СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ **3**

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ **5**

1.1. Основные этапы развития и становления социального обеспечения **5**

1.2 Становление системы социального обеспечения в дореволюционной России **13**

1.3 Социальное обеспечение в период существования советского государства **22**

ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ **30**

2.1. Реформирование системы социального обеспечения в Российской Федерации **30**

2.2. Организационно-правовые формы социального обеспечения **49**

2.3. Актуальные проблемы развития законодательства в социальном обеспечении **55**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ **66**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ **69**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, касающихся правового регулирования социального обеспечения граждан в условиях перехода российского государства к рыночной экономике. Становление России как правового социального государства на основе новых экономических отношений происходит достаточно сложно и противоречиво.

К числу вопросов, наиболее остро выдвинувшихся в последнее время в России, относится вопрос о социальном обеспечении наименее защищенных слоев населения при наступлении различных факторов социального риска. Для решения этого вопроса, прежде всего, необходимо создание такого правового механизма, который мог бы реально обеспечить социальную защищенность самых широких слоев населения России.

Реформирование всей системы социального обеспечения граждан в России, сложившейся в советское время и оказавшейся неприемлемой в условиях рыночной экономики, столкнулось с серьезными трудностями, от успешного разрешения которых во многом зависит успех проводимых преобразований и социальная стабильность в обществе.

Подробное изучение и теоретическое осмысление дореволюционного отечественного опыта в области социального обеспечения обусловливается необходимостью учитывать его в процессе становления и развития современной системы социального обеспечения. На нынешнем этапе это приобретает особое значение в связи с разработкой новых федеральных законов, регулирующих отдельные виды социального обеспечения, призванных наряду с Конституцией Российской Федерации стать правовой основой для дальнейшего развития системы социального обеспечения и в Российской Федерации в целом и в ее отдельных субъектах.

Социальное обеспечение всегда занимало и занимает одно из ключевых, определяющих мест в жизни государства и общества.

Социальный прогресс требует от государства усиления внимания к решению проблем социального обеспечения, и чем последовательнее станет это внимание, тем стабильнее будет социально – политическая ситуация в России, крепче социальная защищенность граждан, устроеннее их жизнь, комфортнее психологическое самочувствие – это позволит повысить уровень и качество жизни населения Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что тема работы является актуальной для исследования.

Объект исследования: общественные отношения, возникающие по вопросам истории развития законодательства в социальном обеспечении и актуальные проблемы на современном этапе.

Предмет исследования: история развития законодательства в социальном обеспечении и актуальные проблемы на современном этапе.

Цель исследования: анализ истории развития законодательства в социальном обеспечении и актуальные проблемы на современном этапе.

Задачи исследования:

1. Рассмотрение основных этапов развития и становления социального обеспечения;
2. Характеристика системы социального обеспечения в дореволюционной России и в период СССР;
3. Анализ актуальных проблем в развитии законодательства о социальном обеспечении на современном этапе.

Основными методами исследования выбраны изучение литературных источников, теоретический анализ и синтез нормативно-правовой базы, специально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Работа представлена введением, 2 главами, заключением и списком источников и литературы.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1.1. Основные этапы развития и становления социального обеспечения

В обыденном сознании людей социальное обеспечение представляет собой деятельность государственных органов по предоставлению нуждающимся гражданам различных видов пенсий и пособий, по оказанию всевозможных социальных услуг и льгот инвалидам и различных иных видов социальной помощи и поддержки.

В первобытном обществе прообразом социального обеспечения было общинное содержание, которое имело целью поддержание жизнедеятельности стариков, больных, инвалидов, беременных женщин, кормящих матерей и детей. Средства для существования этих категорий людей выделялись из общего количества продуктов питания, добыты трудоспособными членами родовой общины.

Но так было не всегда. В начале первобытной эпохи здоровые избавлялись от стариков, больных, инвалидов и увечных детей. Это было связано с тем, что примитивные орудия труда и охоты первобытных людей не позволяли добывать продукты питания в количестве, достаточном для всех членов общины или рода.

По мере развития, первобытный человек начинает понимать, что для нормальной жизни рода или общины необходим опыт стариков, навыки владения примитивными орудиями труда и охоты, которыми обладали сильные мужчины рода, ставшие больными или инвалидами из-за несчастных случаев. Дети - это продолжатели рода. Поэтому позже такие люди стали находиться на общем содержании и обеспечении рода или общины. Так появляется обязанность сородичей оказывать друг другу

помощь. Оказание помощи нетрудоспособным лицам становится традицией не только внутри одного рода или общины, но и между ими.

Следовательно, взаимопомощь в силу традиции характерна первобытно-общинному строю на последнем этапе его существования[1].

В рабовладельческом обществе появляются классы, что было обусловлено появлением частной собственности. Рабы рассматривались как вещи особого свойства - одушевленные орудия труда. Ценность для своего владельца раб представлял тогда, когда был трудоспособным. Как только становился нетрудоспособным, его существование целиком становилось в зависимость от подачек хозяина, что, по существу, вело к голодной смерти.

По отношению к свободным людям в рабовладельческом обществе определенное развитие получили благотворительность и попечительство. Главным же было семейное обеспечение престарелых и немощных родителей, вдов, больных родственников. Таким образом, на первых порах существования рабовладельческого строя преобладали формы внутрисемейного содержания и обеспечения нетрудоспособных, базировавшиеся на взаимовыручке самих членов семьи. Традиции и законы обязывали родителей содержать несовершеннолетних детей. Трудоспособные же дети должны были содержать престарелых родителей. Подобные обязанности существовали между братьями и сестрами, другими членами семьи. Об этом свидетельствуют дошедшие до наших дней древние исторические памятники права, например Законы Ману.

В других юридических источниках можно встретить упоминание об становлении опеки и попечительства над сиротами, наследниками и вдовами с целью надлежащего использования имущества названных лиц для их будущего материального обеспечения.

Помимо этого, получает развитие такая форма обеспечения, как взаимная помощь свободных работников. Как правило, на существовала

---

[1] Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. – М., 2009. – С. 63

среди ремесленников, мелких торговцев, служителей религиозного культа. Взаимная помощь была среди лиц, входивших, например, в Общество строителей храма Соломона в Иудее, в Коллегию самопомощи для средних и бедных слоёв свободных граждан Рима и другие. Члены подобных организаций не только обеспечивали себя в случае отсутствия заработка или дохода, но и выделяли часть средств для содержания больных, стариков, инвалидов, детей.

Специальные правила существовали в отношении содержания особо отличившихся увечных и старых воинов, а в случае их смерти - вдов и сирот. Их материальное обеспечение зависело от выдаваемых военных пенсий и пайков, земельных наделов и сборов и т.д. Эти формы обеспечения не являлись обязанностью рабовладельческого государства. Установление какого- либо конкретного вида обеспечения или содержания и дальнейшее его предоставление зависели только от воли и желания первых лиц, управлявших государствами.

Таким образом, для свободной части рабовладельческого общества были свойственны следующие формы материального обеспечения: семейное содержание, взаимовыручка, предоставление содержания по воле и усмотрению главы государства[2].

При феодализме в условиях господства натурального хозяйства основной производственной единицей была семья. В семейных крестьянских хозяйствах старики и нетрудоспособные члены семьи имели право на одинаковое участие в потреблении продуктов, производившихся такими хозяйствами. Лица, не имевшие какого-либо хозяйства или лишенные возможности трудиться, обеспечивались через всевозможные формы благотворительности (сбор милостыни, помощь богатых купцов и ремесленников на содержание сиротских приютов и так далее). Как правило, зависимые от помещиков и феодалов крестьяне и холопы моги

---

[2] Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право. - М., 2009. С. 102

рассчитывать только на помощь семьи и родственников. Семья несла расходы по обеспечению своих престарелых и нетрудоспособных членов.

В этот же период получает широкое развитие ремесленничество. Для достижения лучших результатов, ремесленники объединяются. Кто входит в ремесленные организации принимают различные уставы, там регламентировалась не только их деятельность, но и вопросы материального обеспечения в случае болезни, наступления старости и инвалидности. С этой целью они вносили в кассу объединения часть своего заработка или дохода. Обычно это были фиксированные взносы в общую кассу. За счет этих взносов осуществлялось обеспечение ремесленников в случае, например, инвалидности. Риск потери заработка у ремесленника приводит ремесленников к необходимости создания новой формы материального обеспечения - ремесленному страхованию.

Такую форму обеспечения от ранее существовавших отличает:

Во-первых, нормативное закрепление прав и обязанностей участников ремесленного страхования в письменных актах - в уставах, положениях.

Во-вторых, в таких актах приводится перечень основных рисков и случаев, при наступлении которых осуществляется обеспечение. К таковым относили болезнь инвалидность, старость, смерть кормильца, иногда безработицу.

В-третьих, устанавливаются размеры не только обязательных взносов в ремесленные фонды, но и суммы будущих выплат.

В сущности своей такое страхование является формой взаимного обеспечения ремесленников за счет своих средств (фондов) ремесленного (цехового) страхования. Из указанных фондов осуществлялись выдачи в виде денежных сумм, продуктов питания, иных необходимых предметов повседневного обихода[3].

---

[3] Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. - М., 2009. – С. 120

В капиталистическом обществе главным источником средств существования для подавляющего большинства населения становится личный труд у работодателя. Только за счёт продажи своей рабочей силы наёмный работник может получать в обмен заработную плату. В то же время пользование рабочей силой предполагает не только создание каких-либо материальных ценностей, но и также «потребление» трудоспособности работника. В итоге это приводит к её утрате или значительному снижению у самого работника. Лишение наёмного работника (вследствие болезни, инвалидности, старости, безработицы) возможности продавать свою рабочую силу означает потерю основного и единственного источника средств существования. Низкая заработная плата и налоги не позволяли наёмному работнику (и его семье) делать большие накопления на будущее. Это обстоятельство и обусловило появление новых способов осуществления социального обеспечения. Чаще всего их называют организационными формами социального обеспечения.

Выделяют три основных этапа развития организованных форм социального обеспечения в эпоху капитализма.

Первый этап: характеризуется невмешательством государства (в лице различных государственных органов) в регулирование общественных отношений по социальному обеспечению. В самом начале развития и становления машинного производства в качестве реальных форм материального обеспечения нетрудоспособных граждан буржуазное государство предлагало заимствованные из рабовладельческого и феодального права частную благотворительность, государственное или общественное призрение, сбор милостыни, волю работодателя (в лице капиталиста) на предоставление средств своим бывшим работникам.

XVIII в. большое развитие получили такие формы обеспечения наёмных рабочих, как личное обеспечение и рабочая взаимопомощь. Они были организованы в виде страховых касс, товариществ взаимной помощи или самопомощи на случай болезни, инвалидности, старости, вдовства.

Кассы рабочей взаимопомощи появились как органы рабочей солидарности для оказания помощи товарищам по работе, попавшим в нужду по причинам болезни, инвалидности, старости, временного отсутствия заработка.

Кассы имели различные формы и виды:

· Страховые кассы

· Обязательные кассы

· Вспомогательные кассы

· Добровольные кассы

Фонды страховых и обязательных касс формировались, главным образом, за счёт взносов работников из своего заработка.

Дотации государства из государственного бюджета в названные кассы почти отсутствовали или были незначительными. Финансовые средства всех остальных видов касс в основном складывались из добровольных взносов работников из своего заработка.

Участие же самого государства в этот период проявлялось только в регистрации таких касс, в установлении контроля за их деятельностью со стороны соответствующих органов[4].

Второй этап: развития организованных форм социального обеспечения характеризуется ограниченным вмешательством государства. Оно проявлялось в том, что отношения по материальному обеспечению некоторых категорий нетрудоспособных граждан юридически регламентируются государством. В конце 90-х гг. XIX в. в Германии, в Австралии и Италии принимаются первые законы о социальном страховании несчастных случаев на производстве, по болезни, по старости, по случаю потери кормильца.

Главными особенностями правовых актов являются следующие:

---

[4] Серебрякова Е.А. Право социального обеспечения: перспективы развития. - М., 2010. - С. 225

· Во-первых, законодательно закрепляется обязательное условие регистрации страховых обществ и организаций.

· Во-вторых, в учредительных документах данных обществ должно содержаться указание на состав обязательных участников социального страхования.

· В-третьих, определяются размеры (тарифы) страховых взносов всех сторон данного страхования, включая обязательную в нём долю финансовых платежей работодателей.

· В-четвёртых, закрепляются перечень страховых рисков и виды обеспечения.

· В-пятых, указываются размеры каждого вида обеспечения при наступлении страховых случаев.

· В-шестых, указываются органы, осуществляющие страхование и страховое обеспечение граждан с участием органов государственной власти.

Доминирующим в этот период является самообеспечение наёмных работников. Финансовое же участие самого государства в расходах по основным видам социального обеспечения наёмных работников и членов их семей по-прежнему остаётся незначительным. Поэтому неслучайно этот этап называют - эрой социального страхования[5].

Третий этап: активного управления социальным обеспечением со стороны государства - начинается с середины 50-ых гг. XX в.

Главными особенностями этого периода являются следующие:

· Во-первых, законодательно функционируют организационно оформленные системы, как обязательного социального страхования, так и добровольного социального страхования. Обязательное соц. страхование так называется потому, что оно осуществляется в силу закона, согласно

---

[5] Чаплыгин А.Н. Право социального обеспечения в системе юридических норм российского права и законодательства // Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 12-14 апреля 2007 г. - Курск, 2007. - С. 383

которому работодатель обязан страховать своих наёмных работников (от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний). Добровольное социальное страхование означает, что работодатель и работник сами добровольно вступают в такое страхование.

· Во-вторых, получают развитие производственные (корпоративные) системы социального страхования - работодатели совместно с работниками крупных предприятий, компаний образуют производственное пенсионное страхование.

· В-третьих, государство (в лице своих соответствующих органов) уже своими финансовыми средствами непосредственно участвует в формировании фондов соц. обеспечения. Некоторые категории лиц, входящие, в систему обязательного пенсионного страхования, получают дополнительно различные выплаты в случае нужды (пособия на детей), медицинскую помощь за счёт средств, выделяемых из государственного бюджета. Всё это закрепляется в законодательных актах и свидетельствует о непосредственном государственном участии в системах такого обеспечения[6].

Таким образом, посредством права, т.е. изданием законов, государство придает социальному обеспечению обязательный (принудительный) характер. Принудительность проявляется в том, что все участники отношений по социальному обеспечению должны подчиняться тем правилам, которые в законодательно порядке устанавливает государство.

1.2 Становление системы социального обеспечения в дореволюционной России

[6] Лушников А.М., Лушников М.В. Право социального обеспечения России: научное наследие и современность // Юридические записки Ярославского государственного университета П.Г. Демидова. - Ярославль, 2004. Вып. 8. - С. 84

Анализ Российской социальной истории уходит своими корнями в Древнюю Русь. На Руси первые формы поддержки нищих, увечных, бедных выражались в виде благотворительности именуемой «призрением». Исторические корни социального страхования в России наблюдаются в различных организациях по призрению бедных. Другими словами в простой благотворительности. Простейшие виды благотворительности, заключавшиеся почти исключительно в кормлении нищих, применялись в самой глубокой древности. Основывались они на канонах христианства, принятого на Руси. Помощь бедным была в тот момент уделом отдельных лиц, проникнутых идеей христианской нравственности, а не включалась в круг государственных обязанностей.

Особую заботу проявляла церковь. При всех монастырях, имевших средства, производилось кормление нищих и убогих, для которых устраивались иногда особые помещения.

Отличительной чертой благотворительности этого периода была «слепая» раздача милостыни, при которой какие либо расследования о нищих, расспросы их и т.п. не только не производились, но прямо воспрещались учениями святых отцов. Помощь была разнообразна и часто соответствовала действительной нужде. Она выражалась и в постройках и в выкупе пленных и в обучении ремеслам. Такая форма общественной помощи ради собственного духовного совершенствования не преследовала целей общественного благоустройства, но она, несомненно, имела нравственно-воспистательное значение для тогдашнего общества, только что пресвященного святым христианским вероучением.

Позже, с развитием гражданственности и с увеличением заботы о безопасности, благотворительность исключительно ради спасения души начинает терять свое значение. Правители государства постепенно начинают в ней видеть государственную задачу. Вопрос ставится таким образом, чтобы уйти от безразборчивой раздачи милостыни к сосредоточению нуждающихся в закрытых заведениях для призрения, а

также намечаются меры общественного характера, для того чтобы сократить нищенство и злоупотребление им.

Следующий важный законопроект, в котором явно отражается идея общественного призрения как отрасль государственного управления, это собранный Иоанном Грозным Стоглавый Собор (1551г.). В нем констатируется страшное развитие нищенства и в тоже время по-прежнему попечение бедных считается обязанностью общества, Собор признает необходимость регулировать его государственными мерами, путем царского повеления или, иначе говоря, законом. Очевидно, дело благотворительности начинает переходить в дело общественного и государственного призрения. Идея государственного призрения уже наметилась, но не вошла еще в сознание общественных и государственных деятелей[7].

В период правления Михаила Федоровича из рода Романовых (1613г.) одним из первых шагов к созданию в России государственного управления общественным призрением явилось поручение заниматься этим делом Патриаршему Приказу, а несколько позже специально утвержденному для этого Аптекарскому Приказу. Однако практическая реализация идеи развертывания государственной системы общественного призрения получила свое начало в период царствования Федора Алексеевича.

Следующий период подразумевает развитие мер общественного призрения в определенную систему, государственное участие значительно усиливается. Огромную роль в этом сыграл Император Петр Великий. Им были затронуты основные вопросы общественного призрения. Он указывал на предупреждение нищеты, считал необходимым различать нуждающихся по причинам их нужд и удовлетворять в соответствии с потребностями и пр.

---

[7] Шапошников С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект // История государства и права. 2010. № 11. С. 12

Так, в 1700 г. он пишет о постройке по всем губерниям богаделен для старых и увеченных, кто работать не может, а также о необходимости давать кормовых денег старым и увеченным кормовщикам и их вдовам до их смерти и их детям до определенного возраста в половину прежнего оклада кормовщика. Но молодым и здоровым кормовых денег не давать.

Далее в 1706 был основан первый приют для незаконнорожденных детей. Помимо этого Петр особое внимание уделял военным чиновникам. Он издал ряд распоряжений по их содержанию в 1716, 1722, 1724 и др. В отношении нищих, способных трудиться Петр 1 постоянно призывал, что их нужно привлечь к работе, а больных и увечных помещать в богадельни. В целом, распоряжениями Петра Великого, определяются категории нуждающихся, и намечается полная система мер по призрению. Но так как в этот период времени особенно было развито профессиональное нищенство, предпринимаемые меры в большей степени сводились к наказаниям, «нещадное» битье, высылка, ссылка. Основные изменения, введенные Петром 1 за период его правления, заключались в том, что он систематизировал по видам, категориям общественное призрение, боролся с профессиональным нищенствованием, был противником безразборной милостыни. Принимал на себя и на государство законодательное упорядочивание призрения[8].

Непосредственно после смерти Петра наступило законодательное затишье. Следующая крупнейшая организационная мера была предпринята Екатериной II, заключающаяся в создании специальных заведений «Приказов общественного призрения», открытых в 40 губерниях в 1775 году. Это был приказ о создании закрытых учреждений по категориям нуждающихся. Им был присвоен статус единственных учреждений выдающих призрение на местах. Но эта мера не была эффективной.

---

[8] Сбитнева И.Н. Социально-правовые формы материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных лиц в России в докапиталистический период. Причины появления законодательства о социальном обеспечении граждан // Российское право: проблемы и перспективы: Материалы 46 научно-практической конференции «XXI век - век образования». - Ставрополь, 2001. – С. 19

Учреждения были оторваны от действительности и были малодоступны для нуждающихся. В результате выстроенная система призрения не привела к ожидаемым результатам. Основные причины кроются в том, что произошло смещение в сторону государственной деятельности по презрению и ослаблению общественной. Но государство самостоятельно не было готово удовлетворить все потребности нуждающихся. Кроме того, государство не располагало также необходимыми деятелями. Так как по указу Петра I всех нуждающихся нужно было «разобрать», это требовало огромных ресурсов как финансовых, так и профессиональных. В результате система призрения суживалась и потеряла свое практическое предназначение.

Вместе с тем в этот период в России была создана целая сеть учебно-воспитательных учреждений закрытого типа. Среди них были Училище для благородных девиц и девиц мещанского звания, Воспитательные дома для подкидышей и незаконнорожденных детей, шляхетские кадетские корпуса, Коммерческие училища для купецких мальчиков и другие. В них детей должны были не только обучать грамоте, но и основательно готовить к самостоятельной жизни, используя трудовое обучение. С этой целью при воспитательных учреждениях открывали мануфактуры, фабрики, мастерские, где воспитанники получали профессии и зарабатывали средства, часть которых шла на выплату пособий выпускникам[9].

Следующий период характеризуется сильным государственным влиянием на систему общественного призрения, а также привлечением к участию в ней организованных общественных сил. Император Александр I учредил в 1802 году министерства. К обязанностям министерства внутренних дел он отнес попечение о повсеместном благосостоянии народа, о спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи, все части

[9] Аракчеев В.С. История законодательства и права России о социальном обеспечении // http://sun.tsu.ru

государственной промышленности, кроме горной. Построение и содержание всех публичных зданий в государстве, предотвращение недостатка в жизненных припасах и необходимых надобностях общежития. Поэтому дела связанные с организацией призрения относились к этому министерству. При Александре I было создано девять новых приказов и восстановлено 2 упраздненных Петром I. Особого внимания заслуживает организация в 1802 году несколькими частными лицами «филантропического общества», получившего в 1816 году строгую организацию под именем «Императорского Человеколюбивого Общества». Его цель заключалась в доставлении бедным людям пособий всякого рода. Источниками средств общества являлись, в том числе пожертвования на устройство какого-либо заведения. Обществом было учреждено много заведений для нуждающихся. После чего начали образовываться и другие общества благотворительной направленности. Кроме того, в этот период стали создаваться общества взаимного вспоможения или самопомощи.

Таким образом, возникла первая частичная организованная благотворительная помощь. Вместе с ней оканчивается исключительное господство закрытых заведений, как формы помощи.

В этот же период времени был организован особый комитет «о раненых». Этот комитет должен был оказывать помощь инвалидам, получившим увечья и ушибы, как в военное, так и в мирное время при исполнении служебных обязанностей. Иными словами, выдвигается идея государственной поддержки лиц, посвятивших свою жизнь и здоровье служению государству. В уставе о пенсиях государство с еще большей решимостью возлагает на себя обязанность обеспечивать этих лиц. Но дальнейшего развития этот устав не получил в тот период времени.

Можно сказать, что Александр I дал новое направление призрения от государства и обращался к помощи общества в содействии по искоренению нищенства.

Во второй половине 19 века входила в жизнь и набирала силу практика страхования рабочих и их призрения в связи с болезнью, увечьем или старостью. Началу решения этих вопросов положили законы 1861 и 1862 гг., согласно которым пенсии за утрату трудоспособности по увечью и за многолетнюю работу из-за престарелого возраста были введены на государственных и частных предприятиях горнозаводской промышленности, для чего создавались товарищества со вспомогательными кассами[10].

История социального страхования в России прошла те же этапы что и на западе. У нас так же была эпоха добровольного и полудобровольного страхования, затем появился закон об ответственности предпринимателей, который послужил преддверием к ведению обязательного страхования.

Вопрос о введении обязательного страхования был впервые озвучен горнопромышленниками Царства Польского в 70-х годах 19 века. Это была та часть России, где раньше всего возникли добровольные больничные кассы и получило распространение полуобязательное страхование. Предприниматели-горнопромышленники хотели уровнять шансы всех предпринимателей сделав страховое обеспечение рабочих общеобязательным, так как пока только они несли такое материальное бремя. В начале 80-х годов к движению в пользу обязательного страхования присоединилось «общество для содействия русской промышленности и торговле». В 1881 году этим обществом было сделано представление правительству об устройстве государственной кассы страхования рабочих от несчастных случаев и государственной пенсионной кассы для трудящихся. Подобные ходатайства выдвигались и другими общественными учреждениями. Но только в 1903 году 2 июня был издан первый закон об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими, «о вознаграждении потерпевших

[10] Аракчеев В.С. История законодательства и права России о социальном обеспечении // Вестник Томского государственного университета. – 2004. - №256. – С. 19

вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горнозаводской промышленности». Это первый закон в основу которого был заложен принцип обязательного страхования. Закон распространялся только на рабочих фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности. Вознаграждения потерпевшим выплачивалось в виде пособия и пенсий. Пособия выплачивались с момента наступления страхового случая до полного восстановления трудоспособности или до признания ее потери, и равнялось половине заработка. Пенсии назначались при полной утрате трудоспособности в размере 2/3 годового заработка. Кроме этого предприниматель обязан был еще предоставить медицинскую помощь или возместит расходы, связанные с лечением.

В начале 90х годов 19 века Министерство финансов выдвинуло законопроект о вознаграждении увечных. Но принят он был только спустя 10 лет. По этому закону пособия выдавались в размере половины заработка во время лечения пострадавшего, которому сверх того возмещались расходы на лечение в пределах платы, взимаемой местными больницами. Пенсия пострадавшему назначалась в тех случаях, когда трудоспособность после окончания лечения не вполне была восстановлена.

В этот период времени общественная и государственная деятельность в отношении социального страхования значительно оживилась. Сильный толчок этому дала революция 1905 года. Рабочие уже ясно понимали значение социального страхования и пользовались каждым случаем, чтобы выставить требование об его введении. После революции 1905 года в правительственных кругах началась усиленная разработка различных страховых проектов. В 1908 эти проекты были внесены в Государственную Думу, где они дорабатывались 4 года. В 1912 году Россия получила первые 2 закона об обязательном страховании: закон о страховании на случай болезни и закон о страховании от несчастных случаев.

Оба закона распространялись на рабочих и служащих фабрично-заводской, горной, горно-заводской, трамвайных предприятий и судоходства. Мелкие заведения с числом работников менее 20-30 человек исключались из страхования. Всего в страховании участвовало около 3 млн. человек. Бюджет больничных касс определялся из взносов застрахованных и взносов предпринимателей. При этом взносы застрахованных были в 1,5 раза выше взносов предпринимателей. И составляли от 1% до 2% от заработной платы работника и от 0,66% до 1,33% предпринимателя. Всего от 1,66% до 3,33% от заработной платы участников страхования[11].

Закон о страховании от несчастных случаев от 1912 года являлся продолжением закона от 1903 года. В нем были расширены понятия несчастного случая. Страховые взносы по этому виду страхования уплачивались исключительно предпринимателями. Рабочие не несли затрат на этот вид страхования. В законе не определялся размер взносов. Сравнение нового закона с устаревшим показывает, что он продвинулся вперед, однако он не удовлетворял всех требований рабочих. В основном это касалось неполного перечня страховых рисков подлежащих обеспечению и устранении рабочих от управления страховым делом. Вместе с тем закон 1912 года внес значительные изменения в практику страхового обеспечения рабочих. Так, среднее число рабочих дней, от которых зависел размер пенсий и пособий, было увеличено с 260 до 280дней, что приближалось к среднегодовой норме времени работы промышленных предприятий (в 1905 году среднегодовое время работы предприятий составляло 287,5дня). В некоторых случаях увечья пенсия повышалась до размеров полной заработной платы. Например, при полной потери зрения, при потери обеих рук или ног.

[11] Миронова Т.К. Развитие законодательства о социальном обеспечении // http://www.xserver.ru

Кроме того, закон 1912 году устанавливал для женщин-работниц 6 недельные пособия по случаю родов в размере от половины до полной заработной платы.

Новым в законе было также то, что рабочие теперь страховались и на случай болезни. При этом как и раньше забота о лечении рабочих лежала на предпринимателях, которые должны были бесплатно предоставить рабочим медицинскую помощь. Выдача пособий по болезни была распространена и до закона 1912 года, но в тот период это полностью зависело от желания предпринимателя и не носило законодательного характера. Чаще всего выплаты были мизерными по отношению к необходимому лечению[12].

В связи с изменением политической и социально-экономической системы в послереволюционной России, в стране произошли существенные изменения и в модели социальной помощи населению. Новая модель подразумевала принципиально новые функции социального обеспечения. Но, как известно, данная модель так же не стала идеальной и претерпевала различные изменения вплоть до настоящего периода. В текущий период времени перед государством все еще остро стоит вопрос о социальном обеспечении населения.

1.3 Социальное обеспечение в период существования советского государства

Формирование нового геополитического пространства СССР в период 1917–1991 гг. связано с изменением политической и идеологической систем, структуры управления, с формированием новых общественных отношений. Новые структуры, сначала Министерство, а затем Народный комиссариат государственного призрения (НКГП), который возглавила А. М. Коллонтай, проводит политику упразднения

[12] Гусева Т.С. Право социального обеспечения. – М., 2009. – С. 111

существующих органов помощи с перераспределением средств и имущества на нужды, определяемые новыми государственными потребностями. Государство становится главным и основным субъектом призрения.

В ноябре 1917 г. образован комитет «Союза увечных воинов», ему передано имущество Скобелевского Комитета, т. е. он имел самостоятельное финансирование, институты помощи, но контролировался со стороны НКГП. В связи с большим объемом мероприятий остро стояла проблема их финансового обеспечения, использовались различные меры – от организации благотворительных лотерей до введения определенных налогов.

К марту 1918 г. постепенно оформляются основные направления деятельности в области государственного социального обеспечения: выдача пайков семьям, в которых основной кормилец призван на фронт; предоставление убежища для военно-увечных и назначение им пенсий; курирование учебных заведений государственного призрения.

Целенаправленная государственная поддержка нуждающихся активно начинает осуществляться с апреля 1918 г., когда образуется наркомат социального обеспечения (НКСО). Государственный орган определил новую стратегию социальной помощи, исходя из задач строительства социалистического общества.

С введением новой государственной политики в области социальной помощи начинает оформляться классовый подход в предоставлении различных видов помощи: право на получение помощи со стороны государства имели лица, источниками существования которых является собственный труд, без эксплуатации чужого. Новое законодательство устанавливало основные виды социального обеспечения, на которые могло рассчитывать трудовое население: врачебная помощь, выдача пособий и пенсий.

Постепенно оформляется и административная система социального обеспечения. Немалую роль в этом сыграл I съезд от 25.06.1918 г. комиссаров социального обеспечения, который определил организационную структуру управления социальным обеспечением, его центральных, губернских и уездных органов. К концу июня 1918 г. НКСО развивает свою деятельность в области социального обеспечения в направлениях охраны материнства и младенчества; обеспечение увечных воинов; медицинская помощь[13].

Деятельность по социальному обеспечению трудящихся осуществляется на данном этапе различными ведомствами: Комиссариат труда (выдавал пособие безработным), Биржа труда, Комиссариат здравоохранения, Комиссариат земледелия и т. д. В связи с этим появляется необходимость четкого разграничения функций и полномочий различных ведомств, что и осуществляется в 1920 г.

Новая экономическая политика (НЭП), которая начинает активно проводиться в начале 20-х гг., существенно меняет стратегию социального обеспечения. Основными направлениями деятельности НКСО на данный период являлись: обеспечение крестьянства в порядке обязательной взаимопомощи; социальное страхование рабочих; государственное обеспечение семей красноармейцев, оказание «помощи жертвам контрреволюции», борьба с нищенством и проституцией, беспризорностью, помощь при стихийных бедствиях, опека и попечительство. Согласно постановлению, им оказывалась помощь в виде предоставления работы, одежды, жилья, определения детей в приюты, медицинской помощи больным, временной денежной помощи, пенсий. Работа по ликвидации социальных патологий – нищенства, проституции – НКСО осуществляет совместно с Наркомздравом.

К середине 20-х гг. основным объектом деятельности НКСО по социальному обеспечению становится крестьянство, поскольку, согласно

[13] Гасанов К.К. Право социального обеспечения. – М., 2014. – С. 120

переписи, в 1926 г. сельское население страны составляло 82 %, а городское – 18 %. Проведение политики социального обеспечения в деревне связано с массовым голодом (лето 1921 г.). Приоритетным направлением становится организация крестьянской общественной взаимопомощи (КОВ), ее активная работа началась с 1922 г., когда в деревнях стали создаваться крестьянские комитеты общественной взаимопомощи, на которые возлагались функции самообеспечения и патронажа нуждающихся.

Основными формами деятельности КОВ являлись: оказание помощи красноармейцам, инвалидам (пособия, ссуды, трудовая помощь); социальная взаимопомощь (общественные запашки, запасные магазины, поддержка школ и больниц, изб-читален, домов для инвалидов); правовая помощь (защита интересов малоимущего слоя при взимании налогов, отпуске леса, наделении лугами). Принцип добровольных крестьянских «помочей» переосмысливается, в 20-е гг. они приобретают классовую направленность и носят обязательный характер[14].

Спасение детей, преодоление детской беспризорности, преступности остается одной из самых острых проблем. В первые годы советской власти эти задачи возлагались на Совет защиты детей, а чуть позже на Комиссию по улучшению жизни детей при ВЦИКе, созданную в 1921 г. Организовывались детские трудовые коммуны, давшие «путевку в жизнь» тысячам беспризорников. Большое значение для развития работы по спасению детей и повышению ее эффективности имело создание детской социальной инспекции при отделе Правовой защиты детей Наркомпроса, которая проводила работу по борьбе с нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями, с эксплуатацией детей, жестоким обращением в семье. Принимались меры по устройству беспризорных детей-сирот в другие семьи. Уделялось внимание обеспечению подростков и молодежи работой в условиях роста безработицы; все государственные,

[14] Курбанов Р.А. Право социального обеспечения. – М., 2014. – С. 116

кооперативные, общественные, частные предприятия были обязаны заполнить предусмотренное договором определенное количество рабочих мест подростками.

Проблемами инвалидов в советской России занимались общественные организации, которые пришли на смену Ведомству Учреждений Императрицы Марии, Попечительству Государыни Императрицы Марии о глухонемых и Попечительству Императрицы Марии Александровны о слепых. Вместо них появились Всероссийский союз кооперации инвалидов (Всекоопинсоюз), Всероссийское общество слепых (ВОС), Всероссийское объединение глухонемых (ВОГ). Их основной задачей было социальное обеспечение инвалидов. Осуществлялось трудоустройство инвалидов путем организации артелей и кооперативов. Особые условия труда и организации быта инвалидов вызвали необходимость создания касс взаимопомощи. Их назначение заключалось в выполнении социально-бытовых функций по обслуживанию инвалидов: организации санаторно-курортной помощи, сети детских учреждений, предоставлении ссуды. Активно развивается протезирование инвалидов. И хотя трудоустройство инвалидов считалось важнейшей сферой, но здесь все более проявлялся классовый подход к организации данного вида помощи. В 1931 г. происходит изменение классификации инвалидности, которая отличается от классификации 1921 г.: она стала не столь громоздка и определяла степень инвалидности по возможности нуждающегося к самообеспечению. Новой формой трудоустройства в середине 30-х гг. явилась организация рабочих, больных туберкулезом. Для них создавались специальные цехи на предприятиях[15].

К началу 30-х гг. намечается некоторая стабилизация норм выплат. В 20-е годы по постановлению СНК нормы пенсий должны устанавливаться по поясам, но исходить следовало из 40 % средней заработной платы в

[15] Озоженко С.И. Право социального обеспечения. – М., 2014. – С. 113

данной местности. Появляются специальные пенсии – персональные. Разработка законодательства о пенсионном обеспечении по старости как самостоятельном виде социального обеспечения стала проводиться в 1928–1932 гг. Первые пенсии по старости были установлены для рабочих текстильной промышленности, затем пенсионное обеспечение было введено для рабочих горной промышленности, металлургической, электропромышленности, железнодорожного и водного транспорта. Сложившееся в 1928–1932 гг. законодательство о пенсиях рабочим и служащим было положено в основу развиваемого в последующие годы законодательства о пенсионном обеспечении по старости.

К началу 30-х гг. существенно возрастают расходы на социальное обеспечение. Но в 30-е гг. происходит переориентация в деятельности социального обеспечения, где наряду с декларированием полного государственного обеспечения трудящихся, выдвигается тезис о «борьбе со всякого рода паразитизмом и тунеядством». Основная задача в эти годы – работа по трудоустройству и обучению инвалидов[16].

Среди других задач важнейшими являются обеспечение семей призванных в Красную Армию и на флот; обеспечение пенсиями инвалидов войны, семей лиц, погибших на войне; оказание помощи слепым и глухим; содействие кооперативам инвалидов. После организации колхозов к КОВ были отнесены кассы взаимопомощи колхозников. Стал намечаться переход от индивидуальных методов помощи к коллективным, контроль возлагался на НКСО.

В 1937 г. выходит новое положение о НКСО РСФСР, круг основных задач которого расширяется и охватывает государственное обеспечение инвалидов труда и других категорий; организацию материально-бытового, культурного, лечебного, оздоровительного и санитарно-курортного обслуживания; руководство деятельностью учреждений социального

---

[16] Май И.А. Развитие Российской системы социального обеспечения и социального страхования // http://www.hsac.ru

обеспечения, работа врачебно-трудовой экспертизы (ВТЭК); руководство работой протезных учреждений, сетью касс общественной взаимопомощи; подготовка кадров работников по социальному обеспечению, составление планов развития социального обеспечения в РСФСР; утверждение законов по социальному обеспечению. Под контролем НКСО в этот период находятся Всероссийский совет кооперации инвалидов, Всероссийский союз касс взаимного страхования и взаимопомощи кооперации инвалидов, ВОС, ВОГ.

Такая организационная структура сохраняется до начала Великой Отечественной войны.

Социальная помощь и защита в период Великой Отечественной войны связана с проблемами помощи семьям фронтовиков, больным и раненым, с трудоустройством инвалидов, с вопросами попечения детей-сирот и другими проблемами военного времени. Государственным комитетом обороны организованы дома для инвалидов Великой Отечественной войны (впоследствии преобразованные в трудовые интернаты). В них увечные воины подготавливались к трудовой деятельности, получали новые профессии, проходили переквалификацию. Проблемы охраны детства и попечения сирот в условиях военного времени принимают новые черты. Задача теперь состоит не только в том, чтобы открыть новые учреждения, а в том, чтобы эвакуировать вглубь страны воспитанников детских домов.

После войны с восстановлением народного хозяйства преобразуется и административная система управления социальным обеспечением. В 1949 г. вместо НКСО образовывается Министерство социального обеспечения, деятельность которого разворачивается в последующие десятилетия. Новым этапом в становлении СО можно считать конец 50-х гг. Верховный Совет СССР 14 июля 1956 г. принимает Закон о государственных пенсиях, по которому не только расширяется круг лиц, которым предоставляются пенсии, в самостоятельную отрасль выделяется

законодательство о социальном обеспечении. Практически положено начало всеобщему государственному пенсионному обеспечению трудящихся[17].

В январе 1961 г. изменяется положение о Министерстве социального обеспечения РСФСР, где его функции по сравнению с 1937 г. значительно расширяются: выплата пенсий; организация врачебно-трудовой экспертизы; трудовое устройство и профессиональное обучение инвалидов; материально-бытовое обслуживание пенсионеров, многодетных и одиноких матерей; предоставление протезно-ортопедической помощи. В 1964 г. принимается Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов. Тем самым в стране осуществляется всеобщее государственное пенсионное обеспечение.

Важнейшим направлением деятельности социального обслуживания населения являлось материальное обеспечение, которое шло по трем основным направлениям: государственное социальное обеспечение, государственное социальное страхование, социальное обеспечение колхозников. Финансирование государственного социального обеспечения осуществлялось за счет государственных, республиканских и местных бюджетов (военнослужащие, учащиеся и др.). Финансирование государственного социального страхования обеспечивалось за счет страховых взносов предприятий, организаций и дотаций государства (рабочие и служащие). Социальное обеспечение колхозного крестьянства осуществлялось за счет средств колхозов и дотаций государственного бюджета. На всех граждан СССР распространялось бесплатное медицинское обслуживание.

С 1955 по 1968 гг. наблюдалась тенденция роста расходов государственных ассигнований на соц. обеспечение и страхование. К 70-м гг. основными принципами соц. обеспечения являлись: всеобщность соц.

---

[17] Старовойтова Л.И. История становления и развития социального образования в России :Первая четверть XVIII - начало XXI века: автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 10

обеспечения; многообразие видов обслуживания; обеспечение граждан различными видами соц. помощи за счет государственных и общественных средств.

В начале 80-х гг. происходит переосмысление функций соц. обеспечения. К ним добавляются выполнение заданий государственного плана и строгое соблюдение государственной дисциплины; рациональное использование капиталовложений и повышение их эффективности, своевременный ввод производственных мощностей. Основным направлением деятельности стало соц. обеспечение нетрудоспособного населения.

Однако негативные общественные тенденции к середине 80-х гг. приводят к необходимости реформирования общества. Социально-экономические реформы в конце 80-х гг. существенно изменяют ситуацию в стране. На определенном этапе становления советского государства происходит идентификация общества и государства, как следствие, в системе помощи и защиты начинает доминировать государство; общественные организации, существующие лишь номинально, не принимают участия в данной деятельности. Такой подход не мог не отразится на том, что общественное призрение, охватывающее различные сферы человеческой деятельности, практически сводится в данный период только к проблемам соц. обеспечения. Многие виды социального патронажа в общественной практике утрачиваются[18].

[18] Становление и развитие правовой базы социальной защиты и социального обеспечения граждан в советский период российской истории // http://lektsii.net

ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2.1. Реформирование системы социального обеспечения в Российской Федерации

Единая государственная система социального обеспечения, закрепленная в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 24), с распадом Советского Союза перестала функционировать. Россия, обретя государственный суверенитет, встала перед необходимостью заново создавать общефедеральную государственную систему социального обеспечения.

Рассмотрим подробнее проведенные реформы.

Формирование пенсионной системы.

Первый этап осуществления пенсионной реформы в России связан с принятием Закона от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации». В связи с этим законом был создан Пенсионный фонд России как самостоятельная внебюджетная кредитно-финансовая система.

Закон РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации» - это первый страховой закон, в котором была предпринята попытка практической реализации страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения.

Закон 1990 г. закрепил единую пенсионную систему в стране, охватившую все население России. В связи с его принятием были ликвидированы привилегированные и ущербные пенсионные системы (система персональных пенсий, система пенсионного обеспечения колхозников).

Закон закрепил равную для пенсионного обеспечения правовую оценку всех видов трудовой деятельности и оплаты за нее; закрепил механизм сохранения реальной ценности пенсии путем защиты ее от инфляции, предотвращая таким образом снижение уровня жизни пенсионеров. В первоначальной редакции закон закреплял принципиальное положение, в силу которого минимальный размер пенсии не мог быть ниже прожиточного минимума.

Право на получение трудовой пенсии в полной сумме в период работы, закрепленное в законе, имело свое концептуальное обоснование, суть которого заключалась в том, что право на данную пенсию заработано многолетним трудом, уплатой страховых платежей в Пенсионный фонд и потому оно не может быть отчуждаемо.

На первом этапе своего функционирования Закон 1990 г. решил и ряд других острейших проблем: существенно повысил общий относительный уровень пенсионного обеспечения, поставив размер пенсии в прямую зависимость от объективных показателей, характеризующих трудовой вклад человека (от уровня оплаты труда — качественный показатель и от количества проработанных лет — количественный показатель); выравнил стажевые возможности женщин по сравнению с мужчинами за счет пополнения их трудового стажа характерными для них видами общественно полезной деятельности, необходимыми для общества и семьи (уход за детьми, уход за ребенком-инвалидом и т.д.); устранил дефекты в правилах определения дохода, на основе которого определяется размер пенсии; существенно повысил минимальный уровень пенсии по старости, придав ей значение базовой величины, на основе которой определяются минимальные и максимальные размеры других видов пенсий; существенно увеличил максимальный размер пенсий; предусмотрел весомые компенсирующие надбавки к пенсиям в связи с дополнительными расходами пенсионера по содержанию нетрудоспособных членов семьи и необходимостью постороннего ухода за

ними, не ограничивая права на их получение максимальным размером пенсии; отменил искусственные ограничения, препятствующие назначению пенсии при неполном трудовом стаже; повысил возраст детей, обеспечиваемых пенсией по случаю потери кормильца, до 18 лет, а для получающих образование — до 23 лет.

Закон 1990 г. решил ряд проблем и не страхового характера. В соответствии с ним существенно повышались пенсии для военнослужащих срочной службы и их семей. Новеллой стало введение в России социальной пенсии, т. е. такой, которая назначается любому нетрудоспособному гражданину без требования трудового стажа. К кругу лиц, обеспечиваемых данной пенсией, отнесены: дети, потерявшие одного или обоих родителей; дети-инвалиды; инвалиды всех трех групп; пожилые граждане (мужчины, достигшие 65, а женщины — 60 лет).

Таким образом, Закон 1990 г. охватил пенсионной системой как страховые, так и нестраховые пенсии и ввел подлинное всеобщее пенсионное обеспечение. Сейчас, спустя почти 10 лет после вступления в силу этого акта, он признается точкой отсчета пенсионной реформы в России[19].

Единая пенсионная система в России сохранялась недолго. В начале 1993 г. начался интенсивный процесс декодификации пенсионного законодательства. Его началом послужило принятие 12 февраля 1993 г. еще одного пенсионного закона — Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей». Лицам, предусмотренным в данном законе, было предоставлено право выбора получения пенсии по одному из пенсионных законов. Принятие Закона от 12 февраля 1993 г. диктовалось социально оправданной на первый взгляд необходимостью дифференциации в пенсионном обеспечении кадровых военнослужащих и их семей. Особые условия и более высокий уровень их пенсионного обеспечения — обычное

[19] Тайденова И. Реформа пенсионного обеспечения Российской Федерации // http://apno.ru

явление во многих странах. Так было и в СССР. Это связано с особенностями, со спецификой военной и близкой к ней службы, в частности в органах внутренних дел. В СССР, например, к 1990 г. максимум пенсии старшего офицера составлял 250 руб., генерала — 350 руб., а рабочего или служащего обычно 120—132 руб. в месяц.

Более высокий уровень пенсионного обеспечения кадровых военнослужащих предполагалось сохранить и в России, однако с учетом экономических возможностей государства, и в частности состояния государственного бюджета страны, поскольку расходы на выплату этих пенсий финансируются только за счет средств государственного бюджета, а не Пенсионного фонда России. Однако Закон 1993 г. закрепил такой уровень пенсионного обеспечения, который гарантирует получение пенсии в размере до 85 % сумм денежного довольствия военнослужащего и без ограничения размера пенсии твердым максимальным пределом.

Кроме того, данный закон закрепил механизм автоматической индексации всех ранее назначенных пенсий: они периодически повышаются одновременно с повышением окладов и сумм денежного довольствия по соответствующим должностям. Таким образом, всем пенсионерам, получившим пенсии в прошлые годы в связи с их службой в армии, размер пенсии определяется из сумм денежного довольствия, установленных по соответствующей должности в настоящее время.

На основании Закона 1993 г. осуществляется также пенсионное обеспечение служащих органов внутренних дел.

Отказ от ограничения размера пенсий твердым максимальным пределом в сочетании с механизмом автоматической их индексации, с одной стороны, гарантировали высокий уровень пенсионного обеспечения, а с другой — сохраняли реальную стоимость пенсионных выплат в условиях непрерывного роста цен и стоимости жизни[20].

---

[20] Синявская О.В. История пенсионной реформы в России // http://www.ru-90.ru

Первым правительственным документом в этой области стала Концепция реформы пенсионного обеспечения в РФ, утвержденная 7 августа 1995 года. В ней были определены основные цели реформы: достижение финансовой стабильности пенсионной системы, реализация прав граждан на пенсионное обеспечение, устойчивое его развитие на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования, совершенствование управления пенсионным обеспечением и его адаптация к рыночным отношениям, рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий. Причинами кризисных явлений в пенсионной системе были названы сужение ее финансовой базы и инфляция. Сохранялась универсальность пенсионного обеспечения, которое охватывало все население, включая неформально занятых и не работавших.

В Концепции предусматривалось создание трехуровневой системы пенсионного обеспечения.

Первый уровень – базовая (социальная) пенсия, которая должна предоставляться всем гражданам независимо от основания назначения пенсии и трудового стажа, назначаться в твердых размерах с учетом прожиточного минимума пенсионера, выплачивается только неработающим пенсионерам.

Второй уровень – трудовая (страховая) пенсия. Предстояло привести в соответствие условия предоставления и размер пенсии с объемом участия каждого конкретного лица, выражаемым в продолжительности социального (пенсионного) страхования и величине уплаченных взносов. При разработке документа учли практику невыплат зарплаты и неформальных отношений в сфере оплаты труда в 1990-е годы: для достижения сбалансированности пенсионной системы предлагалось перейти от расчета пенсии на основе трудового стажа и начисленной зарплаты к расчету на основе страхового стажа и заработка, с которого уплачивались взносы.

Третий уровень – негосударственная пенсия, которая рассматривалась как дополнительная по отношению к первым двум и была возможна в форме профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей или территорий, а также в форме личного пенсионного накопления граждан в негосударственных пенсионных фондах или страховых компаниях. Налогообложение этого уровня планировалось организовать по принципу EET, когда взносы и доходы от инвестирования освобождаются от налога, а пенсии, напротив, облагаются. Мысль о необходимости развития негосударственного пенсионного обеспечения как дополнительного источника доходов пенсионеров впервые прозвучала именно в этой Концепции[21].

К обсуждению общих принципов пенсионной реформы вернулись в 2000 году, но основная работа началась в марте 2001 года с создания Национального совета по пенсионной реформе при президенте, в который вошли представители ПФР, Министерства экономического развития и торговли, Министерства труда и социального развития, Государственной Думы, Совета Федерации, профсоюзов. Все участники Национального совета были согласны с тем, что необходимость в реформе давно назрела, ее рамки заданы Программой 1998 года, следует остановиться на смешанной распределительно-накопительной системе, так как переход к ней не будет излишне обременительным для бюджета и слишком рискованным для населения, и она позволит ослабить негативное влияние старения населения.

Дискуссия развернулась относительно: величины накопительного элемента и темпов его развития, поскольку от этого зависит величина недополучаемых ПФР доходов; объема компенсации заработанных населением в прежней системе прав (так называемого скрытого долга пенсионной системы), который определяет будущие расходы ПФР; роли частных институтов в накопительном пенсионном обеспечении,

[21] Алехин М. О пенсионной реформе //www.rospensia.ru

направлений возможных инвестиций, включая вложения в зарубежные активы. Были и другие разногласия.

Однако уже в середине декабря 2001 года были приняты три основных закона, сформировавших каркас новой пенсионной системы. Скорость их принятия ограничила возможности сближения позиций, достижения компромисса. Победила идея щедрого учета прежних пенсионных прав, сохранения значительного перераспределения и сильной роли государства в пенсионной системе[22].

В Концепции 2001 года (пенсионной реформе 2002 года), как и в Программе 1998 года, разделены пенсионное обеспечение (первый уровень) и пенсионное страхование (второй уровень). Социальные пенсии предоставляются без проверки нуждаемости. Пенсии второго уровня состоят из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах. Третий уровень также формируют дополнительные пенсии, которые могут быть индивидуальными и профессиональными (корпоративными, отраслевыми); в определенных случаях профессиональные пенсионные системы могут быть обязательными.

Отличия в том, что размеры первого уровня в реформе 2002 года существенно расширены за счет возврата к идее 1995 года об универсальных базовых пенсиях, не зависящих от трудового (страхового) вклада пенсионера. Причем базовые части трудовых пенсий предоставляются независимо от того, работает ли пенсионер (под давлением работодателей и пенсионеров разработчики реформы 2002 года сняли все ограничения на занятость пенсионеров, существовавшие в 1998–2001 годах). То, что базовые части пенсии вводятся Законом «О трудовых пенсиях» и финансируются из средств единого социального налога (ЕСН), означает шаг назад в построении системы, четко разделяющей функции компенсации утраченного заработка (перераспределение внутри жизни

[22] Городецкий В.С. Пенсионная реформа в России // www.reformy.ru

одного человека) и борьбы с бедностью (перераспределение от богатых к бедным).

1-й уровень

• Базовые пенсии для всех, дифференцированные по степени утраты трудоспособности (только неработающим пенсионерам)

• Социальные пенсии, предоставляемые на основе проверки нуждаемости тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне

• Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне, + пенсии отдельным категориям граждан

• Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии + пенсии отдельным категориям граждан + базовые части трудовой пенсии, дифференцированные по степени утраты трудоспособности

2-й уровень

• Трудовые пенсии, финансируемые на распределительной основе, с (возможным) сохранением прав на льготную пенсию

• Трудовые пенсии, финансируемые исключительно на накопительных принципах

• Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: условно-накопительные счета + индивидуальные накопительные счета

• Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: распределительные страховые пенсии + индивидуальные накопительные счета

3-й уровень

• Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение

• Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий

• Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий

• Обязательные профессиональные накопительные пенсии взамен льготных пенсий[23].

В 2004 году Минфин, исходя из потребностей бюджета и стремясь вывести доходы из «тени», принял решение о снижении с 2005 года единого социального налога. Расчет на то, что потери от снижения тарифов ЕСН будут компенсированы расширением налоговой базы благодаря выводу из «тени» заработков, не оправдался – реакция работодателей оказалась заметно слабее прогнозировавшейся Минфином. В результате налоговые поступления в ПФР сократились, возник текущий дефицит. Чтобы его компенсировать, правительство вывело из накопительной системы когорту средних лет – мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения и отложило повышение ставок отчислений на накопительную часть с 2005 до 2007 года. В результате темпы роста пенсионных накоплений в 2005 году упали почти вдвое и продолжили затухать. Доля когорты средних лет в общей численности занятых в 2004 году как раз и составляла примерно 46%. Но «экономия» за счет ограничения числа участников накопительной системы оказалась.

Эти новации имели два негативных последствия вне финансовой сферы: во-первых, население получило сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры», во-вторых, из накопительной системы исключили возрастные группы с наиболее высокими уровнями занятости, приличными заработками и уже думающие о своей пенсии.

С 2008 года накопительная часть пенсии увеличивается до 6%, а страховая до 8% от зарплаты. С октября запущена программа по государственному софинансированию накопительной части пенсии.

---

[23] Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России // www.pensioninfo.ru

В 2010 году Единый социальный налог (ЕСН) заменен на страховые взносы. Максимальный размер годовой заработной платы, влияющий на размер пенсии, на 2010 год составляет 415 тыс. руб. На 2011 данная сумма увеличилась до 463 тыс. руб., а в 2012 она равняется 512 тыс. руб.

В 2010 была проведена крупнейшая переоценка расчетного пенсионного капитала с учетом трудового стажа в советское время (валоризация). Это повысило пенсию действующим пенсионерам где-то на 46%.

Пенсия стала делиться лишь на 2 части – накопительную и страховую. Базовый размер вошел в страховую часть.

С 2010 года утвержден минимальный размер пенсии, превышающий прожиточный минимум пенсионера.

В 2013-2015 годах пенсионная реформа России делает новый виток – пенсионная система претерпевает серьезные изменения.

Разработана новая пенсионная формула для расчета страховой пенсии, вводится новый порядок формирования пенсионных прав: учитывается стаж, размер страховых отчислений и возраст выхода на пенсию.

В 2014-2015 годах россияне могут выбрать тариф на накопительный компонент пенсии: 0% или 6%. А пока граждане делают свой выбор, пенсионные накопления не формируются – в 2014-2015 году все страховые отчисления идут на формирования страховой части пенсии[24].

Формирование систем иных денежных выплат гражданам в порядке их социального обеспечения.

В данном случае речь идет о системе пособий и компенсаций. Советская система социального обеспечения включала в свою структуру в качестве подсистемы денежные выплаты в виде пособий одиноким и

[24] Роик В.Д. Пенсионная система России: трудный путь становления страховых институтов // ЭКО. - 2014. - №3. - С. 5

многодетным матерям, детям-инвалидам и инвалидам с детства, гражданам, не приобретшим права на трудовую пенсию и не имеющим источника средств к существованию и лиц, обязанных по закону их содержать, малообеспеченным семьям с детьми. Эти виды пособий предоставлялись за счет бюджетных средств.

В новых условиях российской действительности происходит критическая переоценка эффективности советской системы пособий и начинает формироваться российская федеральная система пособий. Вместо пособия на ребенка только одиноким и многодетным матерям российское государство вводит ежемесячное пособие на ребенка каждой семье, независимо от уровня дохода семьи, причем пособие предоставляется семье с первого дня рождения ребенка и до достижения им 3 лет. Наряду с этим пособием семье назначается единовременное пособие на приобретение предметов первой необходимости по уходу за новорожденным ребенком. Упраздняется ежемесячное пособие детям-инвалидам и инвалидам с детства, а также гражданам, не имеющим права на пенсию, поскольку после принятия Закона от 20 ноября 1990 г. они получили право на социальную пенсию, размер которой значительно превышал размер ежемесячного пособия. Существенно улучшается обеспечение женщин-работниц пособием по беременности и родам: вводится правило о выплате данного пособия за общую суммарную продолжительность декретного отпуска, независимо от фактической продолжительности дородового отпуска; существенно увеличивается общая продолжительность отпуска по беременности и родам, как правило, со 112 календарных дней до 140; в случаях, если роды были осложненными — до 156. а при рождении двоих или более детей — до 180 календарных дней. Увеличивается продолжительность частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком с одного года до 1,5 лет, вводится новое единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности (до 12 недель беременности).

Первоначально пособие по беременности и родам регулировалось Законом от 4 апреля 1992 г. «О дополнительных мерах по охране материнства и детства», нормы которого затем были инкорпорированы в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в связи с чем закон от 4 апреля 1992 г. был признан утратившим силу. Таким образом, обеспечение женщин-работниц пособием в связи с беременностью и родами в порядке обязательного социального страхования в настоящее время регулируется законом, предусматривающим также обеспечение семей иными пособиями на детей в порядке их социального обеспечения, т. е. независимо от того, подлежат ли родители детей (их опекуны, попечители) социальному страхованию или нет[25].

Впервые в нашей стране устанавливается пособие по безработице, поскольку безработица как неизменная спутница рыночной экономики становится реальной действительностью уже с самого начала перехода к новой экономической системе. Это пособие вводится в России одним из первых законов — от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РСФСР».

Законом от 12 марта 1992 г. «О ритуальном пособии» впервые в России вводится ритуальное пособие, которое назначается любому лицу (и даже организации), взявшему на себя похороны умершего. В случае смерти работника либо несовершеннолетнего члена его семьи данное пособие предоставляется в порядке обязательного социального страхования. Впоследствии нормы этого закона инкорпорируются в Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О погребении и похоронном деле», который ввел бесплатные ритуальные услуги всему населению, а если такие услуги не предоставлялись, то лицам, взявшим на себя похороны умершего, выплачивается социальное пособие на погребение.

---

[25] Челнокова Г.Б. Социальное законодательство, направленное на защиту от бедности в России: Научно-практическое пособие. - М., 2009. С. 33

Введен и ряд других новых пособий: единовременные пособия предусмотрены для лиц, пострадавших в связи с участием их в борьбе с терроризмом (Федеральный закон от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом»); для медицинских работников, заразившихся ВИЧ-инфекцией при выполнении своих обязанностей (Федеральный закон от 9 января 1997 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»; при возникновении поствакцинального осложнения у граждан (Федеральный закон от 17 сентября 1998г. «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»).

Для обучающихся и воспитанников из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, введены денежные пособия Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Ежемесячное социальное пособие установлено для военнослужащих, уволенных с военной службы без права на пенсию (Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»).

В соответствии с Законом от 28 июня 1997 г. РФ «О беженцах» выплачивается единовременное денежное пособие гражданам, получившим статус беженца.

Ежемесячное пособие введено для супруга военнослужащего и жен служащих органов внутренних дел, проживающих вместе с супругом в местности, где они не могут быть трудоустроены из-за отсутствия работы, а также супругу военнослужащего в том случае, когда он не может трудиться в связи с состоянием здоровья ребенка[26].

---

[26] Зеленина А.Ю. Нормативная основа права социального обеспечения России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - СПб, 2013. – С. 22

Система денежных выплат гражданам в целях их социальной поддержки непрерывно расширяется и в настоящее время включает не только упомянутые выше виды пособий, но и новые выплаты. Речь идет о компенсационных выплатах. Законодатель в некоторых случаях называет их именно так, а в некоторых применяет иные термины, но предусматривает их компенсационный характер. В данном случае имеются в виду компенсационные выплаты: работникам за время вынужденного отпуска без сохранения заработной платы, предоставляемые в связи с вынужденным временным прекращением работы организации; женщинам-матерям (или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком до достижения им трехлетнего возраста), состоящим в трудовых отношениях, а также женщинам из числа военнослужащих, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трех лет; студентам, аспирантам и учащимся образовательных учреждений среднего профессионального образования за время академического отпуска по медицинским показаниям; неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами; вынужденным переселенцам; учащимся государственных, муниципальных общеобразовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на питание; приемной семье на содержание приемного ребенка; отдельным категориям инвалидов из числа ветеранов на санаторно-курортное лечение, на транспортное обслуживание.

В 1999 г. введен еще один вид социальной помощи — гражданам, душевой доход которых ниже прожиточного минимума в данном регионе. Другими словами, в российской системе социального обеспечения появилось такое основание для предоставления социальной помощи, как бедность. Эта помощь может предоставляться как в денежной форме — в виде пособий, субсидий, так и в форме социальных услуг.

С 2000 г. в России введено обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и гражданско-правовая ответственность работодателей заменена страховым обеспечением.

Таким образом, за время экономических реформ в России сформировалась достаточно широкая система денежных выплат населению в виде пособий и компенсаций. Все они введены новейшим российским законодательством. Только одно из пособий, введенных еще в советский период, продолжает пока регулироваться актом того времени — это пособие по временной нетрудоспособности, которое не претерпело каких-либо принципиальных изменений[27].

Формирование системы социального обслуживания.

Наряду с пенсионной системой и системой пособий реформированию подверглась система социальных услуг как необходимый элемент государственной системы социального обеспечения. В советский период предоставление гражданам социального обеспечения не в денежной форме, а в виде «натурального обеспечения» регулировалось в основном актами министерств и ведомств. Россия законодательно закрепляет эту подсистему. К числу социальных услуг условно можно отнести также медицинскую помощь и лечение.

Граждане СССР имели право на охрану здоровья. Это право обеспечивалось согласно Основам законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, наряду со многими другими мерами. В настоящее время предоставление гражданам медицинской помощи и лечения регулируется

[27] Мозолева О.С. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Тюмень, 2011. – С. 23

принятыми 22 июля 1993 г. Верховным Советом РФ Основами законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан».

Законодательное закрепление получает и система социального обслуживания пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми. Федеральными законами от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов», от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» предусматривается социальное обслуживание на дому пожилых и инвалидов, нуждающихся в посторонней помощи; полустационарное и полное стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания; медико-консультативное обслуживание; срочное социальное обслуживание; профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов, обеспечение их средствами передвижения и транспортными средствами. Правительство РФ впервые утверждает Федеральный перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам бесплатно государственными учреждениями социального обслуживания (постановление от 25 ноября 1995 г.).

Помимо системы денежных выплат, адресованных семьям с детьми, формируется система социальной поддержки в виде социальных услуг, предоставляемых семьям с детьми; детям, лишенным родительской опеки и попечительства; детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Федеральный закон от 24 июля 1989 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей, предусматривает меры по защите прав ребенка в области образования и воспитания, охраны здоровья, профессиональной ориентации, подготовки к занятости. Дополнительные гарантии таких прав устанавливаются Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. «О

дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»[28].

Система социального обслуживания семей с детьми и детей, лишенных родительской опеки и попечительства, включает в себя содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в специальных детских учреждениях; в специальных учреждениях для детей с отклонениями в развитии; в учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи; в дошкольных и школьных учреждениях общего типа, где содержатся дети, имеющие родителей. В эту систему включаются также льготы, предоставляемые семье с детьми, и дополнительные льготы многодетной семье, введенные Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

Общая характеристика современной российской системы социального обеспечения была бы неполной без учета социальных льгот, предоставляемых многим категориям населения. Особенности формирования данной системы выразились в том, что в ней, во-первых, сохранены в основном те льготы, которые были введены еще в советский период (кроме льгот персональным пенсионерам), во-вторых, существенно расширен круг граждан, пользующихся льготами, и, в-третьих, расширен перечень предоставляемых льгот. Основной закон, который регулирует предоставление льгот по системе социального обеспечения, это Федеральный закон «О ветеранах», принятый в 1994 г. и изложенный в новой редакции Федеральным законом от 2 января 2000 г.

Кроме того, это Указ Президента РФ от 15 октября 1992 г. «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны», распространивший на

---

[28] Гусева Т.С. Российское законодательство о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства: проблемы и перспективы развития // Российская юстиция. - 2012. - № 4. - С. 60

указанных лиц ряд льгот, ранее установленных для инвалидов войны. Круг лиц, пользующихся льготами по системе социального обеспечения, существенно расширился в связи с включением в него: граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; граждан из числа жертв политических репрессий; Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы, Героев Социалистического Труда; инвалидов труда и ветеранов труда и др.

Достаточно широким и разнообразным стал перечень льгот. Это льготы по предоставлению медицинской помощи и санаторно-курортного лечения, лекарственной помощи; скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, топлива; льготы по предоставлению жилищных субсидий; бесплатному проезду на транспорте; бесплатной установке телефона; бесплатному отпуску молочных продуктов детям первого-второго года жизни и ряд иных льгот.

Таким образом, массив правовых норм, регулирующих общественные отношения в связи с социальным обслуживанием пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми и предоставлением различного вида льгот по системе социального обеспечения, достаточно велик. Содержание норм, закрепляющих права граждан на многообразные виды социального обслуживания и льготы, вполне отвечает современным требованиям международного уровня. И если судить о состоянии системы в целом только по этим критериям, можно сделать вывод о том, что российская система социального обслуживания, как часть общефедеральной системы социального обеспечения, вполне совершенна[29].

Однако реальное положение с гарантированностью тех прав, которые законодательно закреплены, таково, что эти права носят зачастую декларативный характер. Многие виды социального обслуживания еще с советских времен и до настоящего времени остаются дефицитными,

---

[29] Васильева Ю.В. О правовой политике в сфере права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С. 23

поскольку не обеспечены соответствующим государственным финансированием. Так, пожилые граждане и инвалиды, которые не могут себя обслуживать и нуждаются в стационарном социальном обслуживании в специальном учреждении, принимаются в эти учреждения в порядке очередности, поскольку хронически не хватает мест в таких учреждениях; инвалиды войны, имеющие право на получение бесплатно транспортного средства, фактически не могут его получить; пожилые и инвалиды не могут реализовать своего права на санаторно-курортное лечение и т. д. Следовательно, законодательное закрепление той или иной социальной системы без соответствующего финансового обеспечения ее функционирования не может привести к тому социальному эффекту, ради которого она, собственно, и создается.

2.2. Организационно-правовые формы социального обеспечения

Под формами социального обеспечения понимаются организационно-правовые способы его осуществления.

К специфическим признакам форм социального обеспечения принято относить:

1) способ аккумуляции средств в финансовых источниках, за счет средств которых предоставляется социальное обеспечение;

2) круг субъектов, обеспечиваемых за счет средств определенного финансового источника;

3) виды обеспечения за счет данного источника конкретного круга субъектов;

4) систему органов, осуществляющих социальное обеспечение.

Формы социального обеспечения постоянно трансформируются.

Значение организационно-правовых способов осуществления социального обеспечения заключается в том, что они позволяют государству и обществу наиболее рационально распределять через систему

социального обеспечения совокупный валовой продукт, положив в основу такого распределения принципы социальной справедливости.

Исторический путь, который прошли в своем становлении системы социального обеспечения развитых стран, свидетельствует о том, что основополагающим критерием при выборе той или иной формы социального обеспечения является социальное положение человека, т. е. обеспечивается ли он как работник (настоящий либо в прошлом) либо как член общества вне всякой связи с трудовой деятельностью. Именно с учетом этого критерия в развитых странах сложились на национальном уровне две основные формы социального обеспечения: работника (в случае смерти — его семьи) в порядке обязательного социального страхования и члена общества без учета его трудового вклада в порядке государственного социального обеспечения. Эти формы во многих государствах применяются в сочетании с многообразными дополнительными формами (отраслевым, профессиональным, производственным страхованием; системами социального обеспечения, в основу которых положены накопительные принципы, и др.).

Используемые в России на современном этапе формы социального обеспечения можно классифицировать по степени их централизации на централизованные, региональные, а также местные, локальные. Централизованные формы в свою очередь подразделяются на: обязательное социальное страхование; социальное обеспечение за счет бюджетных средств; смешанную форму социального обеспечения, применяемую для определенных специальных субъектов[30].

Рассмотрим каждую из этих форм.

Обязательное социальное страхование как системное образование состоит из нескольких подсистем — относительно самостоятельных

---

[30] Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России Часть 1. – Томск, 2006. – С. 298

систем в зависимости от видов обязательного социального страхования. Структурно эту систему можно представить в следующем виде:

1)обязательное пенсионное страхование;

2)обязательное социальное страхование случаев временной нетрудоспособности, материнства (отцовства) и детства;3)обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

4)обязательное медицинское страхование;

5)обязательное социальное страхование от безработицы.

Логично предположить, что все ранее перечисленные социально-страховые принципы должны быть присущи каждой из перечисленных выше систем обязательного социального страхования.

Каждому виду обязательного социального страхования, или каждой системе данного страхования, свойствен свой набор страховых случаев.

Обязательное пенсионное страхование имеет следующие страховые случаи: инвалидность, наступление старости, потеря кормильца, смерть пенсионера или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Обязательное социальное страхование случаев временной нетрудоспособности, материнства (отцовства) и детства предусматривает случаи и риски: временную нетрудоспособность вследствие болезни, травмы, увечья; материнство; смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении

Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляет обеспечение в результате трудового увечья, профессионального заболевания или смерти застрахованного лица либо нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении[31].

---

[31] Кораблина Ю.В. Краткий курс лекций по праву социального обеспечения. – М., 2009. – С. 288

Обязательному медицинскому страхованию присуща необходимость получения медицинской помощи.

Обязательное социальное страхование от безработицы требует признания лица безработным.

Обеспечение застрахованных граждан по системе обязательного пенсионного страхования осуществляется в виде: трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности, трудовой пенсии по случаю потери кормильца, пособия на погребение.

В рамках обязательного социального страхования случаев временной нетрудоспособности, материнства (отцовства) и детства гарантируется выдача: пособия по временной нетрудоспособности; пособия по беременности и родам; ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременного пособия при рождении ребенка; социального пособия на погребение; оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Предоставление обеспечения гражданам по системе обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний производится в виде: пособия по временной нетрудоспособности; единовременных и ежемесячных страховых выплат; оплаты расходов на социальную и профессиональную реабилитацию лиц, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Обязательное медицинское страхование предназначено для оплаты расходов, связанных с необходимостью получения гражданами медицинской помощи и выравнивания финансовых возможностей регионов (субъектов Российской Федерации) по оказанию гражданам такой помощи.

Обязательное социальное страхование от безработицы как страховая система отсутствует[32].

Вторая централизованная форма социального обеспечения - это социальное обеспечение за счет бюджетных средств. При этом имеется в виду выделение ассигнований на нужды социального обеспечения из средств не только федерального бюджета, но и из бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов. Централизованный характер данного организационно-правового способа осуществления социального обеспечения выражается в том, что круг обеспечиваемых и виды социального обеспечения устанавливаются федеральными законами, в связи, с чем имеют обязательную силу на всей территории России, т. е. гарантируются самим государством.

На федеральном уровне определяется также источник финансирования расходов: либо средства федерального бюджета, либо средства бюджета субъекта Российской Федерации, либо средства местных бюджетов.

Специфика круга лиц, обеспечиваемых за счет бюджетных средств, заключается в том, что он охватывает, во-первых, лиц, получающих обеспечение в связи с определенной общественно полезной деятельностью (в период которой они не подлежат обязательному социальному страхованию) при наступлении обстоятельств, признаваемых социально уважительными; во-вторых, все население страны, обеспечиваемое определенными видами социального обеспечения без какой-либо связи с трудом человека.

К первой категории относятся, например, военнослужащие, служащие органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, горноспасательных частей, налоговой полиции и др. За счет средств федерального бюджета им выплачиваются пенсии, пособия,

[32] Толмачев И.А. Право социального обеспечения. – М., 2010. – С. 321

предоставляются иные виды социального обеспечения именно в связи с прохождением данного вида службы.

Ко второй категории, как уже говорилось, относится все население страны, включая граждан из числа застрахованных, а также проходящих службу, поскольку определенные виды социального обеспечения гарантируются гражданину как члену общества вне всякой связи с его трудом. К таким видам обеспечения относятся: социальные пособия в связи с рождением ребенка; ежемесячные пособия на ребенка до достижения им 3 лет; социальное пособие на погребение; пособие по безработице гражданам, ищущим работу впервые или после длительного перерыва; государственная социальная помощь; различного рода компенсационные выплаты, предусмотренные законодательством (например, трудоспособным, неработающим гражданам, осуществляющим уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом; учащимся на питание; приемной семье на содержание детей и т.д.); социальная помощь на дому одиноким пожилым гражданам и инвалидам I и II групп, нуждающимся в постороннем уходе; полу стационарное и полное стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания; профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов, обеспечение их средствами передвижения и транспортными средствами; протезно-ортопедическая помощь; лекарственная помощь; санаторно-курортное лечение пожилых граждан и инвалидов; содержание детей в детских учреждениях; различного рода льготы. Указанные виды социального обеспечения предоставляются любому гражданину при наступлении обстоятельств, указанных в законодательстве, и независимо от того, что он получает те или иные виды страхового обеспечения либо иные виды социального обеспечения за счет бюджетных средств[33].

На современном этапе достаточно четко обозначилась еще одна, третья централизованная форма социального обеспечения, хотя всей

[33] Ершов В.А. Право социального обеспечения. – М., 2011. – С. 299

полнотой признаков, характерных для полнокровно функционирующих форм, она еще не обладает. Речь идет о смешанной форме социального обеспечения, когда государство одновременно использует в отношении определенных субъектов первую и вторую формы социального обеспечения. В данном случае на социальное обеспечение указанных трудящихся, предоставляемое в связи с особой их деятельностью, в качестве финансового источника используются одновременно как средства фонда социального страхования, так и бюджетные средства. Какого-либо особого способа аккумуляции средств для этих целей в настоящее время пока не установлено.

Круг лиц, на которых распространяется смешанная форма социального обеспечения, достаточно широк. Сюда относятся, например, судьи, прокурорские работники, государственные служащие, депутаты. Как и другие граждане, работающие по трудовому договору (контракту), они относятся к числу застрахованных и в качестве таковых получают все виды страхового обеспечения в порядке обязательного социального страхования[34].

2.3. Актуальные проблемы развития законодательства в социальном обеспечении

В России до настоящего времени не произошло формирования достаточно четких подходов к реформированию сложившейся системы социальной защиты, для которой характерны чрезвычайно высокая патерналистская роль государства и крайне слабо обозначенные общественные институты. В течение последних лет социальная защита населения России ориентировалась на адресное оперативное решение самых острых, кризисных, жизненных проблем отдельных категорий граждан на заявительной основе. На определенном этапе этот путь был

[34] Батыгин К. С. Право социального обеспечения. Общая часть. — М., 2008. – С. 199

наиболее реальным для практического решения задач в этой сфере и представлялся удачным. Однако время показало, что такой подход не дает долгосрочного эффекта, поскольку не нацелен на профилактику повторений кризисных ситуаций, на перспективную социальную защиту каждого конкретного человека и населения в целом. Происходящие в стране реформы, нацеленные на упорядочение всех сфер жизни, требуют изменений в социальной сфере, в том числе создания высокоэффективной, ориентированной на ожидания общества системы многопрофильной целевой социальной защиты населения, которая должна обеспечивать комплексное разностороннее содействие человеку в решении различных, вызывающих необходимость социальной защиты, проблем на протяжении всей его жизни – начиная с периода вынашивания матерью ребенка и завершая достойным погребением человека. В этой связи социальную защиту следует рассматривать как защиту от социальных рисков потери или ограничения экономической самостоятельности и социального благополучия человека.

Выделим следующие основные направления социальной защиты и подходы к их реформированию:

1. Социальная защита детей, детства и отрочества должна быть ориентирована на создание условий жизни и развития детей, позволяющих всем детям, независимо от того в какой семье они родились и живут, иметь наилучшие возможности для сохранения их здоровья, материального благополучия, свободного доступного образования, дошкольного и школьного воспитания, гармоничного духовно-нравственного развития, реализации своих способностей.

Особое внимание необходимо уделять детям-сиротам, а также детям, из неблагополучных семей. Надо научиться заботится об этих детях так, чтобы они не чувствовали себя лишними, отчужденными от общества, а государство не представлялось бы им чем-то абстрактным, бесполезным, а то и враждебным. Также целесообразным представляется создание

Федерального попечительского совета детей-сирот. Необходимо принять все меры по охране и защите детей, находящихся в особо сложных условиях, в том числе оставшихся без надзора, беспризорных, подвергшихся экономической и сексуальной эксплуатации, страдающих социально-обусловленными заболеваниями, включая синдром приобретенного иммунодефицита, детей из числа беженцев, а также находящихся в тюремном заключении.

Однако проблемы детей, находящихся в особо сложных условиях, не исчерпывают многочисленных забот государства обо всех российских детях. Сложное положение женщин в быту и на производстве, разрушенность семейных связей поколений привели к практически бесконтрольному и никем не направляемому развитию детей, в том числе со стороны матерей, отцов, бабушек, дедушек, других старших членов семьи. Практически прекратила играть сколько-нибудь значимую роль в этих процессах школа. Надо изменить сложившееся положение.

С этой целью следует провести экспертизу (ведомственную и независимую) существующих разноуровневых нормативно-правовых и программных документов, касающихся проблем детей, выявить состояние исполнения и необходимость корректировки этих документов. Необходимо упорядочить процесс коммерциализации услуг, предназначенных детям, в сферах образования, охраны здоровья, детского творчества, физкультуры и спорта и определить учреждения, где это уместно.

В отстаивании прав ребенка на охрану здоровья, образования, имущественные интересы крайне слабо обозначены роль и место прокурорского надзора, судебных и правоохранительных органов, а также разнообразных структур, подведомственных Министерству труда и социального развития России, Минобразованию и Минздраву России, иным федеральным и региональным органам власти. Следует устранить правовые и организационные пробелы в решении проблем детей. Будущее

России в наших детях. Это должно быть целью всех усилий, направленных на социальную защиту детей, детства и отрочества.

Социальная защита детей, детства и отрочества должна эффективно оберегать детей всех возрастных групп, а также периодов развития, от социальных рисков:

- обуславливающих мертворождение и патологические роды; врожденные и родовые дефекты, травмы и заболевания; голодание и нерациональное для детей питание; безнадзорность и бродяжничество, экономическую и сексуальную эксплуатацию; пристрастие к вредным привычкам (алкоголю, табакокурению, наркотикам и др.); негативное психологическое воздействие, дискриминацию по национальным, половым, имущественным или любым другим критериям; вовлечение в политическую активность и военные действия; проживание в экологически неблагополучной среде, вовлечение в антигуманные религиозно-культовые организации и движения.

- препятствующих: охране здоровья; пребыванию ребенка в семье; получению образования и духовно-нравственного воспитания; формированию комфортного психологического климата для каждого ребенка в семье, детских коллективах, в регионе проживания, в стране; развитию потенциальных профессиональных, творческих и иных общественно полезных способностей; приобщению к культурным ценностям; занятиям физической культурой и спортом; созданию условий для игр, других форм разумных развлечений и безопасного отдыха; выбору вероисповедания;

- целевому использованию пособий и денежных сбережений, предназначенных для детей, имущественным интересам детей.

На государственном уровне следует однозначно определиться по вопросу идеологии детских пособий: либо недвусмысленно дать статус этим пособиям как пособиям по бедности, и тогда критерием их выплаты станет доход семьи, либо следует рассматривать такие пособия как

проявление государственной политики поддержки отечественного генофонда и рождаемости, и потому выплата пособий не должна зависеть от того к какой по достатку семье принадлежит ребенок[35].

2. Социальная зашита трудоспособного населения должна предусматривать создание условий, обеспечивающих баланс прав, обязанностей и интересов граждан, когда человек сможет в полной мере реализовать способность к экономической самостоятельности, при этом, не ущемляя интересы сограждан и участвуя в социальном вспомоществовании нуждающимся лицам.

Труд, его вознаграждение и как результат денежные сбережения, приобретенные ценные бумаги и недвижимость должны стать основными источниками доходов и социального благополучия человека, и никто не имеет право посягать на них.

Социальная защита трудоспособного населения должна предусматривать механизмы, обеспечивающие гражданам Российской Федерации защиту от социальных рисков, препятствующих:

- эффективной занятости человека;

- предоставлению регламентированных дополнительных гарантий занятости отдельным категориям населения, которые нуждаются в особой социальной защите и испытывают трудности в поиске работы, в том числе: молодежи; одиноким и многодетным родителям, воспитывающим несовершеннолетних детей или детей-инвалидов; лицам предпенсионного возраста; военнослужащим, уволенным в запас; бывшим воинам – участникам военных конфликтов; инвалидам; лицам, пострадавшим в результате техногенных и природных катастроф, а также пострадавшим в военных конфликтах; лицам, продолжительное время не имеющим работы; лицам, отбывающим наказание или находившимся на принудительном лечении по решению суда

[35] Андреев В.С. Право социального обеспечения. – М., 2009. – С. 351

- выплате и получению заработной платы и всех видов социальных пособий в размерах и сроках, предусмотренных российским законодательством;

- охране здоровья работающих и профилактике неблагоприятных условий их труда;

- оказанию и получению материальной и иной помощи лицам, попавшим в кризисные материальные и социально-бытовые ситуации;

- равноправию женщин во всех вопросах социальной жизни.

В первую очередь речь, идет о полном фактическом равенстве в оплате труда, продвижении по службе, доступе к образованию, научной деятельности, культуре и спорту. Должны быть разработаны специальные меры в целях повышения участия женщин в органах государственной власти всех ветвей и уровней, в работе муниципальных структур, деятельности общественных организаций, средств информации, содействия усилению их вовлечению в деловую активность.

Особое внимание необходимо уделять женщинам-матерям и готовящимся ими стать. У этих женщин многократно возрастают многообразные социальные риски, и это следует предусмотреть в их социальной защите, реализации молодежью своего потенциала в образовательном, научном, культурном и спортивном плане[36].

3. Социальная защита нетрудоспособных граждан должна быть нацелена на гуманизацию всех сфер жизни этих людей. Недопустимо, чтобы кто-либо из них ощущал себя лишним человеком, обременяющим близких, общество. Каждый должен как можно дольше сохранять желание и возможность проживать в семье, активно участвовать в экономическом, политическом, культурном развитии общества, пользоваться всеми его благами и по возможности их приумножать.

Ведущая роль в решении проблем этих граждан принадлежит социальному обслуживанию и пенсионному обеспечению, которые

[36] Гущин А.Г. Российское право социального обеспечения. – М., 2010. – С. 366

требуют реформирования. Социальная защита нетрудоспособных граждан должна включать механизмы, обеспечивающие всем лицам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, полное социальное обеспечение независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, языка, места жительства, рода и характера деятельности в условиях многообразия форм собственности и других обстоятельств:

- полное пенсионное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, при потере кормильца, в других предусмотренных законодательством случаях независимо от того, на территории какого государства приобретено право на пенсионное обеспечение, а также выплату государственных пособий семьям, имеющим детей;

- жесткое исполнение законодательной регламентации пенсионного обеспечения, недопущению ни при каких обстоятельствах задержек выплаты пенсий, как государственных, так и иных;

- осуществление мер по льготному пенсионному обеспечению инвалидов, а также мер, направленных на профилактику инвалидности, обеспечению социальной защищенности инвалидов, созданию им условий, необходимых для реализации прав и законных интересов, развития их творческих способностей, беспрепятственного доступа к социальной инфраструктуре, медицинской, профессиональной и социальной реабилитации;

- проживанию в семье;

- сохранению денежных сбережений и ценных бумаг;

- имущественным интересам;

- достойному обеспечению ритуальными услугами[37].

4. Социальная защита семьи как основополагающей опоры общества и государства предусматривает необходимость всемерно поддерживать институт семьи. Именно семья способна сохранить общество, его

[37] Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. – М., 2001. – С. 330

ценности. Поэтому семейная политика, ориентированная на обеспечение людям достойных условий для создания, сохранения и развития семьи, неотъемлемая часть социальной защиты населения.

Формы и методы социальной защиты человека должны быть дифференцированными, но обязательно доступными, полноценными, не унижающими человеческое достоинство, максимально ориентированными на профилактику и способы положительного разрешения отдельной личностью сложных критических ситуаций.

Сама система многопрофильной целевой социальной защиты должна включать все амортизаторы негативных влияний на человека и способствовать как профилактике их возникновения, так и ликвидации. И только в тех случаях, когда по каким-либо причинам не срабатывают механизмы социальной защиты или возникают нестандартные, непредусмотренные ситуации, либо человек не согласен с формами и методами его защиты, он будет вынужден заявлять о претенденстве на социальную помощь и услуги в соответствующие компетентные органы.

Разработка механизма функционирования системы многопрофильной целевой социальной защиты населения должна вестись по следующим направлениям:

- определение роли и места социальной защиты населения в социальном развитии страны и регионов;

- нормативно-правовое обеспечение социальной защиты, четко определяющее социальные риски, последствия которых подлежат коррекции, гарантированной государством;

- разработка государственных стандартов услуг в здравоохранении, образовании, культуре и социальном обслуживании населения (с учетом региональных и местных условий воспроизводства рабочей силы и населения) для их адресного использования в планировании расходов на социальную сферу и их поэтапного повышения;

- нормативно-правовое регулирование профилактики свершения социальных рисков;

- разработка стратегических сценариев развития социального комплекса;

- разграничение полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов Российской Федерации по социальным вопросам;

- разработка структурного реформирования государственного управления социальным комплексом, включая нормативно-правовое обеспечение его развития;

- институциональные и организационные преобразования социального комплекса:

- демонополизация;

- развитие инфраструктуры;

- приватизация социальных объектов;

- регулирование платных социальных услуг;

- инвестиционная политика в социальной сфере;

- определение приоритетов развития социальной сферы;

- инновационная политика социальных технологий;

- формирование федеральных социальных программ, ориентированных на управление социальными процессами;

- формирование федерально-региональных, межрегиональных и региональных программ социального развития, включая социальную защиту населения;

- создание системы информационного обеспечения населения о правовом, трудовом и ином регулировании жизни общества, с направленностью на активное самостоятельное решение людьми своих проблем, а также достоверное, простое и доступное определение роли государства в этом процессе[38].

---

[38] Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. - М., 2011. – С. 298

Особое значение следует уделить разработке государственных социальных стандартов. Краеугольным становится вопрос о минимальных стандартах. В правовом отношении минимизация помощи человеку, нуждающемуся в таковой, абстрактна, а в морально-этическом плане – во многих случаях абсурдна. Следует ввести в нормативно-правовое поле иное понятие – минимальные государственные социальные гарантии, четко сформулировать их толкование и механизм реализации.

Определяющее значение в успехе решения проблем социальной защиты будет иметь адекватность финансовых ресурсов, предназначенных на эти цели, потребностям людей. Сложившееся государственное централизованное финансовое обеспечение привело к непомерной нагрузке на государственный бюджет и неисполнению государственных обязательств по социальной защите населения, что вызывает недовольство граждан и социальную напряженность в обществе.

Для изменения такого положения необходимо создать механизм финансового обеспечения этой сферы на принципах дифференцированного социального налогообложения и социального обязательного и добровольного страхования при условии сохранения социального вспомоществования только тем, кому невозможно помочь иначе, как путем социального патернализма.

Законодательно следует четко определить критерии социального налога и социального страхового взноса (обязательного и добровольного), а также порядок их начисления, сбора, аккумуляции и использования. Необходимо постепенно отойти от государственных дотаций по тем или иным социальным направлениям и ввести государственные заказы на решения конкретных социальных задач. Привлекать к выполнению социального заказа следует всех желающих юридических и физических лиц на конкурсной основе.

Такой подход позволит упорядочить, целенаправить финансовые потоки, сделать их управляемыми и контролируемыми соответствующими

государственными органами и общественностью. Решение проблем социальной защиты населения России, обеспечивающих вышеизложенные приоритеты, потребует серьезного анализа состояния социальной сферы, сложившихся форм и методов социальной помощи населению, оценки действующих служб здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, миграции и иных ответственных структур.

Очевидна необходимость поиска принципиально иных подходов к управлению социальными процессами. В основе такого управления должна быть достоверная динамически отслеживаемая информация о потребностях людей в социальной помощи и услугах и о располагаемых для этого ресурсах (финансовых, материально-технических, инструментальных, институционных, организационных).

Во многих регионах России необходимо провести модернизацию учреждений социальной защиты. Это особенно актуально для социальных стационарных учреждений. Достойные условия жизни должны быть созданы тем, кто по разным обстоятельствам находится в домах интернатах, специализированных пансионатах, психоневрологических больницах. Число мест в этих учреждениях должно соответствовать региональной или межрегиональной потребности.

В России актуальной является проблема социальной помощи людям, оказавшимся в сложных жизненных условиях (бездомные, беженцы, вынужденные мигранты и переселенцы). Необходимо территориальным органам социальной защиты совместными усилиями с другими заинтересованными службами решить проблемы организации домов ночного пребывания, социальных приютов и гостиниц. Не должно быть случаев отказа в помощи людям, попавшим в экстремальные ситуации.

В различных территориях России отмечаются разительные отличия в материальном положении работников непроизводственной сферы. Эта ситуация требует самого пристального изучения и поиска адекватного решения. В условиях глубокого трансформационного спада производства в

России первые шаги по восстановлению ранее достигнутых объемов производства при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре послужили основанием для выводов о вступлении экономики страны в фазу подъема и роста. Критически оценивая качество официальных прогнозов развития экономики, нельзя не подчеркнуть, что практика разработки ряда сценариев создает иллюзию большой свободы выбора альтернативных вариантов. Неблагополучная стартовая ситуация диктует тщательное обоснование стратегии развития, реалистической оценки вариантности[39].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История возникновения, становления и развития социального обеспечения уходит своими корнями в глубь веков. Социальное

[39] Жуков В.И. Россия: состояние, перспективы, противоречия развития. – М., 2008. – С. 301

обеспечение имеет предпосылки возникновения в том, что существование человеческого общества невозможно без взаимной поддержки, оказываемой людьми в экстремальных ситуациях (стихийные бедствия, смерть близких), в преодолении жизненных трудностей, защите социально слабых, в усилиях по разрешению личностных кризисов и конфликтов и др.

Становление современной модели социального обеспечения в России начинается после победы Октябрьской революции 1917 года. Уже в первый год своего существования советское государство предприняло попытку законодательно закрепить систему социального обеспечения, элементами которой было социальное обеспечение пролетариата в порядке социального страхования, государственное обеспечение увечных военнослужащих и членов их семейств, а также государственное обеспечение в форме содержания в инвалидных домах, домах матери и ребёнка, в детских домах.

После окончания гражданской войны главной задачей страны становится восстановление её экономики, государство проводит новую экономическую политику. Период нэпа в истории развития законодательства о социальном обеспечении отличается тем, что за короткий отрезок времени была сформирована правовая база для регулирования данного вида общественных отношений в новых экономических условиях.

После разгрома фашизма страна восстанавливает разрушенное войной народное хозяйство, в связи с чем наряду с проблемами повышения эффективности социального обеспечения инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих государство решает также проблемы совершенствования законодательства о пособиях и пенсионном обеспечении.

С принятием Конституции закончился второй этап в истории развития законодательства о социальном обеспечении и начался новый —

третий, непосредственно предшествующий началу перехода страны к рыночной экономике. Принятие Конституции послужило новым импульсом для дальнейшего совершенствования законодательства о социальном обеспечении. Пенсионное законодательство, в целом сохраняя стабильность, продолжает совершенствоваться. Система социальных пособий в целом существенных изменений не претерпевает. В этот период принимаются акты: о дальнейшем улучшении санаторно-курортного лечения и отдыха трудящихся и развитию сети здравниц профсоюзов; о мерах по дальнейшему улучшению материально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны и семей погибших военнослужащих; об организации домов-интернатов для ветеранов труда; устанавливающие порядок обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства и снабжения населения протезно-ортопедическими изделиями. Третий этап в истории развития законодательства о социальном обеспечении был самым коротким, он закончился с началом экономических реформ в России.

Первые три этапа связаны с историей развития советского законодательства о социальном обеспечении, а четвёртый положил начало развитию российского законодательства, формирование которого происходит в условиях уже совершенно иной экономической ориентации общества.

Новый облик права социального обеспечения обусловлен, на наш взгляд, модификацией природы этой отрасли. Она все больше приобретает частно-публичную природу. Отсюда новый облик отрасли связан также и с ее экспансией, расширением сферы действия за первоначальные публичные пределы. Речь идет, прежде всего, о расширении сферы договорного регулирования социально-обеспечительных отношений (социально-страховых и отношений по социальной помощи, социальному

обслуживанию) и появлении широкого круга негосударственных организаций и органов как субъектов права социального обеспечения.

Сегодня проблема регулирования социального обеспечения лежит в экономической основе, в частности проблемы отрасли обусловлены тем, что в стране отсутствует достаточный экономический базис, позволяющий обеспечить достойное содержание нынешним пенсионерам и другим гражданам, имеющим право на социальное обеспечение.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Литература

1. Андреев В.С. Право социального обеспечения. – М., 2009

2. Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России Часть 1. – Томск, 2006

3. Батыгин К. С. Право социального обеспечения. Общая часть. — М., 2008

4. Гасанов К.К. Право социального обеспечения. – М., 2014

5. Гусева Т.С. Право социального обеспечения. – М., 2009

6. Гущин А.Г. Российское право социального обеспечения. – М., 2010

7. Ершов В.А. Право социального обеспечения. – М., 2011

8. Жуков В.И. Россия: состояние, перспективы, противоречия развития. – М., 2008

9. Зеленина А.Ю. Нормативная основа права социального обеспечения России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - СПб, 2013

10. Кораблина Ю.В. Краткий курс лекций по праву социального обеспечения. – М., 2009

11. Курбанов Р.А. Право социального обеспечения. – М., 2014

12. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. – М., 2009

13. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. - М., 2011

14. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. – М., 2001

15. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право. - М., 2009

16. Мозолева О.С. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Тюмень, 2011

17. Озоженко С.И. Право социального обеспечения. – М., 2014

18. Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. - М., 2009

19. Серебрякова Е.А. Право социального обеспечения: перспективы развития. - М., 2010

20. Старовойтова Л.И. История становления и развития социального образования в России :Первая четверть XVIII - начало XXI века: автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2003

21. Толмачев И.А. Право социального обеспечения. – М., 2010

22. Челнокова Г.Б. Социальное законодательство, направленное на защиту от бедности в России: Научно-практическое пособие. - М., 2009

Периодические издания: журналы, газеты

1. Вестник Томского государственного университета. – 2004. - №256

2. История государства и права. 2010. № 11

3. Российская юстиция. - 2012. - № 4

4. Российское право: проблемы и перспективы: Материалы 46 научно-практической конференции «XXI век - век образования». - Ставрополь, 2001

5. Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 12-14 апреля 2007 г. - Курск, 2007

6. Трудовое право в России и за рубежом. - 2012. - № 4

7. ЭКО. - 2014. - №3

8. Юридические записки Ярославского государственного университета П.Г. Демидова. - Ярославль, 2004. Вып. 8

Справочные и информационные издания

1. Алехин М. О пенсионной реформе //www.rospensia.ru

2. Аракчеев В.С. История законодательства и права России о социальном обеспечении // http://sun.tsu.ru

3. Городецкий В.С. Пенсионная реформа в России // www.reformy.ru

4. Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России // www.pensioninfo.ru

5. Май И.А. Развитие Российской системы социального обеспечения и социального страхования // http://www.hsac.ru

6. Миронова Т.К. Развитие законодательства о социальном обеспечении // http://www.xserver.ru

7. Синявская О.В. История пенсионной реформы в России // http://www.ru-90.ru

8. Становление и развитие правовой базы социальной защиты и социального обеспечения граждан в советский период российской истории // http://lektsii.net

9. Тайденова И. Реформа пенсионного обеспечения Российской Федерации // http://apno.ru