

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра трудового и финансового права

Т. Ю. Барышникова

**Проблемы реформирования
системы социального обеспечения
в Российской Федерации**

Учебно-методическое пособие

Ярославль
ЯрГУ
2016

УДК 349.3(470)(072)
ББК Х627.6я73
Б26

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2016 года*

Рецензент
кафедра трудового и финансового права

Барышникова, Татьяна Юрьевна.

Б26 Проблемы реформирования системы социального обеспечения в Российской Федерации : учебно-методическое пособие / Т. Ю. Барышникова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2016. — 60 с.

Пособие посвящено вопросам реформирования системы социального обеспечения, основным направлениям реформы социального обеспечения, последствиям социального реформирования. Содержит краткое изложение содержания спецкурса, вопросы для обсуждения на семинарских занятиях и задания для самостоятельной работы студентов по каждой теме, список рекомендуемой литературы и нормативных актов.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Реформирование системы социального обеспечения в Российской Федерации».

УДК 349.3(470)(072)
ББК Х627.6я73

© ЯрГУ, 2016

Содержание основных тем курса «Реформирование системы социального обеспечения в Российской Федерации»

Тема 1. Особенности становления системы социального обеспечения в России

Понятие социального обеспечения. История развития законодательства о социальном обеспечении.

Становление права социального обеспечения как самостоятельной отрасли в российской системе права.

История становления науки права социального обеспечения.

Международные стандарты социального обеспечения.

Методические указания

Традиционно, начиная с советского периода, социальное обеспечение рассматривалось в «широком» и «узком» понимании. В первом случае под социальным обеспечением понималась система социально-экономических мероприятий советского государства, проводимых им при осуществлении социального обеспечения граждан СССР, включающая деятельность не только органов социального обеспечения, но и других государственных систем (в первую очередь здравоохранения и народного образования), выполняющих в этой сфере общественных отношений функции, аналогичные социальному обеспечению¹. В «узком» понимании социальное обеспечение охватывало только мероприятия, направленные на материальное обеспечение граждан в старости, в случае болезни, полной и частичной утраты трудоспособности, при поте-

¹ См.: Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 75.

ре кормильца, поддержании социального статуса инвалидов, престарелых, семей с детьми, и не включало государственные системы здравоохранения и народного образования.

М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова рассматривают социальное обеспечение как один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством, для поддержания их полноценного социального статуса².

Многими учеными социальное обеспечение понимается как результат социальной политики государства и составная часть государственной системы социальной защиты населения³. Если социальная защита является категорией межотраслевой, то социальное обеспечение — это совокупность мер, применяемых в рамках самостоятельной отрасли права — права социального обеспечения.

Под социальным обеспечением следует понимать систему мер, реализуемых в рамках социально-обязательственных (социально-обеспечительных) правоотношений, направленных на предоставление органами (организациями) социального обеспечения социальных благ гражданам.

Начало становления системы социального обеспечения принято относить к XIX — началу XX в. Первые законодательные шаги на пути становления системы социального обеспечения были осуществлены в Англии, где в 1934 г. началась социальная реформа. По этому же пути пошли и другие страны (Франция, Австралия,

² Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения. М., 2004. С. 32.

³ Никонов Д. А., Стремоухов А. В. Право социального обеспечения: учебник для вузов. М., 2005. С. 2; Буянова М. О., Кобзева С. И., Кондратьева З. А. Право социального обеспечения. М., 2004. С. 6; Постовалова Т. А. Курс права социального обеспечения Республики Беларусь. Минск, 2008. С. 6.

Германия, Италия, Дания и др.). В России этот процесс шел с некоторым опозданием по сравнению с западными странами. Российское законодательство о социальном обеспечении до второй половины XIX в. носило фрагментарный характер⁴.

В начале XX в. в России появились первые законодательные акты, регламентировавшие социальное страхование отдельных категорий рабочих. Закон от 15 мая 1901 г. ввел в действие «Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим работоспособность на заводских и рудничных работах», а 2 июня 1903 г. принят закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности». В июне 1912 г. был принят Страховой закон 1912 г., который по сути представлял собой пакет законов, регулировавших разные виды страхования, в том числе страхование по болезни, страхование профессиональных рисков.

История становления науки права социального обеспечения дореволюционного и послереволюционного периода связана с именами таких ученых, как И. И. Чистяков, Н. А. Вигдорчик. Так, Н. А. Вигдорчик дал определение понятия «социальное «страхование», под которым понимал форму, при которой риск известного несчастья учитывается заранее и заранее же распространяется между всеми участниками организации материальная тяжесть, связанная с этим риском. Н. А. Вигдорчик выделил следующие виды социального страхования: 1) при отсутствии спроса на труд — страхование на случай безработицы; 2) при потере работоспособности — страхование на случай болезни, несчастного случая, инвалидности, старости, материнства и смерти. Послереволюционный период ознаменован также научными трудами Л. В. Забелина, счи-

⁴ См. подробнее: Лушников А. М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001; Курс российского трудового права. Т. 2 / под общей ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. М., 2001.

тавшего нецелесообразным существование социального страхования и социального обеспечения в условиях социалистического строя, З. Р. Теттенборн, которая отграничивала социальное страхование от других форм обеспечения и полагала, что целью социалистического государства остается полное и всестороннее обеспечение всех без исключения членов общества⁵.

С середины 50-х гг. XX в. начался новый этап в развитии науки советского права социального обеспечения, именно к этому периоду относятся первые теоретические исследования, обосновывавшие самостоятельность отрасли права социального обеспечения, предмет, метод, основные принципы отрасли. К этому периоду относятся исследования таких ученых, как В. С. Андреев, Р. И. Иванова, В. А. Тарасова, В. А. Ачаркан, А. Д. Зайкин. Долгое время в советской науке права социального обеспечения господствовали позиции, согласно которым нормы о социальном обеспечении были распределены между различными отраслями права. Социальное страхование рабочих и служащих за счет средств государственного социального страхования включалось в предмет трудового права, социальное обеспечение граждан за счет прямых бюджетных ассигнований (образование, здравоохранение и др.) — в предмет административного права; социальное обеспечение кооперированных крестьян (колхозников) — в предмет колхозного (сельскохозяйственного права), возмещение вреда жизни и здоровью работников — в предмет гражданского права.

Формирование советского законодательства о пенсионном обеспечении, теоретическое обоснование принципов пенсионного обеспечения, пенсионных правоотношений, оснований возникновения, субъектов, содержания правоотношения стали ядром, вокруг которого начала формироваться отрасль права социального обеспечения, вначале как отрасль законодательства, а затем и отрасль права.

⁵ Лушников А. М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России.

Одной из основных предпосылок формирования самостоятельной отрасли права социального обеспечения послужила идеологическая предпосылка, поскольку при обосновании самостоятельной отрасли права социального обеспечения учеными подчеркивались принципиальные отличия социального обеспечения при социализме и капитализме.

Таким образом, к 60-м гг. XX в. сформировались нормативные, теоретические и идеологические предпосылки самостоятельности права социального обеспечения, что закономерно привело к обоснованию существования новой отрасли права социального обеспечения.

В 1975 г. В. С. Андреев констатировал, что в отраслевой науке права социального обеспечения было создано учение о предмете отрасли, наметился подход к определению специфики метода права социального обеспечения, раскрыта объективная система данной отрасли, в основных чертах создано учение о правоотношениях по социальному обеспечению и т. д.

«Широкий» подход к определению предмета отрасли был сформулирован Т. В. Иванкиной. В качестве определяющего критерия социально-обеспечительных отношений, охватываемых предметом отрасли, она указывала распределение благ и услуг из фондов общественного потребления на безэквивалентной основе. В этом случае в предмет данной отрасли включаются не только отношения по материальному обеспечению нетрудоспособных, по медицинскому обслуживанию, по содержанию детей в детских учреждениях и помощи семьям, имеющим детей, но и отношения по распределению материальных благ и услуг на жилищные нужды и образование.

В основу системы права социального обеспечения традиционно было заложено деление норм отрасли права на общую часть и особенную. В общую часть обычно включались следующие институты: предмет, метод отрасли, источники права, принципы права социального обеспечения, правоотношения по социальному обеспечению, юридические факты в социальном обеспечении, трудовой стаж, причем последний одними учеными включался в общую часть отрасли, другими — в особенную. Особенная часть строилась в соответствии с системой видов социального

обеспечения: пенсии, пособия, социальное обслуживание престарелых и инвалидов.

Новую волну исследований в области теории права социального обеспечения вызвали экономические и политические реформы 1990-х гг., которые закономерно повлекли за собой перестройку системы социального обеспечения и поиск новой концепции отрасли права социального обеспечения.

В последние годы в юридической литературе все чаще высказывается мысль о необходимости разработки концепции социального права как новой отрасли, призванной «заменить» традиционную концепцию права социального обеспечения. По поводу соотношения социального права с правом социального обеспечения сложились следующие позиции:

1) социальное право рассматривается как комплексная отрасль права, включающая различные отрасли и институты российского права (административного, гражданского, трудового, экологического, права социального обеспечения и др.), но имеющая общее назначение (цель) — социальную защиту населения⁶;

2) право социального обеспечения следует трансформировать в социальное право⁷. Значение, которое придается в настоящее время социальному праву, позволило Т. К. Мироновой сделать вывод о необходимости переименовать право социального обеспечения в социальное право и расширить, трансформировать содержание отрасли⁸;

3) формирование социального права как надотрасли права, регулирующей отношения, складывающиеся в связи с осуществлением государством социальной политики в целях социального развития⁹.

Концепция самостоятельности социального права как комплексной отрасли вызывает сомнения, поскольку в этом случае

⁶ См.: Защита прав человека в условиях перехода к рынку (материалы «круглого стола») // Государство и право. 1993. № 6. С. 15–46.

⁷ См.: Трудовое и социальное право России / под ред. Л. Н. Анисимова. М., 1999. С. 22–23 и др.

⁸ Миронова Т. К. Право и социальная защита. М., 2006. С. 204.

⁹ См.: Парягина О. А. Указ. соч. С. 58; Право социального обеспечения / под ред. М. В. Филипповой. М., 2006. С. 87.

речь нельзя вести о единстве предмета, метода и принципов, т. е. системообразующих факторов отрасли. Комплексной может быть только отрасль законодательства, поэтому можно рассматривать комплексное социальное законодательство, в которое будут входить нормы трудового законодательства, социально-обеспечительного и т. д. Вызывает сомнения необходимость выделения социального права, если его предмет будет составлять «социальная защита, осуществляемая на принципах и в организационно-правовых формах социального страхования и социального обеспечения», т. е. отношения, традиционно относимые к предмету права социального обеспечения. Социальное право — это конструкция, заимствованная из законодательства зарубежных стран, прежде всего стран Совета Европы, где права социального обеспечения как самостоятельной отрасли исторически не сложилось, поэтому теоретическое обоснование существования отрасли социального права для этих государств является логичным и последовательным.

Считаем, что в российской системе права необходимо сохранить традиционную концепцию права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права, включающей в себя отношения по социальному страхованию, государственному социальному обеспечению и социальной помощи.

Развитие международного права социального обеспечения связано с унификацией стандартов социального обеспечения, которая представлена прежде всего деятельностью Международной организации труда. В конвенциях МОТ устанавливаются общие принципы построения систем социального обеспечения, организационно-правовые формы социального обеспечения, виды социальных рисков, стандарты в области установления размеров социального обеспечения (в частности, в Конвенции № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»). Однако в российском законодательстве до настоящего времени сохраняется несоответствие в регулировании отдельных видов социального обеспечения требованиям международ-

ных стандартов. Главной особенностью международных социально-обеспечительных актов России являются акты, принятые в рамках Содружества Независимых Государств, которые нуждаются в настоящее время в пересмотре в связи с реформированием систем социального обеспечения в государствах — участниках СНГ.

Контрольные вопросы

1. Назовите исторически первые нормативные акты в сфере социального обеспечения в России. Какие отношения они регулировали?

2. Назовите первые нормативные акты в сфере социального обеспечения, принятые в зарубежных странах. Проанализируйте их содержание. Назовите общие признаки и отличительные особенности нормативных актов в сфере социального обеспечения в России и за рубежом.

3. Что такое организационно-правовая форма социального обеспечения?

4. Какую организационно-правовую форму социального обеспечения считают исторически первой? Почему?

5. Какие организационно-правовые формы социального обеспечения существуют в мировой практике?

6. Каково соотношение между различными организационно-правовыми формами социального обеспечения? Какие модели социального обеспечения существуют в мировой практике?

7. Какие основные международные акты в сфере социального обеспечения ратифицированы РФ? Проанализируйте их содержание.

Задание для самостоятельной работы

Проанализируйте содержание следующих международных актов:

Конвенция 1948 г. № 88 «Об организации службы занятости»;

Конвенция 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»;

Конвенция 1962 г. № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики»;

Конвенция 1975 г. № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения»;

Конвенция 1949 г. № 97 «О работниках-мигрантах»;

Конвенция 1978 г. № 151 «О трудовых отношениях на государственной службе»;

Конвенция 1982 г. № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения»;

Конвенция 1982 г. № 158 «О прекращении трудовых отношений»;

Конвенция 1985 г. № 161 «О службах гигиены труда»;

Конвенция 1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы»;

Конвенция 1996 г. № 177 «О надомном труде»;

Конвенция 1997 г. № 181 «О частных агентствах занятости»;

Конвенция 1952 г. № 103 «Об охране материнства».

Какие из перечисленных международных актов регулируют отношения в сфере социального обеспечения? Какова роль актов МОТ в регулировании вопросов социального обеспечения?

Какие из перечисленных международных актов ратифицированы РФ? Какие международные акты не ратифицированы РФ? Каково состояние российского законодательства по вопросам, урегулированным нератифицированными конвенциями?

Тема 2. Трансформация предмета, метода и принципов права социального обеспечения в условиях реформирования

Советская концепция права социального обеспечения: достижения и опыт.

Концепция права социального обеспечения в современных условиях: основные направления.

Методические указания

Советское право социального обеспечения сформировалось исключительно как публичная отрасль права, имело однородный предмет и метод правового регулирования, единые принципы государственной системы социального обеспечения. И хотя в науке права социального обеспечения не было полного единодушия в определении характеристики отношений, входящих в предмет отрасли, можно было выделить следующие признаки предмета, ставшие традиционными: а) распределительный характер за счет фондов общественного потребления¹⁰, распределительные отношения связывались исключительно с деятельностью государства, его социальной политикой по распределению общественных фондов потребления на безэквивалентной основе, б) социально-алиментарный характер¹¹, в) публичный характер; г) особенности субъектного состава (одним из субъектов отношения выступает гражданин или семья, с одной стороны, с другой — органы государства или по его поручению иные органы), д) цель — удовлетворение социально значимых потребностей членов общества, которыми обеспечиваются «процессы становления, совершенствования и сохранения определенных способностей личности»¹²; е) односторонне обязывающий характер отношений; ж) обеспечение осуществляется в особых случаях: нетрудоспособность, возраст, болезнь, инвалидность¹³.

Таким образом, в предмет права социального обеспечения включались «отношения распределения части общественных фондов потребления, возникающие по поводу материального обеспечения граждан в старости, болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, обеспечения материнства и детства,

¹⁰ См., например: Советское право социального обеспечения / под ред. А. Д. Зайкина. М., 1982. С. 39.

¹¹ См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 29–30; Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. С. 107.

¹² Иванова Р. И., Тарасова В. А. Указ. соч. С.104.

¹³ См., напр.: Иванова Р. И., Тарасова В. А. Указ. соч. С. 96; Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России; Андреев В. С. Конституционные основы советского права социального обеспечения // Вопросы теории и практики социального обеспечения. М., 1978.

предоставления медицинской помощи и лечения, оказание помощи семье и других форм социальной заботы»¹⁴.

В настоящее время трансформация отрасли продиктована двумя основными предпосылками:

1) изменением подходов к социальной политике на международном уровне, что выражается в изменении соотношений функций социальной политики с приоритетом стимулирующей функции, и выходом социального обеспечения за рамки исключительно материального обеспечения с переносом акцентов на социальную адаптацию человека, что с неизбежностью приводит к необходимости расширения предмета права социального обеспечения и включения в его предмет не только отношений по материальному обеспечению, но и отношений по предоставлению государством условий для социальной адаптации и самореализации человека;

2) реформированием системы социального обеспечения в связи с переходом к рыночной экономике, что приводит к необходимости переосмысления основных критериев предмета отрасли.

Большинство выделенных в советском праве социального обеспечения признаков предмета отрасли права социального обеспечения не отвечает современной концепции реформирования права социального обеспечения, что ставит перед наукой необходимость выделения новых системообразующих, базовых критериев предмета права социального обеспечения.

Развитие теории о предмете права социального обеспечения должно иметь следующие направления.

1. Новый подход к базовой конструкции социально-обеспечительного правоотношения.

Некоторые авторы в качестве сущностного признака предмета права социального обеспечения называют наличие социального риска¹⁵. М. Ю. Федорова указывает, что социальные риски представляют собой возможность возникновения социально не-

¹⁴ См., например: Советское право социального обеспечения / под ред. А. Д. Зайкина. С. 39.

¹⁵ См., напр.: Право социального обеспечения в Украине / под общ. ред. Л. И. Лазор. Луганск, 2010. С. 71; Право социального обеспечения / под ред. Е. Е. Мачульской. М., 2011. С. 80 и след.

благоприятных ситуаций, связанных с необходимостью поддержки гражданина со стороны государства и общества, т. е. это не только риски материальной необеспеченности¹⁶. М. О. Буянова предлагает в качестве понятий, объединяющих все организационно-правовые формы социального обеспечения, выделять понятия «социальный риск» и «социальный случай», при этом нестраховые формы социального обеспечения могут предоставляться как при наступлении социального риска (под которым понимается вероятность наступления социального случая), так и собственно при наступлении социального случая¹⁷.

Базовым признаком, по мнению А. М. Лушниковой, М. В. Лушниковой, может выступить конструкция социального обязательства¹⁸.

Конструкцию обязательства к социально-обеспечительному правоотношению применяли некоторые советские ученые¹⁹, рассматривая его как социальное обязательство недоговорного типа, основанное на законе, носящее социально-алиментарный характер. М. Ю. Федорова разграничивает по сути два вида обязательств: социально-обеспечительное обязательство и социально-страховое. М. В. Лушниковой, А. М. Лушниковым выделены родовые признаки социально-обеспечительного обязательства, присущие цивилистической конструкции обязательства (имущественный характер, относительный характер, правоотношение активного типа, целенаправленность) и видовые характеристики, отличающие социально-обеспечительное обязательство от других обязательств (доминирование недоговорных, вытекающих из за-

¹⁶ Федорова М. Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 15 и след.

¹⁷ Буянова М. О. Социальное обслуживание населения в РФ. С. 32.

¹⁸ См.: Лушников А. М., Лушников М. В., Тарусина Н. Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения. М., 2010. С. 369 и след.

¹⁹ См.: Иванкина Т. В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. С. 29; Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. С. 146.

кона социально-обеспечительных обязательств, односторонний характер, преимущественно публичный характер)²⁰.

Использование конструкции социально-обеспечительного обязательства позволяет охарактеризовать природу социально-обеспечительных отношений, объединив социально-страховые отношения, отношения по государственному социальному обеспечению и отношения по социальной помощи и обслуживанию населения.

При этом специфическими признаками социально-обеспечительного обязательства выступают следующие:

1. Социально-обеспечительное обязательство, как договорное, так и внедоговорное, одним из условий, входящих в юридико-фактический состав возникновения, имеет наступление фактического основания личного характера, признаваемого социально значимым (болезнь, бедность, трудная жизненная ситуация, наступление возраста), что влечет за собой личный характер самого социально-обеспечительного обязательства и, как следствие, невозможность перемены лиц в социально-обеспечительном обязательстве и невозможность правопреемства.

2. В социально-обеспечительном обязательстве прослеживается его односторонне обязывающий характер: право требования физического лица, основанное на законе или договоре, с одной стороны, и обязанность другой стороны предоставить социальные выплаты или социальные услуги. Эта характеристика в полной мере относится, и к правоотношениям по государственной социальной помощи, носящим социально-алиментарный характер, и к социально-страховым отношениям, характер которых является односторонним и относительно-эквивалентным.

3. Содержание социально-обеспечительного обязательства определяется законом, а в добровольном договорном социальном обеспечении и договором, но в пределах, установленных законом.

Таким образом, предмет отрасли права социального обеспечения составляют социально-обязательственные отношения по предоставлению социальных благ (денежных выплат, соци-

²⁰ Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М., 2008. С. 473.

альных услуг и иных видов социального обеспечения) за счет государственных средств (государственного бюджета, государственных социально-страховых фондов), а также негосударственных средств в порядке, предусмотренном законом или социально-обеспечительным договором.

2. Расширение предмета отрасли за счет включения договорных форм социального обеспечения, жилищных правоотношений и отношений по предоставлению образовательных услуг.

«Широкая» концепция права социального обеспечения приобретает в последнее время все большее распространение в контексте выделения социального права как комплексной отрасли права. В предмет права социального обеспечения следует включать часть «образовательных» отношений, регулирующих предоставление социальных льгот, социальных стипендий некоторым категориям граждан. Часть отношений, включаемых в предмет жилищного права, по своим признакам созвучны с отношениями, входящими в предмет права социального обеспечения. Так, в рамках предмета жилищного права выделяется блок отношений в области обеспечения граждан жилыми помещениями. В соответствии со ст. 49 Жилищного кодекса РФ малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, предоставляются жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма. Субъектами этих отношений с одной стороны являются физические лица, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий, а с другой — государственные органы, органы местного самоуправления. Объектом правоотношения выступает жилое помещение как социальное благо в натуральной форме, при этом целью такого обеспечения является реализация одного из основных социальных прав — права на жилище. Отношение носит обязательственный характер, поскольку при наличии объективных оснований (нуждаемости) и соблюдении процедуры обращения соответствующий орган обязан предоставить гражданину жилое помещение, соответствующее определенным нормативам (нормативам жилой площади, признакам благоустроенности и т. п.). Кроме того, данное отношение имеет социаль-

но-алиментарный характер, поскольку не связано ни с какими-либо предоставлениями, ни с трудовым вкладом, предоставляется адресно и относится к такой организационно-правовой форме, как социальная помощь. Таким образом, по нашему мнению, в предмет права социального обеспечения необходимо включать и отношения по предоставлению жилых помещений малоимущим гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Считаем, что отношения по предоставлению жилищных субсидий, льгот по оплате коммунальных услуг также обладают признаками отношений, входящих в предмет отрасли права социального обеспечения.

3. Изменение характеристики отраслевого метода правового регулирования права социального обеспечения.

При анализе метода правового регулирования права социального обеспечения подлежат учету следующие особенности предмета отрасли:

- неоднородность предмета, включающего несколько групп общественных отношений в зависимости от организационно-правовой формы социального обеспечения: социальное страхование, социальная помощь, государственное социальное обеспечение;
- особенности социально-обязательственного правоотношения как содержания социально-обеспечительного правоотношения;
- наличие и особенности договорных форм социального обеспечения.

В настоящее время характеристика метода права социального обеспечения как метода государственно-властных притязаний утратила свою актуальность. Необходим дифференцированный подход к правовому положению субъектов в зависимости от вида социально-обеспечительного обязательства:

- публичное социально-обеспечительное обязательство, возникающее в рамках правоотношений по государственному социальному обеспечению и государственной социальной помощи или обслуживанию, предполагает сохранение традиционного для советского права социального обеспечения правового положения субъектов;
- частно-публичное социально-обеспечительное обязательство, возникающее в рамках социально-страховых отношений,

правовое положение сторон по данному виду обязательства позволяет проявлять в определенной мере свободу волеизъявления;

- договорное социально-обеспечительное обязательство, возникающее при реализации договорных форм социального обеспечения, например пенсионный договор, предполагает следующие особенности правового положения сторон: до момента заключения договора стороны равны, после заключения социально-обеспечительного договора при наступлении определенных юридических фактов у гражданина возникает право требования предоставления предусмотренного договором вида социального обеспечения, а у другой стороны договора — корреспондирующая этому праву обязанность данный вид обеспечения предоставить.

Особенности способов формирования содержания прав и обязанностей субъектов социально-обязательственных правоотношений проявляются главным образом:

а) в соотношении нормативного и договорного способов установления содержания социального обязательства. Ранее общепринятым было мнение, что метод права социального обеспечения — это метод государственного предоставления²¹, и, кроме того, в качестве особой черты метода выделялось отсутствие договорного регулирования и недопустимость изменения прав и обязанностей субъектов социального обеспечения их соглашением²². Договорный способ регулирования представлен коллективными договорами и соглашениями, социально-обеспечительными договорами; договорные формы социального обеспечения рассматриваются как дополнительная часть системы социального обеспечения в целом. Законодатель не выделяет единого понятия «социально-обеспечительный договор». Думается, с учетом того, что отдельные виды социального обеспечения могут быть закреплены на социально-партнерском уровне, целесообразно закрепить понятие «договор, устанавливающий виды и условия социального обеспечения».

²¹ Полупанов М. И. Пособия по социальному обеспечению. М., 1980.

²² Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. С. 139.

К договорам, устанавливающим виды и условия социального обеспечения, можно отнести:

- акты социального партнерства (коллективные договоры и соглашения),

- коллективные (многосубъектные) социально-обеспечительные договоры. Здесь необходимо сделать оговорку об употреблении термина «коллективный» исключительно по количеству субъектов — получателей социального обеспечения, например договор добровольного медицинского страхования, заключенный работодателем в интересах своих работников,

- индивидуальные социально-обеспечительные договоры (например, пенсионный договор, договор на стационарное социальное обслуживание), которые заключаются между физическим лицом — получателем социального обеспечения и органом (учреждением, организацией) социального обеспечения;

б) в соотношении централизованного и децентрализованного уровней регулирования социально-обеспечительных отношений. На сегодня нормативный способ регулирования социально-обеспечительных отношений проявляется на федеральном, региональном, местном и локальном уровнях.

Специфика юридических мер воздействия проявляется в особенностях санкций в праве социального обеспечения, в особенностях мер юридической ответственности за нарушение социально-обеспечительного обязательства, в особенностях форм и способов защиты социально-обеспечительных прав.

Дуалистический характер отрасли позволяет говорить о наличии полного комплекса разновидностей мер принуждения, включающих применение мер защиты, мер ответственности, мер, направленных на пресечение нарушений права, и мер, направленных на предупреждение дальнейших правонарушений.

Контрольные вопросы

1. Место права социального обеспечения в системе отраслей российского права.

2. Можно ли считать самостоятельной отраслью права социальное право? Охарактеризуйте его предмет и метод.

3. В чем заключаются «узкий» и «широкий» подходы к предмету отрасли права социального обеспечения? Какой точки зрения вы придерживаетесь? Мотивируйте ответ.

4. Что такое социальное обязательство? Как законодатель подходит к определению этого понятия?

5. В чем особенности конструкции социального обязательства по сравнению с конструкцией обязательства в других отраслях права? Проведите сравнительно-правовой анализ.

6. Назовите уровни и способы правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Приведите примеры.

7. Назовите особенности юридических фактов в праве социального обеспечения.

8. В чем особенности защиты социально-обеспечительных прав?

Темы для докладов

1. Основные критерии предмета права социального обеспечения в советской теории права социального обеспечения.

2. Признак социальной алиментарности отношений как основополагающий признак предмета права социального обеспечения в советской теории.

3. Право социального обеспечения: единство частных и публичных начал в правовом регулировании.

4. Вклад известных ученых в области права социального обеспечения.

Вопросы для интерактивной дискуссии

1. Обязательное и добровольное социальное страхование в системе права социального обеспечения.

2. Социально-обеспечительный договор как базовая конструкция договорных форм социального обеспечения.

Тема 3. Возрождение социального страхования в России

Реформирование системы социального страхования: основные стадии.

Субъекты обязательного социального страхования. Правовой статус внебюджетных социально-страховых фондов.

Финансовая основа обязательного социального страхования.

Методические указания

Социальное страхование — исторически первая организационно-правовая форма социального обеспечения и во всех развитых странах является основной формой социального обеспечения.

В настоящее время социальное страхование признается важнейшим институтом социальной защиты, его ведущую роль для достижения целей социальной политики подчеркивает и Международная организация труда, что нашло отражение в Рекомендации № 67 «Об обеспечении дохода». В данной Рекомендации МОТ ставит задачу социального обеспечения (обеспечения дохода) в первую очередь перед системами обязательного социального страхования. Под социальным страхованием Рекомендация понимает систему отношений, посредством которых лица, отвечающие установленным требованиям, имеют право с учетом уплаченных ими в страховое учреждение взносов на пособия, выплачиваемые в размерах и случаях, определяемых законом.

Социальное страхование в полной мере воплощает единство принципов личной и общей ответственности в социальном обеспечении, идеи социальной солидарности и социального партнерства.

Сущность социального страхования заключается в формировании специальных страховых фондов денежных средств, аккумулировании страховых взносов, в целях последующей компенсации физическим лицам, участвующим лично или опосредованно (через работодателей и государство) в формировании этих фондов, последствий наступления социального страхового случая.

В России процесс реформирования системы социального обеспечения начался с возврата к страховым началам с 1990-х гг., однако нельзя с уверенностью сказать, что в настоящее время

сложилась четкая система социального страхования. В 1990-х гг. в России были заложены правовые и организационные основы социального страхования, в частности в качестве финансовой основы социального страхования были созданы независимые специализированные финансовые институты социального страхования — внебюджетные социально-страховые фонды, средства которых не были консолидированы в составе федерального бюджета и каждый из которых являлся финансовой основой страхования от определенной группы социальных страховых рисков, что обеспечивало большую прозрачность и контроль за целевым использованием страховых средств.

В 1999 г. был принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования», который обобщил имевшуюся к тому времени нормативную базу обязательного социального страхования, закрепил особенности субъектного состава данных правоотношений, виды страховых рисков, основные виды обеспечения по обязательному социальному страхованию и установил основу для последующего законодательного регулирования следующих видов страхования: пенсионного, медицинского, страхования по временной нетрудоспособности, страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страхования от безработицы.

Правовое регулирование обязательного социального страхования в России нельзя назвать последовательным, условно можно выделить несколько этапов в формировании системы социального страхования.

1 этап — этап формирования внебюджетных социально-страховых фондов (1990-е гг.) и начала систематизации законодательства об обязательном социальном страховании (1998–2001 гг.).

2 этап (2001– 2008 гг.) — этап изменения механизма финансирования системы социального страхования в связи с введением единого социального налога и консолидацией социально-страховых взносов в составе единого социального налога.

3 этап (2009–2014 гг.) — этап реформирования системы обязательного социального страхования в связи с отменой единого социального налога и возвратом к системе социально-страховых взносов.

4 этап (2015 г. — н. в.) — этап реформирования системы пенсионного страхования с выделением добровольного накопительного элемента.

Система обязательного страхования в Российской Федерации находится в стадии реформирования, а потому не отличается последовательностью, логичностью и стабильностью.

Как основные «системные» противоречия и проблемы социального страхования в РФ могут быть указаны следующие.

1. Отсутствие единой стратегии и модели обязательного социального страхования, нестабильность системы обязательного социального страхования.

Единая концепция реформирования системы социального страхования в Российской Федерации долгое время отсутствовала, законодатель ограничился лишь разработкой концепции системы пенсионного обеспечения. Основные направления реформирования системы обязательного социального страхования были всего лишь упомянуты в 2004 г. в п. 4.1. Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительством Российской Федерации на 2005–2007 гг.:

- законодательное утверждение страховых принципов;
- определение механизма установления экономически обоснованных (на основе актуарных расчетов) страховых тарифов;
- паритетное участие представителей объединений работодателей, объединений профсоюзов и правительства Российской Федерации в управлении страховыми средствами;
- поэтапное вовлечение работников в формирование страховых средств;
- развитие системы негосударственного социального страхования.

Специалисты отмечают тревожную негативную тенденцию развития современной системы обязательного социального страхования — это процесс ее огосударствления, сближения, а в перспективе, возможно, даже объединения с системой государственного социального обеспечения.

Вначале было ликвидировано обязательное социальное страхование по безработице. Выплата пособия по безработице стала

финансироваться из государственного бюджета, и, как следствие, снизился уровень социальной защищенности безработных.

2. Ломка финансового механизма обязательного социального страхования путем замены социально-страховых взносов единым социальным налогом, а впоследствии возвратом к системе социально-страховых взносов.

3. Отсутствие принципа личной ответственности застрахованного лица за свое благополучие. Социально-страховое законодательство РФ не реализует принципа личной ответственности, поскольку застрахованные лица не принимают участия в формировании финансовой системы обязательного социального страхования. По мнению западных 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. Данный подход должен быть выражен прежде всего в проведении политики активной занятости с целью обеспечения трудящимся возможности участия в добровольных программах социального страхования, а также во введении пенсионного страхового взноса с застрахованных лиц.

4. Противоречия отдельных видов обязательного социального страхования, прежде всего речь идет о медицинском страховании:

- отсутствие соотносимости медицинского обеспечения с размерами уплаченных страховых взносов;

- несоответствие обязательного медицинского страхования неработающего населения страховым принципам (отсутствие учета степени страхового риска при определении объема страхового обеспечения).

Основным предложением по реформированию системы обязательного медицинского страхования является дифференциация организационной схемы в зависимости от категории субъекта:

- экономически активное население должно быть вовлечено в систему обязательного медицинского страхования,

- экономически неактивное население должно обеспечиваться медицинской помощью в порядке государственного социаль-

ного обеспечения за счет средств бюджетов, без вовлечения в систему обязательного медицинского страхования.

В качестве субъектов обязательного социального страхования в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» названы страхователи (работодатели), страховщики, застрахованные лица, а также иные органы, организации и граждане, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Таким образом, по общему правилу, установленному ст. 6 закона, отношения по обязательному социальному страхованию возникают между тремя субъектами, каждый из которых осуществляет субъективные права и несет юридические обязанности в отношении остальных субъектов.

Предмету права социального обеспечения принадлежат собственно социально-страховые отношения, возникающие между застрахованным лицом и организацией (органом), предоставляющей социально-страховые выплаты и услуги.

Отношения по формированию социально-страховых фондов и, следовательно, статус социально-страхового фонда могут стать предметом исключительно права социального обеспечения только в случае изменения принципов формирования и управления социально-страховыми фондами (отделение средств социально-страховых фондов от государственной собственности и признание их собственностью самих фондов, формирование фондов в том числе за счет личных средств работников).

Необходимо отметить, что особенности правового статуса государственных внебюджетных социально-страховых фондов заключаются в их двойственной правовой природе, обусловленной их ролью в системе обязательного социального страхования: с одной стороны, государственный внебюджетный фонд является частью финансовой системы РФ и опосредует участие государства в отношениях по обязательному социальному страхованию, с другой стороны, внебюджетный фонд как страховщик наделен правами и обязанностями в отношении страхователей и застрахованных лиц в частно-публичных отношениях по социальному страхованию.

Таким образом, правовой статус внебюджетного социально-страхового фонда включает социально-обеспечительные права и обязанности фонда как страховщика и публично-правовой статус фонда как государственного финансово-кредитного учреждения и зависит от системы социально-страховых взносов и принципов формирования финансовой основы социального страхования.

Принципы обязательного социального страхования

Общие принципы обязательного социального страхования нашли закрепление в рамочном Федеральном законе от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Однако эта система принципов не является последовательным и полным отражением принципов обязательного социального страхования. По нашему мнению, система принципов обязательного социального страхования с учетом позиции российского законодателя, а также сущности обязательного социального страхования и международно-правовых стандартов должна включать следующие принципы.

1. Принцип всеобщности обязательного социального страхования. В российском законодательстве этот принцип звучит как всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий.

2. Принцип социальной солидарности, который предполагает перераспределение средств между различными социально-демографическими группами («вертикальная» и «горизонтальная» солидарность).

3. Принцип индивидуальной справедливости и эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования. Принцип эквивалентности означает увязку между участием застрахованного лица (непосредственно или опосредованно в случае уплаты страховых взносов страхователем) в финансировании системы обязательного социального страхования и размером будущей страховой выплаты.

4. Принцип социальной эффективности и экономической приемлемости, значимость которого подчеркивается Международной организацией труда. Социальная эффективность выража-

ется в гарантированности целевой аккумуляции денежных средств и реализации права на получение соответствующих выплат. Экономическая приемлемость предполагает оптимальное распределение нагрузки между участниками системы обязательного социального страхования. С одной стороны, необходимо справедливо распределить нагрузку между застрахованными лицами, различными группами страхователей, а с другой стороны, обеспечить при этом выплаты пенсий и пособий по обязательному социальному страхованию в размере не ниже определенного установленным законодательством минимума, что будет уже преследовать цель социальной эффективности.

5. Принцип относительной автономности финансового источника обязательного социального страхования. Обеспечение социальной эффективности, т. е. минимального дохода для всех работающих, не может быть возложено только на страховую систему. Даже в системе социального страхования нельзя обойтись без нестрахового перераспределения нагрузки между различными участниками системы обязательного социального страхования, а также между различными группами застрахованных лиц с различным заработком в рамках горизонтальной солидарности.

6. Принцип социального партнерства и баланса интересов застрахованных лиц и страхователей.

Финансовой основой обязательного социального страхования является система социально-страховых платежей во внебюджетные социально-страховые фонды.

На протяжении всего периода существования обязательного социального страхования его финансовая основа подвергалась неоднократному кардинальному реформированию, затрагивавшему и правовой режим социально-страховых платежей.

С 1990-х гг. до 1 января 2001 г. формирование социально-страховых фондов производилось за счет взимания «особых обязательных платежей» — страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды.

Федеральный закон от 16.06.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» определяет страховой взнос как обязательный платеж на обязательное социальное страхование.

Страховые, возмездные начала только утверждались в системе обязательного социального страхования, и потому взносы рассматривались лишь как один из способов финансирования выплаты страхового обеспечения и на размер последнего влияния не оказывали. Все это придавало страховым взносам, лишенным персонально-целевого назначения, обезличенно-безвозмездный характер. Возмездность, возвратность, пусть на тот момент и частичные, адресность — это характерные черты страховых взносов, которые вытекают из сущности обязательного социального страхования. При дальнейшем становлении страховых принципов они послужили бы основой эффективности и стабильности рассматриваемой системы.

Однако данный механизм финансирования не обеспечивал высокую результативность социального страхования: автономность каждого из фондов при осуществлении контроля за исчислением и уплатой соответствующих платежей, административная нагрузка, ложившаяся на плательщиков, не могли не отразиться на уровне поступлений. Стремясь повысить собираемость страховых взносов, усилить государственный контроль за их уплатой, упростить и удешевить механизм социального страхования, законодатель прибегнул к налогообложению. В период с 1 января 2001 г. по 1 января 2010 г. финансирование обязательного социального страхования осуществлялось посредством взимания единого социального налога (далее — ЕСН), консолидировавшего страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Реформа повлекла за собой не только смену порядка администрирования. Речь шла о фактическом отказе от страховых принципов и о ликвидации с 1 января 2001 г. системы обязательного социального страхования. Налоги, даже целевые (каким по сути и являлся ЕСН), обеспечивая формирование финансовых ресурсов государства, не способны поддерживать ту тесную взаимосвязь индивидуального вклада застрахованного и его страхователя с размером страхового обеспечения, что отличает социальное страхование и обеспечивает функциональность всей системы. Введение в России ЕСН привело к смещению различных по своей

природе экономических категорий и финансовых механизмов, вследствие чего разрывалась и без того непрочная связь между источниками формирования средств и конечными результатами (объемами и адресностью пенсий, пособий и медицинской помощи). Превратив социальное страхование в социальную помощь со стороны государства, законодатель predetermined неэффективность данного института²³.

1 января 2002 г. Федеральным законом от 31.12.01 № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» из состава ЕСН были выделены пенсионные страховые взносы. Отказ законодателя от ЕСН в пользу страховых взносов в государственные внебюджетные фонды закрепил вступивший в силу с 1 января 2010 г. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования». Выведя обязательные страховые взносы из-под налогово-правового режима регулирования, законодатель заложил основу для развития страховых принципов в системе обязательного социального страхования. Однако Минфин предлагает вернуться уже в 2017 г. к единому социальному налогу в целях сокращения расходов и упрощения администрирования системы.

Полагаем, что дальнейшее развитие института социального страхования, его эффективность во многом зависит от степени участия самих застрахованных лиц, их заинтересованности и уверенности в надежности, состоятельности систем страхования. Избранные же законодателем для этих целей средства регулирования полностью отстраняют застрахованных лиц от участия в социальном страховании. Еще менее заинтересованными в развитии обязательного социального страхования представляются

²³ См.: Роик В. Д. Единый социальный налог: выиграет ли население? // Человек и труд. 2000. № 7. С. 42; Его же. Единый социальный налог и проблемы модернизации социального страхования в России // Человек и труд. 2004. № 6. С. 29; Его же. Социальное страхование: теоретические и методологические основы // Человек и труд. 2005. № 2. С. 30.

страхователи, которых законодатель определил в качестве источников пополнения бюджетов социально страховых фондов. Регламентация финансовой базы обязательного социального страхования исключительно фискальными средствами, в рамках финансового права, не позволит рассчитывать на ту результативность данной системы, какая имеет место в мировой практике.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативными актами регулируются отношения по обязательному социальному страхованию в РФ?
2. Какие виды обязательного социального страхования предусмотрены действующим российским законодательством?
3. Возможно ли установление дополнительных видов обязательного социального страхования на региональном уровне? Местном или локальном уровне правового регулирования?
4. Можно ли предусмотреть дополнительные виды страхования коллективным договором или соглашением? Трудовым договором?
5. Какова роль договора в регулировании отношений по социальному страхованию?
6. Понятие и правовой статус внебюджетного социально-страхового фонда. Виды внебюджетных социально-страховых фондов.
7. Управление внебюджетными страховыми фондами.
8. Полномочия внебюджетных страховых фондов.
9. Предусмотрен ли в действующем законодательстве такой вид ответственности, как социально-страховая ответственность?
10. Понятие страхового вноса. Правовая природа страхового вноса.
11. Система страховых взносов по законодательству РФ.
12. Страховые взносы или единый социальный налог: сравнительно-правовой анализ.

Задание для самостоятельной работы

Проанализируйте следующие документы:

1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряжением правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р;

2) Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

3) Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998–2000 годах, утв. постановлением правительства РФ от 01.10.1998 № 1139.

Какие основные направления развития системы социального страхования предусмотрены указанными документами? Оцените проблемы и перспективы дальнейшего развития системы обязательного социального страхования.

Тема для интерактивной дискуссии

Система страховых взносов или единый социальный налог: «за» и «против» изменений финансового механизма обязательного социального страхования.

Тема 4. Основные направления реформирования системы социального обеспечения в РФ

Основные направления пенсионного реформирования, цели и задачи. Стадии пенсионной реформы.

Зарубежный опыт реформирования пенсионного обеспечения в современный период.

Развитие договорных начал в праве социального обеспечения.

Методические указания

Мировой опыт социальных реформ связан в основном с реформированием пенсионных систем, которое происходит во многих странах мира. Предпосылками пенсионного реформирования выступают как демографические факторы (увеличение продолжительности жизни, «старение» населения, т. е. сокращение численности трудоспособного населения по отношению к количеству пожилых граждан), так и повышение уровня социальных стандартов.

В 1970–1980-е гг., когда наметились указанные демографические тенденции во многих странах, под пенсионной реформой стали понимать полный отказ от распределительной системы и переход к новым моделям, базирующимся на различных накопительных схемах и их сочетаниях.

В литературе выделяются три основных направления реформирования пенсионных систем, связанные с сочетанием применяемых финансовых механизмов пенсионного обеспечения:

1) использование так называемого «параметрического подхода», связанного с изменением отдельных параметров пенсионной системы при сохранении в целом распределительного пенсионного механизма. В основном изменяются такие параметры пенсионной системы, как повышение пенсионного возраста, отмена пенсионных льгот; повышение ставок пенсионных взносов, расширения базы взимания взносов, модификация расчетных формул и т. п. В таких государствах, как США, Германия, Франция, Бельгия, Италия, Испания, Португалия, Швейцария, Австрия, Норвегия, Япония, в целях сохранения социальной стабильности, избрали путь «параметрических» реформ с сохранением стабильности системы пенсионного обеспечения и обеспечением гибкости изменения отдельных параметров пенсионной системы, прежде всего увеличения пенсионных взносов или пенсионного возраста (так, увеличение пенсионного возраста «растянуто» до 2030 г. в Японии, до 2027 г. в США);

2) сохранение в целом распределительной системы с включением в той или иной форме накопительного элемента, имеющего дополнительный характер (Швеция, Великобритания, Финляндия, Польша, Венгрия, Болгария, Литва, Эстония, Аргентина, Колумбия);

3) переход на полностью накопительную пенсионную систему с передачей прав распоряжения пенсионными средствами частным пенсионным фондам. Такой вариант пенсионной реформы характерен для стран с развивающейся экономикой и был избран меньшинством государств, в частности Чили, Мексикой, Сальвадором.

При этом в государствах, сохранивших распределительную государственную систему, охватывающую более 90 % наемных ра-

ботников, коэффициент замещения фактически остается на неизменном уровне и достигает от 30 до 80 % от средней заработной платы. Страны, в которых был введен накопительный элемент, показывают разную, в том числе негативную динамику. При этом чем выше уровень развития стран, тем менее радикальными являются реформы. Основной акцент делается на сохранении и дальнейшем совершенствовании базовой распределительной системы. Накопительные модели используются для расширения спектра дополнительных государственных и негосударственных коллективных, прежде всего профессиональных, схем с целью повышения общего уровня пенсий, а также усиления их дифференциации. Частные накопительные схемы применяются для обеспечения индивидуальных потребностей высокооплачиваемых групп населения в сохранении достигнутого высокого уровня доходов на протяжении всей жизни. Полностью накопительные пенсионные системы не оправдали себя. Они не обеспечили рост коэффициента замещения, а высокие расходы на содержание частных пенсионных фондов ставят под сомнение их эффективность²⁴.

Предпосылками реформирования системы пенсионного обеспечения в России явились общие, характерные для большинства государств демографические и экономические причины, а также специфические, связанные с особенностями советской пенсионной системы и влекущие необходимость ее адаптации к новым рыночным условиям (финансирование пенсий за счет государственного бюджета, большой удельный вес так называемых «льготных» пенсий).

К числу причин социально-экономического характера, обусловивших объективные предпосылки пенсионной реформы, следует также отнести девальвацию пенсионной системы советского периода, финансируемую на протяжении многих десятилетий по «остаточному принципу»²⁵.

Стадии пенсионной реформы:

²⁴ Переход от распределительной пенсионной системы к накопительной: результаты и критерии эффективности // Вопросы экономики. 2010. № 4.

²⁵ См.: Афанасьев С. А. Переходные положения: начальный пенсионный капитал // Пенсия. 2001. № 6. С. 38.

I этап. Формирование концепции реформы системы пенсионного обеспечения.

Первая Концепция реформы системы пенсионного обеспечения была одобрена постановлением правительства РФ от 07.08.1995 № 790. В Концепции признавалась неэффективность действовавших принципов построения системы пенсионного обеспечения и наряду с реализацией прав граждан на пенсионное обеспечение в качестве основных целей выдвигались:

- обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся рыночным отношениям в РФ;
- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- повышение эффективности пенсионного обеспечения граждан путем совершенствования системы управления.

20 мая 1998 г. была принята Программа пенсионной реформы, утвержденная постановлением правительства РФ № 463, которая выделила три основных элемента пенсионной системы РФ: государственное пенсионное страхование, государственное пенсионное обеспечение, дополнительное пенсионное страхование (обеспечение).

Таким образом, структура системы пенсионного обеспечения стала трехуровневой:

- государственное пенсионное обеспечение, основанное на финансировании пенсий за счет федерального бюджета. Это социальные пенсии для отдельных категорий граждан, которые не приобрели право на пенсию по государственному пенсионному страхованию, или тех, кто имеет право на государственное;
- обязательное пенсионное страхование, включающее в себя трудовую пенсию (в составе базовой, страховой и накопительной частей) и финансируемое за счет страховых взносов работодателя;
- негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение — негосударственные пенсии, выплачиваемые в рамках договоров с негосударственными пенсионными фондами, финанси-

руемые за счет взносов работодателей и работников в свою пользу и дохода, полученного от их инвестирования.

II этап (2001–2002 гг.) ознаменован принятием во исполнение Концепции пенсионной реформы пакета федеральных законов, регулирующих систему пенсионного обеспечения:

- Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» № 173-ФЗ от 17.12.2001,

- Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 166-ФЗ от 15.12.2001 г.

Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» была введена формула расчета трудовой пенсии, которая включала в себя три составляющие:

- базовую — фиксированную часть, единую для всех пенсионеров;

- страховую — дифференцированную часть, зависящую от результатов труда конкретного человека (стажа, заработной платы) в течение всей трудовой деятельности;

- накопительную часть, выплачиваемую в пределах сумм, отраженных на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц в Пенсионном фонде РФ.

Особенностями пенсионной системы на данной стадии стали:

- 1) отказ от учета показателей среднего заработка пенсионера перед назначением пенсии и продолжительности его трудового стажа (общего трудового стажа) в пользу показателя расчетного пенсионного капитала;

- 2) внедрение обязательного накопительного элемента финансирования пенсий на основе индивидуальных счетов. Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» установил правовые основы отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии. Значительное повышение пенсионного обеспечения в качестве результата данного этапа пенсионной реформы предполагалось получить за счет обязательной накопительной системы посредством формирования в рамках трудовой пенсии как страховой, так и накопительной частей.

В дальнейшем на данном этапе были изменены некоторые параметры трехуровневой системы пенсионного обеспечения в целях реализации текущих целей пенсионной реформы (обеспечение устойчивости пенсионной системы, повышение уровня пенсий, предотвращение кризиса пенсионной системы).

Увеличение размера пенсий было достигнуто в том числе путем проведения дополнительного повышения (валоризации) пенсионных прав, приобретенных до 01.01.2002 г., на 10 % плюс 1 % дополнительной индексации за каждый год стажа, заработанный до 1991 г.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, установила перевод базовой части трудовой пенсии в систему обязательного пенсионного страхования, финансируемую за счет средств страховых взносов, и установление единого принципа индексации всей суммы пенсии с учетом роста доходов бюджета Пенсионного фонда РФ в расчете на одного пенсионера, но не свыше роста среднемесячной начисленной заработной платы.

Кроме того, на данном этапе в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ для решения долгосрочных задач предполагалось принятие мер по укреплению накопительного компонента пенсионной системы путем:

- повышения эффективности инвестирования на основе расширения перечня объектов инвестирования средств пенсионных накоплений и размещения пенсионных резервов при условии обеспечения надежности таких вложений;
- развития системы софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан государством и работодателями;
- законодательного урегулирования порядка финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии;
- повышения прозрачности функционирования накопительного компонента пенсионной системы на основе совершенствования системы регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования пенсионных накоплений, в том числе со стороны гражданского общества, включая совершенствова-

ние учета и отчетности и установление стандартов раскрытия информации субъектами отношений;

- законодательного урегулирования досрочного пенсионного обеспечения по условиям труда.

План действий правительства РФ по реализации в 2006 г. положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утв. распоряжением правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)» показал необходимость создания механизмов, стимулирующих добровольное участие граждан в формировании накопительной части трудовой пенсии в системе обязательного пенсионного страхования.

Однако на этом этапе пенсионного реформирования не удалось решить основных задач введения накопительного элемента, а именно: отсутствие механизма расчета накопительной части пенсии, отсутствие гарантий покрытия низкой доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений, т. е. прямой потери пенсионных прав, а также отсутствие гарантий возмещения потерь пенсионных накоплений в связи с банкротством управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов.

На данном этапе не удалось реализовать и принцип эквивалентности пенсионных прав застрахованных лиц и государственных пенсионных обязательств, гарантировать уровень жизни пенсионеров не ниже прожиточного минимума, размер минимальной пенсии на уровне закона установлен не был.

III этап (2009–2013 гг.) ознаменован изменением механизма финансирования пенсионного обеспечения на основании Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Основными направлениями развития пенсионной реформы на данном этапе стали:

- замена единого социального налога на систему социально-страховых взносов, соответствующее изменение администрирования пенсионной системы;

- установление минимального уровня материального обеспечения, который с учетом пенсии и иных мер социальной поддержки обеспечивает пенсионеру прожиточный минимум в регионе путем введения социальных доплат к пенсии на федеральном и региональном уровне.

На данном этапе была реформирована базовая часть трудовой пенсии: если ранее она финансировалась за счет средств федерального бюджета и по сути представляла собой нестраховую выплату, то с 01.01.2010 г. она стала элементом страховой части трудовой пенсии с финансированием за счет страховых взносов.

Промежуточными итогами реформы на данном этапе стали увеличением нагрузки на страхователей, продолжение снижения коэффициента замещения заработной платы.

IV этап. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы. Изменение характера накопительной части пенсии.

В 2013 г. правительством РФ была разработана Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ, утв. распоряжением правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р. Она направлена на совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию РФ и соответствовать международным стандартам. Основные цели развития пенсионной системы:

- гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;

- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Пенсионная система, так же как и в предыдущих концепциях реформирования, должна базироваться на трехуровневой модели, которая включает в себя трудовую (страховую), формируемую за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, корпоративную пенсию, формируемую работодателем при возможном участии работника на основании трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого соглашения, и частную пенсию, формируемую работником.

Во исполнение Стратегии были приняты новые пенсионные законы: Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», вступившие в силу с 01.01.2015 г. Федеральный закон «О страховых пенсиях» изменил порядок расчета страховых пенсий: если трудовая пенсия рассчитывалась исходя из пенсионного расчетного капитала и практически не учитывала «качества» трудовой деятельности застрахованного лица, полностью заменив «трудовой вклад» гражданина имущественным, то расчет страховой пенсии построен на оценке индивидуальных пенсионных коэффициентов, предполагающих оценку страхового стажа, а также сумм страховых взносов в соотношении с суммой страховых взносов с максимальной заработной платы. В соответствии со ст. 3 ФЗ «О страховых пенсиях», индивидуальный пенсионный коэффициент — это параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию, сформированные с учетом начисленных и уплаченных в ПФР страховых взносов на страховую пенсию, предназначенных для ее финансирования, продолжительности страхового стажа, а также отказа на определенный период от получения страховой пенсии.

При этом индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК) служит определенной «оценкой» каждого года трудовой деятельности застрахованного лица. Поэтому в публикациях на эту тему данный показатель иногда именуется как «пенсионный балл». ИПК (баллы) за соответствующий год страхового стажа лица, которому назначается страховая пенсия, рассчитывается исходя из соотношения фактически начисленных за год за работника страховых взносов на страховую пенсию и их нормативного размера. Нормативный размер, в свою очередь, является произведением максимального тарифа отчислений на страховую пенсию и предельной заработной платы, облагаемой страховыми взносами. В ходе исчисления ИПК предусмотрен также специальный механизм начисления коэффициентов (баллов) и за нестраховые периоды. На момент выхода на пенсию все баллы за каждый год страхового стажа и за нестраховые периоды суммируются и умножаются на *стоимость пенсионного коэффициента (балла)*

(СПК). В соответствии с п. 4 ст. 3 ФЗ № 400-ФЗ стоимость пенсионного коэффициента — это стоимостной параметр, учитываемый при определении размера страховой пенсии, отражающий соотношение суммы страховых взносов на финансовое обеспечение страховых пенсий и трансфертов федерального бюджета, поступающих в бюджет ПФР в соответствующем году, и общей суммы индивидуальных пенсионных коэффициентов получателей страховых пенсий.

Новеллой данного закона также стала возможность выхода на пенсию по старости в более поздний период с целью увеличения ее размеров.

Федеральным законом «О накопительной пенсии» введен новый вид пенсии — накопительная пенсия, которая носит добровольный характер. В соответствии со ст. 58.2 Федерального закона № 212-ФЗ тариф страховых взносов в Пенсионный фонд составляют 22 % от фонда оплаты труда работника, из которых 6 % тарифа может идти на формирование пенсионных накоплений, а 16% — на формирование страховой пенсии, а могут — по выбору гражданина — все 22 % идти на формирование страховой пенсии. Вариант пенсионного обеспечения зависит от выбора пенсионера, т. е. накопительная часть пенсионного обеспечения приобрела добровольный характер. Гражданам 1967 года рождения и позднее предоставлена возможность выбрать свой вариант пенсионного обеспечения: формировать только страховую пенсию или формировать страховую и накопительную пенсию одновременно.

Проводимая в России реформа социального страхования ставит вопрос об оценке новых правовых явлений — добровольных страховых форм социального обеспечения. Последние, как дополнение обязательного социального страхования, призваны обеспечить в долгосрочной перспективе стабильность системы социального обеспечения. В частности, предполагается, что более широкое развитие должно получить личное негосударственное пенсионное обеспечение, корпоративное страхование. Рассматривается вопрос изменения принципов построения обязательной накопительной части трудовой пенсии и перевод ее исключительно в добровольный формат.

Российская теория права социального обеспечения традиционно рассматривает добровольное социальное страхование как институт исключительно гражданского права, а потому специалисты данной отрасли не предлагают правовых механизмов реализации договорных страховых форм социального обеспечения. Что касается цивилистической науки, то здесь договоры, опосредующие негосударственное социальное обеспечение, оцениваются как особый вид договоров возмездного оказания услуг. Соответственно и речи нет о защите социально-обеспечительных прав граждан.

По нашему мнению, отношения в сфере добровольного негосударственного социального страхования необходимо оценивать как социально-обеспечительные по своей природе. Предоставление соответствующих социально-обеспечительных благ имеет целью обеспечить достойный уровень жизни лица и требует законодательно установленных стандартов такого предоставления, ограничения свободы усмотрения сторон договора, что безусловно связано с публичной компонентой социально-страховых отношений. В настоящее время частные субъекты осуществляют предоставление социально-обеспечительных благ не только в системе добровольного социального обеспечения, но и в сфере обязательного социального страхования (НПФ, страховые медицинские организации, медицинские организации). В связи с этим особое значение приобретает вопрос признания в качестве одной из сторон социально-обеспечительных отношений наряду с государством частных субъектов.

По нашему мнению, добровольное социальное страхование относится к предмету права социального обеспечения, несмотря на признак возмездности, поскольку построено на использовании того же социально-страхового механизма, что и в обязательном социальном страховании, меняется только субъектный состав отношений. Добровольность социального страхования здесь не отменяет ни общественного характера социального риска, ни сущности финансового механизма социального страхования. Аналогичность экономического механизма социального страхования была отмечена еще Л. В. Забелиным, который считал, что и при добровольно страховании, и при обязательном страховании за счет взносов, вносимых работниками либо

предпринимателями, все эти средства по существу являются частью стоимости рабочей силы, частью заработной платы²⁶.

Наиболее урегулированным российским законодательством видом добровольного социального страхования является пенсионное.

Законодательное определение предмета пенсионного договора, деятельность негосударственных пенсионных фондов (далее — НПФ) по размещению средств пенсионных резервов, осуществляемая с целью их сохранения и прироста в интересах участников, порождает многочисленные дискуссии о правовой природе пенсионного договора. Одни авторы указывают на его смешанный гражданско-правовой характер и соединение черт договора страхования и договора возмездного оказания финансовых услуг, другие рассматривают в качестве инвестиционного договора, включающего в себя публичные элементы.

На наш взгляд, пенсионный договор содержит условия различной отраслевой принадлежности. При регламентации пенсионного договора законодатель использовал гражданско-правовую конструкцию договора в пользу третьего лица, в данном случае участника, который при наступлении пенсионных оснований вправе требовать назначения и выплаты негосударственной пенсии. Также не вызывает сомнений гражданско-правовой характер отношений НПФ и вкладчика на стадии уплаты пенсионных взносов, как в целом и отношений по размещению, формированию пенсионных резервов.

Что касается отношений, возникающих между фондом и участником по выплате негосударственной пенсии, то они, являясь социально-страховыми, регулируются в рамках отрасли права социального обеспечения. Социально-обеспечительные обязательства НПФ, возникающие в результате реализации пенсионных оснований, обуславливают, при безусловном приоритете диспозитивных (частных) начал, императивные (публичные) элементы в правовом регулировании отношений по негосударственному пенсионному обеспечению. Кроме прочего, это пред-

²⁶ Забелин Л. В. Теоретические основы социального страхования. М., 1926. С. 122–125.

полагает не только создание благоприятного режима для развития и поощрения добровольных форм социального обеспечения, но и закрепление на законодательном уровне пределов свободы усмотрения сторон пенсионного договора, установление государственных гарантий предоставления пенсии по добровольному пенсионному страхованию²⁷.

Важно отметить, что пенсионная реформа во многом связывает регулирование отношений в сфере пенсионного обеспечения с нормами и методами именно гражданского права. Речь идет не только о негосударственном пенсионном обеспечении, но и о системе обязательного пенсионного страхования, в частности таком ее компоненте, как накопительный элемент трудовой пенсии. Вопрос относительно изменения принципов его построения рассматривается в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 г. Высказываются предложения о поэтапном выводе этого компонента из системы обязательного пенсионного страхования и трансформации в систему обязательного накопительного страхования в рамках гражданско-правовых отношений либо переводе его исключительно в добровольный формат.

Включение рассматриваемых отношений полностью в предмет гражданского права не является эффективным с точки зрения обеспечения пенсионных прав граждан и ведет к снижению уровня гарантий предоставления социально-обеспечительных благ.

При регулировании отношений, основанных на пенсионном договоре, договоре обязательного пенсионного страхования, следует исходить из социально-обеспечительной природы обязательств НПФ по предоставлению как негосударственной пенсии, так и накопительной части трудовой пенсии. Предоставление данных социально-обеспечительных благ на условиях, установленных законом, договором, имеет целью обеспечить достойный уровень жизни нуждающегося лица. Названная цель требует законодательной регламентации стандартов такого предоставления и связана с публичной компонентой социально-страховых отношений. Таким

²⁷ См.: Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. С. 516.

образом, гарантировать должную степень обеспечения прав граждан на защиту от социальных страховых рисков как при обязательном пенсионном страховании, так и дополняющем его добровольном возможно исключительно в рамках отрасли права социального обеспечения, сочетающей публичные и частные начала.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, установила в качестве первоочередной задачи модернизацию и развитие сектора социальных услуг, адресных программ для бедных и льготных категорий населения, формирование системы социальной поддержки и адаптации, отвечающей потребностям современного общества, реализующей помимо социальной защиты функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе для социально уязвимых, категорий населения.

К одному из направлений развития Концепция относит развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг.

В ходе реформирования системы социального обеспечения в российском законодательстве стали появляться договорные формы, опосредующие различные организационные формы и виды социального обеспечения.

Так, статьей 8.1. Федерального закона от 17.07.1999 №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусмотрено предоставление государственной социальной помощи на основании социального контракта. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социальные услуги предоставляются гражданину на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином или его законным представителем.

Такая тенденция не могла не поставить вопрос об особенностях указанных договоров, обуславливающих их социально-обеспечительную природу. При этом большинство ученых выводят негосударственные договорные формы социального обеспечения

за рамки отрасли права социального обеспечения, включая их в предмет гражданского права.

Одним из основных дискуссионных вопросов в теории права социального обеспечения стал вопрос об отраслевой принадлежности и природе договорных отношений в сфере социальной помощи и социального обслуживания.

Признак возмездности позволяет ряду авторов сомневаться в социально-обеспечительной природе рассматриваемых отношений по предоставлению социальных услуг и социального обслуживания. Отношения по предоставлению социальных услуг за плату рядом ученых относятся к предмету гражданского права.

При этом в действующем законодательстве нет четкой увязки договорного характера отношений с признаком возмездности. Так, п. 1 ст. 8.1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» указывает, что социальная помощь на основании социального контракта оказывается гражданам в целях стимулирования их активных действий по преодолению трудной жизненной ситуации, и не называет в качестве обязательных условий социального контракта условие об оплате.

В силу п. 2 ст. 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» существенными условиями договора о предоставлении социальных услуг являются положения, определенные индивидуальной программой, а также стоимость социальных услуг в случае, если они предоставляются за плату или частичную плату.

Статья 8.1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» не использует конструкцию существенных условий социального контракта, но указывает на условия, которые должны быть включены в социальный контракт. Главным образом, речь идет о предмете договора (социального контракта). Именно предмет договора, к которому в первую очередь следует отнести саму оказываемую социальную услугу, определяет, по мнению некоторых авторов, гражданско-правовую принадлежность отношений по социальному обслуживанию²⁸.

²⁸ Барков А. В. К дискуссии о тенденциях развития правового института социального обслуживания и его соотношении со смежными отраслями

Позволим себе не согласиться с указанным мнением. Во-первых, договорное регулирование затронуло не только отношения по социальному обслуживанию (ст. 17 закона № 442-ФЗ), но и собственно государственную социальную помощь, которая оказывается на основании социального контракта. При этом в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» государственная социальная помощь может быть оказана в виде социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров, а социальный контракт — это соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин — реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Таким образом, социальная услуга как одна из форм предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта по своему правовому режиму не может отличаться от социального обслуживания, представляющего собой комплекс социальных услуг, характеризующихся теми же признаками:

- натуральная форма предоставления,
- цель — удовлетворение основных жизненных потребностей,
- основание — нуждаемость или трудная жизненная ситуация, которая обусловила невозможность самостоятельного удовлетворения основных жизненных потребностей.

Дифференциация правового режима государственной социальной помощи и комплекса социальных услуг, оказываемых в рамках социального обслуживания, перевод социального обслуживания в частно-правовой режим неизбежно приведет к снижению уровня гарантированности права на социальное обеспечение.

Вопреки утверждению ряда ученых внедрение договора как способа регулирования отношений в сфере социальных услуг и социального обслуживания не означает изменения отраслевой

принадлежности указанных отношений, а служит для иных целей. Договорные формы предоставления социальных услуг и социального обслуживания отражают единство частных и публичных начал в регулировании социально-обеспечительных отношений. При этом внедрение договорных форм в право социального обеспечения, как это ни странно, не сужает, а расширяет границы отрасли, поскольку способствует включению в предмет права социального обеспечения договорных отношений, традиционно существовавших в рамках других отраслей права. В частности, социальный патронат в семейном праве или договор о предоставлении жилья из специализированного жилищного фонда. Договоры предоставления гражданам жилых помещений специализированного жилого фонда на основании договоров социального найма также имеют социально-обеспечительную природу.

Основное назначение договора в регулировании отношений по социальной помощи и обслуживанию связано с общими целями поднормативного регулирования общественных отношений, а именно целями индивидуализации, уточнения, применения положений закона к конкретной жизненной ситуации, установления прав и обязанностей конкретных субъектов социально-обеспечительных отношений и конкретного перечня необходимых социальных услуг. Только в рамках договора возможно установление взаимных прав и обязанностей сторон, а также правовых последствий неисполнения указанных обязанностей. Если сравнивать отношения по предоставлению государственной социальной помощи и социального обслуживания с другими организационно-правовыми формами (в частности, обязательным социальным страхованием), то следует учесть, что обязательное социальное страхование не нуждается в опосредовании этих отношений договором между страховщиком и застрахованным лицом, поскольку страхование осуществляется от заранее известного социального страхового риска, который подлежит учету и прогнозированию и риск последствий наступления которого (риск утраты заработка) также может быть определен и индивидуализирован без использования договорной формы, по установленным законом правилам.

В праве социального обеспечения отношения по предоставлению государственной социальной помощи и социального об-

служивания не могут обойтись без поднормативного регулятора отношений в силу необходимости реализации принципа адресности. Так, договор о предоставлении социальных услуг в силу ст. 17 ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» должен быть заключен в течение суток с даты предоставления индивидуальной программы поставщику социальных услуг. То есть предоставление индивидуальной программы влечет за собой возникновение обязанности поставщика социальных услуг заключить договор о предоставлении социальных услуг с получателем социальных услуг.

Таким образом, внедрение договорных форм предоставления социальных услуг и социального обслуживания является объективным результатом развития законодательства о социальном обеспечении, подтверждает выбор социального обязательства как основополагающей конструкции социально-обеспечительного правоотношения, воплощает принцип адресности и индивидуального характера государственной социальной помощи.

Контрольные вопросы

1. Основные этапы пенсионной реформы в РФ.
2. Проблемы перехода от советской системы государственного пенсионного обеспечения к пенсионному страхованию.
3. Каковы, на ваш взгляд, цели пенсионного реформирования? Достигнуты ли они в ходе пенсионной реформы в России?
4. Как вы относитесь к проблеме повышения пенсионного возраста? Обоснуйте ответ.
5. Что понимается под валоризацией?
6. Что такое «Программа государственного софинансирования пенсий»? Ее основное содержание и цели.
7. Что такое профессиональные пенсионные системы? Как они регулируются в действующем российском законодательстве?
8. Пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан: «льготное» пенсионное обеспечение государственных служащих, пожизненное содержание судей и т. п.

9. Понятие и общая характеристика негосударственного социального страхования.

10. Основные проблемы правового регулирования негосударственного социального страхования.

11. Проблемы правовой принадлежности отношений по негосударственному социальному страхованию.

12. Виды негосударственного социального страхования.

13. Добровольное медицинское страхование: проблемы правового регулирования.

14. Негосударственное пенсионное страхование: этапы становления, перспективы развития. Негосударственный пенсионный фонд как субъект негосударственного пенсионного страхования.

15. Какие виды социально-обеспечительных договоров вам известны?

16. Влияет ли организационно-правовая форма социального обеспечения на особенности договорной конструкции?

17. Что такое «корпоративные» пенсии? Каковы особенности их правового регулирования?

Задания для самостоятельной работы

1. Проанализируйте следующие документы:

Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»,

Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»,

Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации: одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.08.1995 № 790 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33, ст. 3388.

Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

Назовите этапы реформирования пенсионной системы. На каком этапе находится система пенсионного обеспечения в настоящее время?

Как вы оцениваете промежуточные итоги пенсионной реформы?

Назовите основные направления пенсионного реформирования. Оцените политику государства по каждому направлению пенсионной реформы.

2. Составьте договор добровольного медицинского страхования.

Каковы особенности субъектного состава договора? Какие виды медицинских услуг могут быть предметом договора добровольного медицинского страхования?

3. Проанализируйте примерные договоры на оказание социальных услуг, утв. приказом Минсоцзащиты РФ от 24.06.1996 № 180, приказом департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области от 26.05.2015 № 27-15.

В каких случаях социальное обслуживание осуществляется бесплатно? Необходимо ли заключение договора в таких случаях? Когда договор на оказание социальных услуг может быть заключен на условиях частичной оплаты? Полной оплаты? Определите отраслевую принадлежность отношений и особенности правового регулирования таких договоров.

Вопросы к зачету/экзамену

1. История развития законодательства о социальном обеспечении.
2. Становление права социального обеспечения как самостоятельной отрасли в российской системе права.
3. История становления науки права социального обеспечения.
4. Международные стандарты социального обеспечения.
5. Советская концепция права социального обеспечения: достижения и опыт.
6. Новая концепция права социального обеспечения: основные направления.
7. Принципы отрасли права социального обеспечения в условиях реформирования.
8. Становление системы социального страхования в России.
9. Реформирование системы социального страхования: основные стадии.
10. Субъекты обязательного социального страхования.
11. Правовой статус внебюджетных социально-страховых фондов.
12. Финансовая основа обязательного социального страхования.
13. Проблемы и перспективы реформирования обязательного медицинского страхования.
14. Основные направления пенсионного реформирования, цели и задачи.
15. Стадии пенсионной реформы.
16. Обязательное пенсионное страхование. Страховые пенсии.
17. Накопительные пенсии.
18. Направления реформирования государственного пенсионного обеспечения.
19. Добровольное (негосударственное) социальное страхование: понятие, правовая природа, особенности субъектного и юридико-фактического состава.
20. Добровольное медицинское страхование.
21. Негосударственное пенсионное страхование.
22. Негосударственные пенсионные фонды в системе негосударственного пенсионного страхования.
23. Особенности социально-обеспечительных договоров.

Нормативные акты и официальные материалы

1. Конституция РФ.
2. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Российская газета. — 1995. — 5 апр.
3. Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 03.05.1996 (одобрена распоряжением Президента РФ от 12.05.2000, в силу не вступила).
4. Хартия социального обеспечения от 15.02.1982 (не ратифицирована в РФ).
5. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. // Российское трудовое законодательство ; под ред. Ю. П. Орловского. Т. 2. — М., 1997.
6. Конвенция МОТ № 103 относительно охраны материнства от 28.06.1952 (ратифицирована СССР в 1956 г.) // Российское трудовое законодательство ; под ред. Ю. П. Орловского. Т. 2. — М., 1997.
7. Конвенция МОТ № 122 «О политике в области занятости» от 09.07.1964 // Ведомости ВС РФ. — 1967 г. — № 45, ст. 608.
8. Конвенция 1962 г. № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (не ратифицирована РФ).
9. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. — 30.12.2013. — № 52 (часть I), ст. 6965 ; СЗ РФ. — 13.01.2014. — № 2 (часть II) (поправка).
10. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17.12.1999 // СЗ РФ. — 1999. — № 29, ст. 3699 (с изм. и доп.).
11. Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» // СЗ РФ. — 2013. — № 52 (часть I), ст. 6989.
12. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 // СЗ РФ. — 2001. — № 52, ст. 4920 (с изм. и доп.).
13. Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15.12.2001 // СЗ РФ. — 2003. — № 1, ст. 2 (с изм. и доп.).

14. Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ от 15.12.2001 // СЗ РФ. — 2002. — № 30, ст. 3033 (с изм. и доп.).

15. Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 // СЗ РФ. — 2003. — № 2, ст. 166 (с изм. и доп.).

16. Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04.1996 // СЗ РФ. — 2003. — № 1, ст. 13 (с изм. и доп.).

17. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» от 16.07.1999 // СЗ РФ. — 2003. — № 1, ст. 5 (с изм. и доп.).

18. Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.1998 // СЗ РФ. — 2002. — № 48, ст. 4737 (с изм. и доп.).

19. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 // СЗ РФ. — 2003. — № 2, ст. 167 (с изм. и доп.).

20. Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 // СЗ РФ. — 2003. — № 2, ст. 167.

21. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 // СЗ РФ. — 2003. — № 2, ст. 167 (с изм. и доп.).

22. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. — 27.07.2009. — № 30, ст. 3738 (с изм. и доп.).

23. Федеральный закон от 29.12.2006 N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.), ст. 19.

24. Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 04.03.1993. — № 9, ст. 328.

25. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 51, ст. 4832.

26. Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. — 1995. — № 21, ст. 1929.

27. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. — 1998. — № 31, ст. 3803.

28. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.), ст. 18.

29. Федеральный закон РФ №122-ФЗ от 02.08.1995 «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. — 1995. — № 32, ст. 3198.

30. Федеральный закон №181-ФЗ от 24.11.1995 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 48, ст. 4563.

31. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. — 1995. — № 3, ст. 168.

32. Постановление Правительства РФ от 12.12.2007 № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского

(семейного) капитала на улучшение жилищных условий» // СЗ РФ. — 2007. — № 51, ст. 6374.

33. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами» от 24.06.1996 // СЗ РФ. — 1996. — № 27, ст. 3274. (с изм. и доп.)

34. Положение об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утв. постановлением Правительства РФ от 15 мая 2006 г. № 286 // СЗ РФ. — 2006. — № 21, ст. 2263.

35. Закон ЯО от 03.11.2005 № 60-з «О социальном обслуживании населения Ярославской области» // Губернские вести. — 2005. — 08 нояб. (№ 57).

36. Закон ЯО от 29.06.2006 № 49-з «Об охране здоровья населения Ярославской области» // Губернские вести. — 2006. — 05 июля (№ 43).

37. Закон ЯО от 19.12.2008 № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» // Губернские вести. — 2008. — 20 дек. (№ 116).

38. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Российская газета. — 2012. — 11 июля (№ 156).

Литература

1. Барышникова, Т. Ю. Право социального обеспечения. Часть особенная : учеб. пособие / Т. Ю. Барышникова. — Ярославль, 2009.
2. Барышникова, Т. Ю. Социальная политика правового государства : учеб.-метод. рекомендации / Т. Ю. Барышникова, Ю. А. Кузнецов. — Ярославль, 2011.
3. Барышникова, Т. Ю. Социальная политика правового государства. Часть первая : Обязательное социальное страхование / Т. Ю. Барышникова, Ю. А. Кузнецов, Н. В. Рощепко. — Ярославль, 2012.
4. Благодир, А. Л. Право социального обеспечения : система законодательства, отрасли и науки : монография / А. Л. Благодир. — Киров, 2014.
5. Благодир, А. Л. Социальное обслуживание в системе права социального обеспечения / А. Л. Благодир. — Киров, 2002.
6. Васильева, Ю. В. Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере социального обеспечения / Ю. В. Васильева // Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наемного труда и социального обеспечения : материалы VIII Международной научно-практической конференции ; под общ. ред. К. Н. Гусова. — М., 2012.
7. Вестник трудового права и права социального обеспечения / под ред. А. М. Лушников, М. В. Лушниковой. — Ярославль. — 2006–2014. — Вып. 1–5.
8. Гусева, Т. С. Социальный патронат как форма социального обслуживания семей с детьми / Т. С. Гусева // Социальное и пенсионное право. — 2014. — № 2. — С. 22–28.
9. Лушников, А. М. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения (цивилистическое исследование) : учеб. пособие / А. М. Лушников, М. В. Лушникова, Н. Н. Тарусина. — Ярославль, 2008.
10. Ерофеева, О. В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение / О. В. Ерофеева. — М., 2013.
11. Захаров, М. Л. Социальное страхование в России : прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве) / М. Л. Захаров. — М., 2013.

12. Комментарий к Федеральному закону от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э. Р. Курманова // СПС КонсультантПлюс.

13. Косова, О. Ю. Патронат : состояние и перспективы развития / О. Ю. Косова // Законы России : опыт, анализ, практика. — 2010. — № 6.

14. Лушников, А. М. Российская школа трудового права и права социального обеспечения : портреты на фоне времени : (сравнительно-правовое исследование) : монография : в 2 т. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. — Ярославль, 2010.

15. Лушников, А. М. Сравнительное трудовое право и право социального обеспечения : учеб.-метод. рекомендации / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. — Ярославль, 2011.

16. Лушников, А. М. Курс права социального обеспечения / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. — М., 2009.

17. Лушникова, М. В. Теория права социального обеспечения : прошлое и настоящее / М. В. Лушникова, А. М. Лушников, Т. Ю. Барышникова. — Ярославль, 2008.

18. Лушникова, М. В. Международное трудовое право и право социального обеспечения : введение в курс : учеб. пособие / М. В. Лушникова, А. М. Лушников. — Ярославль, 2010.

19. Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения : учебник для бакалавров / Е. Е. Мачульская. — М., 2014.

20. Право социального обеспечения : учебник для бакалавров / отв. ред. С. Н. Ерёмина. — Ростов н/Д., 2015.

21. Субботин, Г. В. Социальная услуга как проблема общей теории государства и права / Г. В. Субботин // Адвокат. — 2011. — № 2. — С. 52–59.

22. Федорова, М. Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения : проблемы правового регулирования / М. Ю. Федорова. — Омск, 2000.

Оглавление

Содержание основных тем курса «Реформирование системы социального обеспечения в Российской Федерации».....	3
Тема 1. Особенности становления системы социального обеспечения в России	3
Тема 2. Трансформация предмета, метода и принципов права социального обеспечения в условиях реформирования	11
Тема 3. Возрождение социального страхования в России	21
Тема 4. Основные направления реформирования системы социального обеспечения в РФ.....	31
Вопросы к зачету/экзамену	51
Нормативные акты и официальные материалы.....	52
Литература	56

Учебное издание

Барышникова Татьяна Юрьевна

**Проблемы реформирования
системы социального обеспечения
в Российской Федерации**

Учебно-методическое пособие

Редактор, корректор М. Э. Левакова
Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 31.05.16. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 3,49. Уч.-изд. л. 2,6.
Тираж 7 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова.
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

