

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

**Концепция формирования правовых основ и механизмов ре-
ализации социального государства в странах Содружества**

Введение

Социальная сторона жизнедеятельности человека, государства и общества в странах Содружества – это совокупность необходимых и достаточных условий жизни человека как биологического и общественного существа. К таким условиям можно отнести здоровье человека, обеспеченность его жильем, одеждой, питанием, доходами, возможностями образования, воспитания и развития. Основным критерием социального развития общества выступает благополучие человека.

Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества – это система признанных в обществе и установленных государством принципов, норм и положений, характеризующих социальное состояние общества, государства и человека и прежде всего благоприятность среды обитания и жизнедеятельности человека*.

Стратегическая цель социального государства в соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека и статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах – обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости и в ином случае утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.

* Основу создания Концепции составили:

Конституции государств Содружества, Европейская социальная хартия, Европейская Конвенция социального обеспечения, Концепция социального государства Российской Федерации.

Защита социальных прав граждан имеет свою специфику; для обеспечения данной категории прав недостаточно юридических механизмов и процедур предотвращения нарушений этих прав. Необходима разносторонняя созидательная деятельность государства, направленная на осуществление социальной политики на основе развития экономики, повышение материального уровня жизни населения. Поэтому обеспечение защиты социально-экономических прав населения – длительный и постепенный процесс преобразований, направленный на достижение социально-экономического прогресса, формирование нового типа взаимоотношений между отдельными индивидами и государством, отношений социального партнерства и социальной интеграции. Однако постепенность этого процесса не умаляет насущной необходимости создания комплексного механизма защиты социальных прав населения, сочетающего в себе экономические, политические, юридические, административные средства и позволяющего минимизировать случаи нарушения прав человека в данной области.

Приоритетными направлениями формирования и эффективного функционирования такого комплекса являются повышение эффективности социальной политики государства, предоставление действенных гарантий конституционных прав граждан в области труда, занятости, социального обеспечения, образования, охраны здоровья, обеспечения жильем, улучшение материального положения и условий жизни людей и т. д.

В государствах Содружества в последние годы в основном сформирована нормативная база для деятельности государственных социальных служб. Однако многое еще предстоит сделать. К числу приоритетных задач относится процедура ратификации ряда документов, в которых содержатся международные стандарты защиты социально-экономических прав и свобод, что позволит закрепить эти стандарты в национальном законодательстве и устранить возможные противоречия с действующей системой права. Так, к числу не ратифицированных рядом государств Содружества относится про-

граммная Конвенция МОТ 117 об основных целях и нормах социальной политики. В ней содержится положение, исключительно важное для законодательства государств Содружества: определение прожиточного минимума с учетом таких основных потребностей семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование. Кроме того, следует учитывать необходимость введения научно обоснованных критериев прожиточного минимума, в идеале обеспечивающих, как требует Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, достойное существование и развитие индивида и его семьи.

1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ПРИНЦИПЫ И ПРИОРИТЕТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВ СНГ

Социальное государство – это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и создает условия для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Под достойной жизнью человека понимается его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека – его физическое, умственное и нравственное совершенствование.

Критериями оценки степени социальности правового демократического государства являются:

- соблюдение прав и свобод человека;
- проведение активной и сильной социальной политики;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности;

- гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;

- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства;

- гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную социальную ответственность;

- социальная справедливость и социальная солидарность общества, которые обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;

- гендерное равенство мужчин и женщин;

- участие всех граждан в управлении государственными и общественными делами, участие работников в управлении производством, развитие системы социального партнерства;

- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Совершенствование системы социального законодательства проявляется как реализация социальных функций государства, обеспечение права каждого человека на достойную жизнь.

Дальнейшая разработка нормативной базы социального развития осуществляется на основе следующих принципов:

- социальной справедливости, и прежде всего равенства социальных прав граждан;

- индивидуальной социальной ответственности, обязанности граждан прилагать максимум усилий для самообеспечения и самопомощи;
- социальной солидарности, формирования такой системы отношений, при которой все общество встречает социальные трудности как единая, согласованная система;
- социального партнерства, следования всеми сторонами достигнутым договоренностям;
- социальной компенсации, создания системы восполнения гражданам ограничений, обусловленных их социальным статусом;
- социальных гарантий, предусматривающих предоставление гражданам гарантированного минимума социальных услуг;
- субсидиарной поддержки общественных инициатив в решении проблем социального развития.

Уровень социальной ориентированности экономического развития стран Содружества может стать основой ратификации ими Европейской социальной хартии и Европейской конвенции социального обеспечения, Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики», ее направленности на достижение общепризнанных международных социальных стандартов.

Основными приоритетами в формировании социального государства в странах Содружества на современном этапе являются:

1. В сфере демографического развития: разработка и реализация государственной демографической политики, направленной на снижение смертности (особенно детской и населения в трудоспособном возрасте), ликвидацию тенденций депопуляции (сокращения) населения страны (в тех странах, где такие процессы имеют место) и увеличения продолжительности жизни населения.

2. В сфере обеспечения достойного уровня жизни: формирование социально справедливой и эффективной системы распределения создаваемой

стоимости между государством, трудом и капиталом; обеспечение роста реальной заработной платы и доходов населения; повышение качества и уровня жизни; установление государственных гарантий в сфере оплаты труда. Обеспечить решение этих задач призвано трудовое законодательство, а также тарифная автономия, позволяющая работникам и их профсоюзам на основе принципов социального партнерства добиваться справедливого решения вопросов оплаты труда.

3. *В сфере систем жизнеобеспечения населения:* сохранение и приумножение жилого фонда, повышение его комфортабельности; развитие коммунального хозяйства, транспорта и связи за счет бюджетного финансирования и средств населения.

4. *В сфере социальной защиты населения:* разработка и осуществление государственной программы преодоления бедности; создание эффективной системы защиты населения от социальных рисков; реформирование системы социального страхования (пенсионного, социального и медицинского), социального обеспечения, социального вспомоществования и благотворительности; осуществление социальной защиты малообеспеченных семей, а также инвалидов, пожилых и других слабо защищенных категорий граждан.

5. *В сфере занятости:* обеспечение гражданам возможности трудиться на условиях свободно избранной, полной и продуктивной занятости; защита трудовых прав и интересов работников.

6. *В сфере охраны окружающей среды:* обеспечение достойного качества жизни и здоровья населения при условии сохранения природных систем, поддержание их целостности для устойчивого развития общества, обеспечение экологической безопасности страны.

7. *В сфере формирования социокультурной среды:* повышение роли и качества общего и профессионального образования; государственная поддержка системы образования и учреждений культуры; сохранение национальной самобытности языка и культуры народов.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВ СОДРУЖЕСТВА

2.1. Совершенствование демографической политики и развитие рынка труда

Основное направление решения демографических проблем — создание лучших экономических условий жизнедеятельности людей и регулирование трудовых отношений.

Приоритетами демографической политики являются снижение смертности населения, прежде всего детей, увеличение рождаемости и совершенствование миграционных процессов.

Необходимо ликвидировать острый дефицит детских врачей в больницах и поликлиниках. Детскую оздоровительную кампанию нужно рассматривать как исключительно значимую, непрерывную, адресную, направленную на достижение стабильно высокого уровня детского здоровья. Требуется финансовая поддержка развития инфраструктуры детского отдыха.

В сфере демографии трудоспособного населения надо добиваться снижения смертности данной категории граждан. Это требует принятия мер, связанных с ранней диагностикой заболеваний и их эффективным лечением, сокращением транспортного и производственного травматизма, борьбой с наркоманией и алкоголизмом. Наряду с этим целесообразно активно формировать у населения привычку к здоровому образу жизни; разработать комплексную программу здорового образа жизни.

Требуется внимания и демографическая ситуация в сельской местности, особенно в отношении с сельской молодежью. Важной частью национальной демографической политики должна стать сельская социальная составляющая, направленная на закрепление юношей и особенно девушек в деревне.

Необходимо усилить государственную политику в области рождаемости. В качестве инструментов политики, стимулирующей увеличение рожда-

емости, целесообразно шире использовать оплачиваемые отпуска по уходу за детьми, неукоснительно соблюдать соответствующие правовые нормы, расширять сеть детских дошкольных учреждений.

Крайне злободневными социально-политическими проблемами являются также высокий уровень детской беспризорности, социальное сиротство.

С учетом социально-экономической и демографической ситуации в государствах Содружества исследования состояния рынка труда в странах СНГ позволили выделить следующие особенности:

- наличие масштабной скрытой и частичной занятости;
- достаточно высокий образовательный и профессиональный уровень большей части безработных, зарегистрированных биржами труда;
- более высокий, чем в развитых странах, уровень женской безработицы;
- значительный удельный вес уволенных в связи с сокращением производства и реорганизацией предприятий;
- растущая доля застойных форм безработицы, неразвитость системы социальной защиты;
- неравномерность в уровне безработицы по отраслям, регионам и профессиональным группам;
- скрытая занятость на неформальном рынке труда.

Особую актуальность приобретает проблема изменения качества трудового потенциала стран Содружества. Базовыми составляющими активизации социальной политики на рынке труда должны стать:

- максимизация уровня эффективной занятости;
- перевод теневой занятости и скрытой безработицы в легальное русло;
- рационализация структуры рабочих мест;
- преодоление отраслевого подхода к осуществлению социальных преобразований в сфере труда;
- внедрение принципа приоритетного финансирования социальной поддержки населения на рынке труда.

Создание национального рынка труда в странах Содружества происходит прежде всего как формирование региональных рынков труда, что предполагает их развитость в каждом регионе. В связи с этим крайне необходимы комплексные методы регулирования в рамках социальных целевых программ занятости, обеспечивающие сопряженность темпов экономических и социальных изменений, консолидацию трудовых, финансовых, материальных потоков на рынке труда, контроль за их целевым использованием.

Стратегия занятости должна предусматривать меры по стимулированию территориальной мобильности населения, включая преодоление неразвитости рынка жилья и ограничений института прописки/регистрации по месту жительства.

Государственная концепция развития рынка труда и занятости в странах СНГ должна содержать в себе условия, которые лежат в основе государственного регулирования занятости и трудоустройства. К ним относятся:

- изучение тенденций экономического развития и прогнозирование на этой основе наиболее существенных направлений и сдвигов в перераспределении рабочей силы в целях предварительного создания соответствующих практических условий в области трудоустройства;

- заблаговременная, плановая переподготовка различных категорий трудящихся, намеченных к перемещению на рабочие места как внутри того или иного предприятия, так и за его пределы. Для этого необходимо функционирование хорошо организованной системы обучения;

- активная работа по поиску и подбору вакантных рабочих мест, в том числе с каждым обращающимся в органы по трудоустройству;

- создание новых рабочих мест;

- оказание широкой финансовой помощи в виде различных субсидий, льготных кредитов, предоставления материальных ресурсов для организации собственного дела, поддержки малого предпринимательства, надомного труда;

– профилактика безработицы — оказание финансовой помощи предприятиям, испытывающим серьезные затруднения; создание особых предпринимательских зон в районах, отстающих в хозяйственном развитии, на территории которых сосредоточены предприятия низкорентабельных отраслей. В этих зонах необходимо предусмотреть ряд льгот для предпринимателей: практическое освобождение от налогов, предоставление льготных кредитов;

– создание фонда, достаточного для эффективного осуществления всех названных выше мер и социальной защиты безработных. Финансовой базой такого фонда могут быть средства госбюджета, отчисления от прибыли предприятий, заработной платы трудящихся, профсоюзные средства.

Эффективный и безопасный труд возможен только на рабочем месте, отвечающем установленным требованиям. Основными направлениями государственной политики в области условий и охраны труда являются:

- обеспечение приоритета сохранения жизни и здоровья работников;
- государственное управление охраной труда;
- государственный надзор и контроль за соблюдением прав и законных интересов работников в области охраны труда;
- защита законных интересов работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также членов их семей;
- установление компенсаций за тяжелый труд, работу с вредными для здоровья веществами, за опасные условия, неустранимые при современном техническом уровне производства и организации труда;
- координация деятельности в области охраны труда, окружающей природной среды и других видов экономической и социальной деятельности;
- участие государства в финансировании мероприятий по охране труда;
- организация государственной статистической отчетности об условиях труда, а также о производственном травматизме, профессиональной заболеваемости и об их материальных последствиях;

- проведение эффективной налоговой политики, стимулирующей создание безопасных условий труда, разработку и внедрение безопасных техники и технологий, производство средств индивидуальной и коллективной защиты работников;

- установление порядка обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, а также санитарно-бытовыми помещениями и устройствами, лечебно-профилактическими средствами за счет средств работодателей.

Реализация основных направлений государственной политики в области условий и охраны труда должна обеспечиваться согласованными действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, работодателей, объединений работодателей, а также профессиональных союзов, их объединений и иных уполномоченных работниками представительных органов по вопросам безопасности охраны труда.

В частности, было бы целесообразно обеспечить реализацию следующих задач:

- разработка и реализация государственной программы ратификации базовых конвенций МОТ в области охраны труда как стратегического пути решения вопросов условий и охраны труда;

- развитие системы непрерывного образования по охране труда, повышение квалификации специалистов всех уровней по вопросам охраны труда, психолого-педагогическая подготовка по охране труда;

- разработка адекватной рыночным отношениям модели управления охраной труда на производстве;

- укрепление законодательной базы посредством конкретизации законодательных актов и перевод всей системы управления охраны труда на регулирование законами прямого действия;

- активизация деятельности объединения работодателей и профсоюзов как основных социальных партнеров и перенос основной тяжести решения вопросов на этот уровень;

- развитие единой информационной системы по охране труда;
- разработка и реализация государственной инвестиционной программы по санации производства с недопустимыми (экстремальными) уровнями профессиональных рисков, восприятие охраны труда как серьезного резерва эффективности производства;
- усиление роли аттестации рабочих мест по условиям труда и сертификации работ по охране труда в организациях в деле улучшения условий труда и регулирования предоставления всех видов компенсаций;
- совершенствование механизма экономической заинтересованности работодателей в обеспечении безопасных условий труда работников.

2.2. Совершенствование системы заработной платы

Одна из основных проблем социально-трудовых отношений – низкий уровень оплаты за результативный труд, не обеспечивающий необходимый уровень воспроизводства рабочей силы, сдерживающий развитие научно-технического прогресса, ведущий к ограничениям спроса на внутреннем рынке товаров и услуг.

Утрачиваются воспроизводящая и стимулирующая функции заработной платы, что ведет к деградации рабочей силы, падению объемов производства и производительности труда.

В структуре бедности наибольший удельный вес занимает экономическая бедность. Причем речь идет не только о малоквалифицированной рабочей силе, но и высокопрофессиональных работников, особенно в сферах науки, высшей школы, сельского хозяйства.

Больше внимания должно уделяться социальным слоям населения, находящимся в зоне риска и оказавшимся за чертой бедности, в том числе научным работникам, учителям, ИТР, работникам сельского хозяйства, пенсионерам.

Низкая оплата труда существенно ограничивает доступ значительной части населения страны к ресурсам интеллектуального и профессионального развития: качественным социальным и бытовым услугам, образованию и здравоохранению, социализации детей и молодежи, уровню жизни старших поколений.

Учитывая, что в условиях перехода стран СНГ к рыночной экономике регулирование заработной платы носит в основном децентрализованный характер, в государствах определяются полномочия законодателя, участников коллективных переговоров, сторон трудового договора (контракта) в решении вопросов оплаты труда.

Исходя из необходимости защиты наемного работника как более слабой стороны трудовых отношений, *в законодательном порядке* устанавливаются:

- право работника на оплату труда и защиту этого права; исключение дискриминации трудящихся по признакам национальности, гражданства, пола, вероисповедания, членства в общественных организациях;
- размер минимальной заработной платы не ниже прожиточного минимума (минимального потребительского бюджета) и порядок его пересмотра;
- основные положения, связанные с установлением систем оплаты труда, определением форм материального поощрения;
- обязанность работодателей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления вести коллективные переговоры и заключать соглашения и коллективные договоры, в том числе по вопросу установления условий оплаты труда;
- механизм разрешения разногласий, возникающих при заключении соглашений и коллективных договоров, ответственность за нарушения их условий и законодательства в области оплаты труда, включая ответственность должностных лиц: дисциплинарную, административную, уголовную за нарушение сроков выплаты заработной платы;

- механизм защиты заработной платы, включая приоритетное право работников на оплату труда перед другими кредиторами в случае банкротства предприятия и создание сети гарантийных учреждений на принципах страхования заработной платы;
- гарантийные и компенсационные выплаты;
- порядок оплаты вынужденного прогула работникам, восстановленным на работе в связи с незаконным увольнением или переводом на другую работу;
- районные коэффициенты и надбавки за работу в районах с тяжелыми природно-климатическими условиями;
- порядок оплаты ежегодных отпусков;
- порядок возмещения ущерба, причиненного работникам в результате несвоевременной выплаты заработной платы;
- порядок индексации заработной платы в зависимости от инфляции и ее адаптация к расширению платности социальных услуг и жилья;
- отнесение зарплаты к затратам на производство, то есть к средствам, не подвергающимся налогообложению.

На законодательном уровне или в нормативно-правовых актах (постановлениях правительств) устанавливаются условия оплаты труда работников бюджетных организаций и государственных служащих, предусматривается возможность косвенного регулирования уровня оплаты труда в монопольных отраслях.

Государство принимает экономические меры для повышения среднего уровня заработной платы, увеличения ее доли в валовом внутреннем продукте, устранения необоснованно высокой дифференциации в оплате труда, используя в том числе налоговую систему (прогрессивную шкалу налогообложения граждан).

Определяющую роль в регулировании заработной платы призваны сыграть соглашения и коллективные договоры, в которых могут предусматриваться обязательства по совершенствованию законодательства, дополни-

тельные по сравнению с законодательством гарантии в области оплаты труда; устанавливаться условия оплаты труда наемных работников с учетом отраслевой, региональной специфики, а также эффективности работы данной организации, соотношение в оплате труда руководителей организаций и занятых в них наемных работников и иное.

2.3. Совершенствование системы страхования и функционирования здравоохранения

Основу обеспечения социальной защиты основной массы населения может и должно составлять обязательное социальное страхование. В стратегическом плане необходимо решение следующих задач:

- дальнейшее разгосударствление собственности страховых фондов и на этой основе лишение государства возможности использования им финансовых ресурсов внебюджетных страховых фондов не на страховые цели;
- четкое определение целей социального страхования, ориентация его на обеспечение воспроизводства работника (индивида) при наступлении страхового случая на социально-приемлемом (воспроизводственном) уровне;
- охват социальным страхованием всех видов массовых социальных рисков, угрожающих населению страны. Объектом обязательного социального страхования должно стать страхование безработицы. Социальным страхованием должны быть охвачены такие категории работников, как самозанятое население (лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, незанятое население). Их участие в обязательном социальном страховании носит все еще номинальный характер и вклад в формирование финансовой базы не сопоставим с вкладом наемных работников;
- непосредственное участие работника в формировании финансовой базы социального страхования путем уплаты страховых взносов из личных заработков;

– страхование специфических рисков, в том числе досрочных пенсий, или специфических групп населения, осуществляемое через негосударственные организации по обязательному социальному страхованию;

– усиление внимания страхованию рисков предпринимательской деятельности;

– создание механизма организации управления системой социального страхования, который включает в себя: автономность внебюджетных социальных фондов; паритетное участие социальных партнеров в управлении страховыми средствами;

– обеспечение на этой основе максимальной прозрачности и целевого использования финансовых ресурсов, гармонизации интересов застрахованных, страхователей и страховщиков;

– формирование систем обязательного социального страхования, учитывающих особенности трудовой деятельности отдельных групп населения, в частности работников малых и средних предприятий, а также самозанятых работников. Объектом социального страхования должны стать все виды социальных рисков;

– законодательное закрепление нормативов обеспечения по социальному страхованию на уровне не ниже международных минимальных стандартов, установленных Конвенциями и Рекомендациями Международной организации труда, в том числе: коэффициент замещения пенсией по старости утраченного заработка на начальном этапе – не менее 40% (Конвенция МОТ № 102 1952 г.), впоследствии – 55% (Рекомендация МОТ № 131 1967 г.); размер компенсации застрахованным лицам расходов на оплату лекарств в объеме не менее 70% при амбулаторном лечении и 100% – при стационарном лечении (Конвенция МОТ № 24 1927 г.); размер пособия по временной нетрудоспособности – не ниже 85% от заработка, пособия по беременности и родам – 100%; пособие по безработице – не менее 50% от предыдущего заработка.

Здоровье относится к разряду высших ценностей, так как имеет непреходящее, всеобъемлющее и вневременное значение, является условием существования предельно значимой ценности – жизни.

На планетарном уровне ведущими являются тенденции возрастания угрозы здоровью человечества в силу экологических и техногенных причин, ухудшения генофонда человечества, увеличения нагрузок на психику, интенсификации преступлений против жизни и здоровья людей, дезинтеграции врачебной деятельности.

Возможны три варианта решения проблем здравоохранения.

Первый – возврат к государственному здравоохранению, то есть финансирование за счет средств государственного бюджета. В этом случае предоставление бесплатных медицинских услуг осуществляется в режиме государственного пенсионного обеспечения. Но тогда медицинское страхование может быть только добровольным (частным и корпоративным).

Второй – последовательное развитие истинно страховой модели обязательного медицинского страхования, базирующейся на подлинно страховых принципах и технологиях и за счет страховых взносов (этот тип присущ всем странам с социально ориентированной рыночной экономикой). При этом может развиваться и добровольное медицинское страхование как корпоративное (за счет взносов работодателей), так и частное (за счет личных доходов населения).

Третий (наиболее предпочтительный) – это сочетание государственного бюджета здравоохранения и страхового.

2.4. Совершенствование пенсионного обеспечения

В соответствии с особенностями развития стран СНГ основной формой пенсионного обеспечения должна стать страховая форма, осуществляемая за счет страховых взносов работников, работодателей, а иногда и государства, если оно выступает в форме страхователя. Социальная пенсия, финансовый ресурс которой – бюджетные средства, должна стать дополнительной.

Система обязательного пенсионного страхования должна страховать массовые категории населения и обеспечивать пенсии на социально приемлемом (воспроизводственном) уровне.

Формирование эффективной пенсионной системы предполагает:

– совершенствование пенсионных страховых механизмов, в том числе существенное (до 16-18% от размеров заработной платы) увеличение платежей на страховую пенсию.

Стратегической линией в совершенствовании пенсионной системы является последовательно проводимая государственная политика по регулированию заработной платы, повышению ее доли в ВВП.

Для увеличения уровня пенсионного обеспечения необходимо развивать добровольные негосударственные формы пенсионного страхования, как корпоративные (за счет взносов работодателей), так и частные (за счет личных взносов граждан).

2.5. Направления решения жилищной проблемы и коммунальное страхование

Решение жилищной проблемы во многом определяет уровень и качество жизни населения, стимулирует развитие рынка труда, а в конечном счете определяет степень свободы человека.

Для решения жилищной проблемы необходимо:

– ускорить разработку и принятие национальных законов, направленных на финансовое оздоровление жилищно-коммунального комплекса;

– повысить роль органов местного самоуправления в организации жилищных кооперативов, муниципальных органов и городских округов, в том числе их контроля, независимо от видов собственности, и защиты интересов потребителей услуг коммунального хозяйства;

– осуществить постепенный переход от дотирования жилищно-коммунальных предприятий к коммерческим принципам работы при повы-

шении качества предоставляемых услуг на основе современных технологий и материалов.

2.6. Обеспечение экологической безопасности

В современных условиях масштабы экологических вызовов делают экологическую политику важнейшей составляющей совершенствования социального характера государств Содружества.

Стратегическая цель государственной экологической политики – сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, рациональное природопользование, улучшение здоровья населения (прежде всего подрастающего поколения), обеспечение экологической безопасности страны.

Основные направления экологической политики стран Содружества:

- сохранение и восстановление природной среды, природного биологического разнообразия на хозяйственно освоенных и урбанизированных территориях;

- неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование не возобновляемых природных ресурсов; внедрение комплексного, экологически сбалансированного природопользования, его ориентация на цели устойчивого развития, включая научно обоснованные методы использования земельных, водных и минеральных ресурсов;

- решительное предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов, в том числе браконьерства, и их незаконного оборота;

- последовательное снижение загрязнения окружающей среды; внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности;

- обеспечение качества воды, почв и атмосферного воздуха в соответствии с принятыми международными нормами; сокращение удельного водопотребления в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве;
- обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности; реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на природную среду;
- обеспечение ядерно-радиационной, химической безопасности; снижение риска воздействий на здоровье человека, окружающую среду при проектировании, строительстве, эксплуатации, выводе из эксплуатации промышленных и энергетических объектов (в том числе ядерных установок, включая АЭС, химических, горнодобывающих предприятий);
- усиление государственного и природоохранного регламентирования хозяйственной и иной деятельности;
- развитие и совершенствование природоохранного законодательства;
- расширение подготовки специалистов по экологии; повышение квалификации специалистов всех уровней по вопросам охраны окружающей среды;
- повышение активности профсоюзов и других объединений в области охраны окружающей среды; осуществление общественного экологического контроля;
- развитие и совершенствование системы особо охраняемых природных территорий и управления ими;
- соблюдение приоритета экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных направлений деятельности;
- совершенствование комплексного экологического мониторинга окружающей среды;
- повышение экологической ответственности бизнеса; направление инвестиций на постоянное экологическое совершенствование производства;
- соблюдение экологических приоритетов в здравоохранении и демографической политике путем снижения неблагоприятного воздействия эко-

логических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды;

- оказание адресной помощи группам населения, проживающим в зонах экологического бедствия или особо уязвимым к неблагоприятным экологическим воздействиям;

- снижение и предотвращение экологических последствий чрезвычайных ситуаций, выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- контроль за распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов; организация системы контроля за ввозом и распространением на территории страны чужеродных видов и генетически измененных организмов.

2.7. Социальная политика в отношении мигрантов

В соответствии с общепризнанными международными социальными стандартами в отношении мигрантов государства Содружества:

- формируют национальные социальные стандарты в отношении мигрантов, имея намерение создать современную юридическую основу для приема, размещения мигрантов, предоставления им оплачиваемой работы и минимального социального обеспечения;

- при привлечении в страну мигрантов принимают все меры, чтобы не ухудшать положение коренных жителей на рынке труда;

- основным направлением совершенствования законодательства о мигрантах считают расширение их прав, свобод, обязанностей и гарантий их реализации;

- гарантии прав, свобод и обязанностей мигрантов оценивают как направленные на стабилизацию их социального статуса и социальное обеспечение не ниже минимальных социальных стандартов;

– видят необходимость в проведении согласованной последовательной, прозрачной и многоаспектной современной политики стран Содружества в области иммиграции, пользующейся широкой общественной поддержкой.

В связи с этим представляется целесообразным:

- снизить нормы проживания в странах Содружества, необходимого для получения гражданства или постоянного вида на жительство;
- упростить процедуры оформления пребывания в странах Содружества жителей других стран СНГ;
- усилить экономические рычаги регулирования миграции, в том числе возложить проблемы трудоустройства мигрантов на региональные службы занятости, вменив им в обязанности комплексное решение вопросов обеспечения сбалансированности региональных рынков труда через регулирование трудоустройства, подготовки и переподготовки кадров и трудовой миграции (включая иммиграцию).

3. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВ СОДРУЖЕСТВА

Функционирование социального государства на изложенных выше принципах обеспечивается прежде всего с помощью соответствующих механизмов социальной политики.

3.1. Социальная политика осуществляется в следующих основных сферах социальных отношений:

- рынок труда, занятость и безработица;
- оплата и охрана труда;
- регулирование доходов и потребления товаров массового спроса;
- пенсионное обеспечение;
- социальное вспомоществование и предоставление адресной социальной помощи;
- социальное страхование;
- социальное обслуживание;

- образование и профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- наука;
- здравоохранение;
- культура;
- физическая культура, спорт и туризм;
- демография, семья, материнство, отцовство, детство и молодежь;
- экологическая безопасность, защита от природных и техногенных аварий и катастроф;
- защита социальных прав всех категорий граждан.

Проводя социальную политику, важно равномерно учитывать все поле ее охвата, не забывая ни одного из перечисленных выше направлений, выделяя на определенных этапах наиболее приоритетные.

Социальная политика носит в большей мере рамочный, нормативно-задающий характер (разрабатываются и принимаются соответствующие законы, указы, постановления). В реальные дела социальная политика воплощается на городском, районном, муниципальном и корпоративном уровнях (уровне организаций).

3.2. Важнейшим фактором и условием развития социального государства является его финансовое обеспечение. Социальное государство реализует свои цели только при наличии высокоэффективной социально ориентированной экономики и ответственного отношения к труду всего экономически активного населения. Для осуществления конкретных задач социального государства разрабатываются и вводятся в действие механизмы формирования ресурсных источников, в качестве которых используются средства бюджетов всех уровней и внебюджетных социальных фондов, софинансирование граждан, а также благотворительные средства работодателей.

3.3. Важнейшим средством для функционирования социального государства является его правовое обеспечение.

Социальное государство – это современный тип правового государства, целесообразно соединяющий начала свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества. В социальном государстве каждому гражданину должна быть доступна вся полнота гарантированных Конституцией прав и свобод и обеспечен высокий уровень правовой защищенности.

Социальное государство – это не раз и навсегда сформировавшийся и застывший тип государства. Оно развивается и трансформируется в той же мере, в какой развиваются и трансформируются общество и экономика, сохраняя постоянную взаимосвязь между ними. Наиболее сложная задача при этом – соблюдение постоянного баланса между рыночной экономикой и устранением явного социального неравенства, порождаемого ею. А основная проблема – установление границ, пределов вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь, которые определяются тем, что, с одной стороны, оно не должно стать тормозом развития экономики, а с другой – оно обязано правовыми мерами обеспечить каждому человеку реализацию его права на достойную жизнь.

3.4. Важнейшим инструментом социальной политики социального государства является *социальная защита*. В целом социальная защита выступает как механизм, призванный ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать последствия таковых. Это – защита от возможных нарушений прав и свобод личности, от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и от других вредоносных факторов.

В современных условиях российской действительности в социальной защите нуждаются прежде всего малообеспеченные, социально уязвимые и бедные слои населения.

3.5. Как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты граждан и социального выравнивания их доходов включа-

ют в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь. При этом основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство, поскольку оно обслуживает все население и имеет более низкие административные расходы, нежели системы с участием частных институтов.

3.6. Важное значение имеет развитие комплекса отраслей социального обслуживания и обеспечения населения (здравоохранения, медицинской, легкой и пищевой промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, общественного питания, бытового обслуживания и др.) за счет расширения сети организаций, учреждений и предприятий социального обслуживания, обеспечения высокого качества их работы, продукции и услуг по доступной цене, охвата соответствующими услугами всех категорий населения, в том числе лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию.

3.7. Неотъемлемой функцией социального государства является проведение в жизнь эффективной молодежной политики, направленной на создание стартовых условий для учебы, получения работы и жилья, предоставление государством гарантий по обеспечению занятости молодых граждан, развитие их гражданской и трудовой активности, приобщение молодежи к подлинной культуре, создание условий для широкого вовлечения молодежи в занятия физической культурой, спортом и туризмом. Государственная молодежная политика должна быть направлена на социализацию молодежи, ее социальное становление посредством включения в процесс реализации социальной политики. Необходимо обеспечить участие молодежи в государственном управлении.

3.8. Важнейшим инструментарием при согласовании противоречивых интересов труда и капитала является социальное партнерство, которое как социальный институт и социальный процесс объективно присуще социальному государству. Участие власти в регулировании трудовых и связанных с ними экономических отношений на равноправной и равноответственной ос-

нове наряду с другими субъектами этих отношений — работниками в лице их профсоюзов и работодателями — ведет к ограничению стихии рынка и одновременно не позволяет развиваться административно-командным методам управления.

3.9. Необходимым условием эффективного функционирования социального государства является реализация социальной ответственности органов всех уровней власти и управления, общества, каждого гражданина.

3.9.1. Социальная ответственность органов власти. Государственные органы несут ответственность за реализацию разрабатываемых ими социальных программ; обеспечивают эффективное функционирование отраслей социальной инфраструктуры (образование, наука, здравоохранение, культура и др.); контролируют соблюдение государственных социальных стандартов, расходование бюджетных средств, предназначенных на социальные нужды; выполняют другие функции социального характера, предусмотренные законодательством, соглашениями и договорами социальных партнеров.

Распределение социальной ответственности между различными уровнями государственной власти и местного самоуправления осуществляется в соответствии с национальным законодательством стран Содружества.

Социальная ответственность государства при ратификации международно-правовых норм и соглашений в социальной сфере касается прежде всего системы международно-правовых норм, которые признала или должны признать государства Содружества:

- Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 года;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года;
- Европейская социальная хартия 1961 года (в редакции 1996 г.);
- Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 года;
- Кодекс социального обеспечения 1990 года;

– Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 года;

– Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая МОТ в 1977 году;

– Конвенции и рекомендации МОТ.

В деятельности государств Содружества должны также учитываться рекомендации итоговых документов глобальных международных форумов последних лет, таких как:

– Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 г.);

– 4-я Всемирная встреча по положению женщин (Пекин, 1995 г.);

– 23-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по положению женщин (Нью-Йорк, 2000 г.);

– 24-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам социального развития (Женева, 2000 г.);

– Ассамблея тысячелетия (Нью-Йорк, 2000 г.);

– 27-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 2002 г.);

– 2-я Всемирная Ассамблея по проблемам старения населения (Мадрид, 2002 г.).

3.9.2. Социальная ответственность бизнеса. Одним из важнейших документов, рекомендуемых направления и степень ответственности бизнеса, является Глобальный пакт, предложенный Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном в 1999 году. Пакт содержит призыв к компаниям действовать на основе следующих 9 принципов:

Права человека

Деловые круги должны:

1. Поддерживать и осуществлять защиту всемирно признанных прав человека;
2. Воздерживаться от нарушений прав человека;

Трудовые стандарты

Деловые круги должны поддерживать:

3. Свободу ассоциации и реальное признание права на ведение коллективных трудовых переговоров;
4. Ликвидацию всех форм принудительного труда;
5. Реальную отмену детского труда;
6. Искоренение дискриминации в отношении найма на работу и продвижение по службе;

Окружающая среда

Деловые круги должны:

7. Придерживаться превентивного подхода при решении проблем окружающей среды;
8. Выдвигать и осуществлять инициативу, направленную на повышение ответственности за состояние окружающей среды;
9. Поощрять разработку и распространение экологически безвредных технологий.

Кроме того, ответственность бизнеса предполагает:

- обеспечение выпуска качественной продукции, борьбу с контрафактной, фальсифицированной продукцией, поддельными продовольственными товарами и лекарственными препаратами, наносящими ущерб здоровью граждан;
- своевременную выплату достойной заработной платы и создание условий для воспроизводства рабочей силы;
- обеспечение охраны и безопасных условий труда работников;
- поддержание уровня занятости, участие в программах переквалификации кадров при ликвидации рабочих мест;
- софинансирование систем профессиональной подготовки кадров и повышения их квалификации;
- своевременное и полное отчисление страховых платежей по программам пенсионного, медицинского и социального страхования;

- адресную поддержку беднейших слоев населения;
- развитие и софинансирование объектов социальной сферы;
- развитие корпоративного профессионального пенсионного страхования;
- софинансирование добровольных видов страхования работающих;
- осуществление социальной поддержки наемных работников (льготные кредиты и ссуды, семейные пособия и т. д.).

Социальная ответственность бизнеса — это его активное участие в финансировании социальной сферы в дополнение к социальным затратам государства.

3.9.3. Социальная ответственность гражданина включает в себя ответственность, с одной стороны, перед обществом, с другой – перед своими близкими.

Перед обществом социальная ответственность выражается прежде всего в соблюдении законов и других правовых норм, а также в передаче гражданином части собственности (в виде налогов) на общественные и социальные нужды, на разные уровни государственного управления и в органы самоуправления.

Перед своими близкими, в первую очередь перед семьей, социальная ответственность гражданина выражается в посильной заботе о материальном достатке членов семьи, в создании благоприятного психологического климата в семье, в нравственном воспитании детей и солидарной ответственности поколений.

3.10. В числе базисных, важнейших особенностей социального государства – участие общественных объединений, в том числе политических партий, социальных движений и фондов, в формировании и функционировании гражданского общества. При этом важная роль в управлении производством, общественной и государственной жизнью отводится профессиональным союзам стран Содружества.

3.11. Важнейшими элементами механизмов социальной политики социального государства являются государственные социальные стандарты (ГСС), то есть социальные нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан и выступающие одновременно ориентирами в реализации социальной и экономической политики социального государства.

В настоящее время в практической работе при формировании бюджетов различных уровней применяются социальные нормы и нормативы по широкому кругу показателей. Значительная часть законодательно установленных и закреплённых другими нормативно-правовыми актами социальных норм и нормативов определяет гарантии предоставления социальных услуг (их уровень и соотношения) в отраслях социальной сферы: науки, образования, здравоохранения, культуры и др. Однако этого сегодня недостаточно.

Повышению уровня социальной защищённости человека призвана способствовать государственная социальная стандартизация по всем важнейшим направлениям социальной политики, которая предусматривает введение системы социальных норм и нормативов различного уровня, в том числе минимальных, рациональных и оптимальных.

Большинство этих норм и нормативов является обязательствами государства перед различными категориями и группами населения, и они должны им обеспечиваться за счёт его финансовых ресурсов. Размеры установленных государством социальных норм и нормативов пересматриваются в зависимости от темпов инфляции и имеющихся экономических возможностей.

Государственные социальные стандарты устанавливаются в форме законодательных актов и (или) других видов нормативно-правовых актов и обязательны для применения на всей территории государств Содружества.

Формирование системы ГСС должно осуществляться на базе таких принципов, как:

– соблюдение и обеспечение конституционных прав и гарантий граждан;

– целевое, адресное и поэтапное внедрение механизмов нормативного метода подушевого финансирования отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов с учетом социально-экономического положения в стране, региональных и местных факторов и условий;

– научная обоснованность;

– закрепление доходов и расходов на социальные нужды по уровням бюджетной системы государств Содружества;

– гласность, означающая обязательное информирование населения через средства массовой информации о государственных социальных стандартах, их разработке, утверждении, применении и финансовом обеспечении, а также обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений при формировании и применении системы государственных социальных стандартов.

В результате установления и применения ГСС становится возможным более эффективное проведение следующих мероприятий:

– удовлетворение важнейших потребностей населения в социальных услугах;

– государственная поддержка развития социальной сферы;

– концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной социальной политики;

– планирование и организация предоставления гарантируемых социальных услуг;

– оценка и контроль за деятельностью учреждений и организаций, осуществляющих реализацию государственных социальных стандартов.

3.11.1. В качестве ГСС в области оплаты труда и трудовых отношений предусматриваются минимальный размер оплаты труда на уровне не ниже прожиточного минимума (минимального потребительского бюджета); нормы и порядок оплаты труда работников бюджетной сферы; порядок индексации заработной платы в случае превышения определенного уровня (по-

рога) инфляции, а также при несвоевременной выплате заработной платы; порядок оплаты сверхурочных работ, работы в выходные и праздничные дни.

3.11.2. ГСС в области обеспечения занятости и помощи безработным должны предусматривать установление:

- размеров квоты для организации первого рабочего места при трудоустройстве молодежи или размера денежной компенсации за его непредоставление;

- размеров, сроков и порядка предоставления пособия по безработице;

- условий переобучения и профессиональной переподготовки безработных, порядка и сроков предоставления им информации по вопросам трудоустройства.

3.11.3. В качестве ГСС в области пенсионного обеспечения следует устанавливать размеры пенсий, которые должны превышать прожиточный минимум, гарантии обеспечения своевременности и полноты выплат, сроки и порядок индексации пенсий.

3.11.4. ГСС в области обеспечения населения товарами и услугами массового спроса предусматривают установление минимального набора важнейших продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг (входящих в состав потребительской корзины) и нормативов их потребления для основных социально-демографических групп населения, перечня категорий населения, нуждающихся в реализации им товаров массового спроса по сниженным ценам и (или) на иных льготных условиях, порядка предоставления таких льгот и контроля за его соблюдением.

3.11.5. ГСС в области обеспечения населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами учитывают:

- нормативы обеспечения жилой и (или) общей площадью в расчете на одного человека;

- порядок учета граждан, нуждающихся в получении жилья и (или) улучшении жилищных условий;

- порядок предоставления жилья гражданам с разным уровнем денежных доходов;
- перечень и нормативы предоставления населению основных видов коммунальных услуг (в составе потребительской корзины);
- максимально допустимую (предельную) долю расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг (в совокупном доходе семьи);
- порядок предоставления группам населения с низким доходом субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг; категории граждан, которым жилье, коммунальные и бытовые услуги предоставляются бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях.

3.11.6. В области образования целесообразно иметь ГСС для дошкольного образования; общего образования; детских специализированных и специальных образовательных учреждений; начального, среднего, высшего профессионального, дополнительного и послевузовского образования, которые должны определять основные параметры деятельности образовательных учреждений, в том числе порядок и нормативы их финансирования.

В качестве составляющей ГСС должны использоваться разрабатываемые государственными органами образования стран Содружества государственные образовательные стандарты, определяющие содержание основных образовательных программ, требования к уровню подготовки выпускников, объемы учебной нагрузки обучающихся по основным образовательным программам и др.

Особого внимания заслуживает разработка ГСС для детских специализированных и специальных образовательных учреждений: специальных (коррекционных) образовательных учреждений для лиц с отклонениями в развитии; детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении; специализированных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным и делинквентным поведением.

3.11.7. ГСС в области науки предусматривают:

- порядок и нормативы финансирования научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- норматив материально-технического обеспечения деятельности научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- порядок предоставления грантов научным учреждениям, коллективам и научным работникам.

3.11.8. ГСС в области здравоохранения и физического развития предусматривают определение:

- перечня видов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения;
- нормативов обеспечения населения бесплатной медицинской помощью, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения в расчете на одного жителя;
- категорий граждан, пользующихся льготами при обеспечении медицинской помощью и лекарственными препаратами;
- перечня жизненно важных лекарственных средств, в отношении которых осуществляется регулирование и (или) регистрация цен, а также категорий населения, которые должны обеспечиваться ими бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях;
- порядка финансирования учреждений здравоохранения и физической культуры из бюджетов разных уровней.

К отраслевым (профессиональным) стандартам в области здравоохранения, включаемым в ГСС предоставления медицинской помощи населению, относятся стандарты профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, в том числе инвалидов, а также объемные показатели, предусмотренные Программой государственных гарантий обеспечения граждан стран Содружества бесплатной медицинской помощью.

В состав ГСС в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения включаются нормы, устанавливаемые государственными санитарно-эпидемиологическими правилами.

3.11.9. ГСС в области культуры предусматривают определение: категорий населения, пользующихся бесплатными услугами учреждений культуры и (или) иными льготами; порядка финансирования учреждений культуры из бюджетов разных уровней с целью сохранения и приумножения национальных культурных ценностей.

3.11.10. ГСС в области социальной помощи и социального обслуживания населения предусматривают определение: категорий граждан, нуждающихся в социальной помощи; перечня и нормативов потребления социальных услуг, предоставляемых учреждениями социального обслуживания населению бесплатно и (или) на иных льготных условиях; порядка финансирования учреждений социального обеспечения и социального обслуживания населения из бюджетов разных уровней.

3.11.11. ГСС в области обеспечения экологической безопасности населения предусматривают определение: предельно допустимых норм загрязнения окружающей среды от вредного воздействия природных и техногенных аварий и катастроф; условий для обеспечения доступности получения гражданами достоверной информации о состоянии окружающей среды; порядка возмещения ущерба здоровью или имуществу граждан в случае природных и техногенных катастроф, а также правонарушений в области обеспечения экологической безопасности.

3.11.12. ГСС в области защиты социальных прав граждан предусматривают определение порядка: предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи (включая услуги нотариата); государственной и общественной защиты прав и интересов граждан; предоставления гражданам компенсации за причиненный им ущерб в связи с неправомерными действиями юридических и физических лиц; финансирования учреждений, предо-

ставляющих юридическую помощь гражданам в области защиты их социальных прав.

3.11.13. ГСС в области применения налогового и ценового механизмов предусматривают установление порядка налогообложения граждан, предоставление им налоговых льгот, а также регулирование цен и тарифов в сфере потребительского рынка в соответствии с законодательством, обеспечение необходимых условий для развития акционерной собственности работников.

Изложенные выше ГСС носят примерный характер, а их окончательная разработка с уточнением содержательной стороны каждого норматива и источника его финансирования осуществляется правительствами стран Содружества в соответствии с законодательством о государственных социальных стандартах.

3.12. Базисными для функционирования социального государства являются его экономическая политика, уровень и состояние социального рыночного хозяйства, обеспечивающие реальное выполнение социальных обязательств государства перед своими гражданами.

Эти понятия определяются: состоянием и эффективностью государственного и частного секторов экономики; долей валового внутреннего продукта (ВВП), направляемой на развитие социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей граждан; уровнем развития социальной инфраструктуры и материальной базы социальной сферы; степенью участия региональных бюджетов в решении социальных проблем.

3.13. Необходимо создание нового и совершенствование действующего законодательства, обеспечивающего соблюдение следующих постулатов и правил:

3.13.1. Выбор и установление социальных целей является высшим приоритетом деятельности органов власти и управления. Следование данному постулату прежде всего означает, что количественно определенные социальные параметры качества и уровня достойной жизни людей (народного благосостояния) должны иметь законодательный характер и обосновываться орга-

нами государственной власти. Роль исполнительной власти при этом состоит в оценке реализуемости поставленных социальных целей, определении сроков и механизмов их достижения.

3.13.2. Конкретный сценарий социально-экономического развития каждой страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу (5, 10, 15 лет), обеспечивающий реализацию поставленных социальных целей в минимально возможные сроки, подлежит обязательному демократическому обсуждению и законодательному утверждению.

При разработке альтернативных вариантов макрорегулирования применительно к модели социального государства необходимо, во-первых, исходить из критерия общего наращивания финансовых ресурсов, направляемых на реализацию социальных целей; во-вторых, исходить из принятия общественно приемлемой пропорции в финансовых отчислениях на социальные нужды между бюджетом, доходами бизнеса и самих граждан; в-третьих, основываться на более детальной проработке резервов улучшения финансово-кредитной, промышленной, научно-технической, внешнеэкономической политики государства.

Выбор оптимального решения на основе альтернативных вариантов социально-экономического развития стран Содружества должен осуществляться с помощью механизмов социального партнерства: органов власти, предпринимательских структур, профсоюзов и других общественных объединений граждан. Соответствующее решение должно рассматриваться и одобряться большинством населения, проходить экспериментальную проверку и социальную экспертизу и внедряться в практику после общественного признания его полезности для всего общества.

3.13.3. Функции, формы и методы (технологии) деятельности субъектов социальной политики по осуществлению выбранного (общественно приемлемого) сценария социально-экономического развития страны подлежат законодательной регламентации.

При проектировании и применении общественно приемлемого механизма макроэкономического регулирования (предполагающего выход на реализацию заданных целей по выбранному сценарию социально-экономического развития) важно исходить из необходимости законодательного закрепления функций, форм, органов, методов, сфер, пределов участия государственной власти в хозяйственной жизни.

Четкое законодательное определение функциональной роли государственных органов в управлении экономикой позволит иметь общественно согласованную концепцию и модель действий всех субъектов социальной политики по реализации принятого сценария социально-экономического развития страны.

Законодательно должны утверждаться также и все основные стратегические документы, принимаемые в качестве нормативной базы для макроэкономического регулирования, в том числе государственная стратегия социально-экономического развития страны на 5-, 10-, 15-летний период, а также соглашения о взаимодействии по решению стратегических проблем социально-экономического развития между правительством, объединениями предпринимателей и профсоюзами.

3.13.4. Планируемые показатели социально-экономического развития страны должны проверяться на их социальную эффективность. Этот постулат означает, что экономические проекты или решения органов власти и управления по стратегически значимым проблемам (реструктуризация естественных монополий, реформа ЖКХ, модернизация образования, допуск ведущих транснациональных корпораций на российские рынки, вступление в ВТО и т. п.) должны иметь обоснование социальных последствий, установленные правила и порядок проведения экспериментов и общественно-независимой экспертизы на соответствие этих проектов или решений социальным критериям, то есть повышению уровня и качества жизни большинства граждан.

Социальная экспертиза принимаемых решений должна устанавливать степень влияния этих решений на человека, на его материальное, культурное,

духовное и физическое состояние. Оценка социальных последствий должна производиться специалистами на основе исследований, финансируемых бюджетом, государственными внебюджетными фондами и бизнес-структурами.

3.13.5. Неотъемлемым должен быть и постулат ответственности органов власти и бизнес-сообщества за реализацию основных положений и принципов построения социально ориентированного рыночного хозяйства и принятых социальных целей. Систематическая оценка деятельности правительства по достижению заданных социальных макроуровневых параметров должна производиться ежегодно и гласно главами государств стран Содружества. В случае неудовлетворительной ситуации с выполнением данных параметров как следствия низкого качества применяемого инструментария государственного регулирования экономики, необоснованного отклонения от принятого социально ориентированного стратегического курса, невыполнения запланированных стратегических (сценарных) мероприятий должен срабатывать механизм персональной ответственности должностных лиц в структурах исполнительной власти.

3.13.6. Формирование социального рыночного хозяйства требует проведения взаимоувязанной активной социально-экономической политики. Региональные администрации в силу особой близости к населению и предприятиям реально противодействуют негативным социальным последствиям кризисных явлений в экономике. В частности, противостоят необоснованному росту цен на продукцию и тарифов на услуги организаций и отраслей-монополистов, организуют системы взаимозачетов между территориальными предприятиями.

3.14. В числе базисных механизмов реализации и функционирования социального государства было и остается право.

Предстоит разработать перечень правовых актов, необходимых для создания и успешного функционирования социального государства, который должен постоянно пополняться по мере поэтапного развития социального

государства. В качестве первоочередных правовых актов необходимо разработать модельные законы об основах социальной политики и о государственных социальных стандартах. Первый из них определит права и обязанности всех субъектов регулирования социальной политики — государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественных объединений в части осуществления ими деятельности в области социальной политики.

Второй закон должен установить систему государственных социальных стандартов, охватывающую такие основные сферы социальных отношений, как: оплата труда и трудовые отношения; обеспечение занятости и помощи безработным; пенсионное обеспечение; обеспечение населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, а также товарами массового спроса; образование; здравоохранение и обеспечение лекарственными средствами; наука; культура; социальное страхование; социальная помощь и социальное обслуживание населения; обеспечение экологической безопасности; защита социальных прав граждан.

Необходимо дальнейшее развитие нормативной базы социального партнерства, обеспечивающей законодательное определение порядка взаимодействия и взаимной ответственности основных участников переговорного процесса — профсоюзов, работодателей и органов власти. Кроме того, требуется:

– повысить статус комиссий по регулированию социально-трудовых отношений и ответственность сторон за выполнение мероприятий генерального соглашения. Генеральные соглашения следует рассматривать в качестве конкретной программы согласованных действий правительства, объединений профсоюзов и предпринимателей в социально-трудовой сфере. Эта программа не должна быть соглашением о намерениях сторон, как это чаще всего бывает на практике. Генеральное соглашение должно быть нацелено на решение определенного круга социально-трудовых проблем, для осуществления соответствующих задач должно быть предусмотрено необходимое фи-

нансирование, а роль и ответственность каждого партнера должны быть зафиксированы;

– ужесточить нормы законодательства (на определенное время) за нарушение, несоблюдение, невыполнение принятых коллективных договоров и соглашений;

– реформировать законодательство в сфере оплаты труда. В том числе: установить минимальную заработную плату на уровне не ниже прожиточного минимума трудоспособного человека, а сам прожиточный минимум – на уровне благосостояния, достойного современного человека; стимулировать в первую очередь занятых в материальном производстве, особенно в машиностроении, приборостроении, нефтедобывающей и горнодобывающей промышленности, а также в других отраслях, обеспечивающих научно-технический прогресс. Особое внимание должно быть уделено повышению реальной заработной платы работникам отраслей бюджетной сферы и сельского хозяйства.

Заключение

Исходя из положений Европейской социальной хартии, принятой Советом Европы в 1961 году, для государств Содружества важнейшими мерами являются:

– установление государственных минимальных социальных стандартов в области денежных доходов населения и оплаты труда, социальной поддержки и социального обслуживания граждан, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального обслуживания, юридической помощи, которые могли бы обеспечить достойное существование работнику и его семье;

– гарантирование нормативного порядка осуществления права работника на своевременную оплату его труда, в том числе возмещение матери-

ального и морального ущерба, причиненного задержкой выдачи начисленной заработной платы и основных видов пенсий, стипендий, пособий и других социальных выплат;

– законодательное решение вопроса о выплате заработной платы работникам обанкротившихся предприятий из специально созданных резервных фондов;

– обновление действующих норм трудового права в соответствии с новыми общественными и экономическими отношениями, с целью обеспечения договорного характера труда без умаления прав и льгот работающих, их социальной защищенности при структурной перестройке и банкротстве предприятий;

– проведение необходимых антиинфляционных мер, индексация заработной платы, пенсий и пособий населения с учетом колебаний реального уровня жизни;

– развитие системы социального партнерства на предприятиях на принципах добровольности, равноправия и экономической заинтересованности договаривающихся сторон в участии в договорных отношениях, развитие системы коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений (особенно в организациях негосударственных форм собственности), формирование специальных органов по рассмотрению трудовых споров, включая досудебную процедуру рассмотрения трудовых споров на принципах паритетного участия социальных партнеров; разработка проектов модельных законов: о трудовых арбитражах, о социальном партнерстве, об основах социальной политики и о государственных социальных стандартах и т. д.

В связи с падением уровня занятости, вплоть до появления массовой безработицы в отдельных государствах Содружества, требуется принятие

мер как для стабилизации и решения проблемы занятости, так и для смягчения социальных последствий безработицы. К числу таких мер могут быть отнесены:

- реформирование системы назначения и выплаты пособий по безработице;
- меры по усилению социальной защищенности работников, занятых в частном секторе, работающих в режиме неполного рабочего дня;
- разработка социальных программ, направленных на расширение занятости для отдельных групп населения.

Европейская социальная хартия требует, чтобы функционирующая в государстве система социального обеспечения действовала на достаточно удовлетворительном уровне и чтобы этот уровень постоянно повышался. Определенный диапазон социальных гарантий, достигнутых в государствах Содружества, должен постепенно расширяться, прежде всего путем предоставления дополнительных гарантий по социальной защите для отдельных категорий граждан (дети, работающие женщины с детьми, молодежь, инвалиды и т. д.).

Действенный механизм социальной защиты должен включать в себя страхование от возможных социальных рисков, базирующееся на принципах дифференцированного подхода к разным группам населения. Социальное страхование распределяет социальный риск между всеми субъектами экономического процесса – наемным работником, работодателем, государством. Доля государства в социальном страховании определяется исходя из того, что оно в определенной степени несет ответственность за общую социально-экономическую ситуацию, разрабатывает стратегию стабилизации и контролирует реализацию социально-экономических прав граждан.

Рассмотренные проблемы позволяют предположить, что основными структурными частями модельного закона об основах социальной политики могли бы быть следующими:

1. Фиксация основных угроз социальному самочувствию человека в странах Содружества:

- недостаточные условия для обеспечения продуктивной занятости трудоспособного населения;
- необеспеченность достойным жильем;
- отсутствие достаточного для достойной жизни дохода;
- недостаточные возможности населения в отношении получения качественного общего образования;
- недостаточные возможности населения в отношении получения высшего профессионального образования;
- невозможность получения квалифицированной медицинской помощи и лечения;
- недостаточность системы обеспечения качественного отдыха и санаторно-курортного лечения;
- рост количества людей, лишенных самых необходимых условий существования;
- дифференциация доходов населения;
- сужение возможностей социального обеспечения, социальной поддержки населения и оказания ему социальной помощи.

2. Формулирование приоритетов социального развития стран Содружества:

- развертывание социального потенциала стран Содружества;
- выход на международные социальные стандарты;
- достижение стандартов прожиточного минимума;
- совершенствование системы обеспечения населения жильем, в частности развитие ипотечного кредитования, расширение строительства ипотечного жилья;

- совершенствование системы жилищно-коммунального хозяйства на основе полной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг и повышения их качества;
- совершенствование системы пенсионного обеспечения населения на основе перехода к накопительной системе формирования пенсионного фонда;
- обеспечение реальной доступности качественной медицинской помощи для широких слоев населения, усиление профилактической направленности здравоохранения;
- обеспечение оптимальной занятости;
- совершенствование системы страхования различных сторон жизнедеятельности человека;
- совершенствование системы оказания населению образовательных услуг, в частности развитие конкурсной системы финансирования вузов в соответствии с государственным заказом на подготовку специалистов;
- совершенствование системы адресной социальной поддержки населения, в частности, малоимущих.

3. Фиксация основных механизмов социального развития стран Содружества:

- увеличение финансирования социальных программ;
- социальная ориентация экономического развития;
- повышение социальной эффективности экономических программ;
- формирование социально ответственного бизнеса;
- социальная ориентация бюджетной политики;
- развитие системы социального партнерства;
- достижение социальной справедливости;
- адресная поддержка малоимущих;
- развитие системы благотворительности и спонсорства.

4. Формулирование гарантий социального развития стран Содружества:

- государственные гарантии социального развития страны;

- совершенствование системы социального законодательства;
- ратификация странами Содружества Европейской социальной хартии;
- развертывание активности населения в социальной сфере.

Принята на двадцать восьмом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 28-6 от 31 мая 2007 года)