



УДК 342
ББК 67.405

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.А. Горовой

В статье рассмотрено социальное законодательство Российской Федерации с точки зрения обеспечения социальных прав граждан. Обращено внимание на вопросы упрочения гарантий данных прав как важнейшего фактора развития российского социального государства. Сделан вывод о необходимости более широкого их понимания в целях построения социального государства в России.

Ключевые слова: социальное государство, социальные права, гарантии прав человека, социальное законодательство, правовое регулирование.

Обеспечение социальных прав граждан – важнейшее условие функционирования государства как истинно социального. Согласно ст. 7 Конституции РФ, Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [2]. Таким образом, Конституция РФ возлагает на государство определенный объем обязательств в социальной сфере.

Под социальными правами человека обычно понимают закрепленные в нормах международного и внутригосударственного права возможности, которые реализуются в социальной сфере, гарантируют достаточный уровень жизни, отражают статус различных социальных групп, обеспечивают социальную свободу и социальную безопасность каждой личности, активную роль в осуществлении которых играет государство. К социальным правам относятся: право на достаточный уровень жизни, право на социальное обеспечение, право на справедливые условия труда, право на отдых, право на защиту материнства и детства, право на жилище, право на наивысший достижимый уровень физического и психичес-

кого здоровья и право на благоприятную окружающую среду [13, с. 181, 184].

Само по себе теоретическое понимание и конституционно-правовое оформление рассматриваемой группы прав до настоящего времени вызывает немалые разногласия. В юридической литературе, как правило, выделяют три основных подхода к формулированию социальных прав на уровне конституций различных стран и их гарантированию:

1. Первый подход можно назвать либеральным. В его рамках фактически не подразумевается отражение социальных прав в тексте конституции (ему соответствует Конституция США, Мальты и др.). Социальные права не относят к неотъемлемым правам человека.

2. Второй подход противоположен первому. Согласно ему социальные права регламентируются законом и обеспечиваются равно так же, как и иные виды прав: личные, политические, экономические и др. Данный подход нашел свое отражение в конституциях большинства демократических стран (Исландии, Италии, Дании, Греции, Португалии и др.), в том числе и в Конституции РФ.

3. В соответствии с третьим подходом социальные права прописываются в конституции, но не обеспечиваются судебной защитой на одном уровне с гражданскими правами (Конституция Индии, Ирландии, Испании, Словакии). При этом судебной защите подле-

жат лишь нормы соответствующих законов, а не самой конституции [1, с. 31–32].

В России социальные права конституционно провозглашены и формально обеспечиваются целым комплексом гарантий в соответствии с законом. Между тем существуют немалые проблемы в законодательстве и практике его применения в отношении обеспечения социальных прав граждан. Это вызвано проблемами в экономике, социальной сфере, недостаточным бюджетным обеспечением данных прав и др.

В качестве примера можно привести проблемы обеспечения права на государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, установление государственных пенсий и пособий (ч. 2. ст. 7 Конституции РФ) [2]. На сегодняшний день государственные расходы на вышеуказанные цели выведены за рамки государственного бюджета и осуществляются из средств государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и Фонда обязательного медицинского страхования. Наполнение данных фондов производится из взносов работодателей. Государство при этом гарантирует выплату определенного минимума. В остальном размер пенсионного обеспечения, пособия по уходу за ребенком зависит от дохода застрахованного лица. Государство также устанавливает порядок расчета размера причитающихся выплат.

В последнее время существенные изменения внесены в порядок исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком, установленный ст. 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [6]. До вступления в силу Федерального закона от 8 декабря 2010 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством”» [8] пособия рассчитывались исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за последние двенадцать календарных месяцев, которые предшествовали месяцу на-

ступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам. После принятия указанных изменений расчет осуществлялся исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного уже за два календарных года, которые предшествовали году наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам. Эти изменения нельзя считать шагом вперед в деле наиболее полного обеспечения права на социальную защиту несмотря на то, что по страховым случаям, наступившим до 1 января 2011 г., пособие исчисляется по новым правилам, только если размер пособия, рассчитанного по новым правилам, превышает размер соответствующего пособия, исчисленного ранее действовавшим способом.

До 2002 г. в России ни размер пособия по беременности и родам, ни размер среднего заработка ничем не ограничивался. Выплаты осуществлялись в размере 100 % от среднего заработка. При этом максимальный размер пособия после введения его ограничения составил 11 700 рублей. Ограничения в сфере социального страхования объясняются необходимостью предотвращения злоупотреблений со стороны работодателей. При этом Конституционный суд РФ признал право законодателя на изменения порядка социального обеспечения, но указал, что в результате нововведения ухудшилось положение женщин, чей средний заработок превышал установленные законодателем максимальные значения [10]. Соответственно, максимальный размер пособия постоянно индексируется. В 2006–2007 гг. он составлял 16 125 руб., в настоящее время – 38 562 руб. в месяц и рассчитывается по новым, описанным выше правилам.

Описанные изменения в области социального страхования свидетельствуют о том, что государство, выполняя свои обязательства по обеспечению данного социального права, имеет возможность регулировать и механизм выплат, и порядок их расчета, что неминуемо затрагивает уровень обеспечения социальных прав граждан.

При этом нужно иметь в виду, что основным источником доходов бюджета Фонда социального страхования РФ являются страховые взносы, уплачиваемые работодателем исходя из размера заработной платы работника, что за-

менило единый социальный налог, рассчитываемый, впрочем, по той же принципиальной схеме. Таким образом, механизм обеспечения государством данной категории социальных прав состоит в установлении размера и порядка уплаты взносов работодателей, аккумулировании этих средств в рамках Фонда социального страхования и их перечислении работодателю для последующей выплаты работнику при наступлении страхового случая. Учитывая, что и работники, и работодатели могут участвовать в распоряжении средствами Фонда исключительно опосредованно (через свое представительство в государственных органах и деятельность различных институтов гражданского общества), заметим, что в дальнейшем вполне возможным и логичным развитием системы социального страхования может стать ее выход из публичной сферы в частноправовую. Это позволит гражданам использовать больше механизмов защиты своих прав, а работодателям даст уверенность в целевом расходовании перечисляемых ими средств. Защита гражданами своих прав в этом случае должна быть упрощена, при этом государство должно иметь широкие контрольные полномочия в этой сфере.

Примечательна ситуация, сложившаяся в сфере пенсионного обеспечения. В соответствии с Федеральным законом от 4 октября 2010 г. № 258-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2009 г.» [4], доходы указанного бюджета от размещения средств Пенсионного фонда Российской Федерации, сформированных за счет сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, и доходы от временного размещения Пенсионным фондом Российской Федерации средств, сформированных за счет сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также доходы от реализации (погашения) активов, приобретенных за счет средств пенсионных накоплений, составили отрицательные значения (-137 883,2 и -1 524 714,8 тыс. рублей соответственно). Таким образом, накопительный механизм пенсионного обеспечения, реализуемый посредством управления пенсионными накоплениями граждан государством, далек от эффективности, в отличие от управления негосударственными фондами. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2011 г. № 258-ФЗ «Об исполнении бюд-

жета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2010 г.» [5], ситуация с доходами от размещения средств Пенсионного фонда Российской Федерации, сформированных за счет сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, значительно улучшилась, однако в структуре доходов Пенсионного фонда РФ более 57 % составляют безвозмездные поступления, а 28 % – средства федерального бюджета, направленные на погашение дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ.

В сфере пенсионного обеспечения можно вести речь о социальных правах граждан исключительно в рамках начисления общего фиксированного базового размера трудовой пенсии по старости, источником которого являются средства федерального бюджета. Страховая часть пенсии зависит от заработной платы гражданина и добросовестности его работодателя, накопительная – от рациональной политики управляющей компании. При этом управление накопительной частью посредством государственной компании также не охватывается системой социальных прав, и рациональность размещения накоплений не может быть оспорена в судебном порядке.

В настоящее время на уровне исполнительной власти рассматривается несколько вариантов решения указанной проблемы и оптимизации пенсионной системы. Например, Министерством труда и социальной защиты разработан проект стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. [12]. Признавая, что в рамках пенсионной системы не достигнут требуемый международными стандартами коэффициент замещения, эксперты Минтруда считают, что инерционный сценарий развития пенсионной системы (сохранение существующей модели) в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- невозможности поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличению численности низкодоходных групп среди пенсионеров;
- недостаточности способов и механизмов формирования приемлемого уровня пенсионных прав для средне- и высокодоходных категорий граждан;

- отсутствию у работодателя мотивации к принятию мер, направленных на улучшение условий труда;
- трансферт из федерального бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 г. будет превышать 2 % валового внутреннего продукта.

Указанные последствия могут негативно сказаться на уровне обеспечения социальных прав граждан в России. Существующие в настоящее время проблемы невозможно решить в рамках действующей системы пенсионного обеспечения. Причиной этому служит целый ряд факторов как внешнего, так и внутреннего по отношению к системе пенсионного обеспечения характера.

Также следует обратить внимание на возможность свертывания накопительной системы, о чем говорилось на конференции «Накопительное и добровольное пенсионное обеспечение 2012: новый период» [3]. В ходе дискуссии директором Департамента корпоративного управления Министерства экономического развития РФ было высказано мнение, что если 6 % взносов, направляемых в настоящее время на финансирование накопительной части пенсий, отменить и направить соответствующие денежные средства на распределительную составляющую, то на два-три года дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ удастся залатать, но в перспективе дефицит еще больше увеличится. В этой связи с точки зрения обеспечения социальных прав граждан следует отметить проект изменений в законодательстве, предполагающий возможность гражданина отказаться от накопительной части пенсии и перевести свои накопления в распределительную систему, лишившись при этом права переводить свои накопления в негосударственные пенсионные фонды и обратно [3]. Учитывая природу накопительной части пенсионных взносов и тот факт, что размер данных накоплений, на наш взгляд, изначально не гарантируется государством напрямую, а следовательно, не может быть обеспечен в рамках социальных прав граждан, представляется, что в случае передачи указанных накоплений в распределительную систему природа накоплений изменится и государственная деятельность по их распределению может в полной мере счи-

таться деятельностью по обеспечению социальных прав граждан.

Вышеупомянутая стратегия развития пенсионной системы предусматривает следующие направления ее реализации:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- преобразование системы досрочных пенсий в направлении переложения обязанностей по их финансированию на работодателей;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы в направлении ее трансформации в систему добровольного пенсионного страхования в рамках гражданско-правовых отношений;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения [12].

Справедливо заметить также, что тем или иным изменением в системе социальной защиты, которая, как представляется, должна обладать достаточной степенью гибкости, может и в определенных условиях должна быть дана правовая оценка на предмет соответствия таких изменений установленным Конституцией РФ и международными правовыми актами социальным правам граждан.

Право на социальное обеспечение, частью которого, по мнению большинства исследователей, является право на получение пенсии в размере, не ниже установленного уровня прожиточного минимума [13, с. 233], обеспечивается в России начислением, выплатой и индексацией общего фиксированного базового размера трудовой пенсии по старости, который без учета надбавок в настоящее время (на 1 апреля 2012 г.) составляет 3 278, 59 руб. [7]. В связи с этим, на наш взгляд, нельзя говорить о том, что в данной сфере социальные права граждан обеспечиваются в полном объеме.

Как уже отмечалось, обеспечение социальных прав государством напрямую зависит от уровня его экономического развития. Ев-

ропейские страны, принявшие на себя значительный объем социальных гарантий, но не обладающие достаточной экономической мощью, в итоге столкнулись со значительными проблемами в социальной сфере. В России, экономическое благополучие которой в настоящее время напрямую зависит от спроса на энергоносители, повышение размера социальных гарантий возможно в условиях диверсификации экономики.

16 июня 2009 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.» [9]. Ратификация позволяет говорить о приближении России к «социальным стандартам уровня и качества жизни, за которые несет ответственность государство» [11, с. 3]. Говорить при этом о фактической реализации принципов, изложенных в указанном международно-правовом документе, однако, не стоит. Действительно, набор социальных гарантий вполне соответствует принятому в Европе, а вот их размер с учетом всех возможных индексаций ему не соответствует. Как справедливо замечает О. Понятовская, «даже ратифицировав Социальную хартию, еще рано почивать на лаврах» [11, с. 5].

Специфика социальных прав, на наш взгляд, состоит в том, что корреспондирующие им обязанности государства гораздо шире, чем в случае с иными правами. В объем этих обязанностей входит не только и не столько прямое обеспечение тех или иных благ, а формирование всей государственной политики в целях достижения такого уровня экономической стабильности, при котором прямое обеспечение социальных прав граждан будет возможно с минимальной угрозой для национальной экономики. И это, в свою очередь, станет условием недопущения резкого ограничения социальных прав.

Таким образом, говорить о социальном государстве можно лишь тогда, когда государство обладает достаточно мощным экономическим потенциалом, позволяющим избежать ограничения социальных прав граждан в условиях неблагоприятной экономической ситуации. В нашей стране эта задача реализуется за счет создания определенных «подушек безопасности» из сверхприбылей

от продажи энергоресурсов. Однако эта политика может быть оправдана лишь в случае признания ее временного характера – до построения действительно конкурентоспособной и стабильной экономической и финансовой системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алебастрова, И. А. Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? / И. А. Алебастрова // Государство и право. – 2010. – № 4. – С. 31–32.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
3. Минэкономразвития: о полной отмене накопительной составляющей пенсионной системы речи не идет. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.klerk.ru/buh/news/290211/>. – Загл. с экрана.
4. Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2009 г. : федер. закон от 4 окт. 2010 г. № 258-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 41 (ч. 2). – Ст. 5187.
5. Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2010 г. : федер. закон от 6 окт. 2011 г. № 258-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 41 (ч. 1). – Ст. 5633.
6. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством : федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 255-ФЗ с изменениями и дополнениями // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 18.
7. Об утверждении коэффициента дополнительного увеличения с 1 апреля 2012 г. размера страховой части трудовой пенсии по старости и размеров трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца : постановление Правительства РФ от 27 марта 2012 г. № 237 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 14. – Ст. 1641.
8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» : федер. закон от 8 дек. 2010 г. № 343-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6601.
9. О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. : федер. закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 23. – Ст. 2756.
10. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального

закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной : постановление Конституционного суда РФ от 22 марта 2007 г. // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1742.

11. Понятовская, О. Пакет почти европейский, а размер вполне российский / О. Понятовская // Социальная защита. – 2010. – № 1. – С. 2–5.

12. Проект стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/20>. – Загл. с экрана.

13. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ф. М. Рудинский [и др.]. – М. : Права человека, 2009. – 495 с.

ABOUT SOME PROBLEMS OF THE SOCIAL RIGHTS AND THEIR GUARANTEE IN THE RUSSIAN FEDERATION

R.A. Gorovoy

Some changes of the social legislation in the Russian Federation are analyzed in terms of a providing a citizen with social rights. Special attention is paid to some problems in the guarantee of the aforementioned rights. The conclusion is made about the necessity of a wider comprehension of these rights in the course of forming-up a social welfare state in Russia.

Key words: *social welfare state, social rights, human rights guarantees, social legislations, legal regulation.*