



Осуществление конституционного права на социальное обеспечение может быть организовано в государственных и негосударственных формах, которые принято разграничивать по таким признакам, как круг обеспечиваемых; источники и способы формирования фондов для финансирования соответствующих мероприятий; виды обеспечения; условия и размеры обеспечения; органы, предоставляющие обеспечение.

С учетом названных признаков в государственной системе социального обеспечения можно выделить следующие формы: государственное социальное страхование; социальное обеспечение за счет прямых ассигнований из федерального бюджета; государственная социальная помощь.

Основной организационно-правовой формой выступает государственное социальное страхование. В настоящее время оно преобразуется в соответствии с принципами, адекватными рыночным отношениям.

Обязательному государственному социальному страхованию подлежат наемные работники и другие лица, круг которых определен законом.

Любое страхование базируется на идее разделения убытков, возникших у одного застрахованного, между всеми участниками страхования. В этих целях создается денежный фонд за счет взносов заинтересованных сторон, из которого при наступлении страхового случая выплачивается страховая сумма.

Применительно к государственному социальному страхованию страховыми случаями могут быть отсутствие спроса на труд (безработица), болезнь, инвалидность, старость, смерть кормильца и другие. Их перечень устанавливается законом, если речь идет о государственном социальном страховании, или договором, когда дело касается добровольного (негосударственного) страхования. Но в любом варианте страховыми случаями признаются уже наступившие обстоятельства, тогда как риск сам по себе - это лишь вероятность, которая может осуществиться или не осуществиться.

При государственном социальном страховании социальным риском является возможность изменения материального положения по объективным социально-значимым причинам: утрата или снижение заработка, возникновение

дополнительных расходов, отсутствие прожиточного минимума. Суть государственного социального страхования заключается в разложении ответственности за наступление социального риска между работодателями, наемными работниками и другими занятыми лицами, подлежащими обязательному социальному страхованию, и государством.

Потеря заработка может быть следствием безработицы, временной нетрудоспособности, инвалидности и других обстоятельств. Дополнительные расходы могут быть вызваны самыми разными причинами, которые признаются государством уважительными: наличием иждивенцев, в том числе несовершеннолетних детей; инвалидностью; потребностью в медицинской помощи и лечении, стихийными бедствиями и другими чрезвычайными событиями.

Потеря заработка из-за безработицы зависит от деятельности всех участников рынка труда. Наемный работник сам выбирает профессию и совершенствует свои трудовые навыки, поэтому в случае отсутствия спроса на него он должен нести свою долю ответственности в виде части материальных затрат на страхование по безработице. В свою очередь, работодатель, организуя производство, торговлю или бытовое обслуживание, может разориться, в результате чего некоторые из его бывших работников пополнят ряды безработных.

Поэтому он должен компенсировать часть расходов на выплату пособий по безработице. Государство также в определенной степени должно нести ответственность за общую социально-экономическую ситуацию, т.к. оно разрабатывает стратегию развития страны в целом, регулирует и контролирует ее воплощение. Четко разграничить степень ответственности между названными участниками рыночных отношений невозможно, поскольку все их действия и решения слишком тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Но можно создать механизм распределения материальных затрат между ними, т.е. механизм государственного социального страхования на случай безработицы.

По такой схеме можно рассмотреть и другие случаи, предусмотренные государственным социальным страхованием.

Следовательно, государственное социальное страхование является формой организации осуществления застрахованными гражданами права на социальное обеспечение в случаях утраты заработка или другого источника средств существования вследствие болезни, трудового увечья или профессионального заболевания, безработицы, инвалидности, беременности и родов, старости, потери

кормильца и других установленных законом обстоятельств, а также права на медицинскую помощь, санаторно-курортное лечение и другие услуги за счет средств государственных внебюджетных страховых фондов.

По мнению ученых, для рыночной экономики принцип личной ответственности является одним из основных принципов построения национальных систем страхования социальных рисков усилиями в том числе самого работника. Именно при таком подходе можно вести речь и о паритетном участии социальных партнеров в управлении фондами обязательного социального страхования. Сложившаяся в настоящее время система обязательного социального страхования является государственной не только в силу установленной законом его обязательности.

Средства этих фондов признаются государственной собственностью. По порядку формирования источниковой базы этих фондов они также являются государственными в связи с заменой обязательных социально-страховых взносов единым социальным налогом. Более того, на внебюджетные государственные социально-страховые фонды были возложены дополнительные публичные обязанности, которые выходят за пределы системы обязательного социального страхования. Так, ПФР в настоящее время обязан вести федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (поддержки).

Закон о государственных пенсиях 1990 г. положил начало пенсионной реформе в РФ. Он оценивался современниками как первый страховой закон, в котором была предпринята попытка практической реализации страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения. Этот Закон был основан на распределительных страховых принципах. Однако в условиях инфляции, дефицита бюджета, в том числе и Пенсионного фонда, замораживание размеров пенсий привело к "уравнительности в нищете". На этом этапе пенсионная реформа "зашла в тупик", утратив страховые начала распределения пенсионных средств.

этап пенсионной реформы был связан с принятием пакета законов: Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании", от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации". В соответствии с данным пенсионным законодательством пенсии по старости подразделялись на трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению. Первые имеют страховой характер, состоят из трех частей: базовой, страховой и накопительной и финансируются

страховой пенсионной системой.

Вторые, государственные, пенсии выплачиваются определенным категориям лиц (государственные служащие, военнослужащие и др.) за счет средств бюджетной системы. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова в своем экспертном заключении к названным Законам отмечали, что пенсионная реформа была осуществлена в сжатые сроки, без тщательной переработки, экспериментальной и модельной проверки основных ее положений. Особо подчеркивались необоснованность отказа применительно к трудовым пенсиям от распределительной пенсионной системы и введение принудительной накопительной пенсионной системы.

Сегодня многие специалисты констатируют, что проведенная трансформация российской пенсионной системы не привела к достижению продекларированных реформаторами целей. В конечном счете создана пенсионная система, которую нельзя назвать страховой, так как она не обеспечивает в необходимом объеме увязку страховых взносов и пенсионных выплат. Базовая часть пенсии находится под угрозой дефицита ПФР. Более того, государство не гарантирует минимальный размер этой пенсии, хотя он должен быть не менее прожиточного минимума. Накопительная часть пенсии предназначена весьма незначительному кругу работающих (молодому поколению), но не гарантирована от обесценивания. Таким образом, сегодня вновь на повестке дня вопрос о формировании новой концепции пенсионного страхования.

Роль обязательного социального страхования в системе социальной защиты населения должна быть ключевой, основной. Для лиц, не охваченных системами обязательного социального страхования, последствия социальных рисков должны компенсироваться на началах либо государственного обеспечения, либо государственной социальной помощи. В период социально-экономических реформ приобретает массовый общественный характер особый вид социального риска – нуждаемость, бедность. В связи с "обнищанием населения" получает развитие во многом новое по своим концептуальным подходам законодательство о государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам, гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, всем тем, кто в силу объективных причин не может активно участвовать в процессе рыночных реформ наравне с другими (пенсионеры, инвалиды и т.д.).

Формируется система социальной защиты детей и семей, имеющих детей (пособия, семьям, имеющим детей, социальное обслуживание детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей в специальных учреждениях, подготовка их к

труду и др.). Новое звучание приобретает и законодательство о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов, ветеранов и лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (социальное обслуживание на дому, полустационарное и полное стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания, профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов и др.). Для всех этих "социально уязвимых" категорий

В рассматриваемый период формируется нормативная база государственного социального обеспечения отдельных категорий лиц. Перечень выплачиваемых пособий пополнился также новыми пособиями беженцам, вынужденным переселенцам, лицам, пострадавшим в связи с участием их в борьбе с терроризмом, медицинским работникам, заразившимся ВИЧ-инфекцией при выполнении своих обязанностей и др.

Наряду с социальными выплатами (пособия, пенсии), социальными услугами в социальной поддержке населения значительная роль отводилась социальным льготам и компенсациям. В 90-е гг. в связи с экономической нестабильностью, дефицитом государственных финансов законодатель пошел по пути расширения сферы предоставления социальных льгот (скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, льготы по предоставлению жилищных субсидий, бесплатному проезду на транспорте, бесплатная или с частичной оплатой выдача лекарств и др.). Если первоначально правом на такие льготы пользовались в основном ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда и др., то впоследствии их распространили на иные категории лиц, в том числе и пенсионеров.

Количество этих льгот насчитывало свыше 400, и они охватывали значительную часть населения. Льготы предусматривались не только законами, но и подзаконными актами. Закон "О государственной социальной помощи" (1999 г.) подразделил все социальные льготы на ряд категорий: профессиональные льготы (военнослужащим и др.); льготы за особые заслуги перед государством (ветеранам войны, труда и др.) и льготы нуждающимся лицам (многодетным семьям, инвалидам и др.). Этот перечень льгот можно было бы дополнить льготами-компенсациями пострадавшим лицам от политических репрессий, подвергшимся воздействию радиации, и др. При этом реально социальные льготы предоставлялись получателям далеко не в полном объеме.

Кроме того, предоставление натуральных льгот в условиях действия рыночных механизмов означало, что бюджет должен был в полном объеме и своевременно

компенсировать организациям, оказывающим социальные услуги, соответствующие затраты. Но этого не происходило. В этих условиях неизбежно встал вопрос о реформировании системы льготного обеспечения, тем более что в последние годы в связи с благоприятной конъюнктурой мировых цен на нефть в доходной части государственного бюджета появились значительные денежные ресурсы. Финансовая устойчивость государственного бюджета во многом продиктовала проведение реформ в форме "монетизации льгот" и расширения "федеральных целевых программ".

Административная реформа по разграничению полномочий федеральных, региональных уровней государственной власти и уровня местного самоуправления сопровождалась принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", названного впоследствии "Законом о монетизации льгот".

Данным Законом все категории льготников были разделены по уровням бюджетной системы в зависимости от источника финансирования социальных льгот: "федеральные", "региональные" и "местные". Это положение сразу же вызвало критику, так как оно носит дискриминационный характер, явно нарушает принцип равенства и социальной справедливости, ставит основания и объем социальных льгот в зависимость от категорий льготников и места жительства. Названным Законом также предусматривается возможность замены ряда социальных льгот денежной компенсацией их стоимости. При этом, как указано в рассматриваемом Законе, должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты населения.

Ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, неадекватный объем субвенций из Федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных им полномочий с социальной сфере снижают уровень социальной защиты населения. Таким образом, в настоящее время явно наметилась тенденция к децентрализации законодательства о социальном обеспечении. Если в советский период сложилась система общесоюзного (централизованного) законодательства о социальном обеспечении, то современное

российское социально-обеспечительное законодательство отличается многоуровневостью правового регулирования. Однако, перераспределение полномочий "центра и мест" в социальной сфере до сих пор не обеспечено адекватным правовым механизмом защиты социальных прав граждан.

Государство вводит в практику организации социального обеспечения новые механизмы, которые находят выражение в государственных (федеральных) целевых программах. На основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" женщинам, родившим второго (третьего), ребенка после 1 января 2007 г., мужчинам, являющимся единственными усыновителями второго (третьего) ребенка, предоставляются меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, оформленного соответствующим государственным сертификатом, за счет средств федерального бюджета, переданных целевым назначением в бюджет ПФР. Материнский (семейный капитал) может быть направлен на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком, формирование накопительной части трудовой пенсии женщины.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 была утверждена федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы" и рекомендовано субъектам Федерации принять региональные целевые программы по социальной поддержке инвалидов. Другой федеральной целевой программой "Жилище" на 2002-2010 гг. устанавливались формы государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильем путем предоставления за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий, удостоверяемых государственным жилищным сертификатом. Довольно широкий перечень программ социальной поддержки отдельных категорий граждан (инвалидов, многодетных семей, детей, оставшихся без попечения родителей, и др.) принимаются на уровне субъектов РФ и муниципальных образований за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом, в настоящее время в основе законодательства о социальном обеспечении лежат рамочные федеральные законы (частичная кодификация), регулирующие отдельные формы и виды социального обеспечения: обязательное социальное страхование, социальное обслуживание, государственная социальная помощь, трудовые пенсии и т.д. Следующим этапом развития социальнообеспечительного законодательства являются разработка и принятие соответствующего кодекса. В науке права социального обеспечения Е.Е. Мачульской предлагалась примерная структура кодекса социального обеспечения,

включающая разделы, посвященные государственному социальному страхованию и государственной социальной помощи.

Обеспечение особых субъектов (военнослужащих, государственных служащих и др.) за счет ассигнований из федерального бюджета в силу их особой специфики выносится за рамки кодекса. В нашей истории развития социально-обеспечительного законодательства подобного акта еще не принималось. Следовательно, о традициях и преемственности говорить не приходится. В этой связи весьма перспективным является предложение Ю.В. Васильевой о рецепции международного опыта, взяв за ориентир Европейский кодекс социального обеспечения, его структуру.

Для финансирования государственного социального страхования на федеральном и локальном уровнях созданы целевые денежные фонды, которые функционируют как внебюджетные кредитно-финансовые системы. К федеральным фондам социального страхования относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения РФ. Они образуются за счет страховых взносов работодателей, различных групп занятого населения, определенных в законе, и дотаций государства.

Задачи фондов заключаются не только в обеспечении собираемости необходимых средств, но и в помещении их в государственные проекты, ценные бумаги и в осуществлении других надежных инвестиций, гарантирующих получение прибыли, необходимой для индексации пенсий, пособий и других выплат в связи с инфляцией.

Чтобы выплаты и иная помощь, предоставляемая за счет средств фондов, были достаточными для удовлетворения потребностей застрахованного лица и членов его семьи, государство должно осуществлять постоянный контроль за неблагоприятными для здоровья населения производственными, экологическими, эпидемиологическими и другими факторами, а также производить оценку результатов влияния социально-экономических условий на состояние рынка труда, материальное положение семей с детьми, одиноких и престарелых граждан и учитывать эти обстоятельства при планировании расходов государственного бюджета и установлении размеров взносов на социальное страхование.

Например, если вредный производственный фактор вызывает профессиональное заболевание, то для правильной оценки вероятности его наступления необходимо



знать частоту заболеваемости людей разного возраста и пола, продолжительность их контакта с конкретными вредными веществами и прочую информацию. Итогом оценки является установление закономерности, выражаемой математически. Очевидно, что чем меньше вероятность наступления социального риска в связи с конкретными обстоятельствами, тем легче и дешевле можно организовать страхование от него. Компетентные государственные органы разрабатывают критерии и стандарты для оценки неблагоприятных для здоровья граждан факторов, качества рабочей силы, в том числе степени ее профессиональной подготовки и пригодности для выполнения необходимых трудовых функций с учетом промышленного развития регионов, уровня жизни в различных климатических зонах страны и пр.

Другой организационной формой осуществления конституционного права каждого на денежные выплаты и социальные услуги в установленных законом случаях является обеспечение за счет прямых ассигнований из федерального бюджета. Эта форма охватывает особых субъектов: государственных служащих, военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, государственной безопасности, налоговой полиции и членов их семей, а также другие категории граждан с учетом специфического характера их деятельности. Средства на финансирование социального обеспечения указанного контингента лиц перечисляются в федеральные фонды социального страхования или выделяются соответствующим министерствам (например, МЧС РФ) из бюджета РФ.

Еще одной организационно-правовой формой осуществления социального обеспечения служит социальная помощь (поддержка). Она еще не приобрела всеобщего и универсального характера и находится в стадии формирования. С точки зрения теории, субъектами социальной помощи следует признавать только нуждающихся граждан и членов их семей, а основанием для предоставления – состояние нуждаемости (бедности), т.е. такой уровень индивидуального или среднедушевого дохода членов семьи, который не достигает прожиточного минимума, определенного для соответствующей природно-климатической зоны и возрастной группы, по объективным социально-значимым причинам.

Право на социальную помощь не должно обуславливаться трудовой деятельностью или уплатой страховых взносов. Поэтому финансирование этой формы может производиться только за счет бюджетов различных уровней, а также федерального и региональных фондов социальной поддержки, образуемых в основном за счет бюджетных отчислений. Денежные выплаты могут устанавливаться как в твердых размерах, так и в размерах, восполняющих доходы до уровня прожиточного

минимума, а услуги - оказываться бесплатно или с частичным возмещением их стоимости.

Однако четкие основания назначения социальной помощи пока законодательством не закреплены, отложено принятие закона о прожиточном минимуме. В настоящее время введение конкретных видов социальной помощи, как правило, служит экстренной мерой, предназначенной для смягчения крайне острых ситуаций, угрожающих социальной стабильности общества. Поэтому такой отличительный признак, как уровень доходов, не всегда является критерием для предоставления выплат. Контингент получателей помощи, ее виды и размеры определяются органами социальной защиты субъектов РФ и отдельных территорий.

Финансирование социальной помощи осуществляется за счет Республиканского и территориальных фондов социальной поддержки населения, созданных по Указу Президента РФ от 26.12.91 № 328 «О дополнительных мерах по социальной поддержке наиболее нуждающихся граждан», а также средств бюджетов различных уровней.

Примерами социальной помощи являются социальные пенсии; единовременные пособия беженцам и вынужденным переселенцам; бесплатное предоставление предметов первой необходимости (продуктов питания, одежды, обуви); дотации на приобретение лекарств, протезно-ортопедических изделий; дотации на оплату коммунально-бытовых услуг; помощь престарелым и инвалидам на дому; полустационарное и стационарное обслуживание инвалидов и престарелых; приюты для детей, попавших в трудную жизненную ситуацию; дома ночного проживания для бездомных граждан и пр. Как правило, пенсии, пособия и другие виды социальной помощи назначаются в твердых размерах, соотносимых с минимальной оплатой труда, а не с прожиточным минимумом.

С учетом изложенного социальную помощь можно определить как форму организации осуществления права на социальное обеспечение особо нуждающимися гражданами вне связи с трудовой деятельностью и уплатой страховых взносов.

Большие сложности для разграничения форм социального обеспечения вызывает возможность получения одноименных видов выплат за счет различных источников. Например, на финансирование ежемесячного пособия на ребенка, единовременных пособий при рождении ребенка или на погребение и других используются средства как внебюджетных фондов социального страхования, так и бюджетов различных

уровней. Следовательно, в зависимости от источника финансирования одноименные выплаты могут выступать и в качестве видов социального страхования, и в качестве социальной помощи.

В последнее время начинают развиваться и локальные формы социального обеспечения за счет финансовых ресурсов, выделяемых по региональным и муниципальным социальным программам.