его жизни и характеристика / Пер. с нем. М., 1898.
- Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 7.

- Луман Н.* Формы помощи в процессе изменения общественных условий / Пер. с нем. по изданию: *Luhmann N. Formen des Helfens im Wandel Gesellschaftlicher Bedingungen // Luhmann N. Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. 4 Auflage. Opladen 1991. © 1975 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen.*
- Малева Т., Синявская О.* Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки. 2005. № 3.
- Муздыбаев К.* Качество жизни населения Санкт-Петербурга. СПб.: СИРАН, 2005.
- Нуреев Р.М.* Теория и практика социального рыночного хозяйства // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Сб. докладов. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
- План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072-р // Российская газета. 6 авг. 2000 г.
- Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / Пер. с англ. СПб.: Алетейя, 2002.
- Реформа системы пенсионного обеспечения в России. Структура и реализация / Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь мир», 2003.
- Розанваллон П.* Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния / Пер. с франц. М.: Ad marginem, 1997.
- Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре / Пер. с франц. М., 1998.
- Синявская О.* Как повышать пенсионный возраст в России // Отечественные записки. 2005. № 3.
- Сидорина Т.Ю.* Социальная политика как политика экономического порядка в теории В. Ойкена // Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Сб. докладов. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
- Согрин В.В.* и др. Либерализм на Западе 17–20 веков. М., 1995.
- Хабермас Ю.* Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. Том 1. Весна 1993. Вып. 2.
- Чернышев С.* Льготные пенсии, профессиональные риски и пенсионная реформа в Российской Федерации // Пенсионная реформа в России: оценка специалистов / Под ред. В. Н. Баскакова, А.С. Орлова. М., 1999.
- Шкаратан О.И.* Социальное расслоение в современной России: драма расколотого общества // Мир России. 2004. № 1.
- Шлехт О.* Этическое содержание социального рыночного хозяйства. СПб.: Экономическая школа, 1999.
- Штейн Л. фон.* Учение об управлении / Пер. с нем. СПб., 1874.
- Abrahamson P.* Social Policy in Changing Europe. Roskilde University, 1993.
- Agenda 2010. Questions and Answers. English Edition: www.bundesregierung.de
- Esping-Andersen G.* Two Societies, One Sociology and no Theory // British Journal of Sociology. Vol. 51. January-March 2000. № 1.
- Hessle S.* Child Welfare and Child Protection on the Eve of the 21st Century. What the 20th Century has Taught Us. Stockholm: Uni. Stockholm, 2002.
- Mau St.* Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange // Current Sociology. Vol. 52. January 2004. № 1.