Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). - "Юстицинформ", 656 стр.
ISBN 978-5-7205-0946-02009 г.

В данной книге на основе исторического и сравнительно-правового материала анализируются основные, фундаментальные проблемы права социального обеспечения России, а отчасти и стран Запада. Особое внимание обращено на исторически сложившиеся виды, типы и модели права социального обеспечения, эволюцию отраслевой теории и ее наиболее актуальные вопросы, современные тенденции развития российского социально-обеспечительного законодательства. Изложение материала построено на сочетании требований, предъявляемых к учебной литературе и монографическим исследованиям. Впервые рассматриваются в развитии проблемы философии и социологии права социального обеспечения. В работе отражена история социально-обеспечительного законодательства и науки. В приложении представлены биографические сведения и список основных трудов ученых, которые внесли весомый вклад в становление и развитие науки права социального обеспечения России.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, для студентов и аспирантов, обучающихся по специальностям "социальная работа", "государственная и муниципальная служба", научных и практических работников, а также всех читателей, интересующихся проблемами российского права социального обеспечения и других смежных гуманитарных дисциплин.

Содержание

К читателю 2
Раздел 1 Генезис и развитие социально-обеспечительного законодательства: сравнительно-правовой очерк..... 5
Глава 1. Феномен благотворительности и общественное (социальное) призрение 5
1.1. Истоки общественного призрения: от зари человечества до Кодекса Юстиниана . 5
1.2. Правовые модели общественного призрения бедных в ретроспективе (на примере Англии, Германии и Франции)..... 10
1.3. Государственное обеспечение бедных в США: от индивидуализма к солидарности 23
1.4. Благотворительность и общественное призрение в России до второй половины XX в.: христианские традиции и советские новации 28
1.5. Трудовая помощь как средство призрения бедных (работные (рабочие) дома, общественные работы, указание (приискание) труда) 36
Глава 2. Социально-страховое законодательство в зеркале истории..... 48
2.1. Исторические типы и модели социального страхования в странах Запада и в досоветской России 48
2.2. Страхование от несчастных случаев на производстве 60
2.3. Страхование на случай болезни..... 68
2.4. Пенсионное страхование..... 72
2.5. Медицинская помощь и медицинское страхование 79
2.6. Страхование от безработицы..... 85
Глава 3. Советское и постсоветское социально-обеспечительное законодательство: краткий экскурс..... 88
3.1. Советская модель социально-обеспечительного законодательства: прорыв в будущее или торжество утопии 88
3.2. Социально-обеспечительное законодательство в постсоветский период: в поисках образа..... 99
Раздел 2. Право социального обеспечения: опыт комплексного анализа.....104
Глава 4. Философия права социального обеспечения 104
4.1. От общего к частному: учения о праве и философия права социального обеспечения 104
4.2. Право на существование, право на труд и право на социальное обеспечение: опыт философско-правового осмысления 111
4.3. Философско-правовое обоснование права на существование (российская версия) 117
Глава 5. Социология права социального обеспечения.....120

5.1. Истоки: социологическая школа права и солидаризм 120
5.2. Предпосылки формирования науки права социального обеспечения: социологический обзор.....125
5.3. О новых социологических подходах к проблемам социального обеспечения (от кейнсианства до концепция государства, поддерживающего труд) 136
5.4. Феномен социального права: многообразие понимания 141
Раздел 3. Общая теория российского права социального обеспечения: прошлое и настоящее 150
Глава 6. Теоретические подходы к проблемам права социального обеспечения (до начала XX в.) 151
6.1. Генезис российской теории права социального обеспечения и развитие учения о социальном призрении 151
6.2. Теория права социального страхования: от цивилистики к науке трудового права 160
Глава 7. Советская теория права социального обеспечения 171
7.1. Становление советской теории права социального обеспечения 171
7.2. Советская теория права социального обеспечения во второй половине XX в. ...175
Глава 8. Современная теория российского права социального обеспечения: традиции и новации 187
8.1. Российское право социального обеспечения в современных условиях: новый облик отрасли 187
8.2. Социальное назначение и функции права социального обеспечения: светские и религиозные аспекты 194
8.3. Юридические конструкции как системообразующие факторы права социального обеспечения 204
8.4. Предмет права социального обеспечения и сфера его действия.....216
8.5. Заметки о методе права социального обеспечения.....229
8.6. Социально-страховые правоотношения 233
8.7. Правоотношения по социальной помощи и социальному обслуживанию населения 243
8.8. Правоотношения по государственному социальному обеспечению 251
8.9. Право на социальное обеспечение в системе прав человека.....253
Глава 9. Международное право социального обеспечения 260
9.1. Общая характеристика международного права социального обеспечения 261
9.2. Международно-правовые акты о социальном обеспечении 265
9.3. Коллизионные нормативные предписания международного права социального обеспечения 277
9.4. Основные международно-правовые гарантии социально-обеспечительных прав 280
Приложение.....287
Отечественные ученые-специалисты в сфере права социального обеспечения*(1053) 287

К читателю

Ни наука, ни жизнь не сказали, да едва ли и могут сказать, свое последнее слово, что, следовательно, для каждого поколения в области знания и практической деятельности предстоит выполнить свою долю труда.

Н.Х. Бунге (1823-1895),
российский юрист и экономист,
государственный деятель

Данная работа представляет собой первый опубликованный в нашей стране Курс

права социального обеспечения. В российской юридической науке уже на рубеже XIX-XX вв. сложилась довольно обширная практика подготовки курсов по отдельным отраслям права. Это касается прежде всего Курсов гражданского, уголовного и финансового права. В советской юридической науке этот жанр в силу объективных и субъективных причин не получил развития. В последнее десятилетие XX в. произошел возврат к практике написания курсов. Как правило, курсы сочетали черты учебного издания и монографического исследования. С первым их роднили традиционная для учебников структура, дидактическое изложение материала, относительно общий перечень рассматриваемых проблем. Сходство с монографическими исследованиями объяснялось большей глубиной, дискуссионным характером изложения, подчеркнутой авторской позицией в выборе ключевых вопросов и их освещением. авторы попытались придерживаться данной традиции. Некоторые общие жанровые и сюжетные подходы были выработаны при подготовке предшествующих публикаций*(1). Отметим, что в постсоветский период отдельные проблемы права социального обеспечения в ключе регулирования рынка труда были рассмотрены в Курсе российского трудового права, подготовленном коллективом кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета*(2).

Очевидно, что проблемы правового регулирования социально-обеспечительных отношений затрагивают в той или иной мере права и интересы практически всех граждан. Они тесно интегрированы с вопросами экономики, политики, социальной сферы, культуры, религии, демографии. Правовая сторона "социального вопроса", и в целом социальная политика в России, традиционно были достаточно непоследовательными и противоречивыми, оставаясь таковыми и сейчас. Конечно, любая отрасль права отражает различные стороны общественных отношений, но право социального обеспечения "встроено", органически включено в их совокупность. Все это придает социально-обеспечительной проблематике не только известную глубину, но и объем. В этой связи теоретические и практические проблемы отрасли необходимо рассматривать в двух разрезах: горизонтальном и вертикальном. В противном случае есть опасность уподобиться слепцам из буддисткой притчи о слоне, которые на ощупь и по отдельным частям тела этого животного хотели сделать вывод о том, что перед ними находится.

Вертикальный разрез предполагает анализ актуальных проблем отрасли через их историческое развитие, сложившиеся типы и модели социального обеспечения, выявление их позитивных и негативных сторон. Горизонтальный разрез более многообразен. Он презюмирует изучение "пограничных" сфер правового регулирования с другими отраслями права. В данном случае речь идет о взаимных пересечениях с предметами прежде всего трудового, гражданского, финансового и административного права, о выходе на такое понятие, как "сфера действия права социального обеспечения". "Встроенность" в совокупность общественных отношений рассматриваемого сегмента выводит нас на взаимодействия с другими гуманитарными науками, прежде всего философией и социологией, а также экономикой, политологией и др. Рискнем предположить, что многие концептуальные проблемы права социального обеспечения вообще невозможно рассмотреть вне контекста философского осмысления права на существование социологических концепций человеческого общежития, экономических проблем социального страхования и др. Это по определению придает данному исследованию элементы междисциплинарности.

Такой подход предопределил структуру представляемого вниманию читателей Курса и его специфику. Концептуально он разделен на три раздела. В первом из них генезис и развитие российского социально-обеспечительного законодательства рассматриваются в контексте и во взаимосвязи с аналогичными процессами на Западе, т.е. в сравнительно-правовом ключе. Особенно это касается периода конца XIX - начала XX в. и начиная с 90-х гг. XX в., когда данная связь была наиболее тесной. Это позволило озаглавить нашу работу как Курс права социального обеспечения в силу наличия в ней сравнительно-правового и международно-правового аспектов. Вместе с тем основное внимание уделяется развитию и современному состоянию отечественного права социального обеспечения. Значительное место уделено основным исторически сложившимся видам социального обеспечения (благотворительность и общественное призрение, социальное страхование, государственная социальная помощь, государственное социальное обеспечение). Их правовые модели рассматриваются преимущественно на примерах Германии и Франции, реже Великобритании и США, а также других стран. Хронологически нормативный материал доведен до конца

прошлого века, а в отдельных случаях - до сегодняшнего дня. Модели социального страхования Бисмарка и Бевериджа показаны через их развитие и трансформацию. В каждом разделе есть специальный подраздел, посвященный дореволюционному отечественному законодательству. В специальную главу выделен анализ советского и постсоветского права социального обеспечения.

Второй раздел связан с уже упомянутым горизонтальным разрезом проблемы. Впервые нами комплексно рассмотрены вопросы философии и социологии права социального обеспечения. Особое место при этом уделено философско-правовому осмыслению взаимодействия права на существование, на труд и на социальное обеспечение. Отдельный подраздел посвящен обоснованию права на существование в российской философско-правовой традиции. Принципиальное значение имеют социологический обзор общих подходов к социальным проблемам в рамках консерватизма, либерализма и социализма, а также учения солидаризма, кейнсианства, новая трактовка социальных прав человека и роли государства в их обеспечении. В данном контексте проведен обзор многообразия понимания такого генерализирующего понятия, как социальное право. Еще раз подчеркнем, что для адекватного восприятия правовых проблем социального обеспечения целесообразно познакомиться с литературой, раскрывающей другие стороны этого многообразного феномена. В этой связи представляют особый интерес публикации современного экономиста В.Д. Роика*(3).

Очевидно, что два первых раздела имеют самостоятельное значение. В то же время они служат своеобразным прологом к третьему разделу, посвященному преимущественно теоретическим проблемам отрасли и путям их практического решения. Первоначально нами рассмотрено развитие теоретического отраслевого учения в досоветский и советский периоды. Наконец, центральное место в разделе занимает анализ проблем современной теории российского права социального обеспечения в сравнении с мировыми тенденциями. При этом анализируется и современное российское отраслевое законодательство. Принципиальное значение имеют констатация формирования нового облика российского права социального обеспечения в современных условиях и очерчивание его контуров в рамках концепции органического единства частных и публичных начал. Это же касается обоснования юридических конструкций как современных системообразующих факторов права социального обеспечения. Далее рассмотрены основные вопросы общей части отрасли: предмет, метод, социальное назначение и функции, отдельные виды социально-обеспечительных правоотношений, а также место права на социальное обеспечение в системе прав человека. Отдельная глава посвящена международному праву социального обеспечения.

Многоуровневый характер предлагаемого исследования позволяет определить некоторые тенденции и перспективы развития отрасли права социального обеспечения на будущее. Это попытка футуролистического взгляда на социальное обеспечения с учетом того, что ростки этого будущего можно рассмотреть уже сейчас. Современные, сиюминутные проблемы отрасли, безусловно, важны, но необходим и взгляд в завтрашний день. В противном случае мы рискуем остаться "на перроне старых подходов", тогда как "поезд глобальной трансформации" уйдет вперед. Подобных попыток комплексного осмысления будущего рассматриваемой отрасли в современной науке пока не предпринималось. Относительно трудового права образец подобного исследования дал И.Я. Киселев*(4).

Как уже указывалось, работа носит не только теоретический, но и прикладной характер с широким привлечением современного нормативного и правоприменительного материала. По дискуссионным проблемам авторы высказывают предложения, возможные варианты заимствования из опыта прошлого или современного законодательства западных стран. Выводы излагаются обычно по каждой главе и разделу. Очевидно, что в рамках одной книги нельзя в равной мере осветить все ключевые вопросы целой отрасли и науки. В этой связи наибольшее внимание обращается на спорные или малоисследованные проблемы. Авторы не претендуют на полноту освещения заявленных тем, а некоторые положения и выводы работы дискуссионны, не всегда совпадают с доминирующей в науке права социального обеспечения позицией. Мы уверены, что дальнейшее развитие отрасли связано с ее теоретическим и нормативным обновлением с учетом новых социально-политических и экономических реалий.

В приложении помещены краткие биографии и списки основных публикаций ведущих

российских ученых, которые стояли у истоков науки права социального обеспечения, внесли существенный вклад в ее развитие.

Обращаем внимание еще на одну дидактическую проблему. В соответствии с вступлением России в болонский процесс уже начался перевод российского образования на двухуровневую систему: бакалавриат-магистратура, и данный процесс, вероятно, будет только интенсифицироваться. Это требует для подготовки магистров наличия учебных пособий, охватывающих больший круг теоретических проблем в контексте зарубежного опыта и междисциплинарных связей. В настоящее время уже существуют современные учебники, подготовленные с учетом происходящих в законодательстве изменений*(5). Специфика нашей работы заключается в том, что более подробно рассматриваются вопросы, только затронутые в других изданиях или вообще обойденные в них вниманием. Наоборот, достаточно традиционные и не вызывающие дискуссий проблемы рассмотрены нами фрагментарно или только обозначены. В этой связи данный Курс рекомендуется использовать не столько вместо, сколько вместе с другими учебными изданиями более традиционной структуры с целью углубленного изучения права социального обеспечения.

Авторы с благодарностью примут замечания читателей, постараются учесть предложения по совершенствованию содержания этой книги.

Раздел 1
Генезис и развитие социально-обеспечительного законодательства: сравнительно-правовой очерк

> История: не учительница, а надзирательница: она ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков.
>
> В.О. Ключевский

Глава 1. Феномен благотворительности и общественное (социальное) призрение

1.1. Истоки общественного призрения: от зари человечества до Кодекса Юстиниана

В дореволюционной России развитию благотворительности и социального призрения было посвящено довольно большое число как публикаций отечественных ученых*(6), так и переводных работ иностранных авторов*(7). Соответствующие разделы имелись во всех учебниках по полицейскому праву *(8). История социального призрения затрагивалась в части публикаций 10-20-х гг. XX в.*(9) В дальнейшем этот сюжет крайне редко и фрагментарно освещался в исследованиях советского периода. Это же можно сказать и о постсоветских временах. Некоторое оживление наметилось только в последние годы, когда данная проблема начала изучаться в совокупности с общей историей социального обеспечения и социального страхования*(10). Между тем, правовое опосредование благотворительности не утратило своего значения. Наоборот, в свете происходящих в последние 15 лет изменений в социально-экономической жизни оно стало весьма актуальным. Благотворительность была исторически первой формой социального призрения и далекой предтечей социального обеспечения. Именно недостаточность благотворительности породила другие формы социального призрения, о которых пойдет речь в следующих разделах. Отметим, что благотворительность является своеобразным проявлением человеческой природы, внутривидовой солидарности и сострадания к ближнему. В этом контексте она была присуща человеку изначально, чем, собственно, и выделяла его во многом в ряду других живых существ. Очевидно, что поддержка беременных и женщин, воспитывающих маленьких детей, на ранних этапах первобытно-общинного строя была скорее проявлением биологического устремления к сохранению рода,

что спокойно позволяло освобождаться от стариков, больных и увечных. Мы же в дальнейшем будем говорить о благотворительности и социальном призрении, которые освещены авторитетом религии, влиянием общины или корпорации, велениями государства. В этом контексте благотворительность начала проявляться также при более развитом первобытно-общинном строе.

Отметим, что "благотворительность" традиционно понимается как оказание милостыни, добровольное пожертвование, иная материальная помощь или услуга неимущим (творение блага). Под ней будет подразумеваться помощь со стороны общества или государства лицам, которые, по представлениям своего времени, нуждаются в ней. Термин "призрение" имеет религиозные корни и в контексте христианского учения призревать означает любить, быть милостивым. Следовательно, в практическом ключе призревать - проявлять любовь через милость, помощь ближнему. Противоположностью является призрение - пренебрежение, игнорирование. Общественное (социальное) призрение, в отличие от эпизодической частной или даже общественной благотворительности, имело более систематический и организованный характер обычно по линии органов политической власти или церкви. Публичное призрение является ближайшим переходным звеном к социальному обеспечению.

Колыбелью более или менее организованной благотворительности был Древний Восток. Изначально она имела религиозную основу и была связана с последующим воздаянием в другой жизни. Законы Моисея, касающиеся общественной жизни, содержали не общие нравственные правила, а императивные веления: о юбилейных годах, срочном рабстве, предписаниях о помощи больным, предохранительных мерах против нищеты и др. По мнению ряда ученых, эти нормы создавали редкую по своей стройности систему, которая являлась в то время недостижимым идеалом для других народов и на высоте которой недолго удерживались и сами евреи*(11). Кротость и гуманизм Моисея, как и его законодательства, выражались не в жалости и прощении, а в более мягком характере наказаний, ограничении властного гнева и произвола. Кротость и милосердие также были более щадящими, если можно так выразиться, адресными и обоснованными. При этом нравственные заповеди стали впервые наиболее общими принципами законодательства*(12).

У других народов Востока благотворительность наблюдается только в зачаточном состоянии. В Вавилоне был обычай в случае болезни кого-либо из членов семьи выставлять его постель у наружной двери дома. Каждый прохожий, имевший возможность помочь больному, считал это своим нравственным долгом. В Древнем Китае существовал обычай раздачи риса старым и слабым, а также роженицам в случае рождения мальчика. Еще свыше трех тысячелетий назад китайские богдыханы практиковали организацию общественных работ, связанных с осушением почвы, выдавали ссуды зерном нуждающимся для посева, а во время неурожая хлеб раздавался безвозвратно. В актах, принятых в XXIII до н.э., есть указание на то, что в Древнем Египте создавались специальные запасы зерна, которые помещались в государственные хранилища и раздавались нуждающимся только в голодные годы. Из Ветхого Завета известна целая система помощи голодающим в Египте в период великого голода при Иосифе. Законы Ману прямо предписывали благотворительный образ жизни: "Дети, старцы, бедные и больные должны считаться властелинами земли". Впрочем, все это слабо согласовывалось с кастовой организацией индийского общества и политическим деспотизмом*(13).

Отметим, что уже в этот период право на общественное призрение связывалось с обязанностью трудиться. В Древнем Египте некоторое время существовал закон, по которому каждый египтянин под страхом смерти должен был избрать себе какой-либо род труда. Древнеримский историк Плиний считал, что даже строительство пирамид было связано с целью недопущения безделия плебса. Забегая вперед, отметим, что этот обычай перекочевал в Древнюю Грецию. Со времен правителя архонта Дракона (автора "драконовских законов") также проводится принцип обязательности труда, что впоследствии нашло выражение в предписании родителям обязательно обучать детей какому-либо ремеслу. В противном случае родители в старости лишались право на помощь со стороны детей. По законам Солона каждый гражданин мог обвинить другого в праздности, и тогда уличенного в ней постигало бесчестье. Все эти меры были направлены в значительной мере на предотвращение праздности, нищенства и бродяжничества. К идее неразрывной связи

общественного призрения и общественно-полезного труда, которая зародилась в Древнем мире, мы еще неоднократно вернемся в дальнейшем.

Европа, вероятно, восприняла идею благотворительности с Востока, а первые ее законодатели черпали мудрость у восточных жрецов. Это касается прежде всего Греции, где эта идея проникла и в законодательство, утратив отчасти религиозный характер. Но это произошло далеко не сразу. Достаточно сказать, что первоначально покровителем бедных считался сам Зевс, а если судить по творениям Гомера, то нищие всюду находили приют и гостеприимство*(14). Только с развитием гражданственности и государственности и по мере централизации власти благотворительность утрачивает свой религиозный характер и принимает характер политический. Уже у первой генерации древнегреческой аристократии известное значение для завоевания авторитета имели пиры, организуемые влиятельными людьми. Весьма притягательными качествами аристократа, работавшими на его авторитет, были личная щедрость и гостеприимство*(15). Здесь мы впервые фиксируем исторически достоверные попытки государственного призрения по политическим мотивам. Так, в Афинах оказывалась государственная помощь воинам, пострадавшим при защите отечества. Из казны им выдавалось по два обола в день. На углах улиц помещались жертвенники богини Гекаты, на которых централизованно собирались приношения граждан, предназначенные для бедных. При Перикле с целью поддержания пошатнувшегося благосостояния граждан были организованы общественные работы. Он же ввел институт так называемых зрелищных денег с целью предоставления неимущим возможности посещения афинского театра. С этой целью деньги за вход, уплаченные состоятельными гражданами, передавались неимущим. Такого рода практика с течением времени расширилась и укрепилась, а деньги стали выдаваться нуждающимся и в других случаях. Впрочем, закончилось это раздачей милостыни в виде денег и хлеба под маской вознаграждения за участие в работе судов, народном собрании, общественных зрелищах. Данная раздача со временем охватила до одной седьмой части всего свободного населения. Таким образом, в Афинах еще задолго до Рима сложился "пролетариат", который торговал своими правами на рынке политического честолюбия, обменивая голоса на выборах и политические свободы на денежные и натуральные подачки власть предержащих*(16).

Напомним, что даже Платон и Аристотель выступали против того, чтобы граждане занимались ручной работой, а тем более поступали в услужение. В Спарте этот процесс принял просто гипертрофированный характер, когда, по свидетельству Плутарха, из 700 спартанцев 600 жили милостыней. Ситуацию не исправляло и наличие большое числа илотов. К этому времени дух 300 спартанцев - защитников Фермопил уже выветрился и античная Греция клонилась к закату.

В Древнем Риме благотворительность изначально имела вполне светский и изрядно политизированный характер, причем в рамках законодательства. Бедность считалась достаточно опасным социальным явлением, а борьба с ней занимала умы таких видных политиков, как братья Гракхи, юристы Публий Лициний Красс, Публий Муций Сцевола и др. Первоначально хлеб продавался нуждающимся по себестоимости, затем за полцены и, наконец, стал раздаваться даром. Уже в республиканском Риме каждый восьмой гражданин содержался на общественные средства, и со временем их число только росло. По сути, за счет труда рабов и выкачивания средств из провинций римские патриции покупали голоса в народных собраниях, а вместе с ними и остатки человеческого достоинства римских квиритов. Цезарь при вступлении во власть понизил число государственных пенсионеров с 320 тыс. до 150 тыс., но со временем их число опять возросло, вследствие чего император Август снова понизил его с 300 тыс. до 200 тыс. Хлеб, а впоследствии масло и мясо получали не только нуждающиеся, но и практически все плебеи, имеющие римское гражданство и оседлость. Кроме того, осуществлялись разовые выплаты и оплата зрелищ, в том числе гладиаторских боев. Позднейшие императоры были вынуждены сохранять данный порядок, чтобы элементарно не потерять власть. С тех пор требование "хлеба и зрелищ" стало нарицательным. Только отдельные мероприятия императоров Тита и Трояна можно признать обоснованными и социально результативными. Последний из них одолжил значительную сумму мелким землевладельцам под небольшие проценты, с тем чтобы оставшиеся средства шли на воспитание бедных детей-сирот. По сути, государство взяло на себя заботу о воспитании сирот и детей бедных родителей. Мать императора Александра Севера, Юлия Мамея, женщина властная и жадная, прославилась тем, что основала благотворительное

учреждение для бедных девушек. Вероятно, в I в. н. э. в Древнем Риме уже существовали две системы социальной помощи. Во-первых, это выделение земельных наделов и наделение привилегиями при уплате налогов старых или увечных воинов, а также семей воинов, погибших на войне. Во-вторых, среди бедных слоев граждан Рима создаются коллегии самопомощи, за счет которых выделялись средства на содержание больных, стариков и увечных. Известный отечественный юрист В.К. Райхер констатировал, что римские ремесленники и воины организовывали кассы взаимопомощи на случай смерти и возможных непредвиденных расходов, связанных с получением увечья в бою или с переездом на службу в далекую провинцию*(17). Но это было, скорее, проявлением социальной солидарности при минимальном участии имущих слоев и государства.

Впрочем, это были только эпизоды в море беззастенчивого подкупа граждан, превращавших народ в развращенную толпу. Именно такая неразумная социальная политика, контраст роскоши и нищеты во многом погубили Римскую империю, как ранее способствовали закату античной Греции. В этом сходятся как историки, так и специалисты в области трудового права и права социального обеспечения*(18).

Христианство сыграло выдающуюся роль в развитии благотворительности и решительным образом повлияло на социальное призрение. Достаточно сказать, что Нагорная проповедь является самым концентрированным выражением идей любви к ближнему и благотворительности. Эта проблема нашла подробное освещение еще в дореволюционный период*(19). Очевидно, что христианство своим высоким авторитетом освятило бедность и дало этому явлению слишком односторонне положительное представление. Впоследствии это привело к появлению феномена "нищелюбия", особенно характерного для России. Но также очевидно и то, что это не относится к первым векам новой религии, когда христианская община жила одной большой семьей. В этой семье, по образному выражению, "нищих не было только потому, что все были нищие", а весь христианский мир, по мнению В. Гете, представлял собой "один большой госпиталь, где каждый ухаживал за другим". Этот гуманистический импульс раннего христианства не только оказал огромное влияние на всю социально-обеспечительную сферу в прошлом, но и является своеобразным идеальным ориентиром и в настоящее время. Только когда христианство стало государственной религией и число ее последователей многократно умножилось, священнослужители утратили личный контакт с прихожанами, не могли знать, кто из них нуждается в помощи. Это неизбежно повело за собой церковную благотворительность в отношении к каждому без различия. В дальнейшем высокие христианские принципы при столкновении с социально-экономической реальностью проникались понемногу житейским характером. Для некоторых духовных лиц благотворительность утрачивала характер самостоятельной и абсолютной ценности и становилась средством усиления их власти и влияния.

В этой ситуации нищенство развивалось в прогрессирующих масштабах, особенно в условиях частых хозяйственных кризисов и непрекращающихся военных действий и внутренних смут империи в первые века нашей эры. Церковь содержала всех нищих без разбора, лишая хозяйственную сферу рабочих рук и создавая внутри государства обстановку нестабильности. В этой ситуации государство было вынуждено вмешиваться в данную проблему, хотя и не покушаясь на церковную монополию в области благотворительности. Отсюда совершенно однобокий и репрессивный характер первых законодательных актов о бедных, который впоследствии прослеживается на протяжении более чем тысячелетия. Именно государство впервые поставило вопрос о том, что бедный, но трудоспособный должен трудиться, а милостыни и иных мер благотворительности достоин только тот, кто еще или уже не может своим трудом прокормить себя. Но законодательство имело строго карательную направленность, в том числе через наказание трудом, предполагало крайне мало бессистемных мер благотворительности и вовсе обходило стороной меры предупреждения бедности.

Первые законодательные акты о бедности относятся к годам правления императоров Валентиниана II, Феодосия и Гонория. Валентиниан II указом от 382 г. предписал изгнать из Рима всех нищих, способных к труду. Предложение позитивных мер в этот период практически не встречается. Редкие исключения дает один из Отцов Церкви Иоанн Златоуст (355-407). Будучи епископом Константинополя, он предложил одну из первых моделей поддержки бедных, основанную на солидарности. По его замыслу 50 тыс. самых богатых граждан города должны были добровольно и солидарно оказывать материальную поддержку

50 тыс. самых бедных граждан. Это способствовало бы духовному оздоровлению первых и преодолению бедности вторых.

Новые начала в решение этой проблемы внес Кодекс Юстиниана, 80-я новелла которого посвящена репрессивным мерам против нищих. Согласно ей нищий раб должен был быть возвращен своему господину, а свободный отсылался на место своего рождения. Право на дальнейшее нищенствование сохранялось только за больными и слабыми и вообще неспособными к труду. Здоровые нищие должны были назначаться на общественные работы, а в случае отказа от них подвергались изгнанию. Эта новелла послужила прототипом для всех последующих законодательств о бедных, а способность к труду стала твердым основанием классификации нищих. В то же время церковь продолжала пользоваться почти полным монопольным правом на призрение бедных, привлекая для этого обильные пожертвования, в том числе таким сомнительным способом, как продажа индульгенций. Это усиливало могущество церкви, но делало положение призреваемых все более опасным и неустойчивым. Церкви и монастыри стали своеобразными очагами нищеты, где нищие получали фактически пожизненную ренту и не помышляли о работе. Сложился своеобразный порочный круг, где облагодетельствованная нищета порождала нищету, а монастыри кормили бедных, которых они сами же и создавали.

Светская власть, признавая церковную монополию на призрение бедных, тем не менее, предлагала почти на каждом духовном соборе упорядочить этот процесс и ориентировалась впоследствии на внутрицерковные решения. Одним из ключевых явился пятый канон второго собора в Туре в 567 г., который впервые установил принцип: "каждый приход должен призревать своих неимущих так, чтобы они не скитались по другим приходам". В эпоху пилигримов, путешествий по святым местам, а затем и крестовых походов этот принцип не имел почти никакого практического значения. Тем не менее, по мнению ряда ученых, наравне с 80-й новеллой Кодекса Юстиниана он стал вторым краеугольным камнем дальнейшего законодательства о бедных вплоть до XX в.*(20) Так, Карл Великий в Капитуляриях возлагал заботу о бедных на приходы, но запрещал помогать бродягам, способным к труду, т.е. "если они не будут трудиться". На попечение должна была тратиться четверть от церковной десятины.

С распадом империи Карла Великого установились "темные века" феодальной раздробленности, когда благотворительность утратила свой политический и экономический характер и целиком свелась к утилитарному экономическому интересу. Церковь совершенно бессистемно и в целом не эффективно тратила поступающие к ней средства на призрение бедных. На Соборах в Эрфурте и Дингольфинге в 932 г. уже не упоминалось о том, какая часть от церковной десятины должна была расходоваться в пользу бедных, а на соборе в Хохенхайме 916 г. уже прямо заявлялось, что вся десятина идет в пользу епископа и клира. Дело благотворительности теперь всецело зависело от инициативы и распорядительности высших церковных иерархов. Впрочем, подобные примеры были редкими, а дело церковной благотворительности пошло под уклон. Римские Папы редко давали импульс к улучшению данной ситуации. Исключения были невелики. Так, папа Пелагий в VI в. организовал в Риме первый дом для престарелых, который послужил своеобразным примером для создания при монастырях специальных помещений для престарелых и одиноких бедняков. Сикст V и Иннокентий XII устраивали общественные работы для нищих, а Клемент XI впоследствии учредил приют для малолетних преступников. В данных случаях они действовали скорее как светские владыки, и этот пример в большинстве случаев не только не был поддержан христианским миром, но и не вышел за пределы Папской области.

В Средние века некоторое распространение получили цеховое (союзное) призрение и различные виды взаимопомощи на случай болезни, инвалидности и др. Они осуществлялись в рамках цехов, гильдий, университетов, городов и др. Но здесь уместнее говорить о корпоративном самообеспечении и даже корпоративной опеке мастеров и подмастерьев в рамках цеховой организации, которая особое развитие получила в Германии*(21). Впрочем, первый опыт союзной благотворительности был связан и с рыцарскими орденами, имевшими полудуховную, полувоенную организацию. Например, орден Госпитальеров (впоследствии - Мальтийский орден) вырос на базе странноприимного дома или госпиталя, и первоначальным главным направлением его деятельности было предоставление приюта и уход за больными и ранеными пилигримами, приезжающими в Святую Землю поклониться Гробу Господню. Впоследствии орден открыл госпитали не только в Палестине и Сирии, но и

в ряде европейских городов (Марсель, Бари, Константинополь и др.). К концу XIII в. этот орден имел около 100 госпиталей. Благотворительную составляющую имела деятельность и других рыцарских орденов*(22). Затем она отошла на задний план и все более преобладала политическая, военная и экономическая составляющая. Неоднозначна для благотворительности и деятельность духовных орденов, прежде всего Доминиканского и Францисканского, относящихся к категории "нищенствующих". С одной стороны, члены этих орденов дали высокий пример аскетической жизни и помощи нуждающимся. С другой стороны, они невольно повышали авторитет нищенства как института и практически ничего не предпринимали для уменьшения масштабов этого прискорбного явления.

Отсутствие нормативных актов о бедных в раннее Средневековье не должно вводить в заблуждение и создавать иллюзию благополучия. Ни один феодал не считал своим долгом помогать своим нуждающимся подданным, но был заинтересован не допустить их голодной смерти для сохранения рабочих рук. Можно вполне согласиться с тем, что материальное обеспечение стариков, вдов, сирот и нетрудоспособных при рабовладельческом и феодальном строе имело гратисарный (от лат. - милость, облагодетельствование) характер*(23).

С начала второго тысячелетия нашей эры некоторые светские феодалы Франции и Германии стали учреждать в своих владениях больницы и приюты, которые первоначально находились под надзором епископов. Эпоха Возрождения с ее культом человека нанесла первый удар по нищенству, хотя и активизировала благотворительность частных лиц. Крестовые походы и религиозные войны при колоссальном развитии нищенства углубляли экономические кризисы и периодически возникающий голод. Центральная власть была еще слишком слаба, но уже предпринимала карательные меры в духе 80-й новеллы Кодекса Юстиниана. Таким образом, с одной стороны, внешним поводом для государственного вмешательства в дело призрения бедных стали банкротство безразборчивой раздачи милостыни, а также необычайное развитие нищенства и бродяжничества. С другой стороны, церковная благотворительность не только не сокращала масштабы этих явлений, но и отчасти способствовала им*(24).

1.2. Правовые модели общественного призрения бедных в ретроспективе (на примере Англии, Германии и Франции)

Рассматривая ситуацию в ретроспективе, можно сказать, что к концу Средневековья сложились три модели социального призрения бедных, которые олицетворяли законодательство и правоприменительная практика трех стран:

1) в Англии сложилась модель государственного призрения;

2) в Германии система призрения бедных организовывалась в основном по региональному (муниципальному) принципу;

3) во Франции сложилась смешанная модель социального призрения.

Англия. Первые позитивные сдвиги на законодательном уровне в организации государственного призрения произошли в Англии, приоритет которой в этой части единодушно признается практически всеми исследователями*(25). В Англии государство ранее, чем где-либо, начало регламентировать помощь бедным, а "обязанность давать призрение" именно там впервые получила практическое воплощение. По мнению крупного английского ученого Т. Фауля, организация местного самоуправления а Англии в значительной степени развилась из законодательства о призрении бедных и в таком, хотя и несколько видоизмененном виде, просуществовало до начала XX в.*(26)

Первоначально вся государственная политика шла в духе 80-й новеллы Кодекса Юстиниана, а затем и постановления Турского собора. Еще статут короля Эгберта 827 г. обусловливал оказание помощи бедным невозможностью найти работу. Закон короля Ательстана 924 г. гласил, что если у человека нет господина, то его должно назначить народное собрание. Тем самым проводилась идея господского попечительства. Король Кнут в 1017 г. повелел каждому жить в сотне и под ее поручительство. Таким образом, до норманского завоевания 1066 г. призрение бедных возлагалось на семью и на соседей. Впрочем, создавались и автономные благотворительные заведения под надзором епископов.

Затем первенство перешло к церкви, которая первоначально тратила три десятых

своих доходов на благотворительность. Известность получил открытый в Кентербери в 1084 г. дом милостыни для бедных. Ситуация резко изменилась с секуляризацией церковных земель и началом ликвидации аббатств, приорств и монастырей (1532-1536 гг.), что лишило церковь возможности призревать бедных. В этой ситуации на первые роли выходит государство. Но еще до этих процессов влияние королевской власти на борьбу с бедностью все более усиливалось. В 1360 г. нищенство запрещается, законы 1349 и 1388 гг. запрещают милостыню для трудоспособных, а также прикрепляют бедных и нищих к месту их рождения или последнего проживания. В этих достаточно жестких законах не только намечались карательные меры, но и определялось место призрения как место рождения или жительства. Это привязка была настолько явной, что законом 1405 г. запрещалось не только уходить в город на заработки, но и отдавать детей сельских жителей на обучение к городским ремесленникам. В этот период происходил и генезис профессиональной благотворительности. В частности, в 1454 г. был организован приют для старых моряков в Лондоне.

В Англии борьба с бродяжничеством была тесным образом связана с созданием рынка труда, что стало возможным только вследствие начатого при Тюдорах (1485-1603 гг.) огораживания. Вырванные из своей социальной среды и лишенные традиционного жизненного уклада крестьяне законодательно принуждались к наемному труду в течение почти двух веков. К. Маркс назвал систему этих актов "кровавым законодательством против экспроприированных"*(27). Они снискали всеобщее осуждение в последующей научной литературе*(28). Отметим, что эти законы были направлены на то, чтобы приобщить к труду бездомных и бродячих бедных. Сами эти "бродяги" стали неизбежным следствием политики огораживания и сгона крестьян с земли в целях развития овцеводства. По некоторым данным, только во второй половине XVI в. по этим законам было осуждено до 80 тыс. человек. Формально королевская власть боролась против обезлюдения земель вследствие огораживания, но фактически эти мероприятия позволили в некоторой степени перестроить социальную инфраструктуру под происшедшие экономические изменения. В этот же период прошло становление мануфактурное производство и началось развитие фабричной промышленности. Вопрос принуждения бедных к труду был одним из ключевых в судьбе английской экономики. Именно дешевизна рабочих рук позволила совершить рывок английской промышленности, несмотря на то что в техническом отношении она значительно отставала от континентальной, в частности германской. В хрестоматийной балладе Г. Делоне о мануфактуре Джека из Ньюбери даже названа дневная зарплата детей, щипающих шерсть, - пени в день. По данным исследователя П. Боудена, к началу XVII в. работник в год мог заработать максимум 10 фунтов 8 шиллингов, тогда как на содержание семьи в нормальный по урожайности год требовалось минимум 11-14 фунтов стерлингов в год. С учетом того что регулярную работу имело меньшинство, можно понять, насколько плачевным было материальное положение рабочих и насколько масштабной была бедность*(29).

Названные законы еще называли "законами против бродяг и нищих", начало которым положил акт 1495 г. Одновременно он продолжил череду законов, запрещающих нищенство, что подчеркивает их полицейский характер. По авторитетному мнению П.Ф. Ашротта, "единственной руководящей мыслью при этом было - защитить общественную жизнь от полчищ нищих"*(30). Закон Генриха VIII 1530-1531 гг. напоминал церковным приходам об обязанности призревать местных нищих, но эта обязанность была скорее морального характера. Впрочем, судьям, шерифам и мэрам вменялось в обязанность разыскивать престарелых и нуждающихся и распределять их по приходам, где они должны были проживать на благотворительные средства. Просить милостыню разрешалось только нетрудоспособным нищим, имеющим специальный патент, выдаваемый мировым судьей. В.А. Гаген считал, что этот закон стоял на грани между полицейскими мерами и попечительской деятельностью государства*(31). Среди "удалых бродяг" своим интеллектуальным уровнем выделялись "бродяжничающие студенты Оксфордского и Кембриджского университетов", которые таким нехитрым образом добывали себе средства на обучение и пропитание.

Переломным стал Закон 1535-1536 гг., который передавал содержание бедных на милость прихода. Неспособным к труду выдавались средства из добровольных пожертвований, сбор которых должны были стимулировать местные власти и церковные старосты. Трудоспособным бедным должна была предоставляться работа. Впрочем, задержанному в третий раз нищему полагалась смертная казнь. Акт 1547 г. предписывал

уклоняющихся от работы бедняков передавать в рабство, а также клеймить и даже предавать смертной казни. Одновременно законом 1551 г. началась активизация позитивных мер в отношении бедняков. Он предполагал выделять двух лиц для сбора пожертвований в пользу бедных из числа уважаемых прихожан. К этому процессу были подключены епископы, а затем и судьи. В дальнейшем верховная власть наделила прерогативой местные органы и судей выдавать патент на нищенство, но только за пределами приходов, излишне обремененных бедными.

Наиболее выдающимися актами были елизаветинские Закон о ремесленниках 1562-1563 г., Закон 1572-1573 гг., а также Закон о бедных 1601 г. Первые два из них сделали труд обязательным для всех лиц с 12 до 60 лет, не имеющих средств к существованию. Патенты на нищенство по общему правилу отменялись, а не имеющим работы беднякам запрещался переход в другую местность. За рецидив нищенства полагалась смертная казнь, но у судей впервые появилось право после безуспешных уговоров облагать налогами всякое лицо, живущее в округе, и ведать расходованием этих налогов в интересах бедных. Бедняки были обязаны работать за любую плату, которую им удалось получить, и только те, кто ее не мог получить, имели право на вспомоществование. При этом ежегодно государственные должностные лица, прежде всего судьи, должны были устанавливать максимальный размер заработной платы в отдельных местностях и для отдельных профессий. Ориентиром для этого служил прожиточный минимум в данной местности. Закон о ремесленниках был отменен только в 1813-1814 гг.

Закон о бедных 1601 г., который получил название "Великая хартия милосердия", определял, что здоровых бедняков следует принуждать к труду с целью отработки их содержания, которое предоставлял церковный приход. Его основной смысл сводился к тому, что мировые судьи должны были назначать надзирателей за бедными. В свою очередь эти надзиратели должны были собирать средства путем обложения налогом обывателей, священников и иных лиц в таком размере, который они сочтут нужным. Таким образом, был легализован налог в пользу бедных. Кроме того, впервые было четко разделено открытое призрение (на дому) и закрытое призрение (в публичных учреждениях). Первоначально преимущество отдавалось первому. Англо-венгерский экономист и социолог К. Поланьи назвал Законы 1562-1563 гг. и Закон 1601 г. "общенациональным кодексом о труде"*(32). Но эффективным этот "кодекс" назвать нельзя. Сессии мировых судей, которые обычно устанавливали размер заработной платы, повышали ее периодически и в недостаточной мере, тогда как цены на хлеб росли постоянно. При этом динамика пересмотра заработной платы нередко отставала в разы, что не сокращало масштаб бедности. Действие Законов 1562-1563 гг. распространялось только на заработную плату рабочих традиционных профессий, т.е. унаследованных от Средневековья. Король Яков I, сын печально известной Марии Стюарт, распространил эту систему на рабочих всех остальных профессий, прежде всего мануфактурных, но их оплата оставалась официально не установленной*(33). После этого неоднократно принимались законы о наказании нищих и бродяг, а в 1610 г. в каждом графстве должен был быть создан исправительный дом для бедных, где труд выступал в качестве наказания. При этом принуждение нищих к труду не имело особого успеха, т.к. этот труд им никто не предоставлял. Закон о бедных был отменен только в 1834 г.

Апогеем непродуманности государственных мер по борьбе с бедностью стал Закон (Акт об оседлости) Карла II 1662 г., запрещавший бедным отлучаться из своего прихода. Его целью была защита наиболее благополучных церковных приходов от наплыва бедных, для чего вводилось "приходское крепостное право", затруднявшее перемещение работников. Более того, если местные власти подозревали, что человек мог впасть в бедность, то они имели право в 40-дневный срок отослать его по прежнему месту жительства. Это было своеобразное "вторичное крепостное право", а по меткому выражению Т. Фауля, второй попыткой довести рабочий класс до рабства*(34). Страстное желание местных властей избежать тяжести налога в пользу бедных привело к массовой высылке всех потенциальных бедняков, что еще больше увеличило число бродяг, которых никто не хотел призревать. Наиболее одиозные положения этого закона были отменены только в период с 1795 по 1872 г.

Предоставление нищим работы начало реально осуществляться с 1697 г., когда по инициативе Д. Кэри был создан первый работный дом. Об этих домах подробнее будет сказано в следующем разделе. Д. Локк стал автором идеи создания в 1696 г. первой рабочей

школы для бедных детей, где совмещались функции призрения, образования и трудовой помощи. Закон 1722 г. сделал закрытое призрение в работных домах практически единственной формой призрения нуждающихся, допуская только в исключительных случаях выдачу пособий беднякам, живущим вне таких домов. В дальнейшем основные мероприятия правительства сводились к увеличению расходов на призрение бедных и усилению чиновничьего контроля за расходованием этих средств. Наиболее важен в этом контексте Акт Джилберта 1782 г., допускавший дотации к заработной плате только в качестве дополнения к положительному законодательству и в установленных им случаях.

Набравшая быстрые темпы развитие вследствие промышленной революции английская экономика требовала свободного рынка труда и его расширения за счет бродяг и нищих. В этой связи альтернатива 1795 г., касающаяся правового регулирования оплаты труда и предотвращения нищеты, имела судьбоносное значение для всей системы экономических отношений. В 1795 г. смягчается Акт об оседлости, что открывает прямой путь к более свободному перемещению бедняков в поисках работы. Выбор законодателя в этой связи был невелик: либо расширение Закона о ремесленниках 1562-1563 гг. и включение в него пункта о ежегодном установлении минимального размера заработной платы (так называемого Билль Уитбреда), либо расширение Закона о бедных 1601 г. и включение в него условий о доплате до прожиточного минимума всем "работающим беднякам". В пользу последнего варианта свидетельствовал Закон 1722 г., допускавший выдачу пособий беднякам, живущим вне работных домов. Принципиальное значение имел так называемый Закон Спинхэмленда 1795 г., о котором в экономической литературе высказывалось единодушно отрицательное мнение. 6 мая 1795 г. мировые судьи графства Беркшир, собравшиеся в Спинхэмленде (отсюда название закона) постановили, что в дополнение к заработной плате беднякам следует выдавать денежное пособие в соответствии со специальной шкалой, привязанной к ценам на хлеб. В силу этого устанавливалась доплата к заработной плате в виде пособия всем "трудолюбивым людям и их семействам" с учетом колебаний цен на хлеб за счет средств, собранных путем налогообложения. Отметим, что первоначально выплата такого пособия предполагалась только нетрудоспособным лицам, что было правильно, а с 1796 г. нормы закона распространялись и на работающих по найму. При этом налоговый гнет на все население существенно возрос, а доплаты никогда не успевали за реальным ростом цен на хлеб. Авторы закона исходили из того, что заработная плата многих работников в условиях роста цен на хлеб не позволяет им даже поддерживать физического существования, что было чистой правдой. Таким образом, нуждающимся работникам обеспечивался минимальный доход независимо от размера заработка. Вслед за этим в 1799-1800 гг. принимается антипрофсоюзное законодательство. В итоге уровень заработной платы был понижен даже относительно прожиточного минимума, что стало, по сути, субсидированием работодателей со стороны общества. Г. Спенсер назвал это "эрзац-зарплатой", а в официальных актах фигурировал термин "денежное пособие". Вероятно, по правовой природе это было нечто среднее между компенсацией и социальной выплатой. В итоге "страшное сорокалетие" 1795-1834 гг. ознаменовалось ослаблением материальных стимулов к труду, а провозглашенное "право человека на жизнь" независимо от результатов труда означало право на нищенское существование и порождало массовый пауперизм. Пособие рабочим формировалось в основном за счет уменьшения их законных заработков и в виде налогов перекладывалось на все общество. Все это снижало заработную плату до уровня физического выживания лиц наемного труда. Отсюда невероятный рост производства при полунищем существовании широких масс работников. Это также лишало работников стимулов к труду, т.к. основная масса их получала минимальный заработок с фиксированными доплатами за счет государства. Очевидно, что смешение трудового права и права социального обеспечения дало самый неблагоприятный результат, тогда как для работающих лиц существенно эффективнее были бы законодательные меры по увеличению заработной платы до прожиточного минимума. Это необходимо учесть и в ходе реформирования российского социального законодательства. На примере этого закона видно расхождение между самыми благими побуждениями гуманнейших людей своего времени и губительными последствиями необдуманного социального реформирования*(35).

Закон 1801 г. восстановил помощь бедным на дому, позволяя получать им некоторые денежные средства в период болезни или временной нужды. Ряд законов о призрении

умалишенных (1828, 1845, 1891 гг.) означал поворот к гуманному обращению с ними, когда по сути тюремный режим в домах для умалишенных заменялся медицинским обслуживанием.

По мнению К. Поланьи, все названные законы защитили общество от превращения труда в фактор производства саморегулируемой рыночной экономики, продаваемый за заработную плату. Он писал: "Труд - это лишь другое название для определенной человеческой деятельности, теснейшим образом связанной с самим процессом жизни, которая, в свою очередь, "производится" не для продажи, а имеет совершенно иной смысл: деятельность эту невозможно отделить от остальных проявлений жизни, сдать на хранение или пустить в оборот... Товар под названием "рабочая сила" невозможно передвигать с места на место, использовать, как кому заблагорассудится, или даже просто оставить без употребления, не затронув тем самым конкретную человеческую личность, которая является носителем этого весьма своеобразного товара"*(36).

В 1834 г. в Англии проводится коренная социальная реформа, следствием которой стала создание специального центрального органа во главе с комиссаром. В 1871 г. этот орган реорганизуется в Ведомство местного управления во главе с президентом на правах министра. Главными фигурами этого управления стали инспектора и чиновники для контроля по сметной части. Закон Спинхэмленда был отменен, а также были сняты значительные ограничения по передвижению безработных и нуждающихся внутри страны. В 1836 г. принимается Закон о приходском обложении, который четко определил источник средств для общественного призрения. Наконец, в 1867 г. основные расходы с приходов были перенесены на более крупные единицы - союзы. В 1905 г. впервые вводится попечение о безработных, которое осуществлялось в пределах имеющихся частных средств и не влекло потери избирательного права.

В начале XX в. в Англии сложилась довольно стройная система помощи бедным, которая находилась первоначально в ведении местных органов власти. С некоторыми изменениями она сохранилась до сегодняшнего дня. Примечательно, что в 1915 г. был впервые введен государственный контроль за размером квартирной платы, который просуществовал до 1957 г. После некоторого перерыва в 1965 г. он был снова восстановлен. В межвоенный период широкое развитие получили благотворительные общественные организации. Особое значение имели доклад лорда У. Бевериджа 1942 г., а затем и программа "Полная занятость в свободном обществе". Он пропагандировал принцип "национального минимального стандарта" материального обеспечения населения как основы всей системы социального обеспечения. Он прямо назвал то, что считал великим социальным злом: нужда, болезни, нищета и невежество. Основой изменений должно было стать сотрудничество индивидуума и государства. За счет последнего предлагалось полностью платить только семейные пособия. В 1944 г. было создано Министерство пенсий и социального страхования, что позволило централизовать управление социальной сферой. В 1945 г. принимается Закон о семейных пособиях, в 1946 г. - Законы о службе национального здравоохранения и о национальном страховании, а в 1948 г. - Закон о национальном вспомоществовании. Согласно последнему из них вспомоществование было изъято из ведения местных властей и передано Национальной комиссии вспомоществования. При этом сохранилась проверка нуждаемости лиц, обратившихся за семейными пособиями, а затем и за пенсиями престарелых. Медицинское обслуживание осуществлялось за счет средств государства, как и выплата пособий на детей. В середине 60-х гг. XX в. размер социальных пособий был существенно повышен. Среднее образование предоставлялось кроме закрытых частных школ также за счет государства, а до конца 60-х гг. школьникам выдавались и бесплатные завтраки. Благотворительность осуществлялась почти исключительно общественными организациями и частными лицами, а государственное вмешательство сводилось в основном к его правовому стимулированию за счет уменьшения налоговой нагрузки, предоставления льгот и др. В 1975 г. принимается Закон о социальном обеспечении, а в 1977 г. - Закон о национальной службе здравоохранения, который с изменениями действует до настоящего времени. Национальная служба здравоохранения управляется государством и финансируется в основном за счет налоговых поступлений*(37).

К началу 80-х гг. XX в. в Великобритании сложилась достаточно обширная система государственного вспомоществования, включающая: 1) пособия без взносов, которые формально входили в общую систему социального страхования, 2) дополнительные и 3) вспомогательные социальные пособия. Начнем с категории так называемых пособий без

взносов, порядок и размер выплаты которых не зависел от предшествующей трудовой деятельности и не предполагал внесение страховых взносов со стороны работника. К числу таких пособий относились: 1) семейные пособия, выплачиваемые с 1946 г. семьям с двумя и более детьми до достижения ими 16 лет, а для учащихся 19 лет.

Размер пособия не зависел от дохода семьи; 2) пособие на воспитание ребенка, которое выплачивалось лицам, взявшим на воспитание сироту; 3) пособия для нетрудоспособных лиц (инвалидам, больным, нуждающимся в постоянном уходе, пенсионерам по инвалидности, лицам старше 80 лет); 4) пенсии ветеранам войны и семьям граждан, погибших на военной службе или утратившим трудоспособность в период боевых действий, и др. Собственно государственное вспомоществование заключалось в выплате дополнительных пособий лицам, незанятым полное рабочее время, заработок которых не достигал минимума, установленного парламентом. Эти пособия не выплачивались работающим студентам и забастовщикам. С 1966 г. система социального вспомоществования стала называться государственной программой выплаты дополнительных пособий. Две трети ее получателей составляли пенсионеры, т.к. размер пенсий многих из них не доходил до установленного минимума. К числу вспомогательных социальных пособий, выплачиваемых государством и местными органами, относились пособия и социальные услуги для малообеспеченных семей: по финансированию квартплаты; бесплатное молоко и витамины для беременных женщин и детей дошкольного возраста; бесплатное школьное питание, бесплатные медицинские услуги*(38). Эти дополнительные семейные пособия выплачиваются с учетом материального положения семей в равной сумме на каждого ребенка до достижения им возраста 19 лет.

Германия. Первые попытки организации публичного призрения бедных предпринимались еще в XV-XVI вв., причем преимущественно на уровне городов. Так, особые комиссии, которым вменялось вести списки бедных, были созданы в 1437 г. во Франкфурте, в 1522 г. в Нюрнберге, в 1533 г. в Вюрцбурге и др. В них были установлены специальные должности попечителей о бедных, однако конкретных результатов данные мероприятия не принесли. Это сопровождалось многочисленными запретами нищенства, в 1497 г. на конгрессе в Линдау нищенство официально разрешалось только старикам и калекам. Центральная власть в попечении над бедными вмешивалась только эпизодически с учетом того, что она была достаточно слаба, да и сама Германия была раздроблена на множество государств. Так, Имперский полицейский устав 1530 г. обязывал каждый город и общину самим содержать своих бедных, что было продублировано и в последующих редакциях данного Устава. Но это осталось скорее платоническим пожеланием.

Первой стала на путь организации общественного призрения Пруссия, где Указом 1684 г. забота о бедных возлагалась на общину, а на первый план выдвигалось разделение нуждающихся на способных к труду и нетрудоспособных бедных. Для первых предполагалось предоставление работы, а помощь нетрудоспособным бедным для общины становилась обязательной (указы 1701 и 1708 гг.). В 1758 г. учреждаются специальные кассы для бедных, а нищие иностранцы должны изгоняться из Пруссии. Попытка создать общегосударственную систему призрения была предпринята в 1748 г., но относительный ее успех связан с принятием Прусского общего земского права 1794 г. В нем впервые провозглашается принцип обязанности государства заботиться о всех бедных и нуждающихся. Если подданные не могли добыть средства к существованию самостоятельно, получить его от членов семьи или других частных лиц, то такие средства должны были доставляться за счет государства. Впрочем, государство только взяло на себя роль контролера за деятельностью сельских и городских общин по призрению бедных. Место призрения было связано с местом оседлости нуждающегося, но постепенно акцент был перенесен на уплату общинных сборов даже без формального членства в общине (на основании рождения или длительного проживания). В начале XIX в. в Германии уже признавалась свобода оседлости и не чинилось особых препятствий в перемещении безработных в поисках работы. Это легло в основу прусского Закона о призрении бедных 1842 г., который стал прообразом для будущего общеимперского законодательства.

Местные системы призрения отличались некоторым разнообразием. Особую известность получила так называемая Эльберфельдская система, названная так в честь небольшого города Эльберфельда. Она начала формироваться с 1800 г., а окончательно сложилась к 1852 г. Было создано городское управление о бедных, а первичную единицу

составил местный комитет. На каждого члена комитета приходилось не более четырех бедных, что позволяло придать общественному призрению строго индивидуальный характер. Для нуждающихся рабочих были предусмотрены "станции призрения", где предоставлялись питание и кров. С некоторыми оговорками эффективность такой системы признавалась многими исследователями*(39).

Наконец, в 1870 г. принимается общегерманский закон о местном призрении, который действовал вплоть до Первой мировой войны. Это был своеобразный Кодекс обязательного призрения бедных на всей территории Германской империи (кроме Баварии, Эльзас-Лотарингии и о. Гельголанд). Помимо общего имперского и местных органов призрения (местных союзов) было учреждено промежуточное звено в лице земских союзов призрения бедных. В законе были четко оговорены основания приобретения права и места осуществления призрения, порядок разрешения коллизий имперского и земельного законодательства, порядок получения и расходования средств в пользу бедных. Но германские подданные в случае нуждаемости получали публичное призрение в любом случае. Местом призрения считалось место впадения в нужду, но при этом на данной территории надо было проживать не менее двух лет, а затем этот срок был уменьшен до года. Возраст призреваемых первоначально был установлен с 24 лет, а затем был снижен до 18 лет. Период безвозмездного призрения для трудоспособных бедных равнялся 13 неделям и был увеличен впоследствии до 26 недель. Нетрудоспособные бедные содержались безвозмездно пожизненно за счет средств местных бюджетов. В юридической литературе германское законодательство о призрении бедных традиционно оценивалось достаточно высоко, хотя отмечалась некоторая его пробельность и казуистичность, порождающая бюрократическую волокиту и обширную переписку между земскими органами, а также неполный охват всех земель империи*(40).

В годы Первой мировой войны государственное призрение в Германии было централизовано и свелось в основном к натуральному снабжению нуждающихся в рамках политики своеобразного "военного коммунизма". Отметим, что этот термин был впервые употреблен в литературе в отношении воюющей Германии. Постановление имперского управления по мобилизации народного хозяйства 1918 г. предусматривало помощь безработным лицам с 16 лет наполовину из общественного бюджета, а другая половина делилась между средствами областей и общин соответственно 1/3 и 1/6. Организационная работа возлагалась на общину. Это постановление должно было действовать один год с последующей заменой страхования безработицы. Реально оно действовало до конца 1923 г. В. Каскель отмечал аналогичность этой помощи призрению бедных, в котором выплата зависит исключительно от потребности отдельного лица и производится из публичных средств*(41).

Экономический кризис и социальная незащищенность значительной части населения наравне с другими факторами привели к возникновению фашистской и национал-социалистической диктатуры как попытки разрешения социального вопроса и противоречий между трудом и капиталом. В основе фашистской альтернативы лежала попытка формирования "корпоративного капитализма", когда рабочие и работодатели принудительно объединялись государственными и партийными структурами. Первой на этот путь вступила Италия*(42), где Конференция промышленников и фашистские профсоюзы заключили договор, по которому последние стали монопольными представителями трудящихся (так называемый Пакт дворца Видони от 2 октября 1925 г.). Ниже мы остановимся на опыте Италии, который стал своеобразным примером для подражания для германских национал-социалистов. Национальная конфедерация профсоюзных корпораций Законом о правовой организации коллективных трудовых отношений от 3 апреля 1926 г. фактически включалась в государственную систему управления. Впоследствии коллективным договорам была придана сила закона, а за их нарушение предусматривалось уголовное наказание. Весной 1927 г. Большой фашистский совет принял так называемую Хартию труда, в основе которой лежала идея сотрудничества классов "во имя общих национальных интересов"*(43). Рабочие объединялись с предпринимателями в рамках фашистских корпораций, создаваемых по отдельным отраслям производства и сферам экономики. Корпорации получили право "в интересах нации" вмешиваться в хозяйственную жизнь, регулировать частную инициативу и трудовые отношения. Хартия декларировала право на материальную компенсацию в случае увольнения не по вине рабочего и другие социальные гарантии*(44).

После первых крупных банкротств в годы кризиса 1929-1933 гг. появилась идея создания Института движимого имущества (ИМИ). В 1933 г. создается Институт промышленной реконструкции (ИРИ), который через ИМИ получал контрольные пакеты акций банкротов и вновь "запускал" производство, обеспечивая эффективную занятость. В 1933-1934 гг. создаются государственные институты социального обеспечения и социального страхования. Основными из них являлись Национальный институт социального страхования (ИНПС), Национальный институт медицинской помощи (ИНАМ) и Национальный институт страхования от несчастных случаев (ИНАИЛ). Они стали составными частями гигантского перераспределительного механизма, в котором, если присоединить средства государственных банков, размещалось более 50% вкладов. Расходование средств этих организаций было связано также с общественными работами и мелиорацией сельского хозяйства. Но если данные траты хотя бы способствовали борьбе с безработицей, то финансирование ИНАИЛ войны в Эфиопии никак не связано с социальной сферой*(45). В середине 30-х гг. прошлого века в фашистских профсоюзах состояло около 4 млн. человек, половина из которых числилась в организации под названием "После работы", которая выполняла функции социальной поддержки своих членов. Она представляла многочисленные льготы и скидки при покупке ширпотреба, оказывала материальную помощь неимущим, давала ссуду под льготный процент, но это было скорее перераспределение среди работников средств, преимущественно полученных от членских взносов*(46).

Вернемся к опыту Германии после прихода к власти национал-социалистов в 1933 г. В соответствии с Законом от 19 мая 1933 г. регулирование отношений между работниками и работодателями было возложено на "уполномоченных по труду" - по одному на каждый производственный район, что составляло 12 уполномоченных для всей Германии. Практически это были отчасти чиновники, отчасти юристы, представлявшие интересы предпринимателей*(47). Закон об организации национального труда от 20 января 1934 г., известный как Рабочая хартия, поставил работников в полную зависимость от работодателей, но при сохранении прав государства неограниченно вмешиваться в эти отношения. Закон определял, что "глава предприятия принимает решения в отношении служащих и рабочих по всем вопросам, касающимся предприятий", в том числе относительно социальной поддержки. Он нес ответственность перед государством за благосостояние своих работников. Закон предусматривал, что служащие и рабочие должны платить работодателю верностью. Профсоюзы, коллективные договоры и право на забастовку отменялись.

Согласно Закону от 24 декабря 1934 г. учреждался Германский рабочий фронт (ГРФ), который теоретически заменял профсоюзы, но не являлся представительным органом рабочих. Он был построен по корпоративному принципу и включал не только рабочих, но и предпринимателей. Максимальное число его членов доходило до 25 млн.*(48). ГРФ были переданы все средства, места отдыха и другая собственность всех бывших профсоюзных объединений. С мая 1935 г. резко ограничивалось право перехода с одной работы на другую, а с июня того же года ведомство по учету занятости получило право на принудительное перераспределение трудовых ресурсов. С целью прикрепления к рабочему месту еще в феврале 1935 г. вводились "трудовые книжки". С июня 1938 г. декретируется обязательная трудовая повинность по государственному распределению, за уклонение от которой предусматривались штраф и тюремное заключение. В то же время у отбывающего повинность появилась гарантия сохранения работы, и его можно было уволить только с согласия правительственного ведомства по учету занятости. Наконец, в феврале 1939 г. в Германии вводится всеобщая трудовая провинность*(49).

Вопросами социальной поддержки малоимущих занималась организация "Сила через радость" (аналог итальянской "После работы"). Она охватывала ежегодно до 7 млн. человек. Бюджет в организации формировался за счет отчисления 10% всех взносов, выплачиваемых в Рабочий фронт. Возникает правомерный вопрос: почему немецкие рабочие, низведенные до уровня промышленных крепостных, получавшие зарплату на уровне прожиточного минимума, тем не менее, поддерживали нацизм? Определенную роль сыграла идеологическая обработка. Но главной причиной примирения рабочего класса с его положением являлось наличие у него работы и гарантии, что он ее не потеряет. Социально-обеспечительный мотив при этом являлся одним из главных. Вспоминая времена Веймарской республики, где было 6 млн. безработных, рабочие напрямую ассоциировали политическую свободу со "свободой голодать". А. Гитлер прекрасно понимал важность борьбы с

безработицей и социальной защищенности работников. Ему принадлежит фраза: "Если строительство автобана потребует вдвое меньше труда, я просто удвою его протяженность"*(50). В этой связи свертывание демократии и даже упразднение профсоюзов окупились занятостью полную рабочую неделю*(51).

После завершения Второй мировой войны Западная Германия приступила сначала к восстановлению разрушенного хозяйства, а затем к построению "государства всеобщего благоденствия" в его социал-демократической интерпретации. В 1969 г. Правительство ФРГ приняло решение о создании Социального кодекса, основной задачей которого должно было являться объединение на основе общих принципов в одном кодифицированном нормативном правовом акте действующего социального законодательства*(52). Это решение было реализовано в многотомном Социальном кодексе, каждый том которого посвящался отдельным видам социального обеспечения и страхования. Например, том V 1988 г. Социального кодекса регулирует страхование по болезни, том VI 1989 г. - пенсионное страхование по старости.

Государственное социальное обеспечение в Германии является одним из самых развитых и эффективных в мире. Так, семейные пособия малоимущим семьям выплачиваются до достижения ребенком возраста 27 лет. Наравне с Нидерландами это самый большой возраст для подобных пособий.

Франция. Во Франции король Людовик Святой ордонансом 1230 г. предписал арестовывать и ссылать всех праздношатающихся. В то же время в 1254 г. каждая община обязывалась вести свои списки бедных и призревать их под контролем королевских комиссаров. Почти одновременно Людовиком Святым было учреждено убежище для слепых, которое просуществовало до начала XX в. В 1251 г. вводится система наказаний за прошение милостыни от 4 дней тюрьмы за первый случай до клеймения раскаленным железом за третий. Запрет нищенства впоследствии повторялся неоднократно, но его эффективность была крайне невелика. Между тем, нищие постепенно становились угрозой общественной безопасности. В. Гюго в романе "Собор Парижской богоматери" не очень сильно преувеличивал засилье парижского "дна", в котором сложилась своеобразная иерархия нищих во главе со своим "королем". Франциск I в 1516 г. пытался упорядочить дело призрения бедных, но безуспешно. В 1535 г. этот король предписал взимать в пользу нуждающихся Парижа специальный налог, а в следующем году на приходы возлагалась обязанность содержать неспособных к труду бедняков. Наконец, в 1543 г. парижский парламент своим решением открыл переход от добровольного призрения к обязательному и от последнего к налогу в пользу бедных. Муленский эдикт 1556 г. уже прямо возлагал на города и местечки обязанность содержать бедных, что было подтверждено королевским ордонансом 1586 г., но они так и остались "мертвой буквой".

В этот же период госпитали для больных и увечных начали впервые передаваться от церкви на попечение общины. В 1612 г. при Марии Медичи создаются особые учреждения, ставшие прообразом будущих "депо", где мужчины должны были молоть хлеб на ручных мельницах, а женщины и дети - прясть шерсть и заниматься другими легкими работами за кров и пропитание. В 1656 г. в Париже учреждается Главный госпиталь, который стал выполнять комплексные функции богадельни, приюта, собственно госпиталя, а отчасти и рабочего дома. Он был рассчитан на 6 тыс. человек, а подобные учреждения должны были создаваться и в других крупных городах*(53). Впрочем, их число было крайне мало, а смешанный состав из трудоспособных нищих, стариков, больных и детей не позволил организовать их правильную работу. К тому же для помещения в них требовался ценз оседлости от 5 до 10 лет.

Бессилие короны в борьбе с нищими приводило к достаточно экзотическим мероприятиям. Например, в 1719 г. 500 нищих выслали в колонию в Северную Америку. В 1777 г. вышел ордонанс, согласно которому все мужчины в возрасте с 16 до 60 лет, не имевшие каких-либо занятий и средств к существованию, высылались из Парижа и определялись на каторжные работы и галеры*(54). В 1767 г. образуется новый "депо" для призрения нищих.

Великая Французская революция 1789 г. внесла новые начала в общественное призрение. Уже на заседании национального собрания 17 июня 1789 г. первой своей задачей оно объявило устранение бедственного положения страны и облегчение материальной нужды населения. Декретом от 20 апреля 1790 г. предписывалось выдавать

пособия бедным за счет средств бюджета. С начала того же года начал действовать Комитет о нищенстве, разработавший ряд законопроектов, направленных против нищеты. Статья 2 Декларации прав Человека и Гражданина 1789 г. гласит: "Цель любого политического объединения состоит в соблюдении и защите естественных и неотъемлемых прав человека. Свобода, собственность, социальное обеспечение, свобода слова и политической оппозиции - составляют данные права". Конституции 1793 г. определяла: "Общество должно содержать неимущих граждан либо предоставлением работы, либо материальной помощью тем, кто нетрудоспособен" (ст. 21). В статье 1 Конституции Франции проводилась мысль о том, что должно быть создано одно общее учреждение по социальному обеспечению, деятельность которого была бы централизована и охватывала всю страну. В 1794 г. был принят закон об организации публичного призрения, где провозглашалось право бедного на необходимую помощь со стороны государства в случае нуждаемости. Впрочем, он действовал недолго, и уже декретами 1795 и 1796 гг. приоритет отдавался частной благотворительности, а государственное вмешательство должно было осуществляться только в виде примера.

Франция стала пионером в принятии закона о пенсионировании лиц, прекративших служебную деятельность (1790 г.). Первоначально это касалось узкого круга работников государственной администрации и военных, получавших пособие по старости (с 60 лет) или по инвалидности за счет средств бюджета. В 1803 г. Наполеон подтвердил этот закон, а затем создал в Париже Дом инвалидов, где император и был впоследствии похоронен. Французское законодательство отличалось относительной разрозненностью и множественностью актов, регламентирующих призрение отдельных категорий нуждающихся. В 1793 г. принимается первый закон о призрении детей, согласно которому при незначительном заработке родителей им доплачивались субсидии. Он касался также вопросов поддержки вдов и стариков. В 1811 г. принимается закон об устройстве беспризорных детей, надзор за которыми после реставрации монархии в 1817 г. был передан департаментам. Старый наполеоновский закон подтвердил племянник первого императора Наполеон III в 1869 г. В 1808 г. были возрождены "депо", которые получили презрительное название "склады для нищих". Вскоре от них отказались, и органы публичного призрения сосредоточились на его открытых формах, прежде всего на дому, по месту жительства. Для нищих-рецидивистов осталось уголовное наказание в виде лишения свободы.

Революция 1848 г. сначала восстановила право на публичное призрение, а затем оно было отменено. Рабочие получили возможность создавать системы добровольного социального страхования, а закон 1869 г. определил круг клиентов публичного призрения, возложив обязанность его осуществления на департаменты. Этот закон касался прежде всего содержания умалишенных и подкидышей. В 1886 г. в структуре Министерства внутренних дел образуется дирекция социальной гигиены и публичного обеспечения, имевшая на местах сеть инспекторов. Она осуществляла общий надзор за общественной благотворительностью и непосредственно управляла богадельнями и домами для нищих. Но основная нагрузка была возложена на муниципальные учреждения общин.

Наконец, в 1893 г. законодательно вводится оказание бесплатной медицинской помощи всем нуждающимся в ней. Плата за ее оказание должна была осуществляться из средств муниципальных советов коммун*(55). Важное значение имел закон 14 июля 1905 г. о призрении престарелых, немощных и неизлечимо больных, не имевших средств к существованию, который, по сути, завершил формирование системы социальной поддержки данной категории лиц.

Для предоставления бесплатных услуг по призрению клиент должен иметь французскую национальность, возраст свыше 70 лет, отсутствие средств к существованию и быть неспособным заработать их своим трудом. Неизлечимая болезнь или немощь должны были подтверждаться медицинским заключением. Расходы делили между собой государство, департамент и община. Допускалось получение пенсий на дому, если в данной местности отсутствовала богадельня или нуждающийся помещался в частное учреждение. Этот закон ввел достаточно противоречивую конструкцию, когда помощь таким лицам гарантировалась, а государство брало обязанность ее осуществить. Между тем, нуждающийся не имел права на оказание такой помощи, но у него были "основания" для ее получения. Даже этот прогрессивный закон, скорее по идеологическим мотивам, не содержал конструкции права бедного на призрение*(56). Отметим, что в соседней Бельгии в 1901 г. для аналогичной

цели был создан особый фонд, взносы в который перечисляли и государство, и отдельные провинции.

После Первой мировой войны законы 1919 и 1924 гг. предполагали государственные пенсии ветеранам боевых действий и госслужащим. Ухудшение демографической ситуации в ходе войны повлияло на принятие закона 1917 г. о помощи многодетным семьям, имеющим более четырех детей (трех - для вдовцов и двух - для вдов). Закон 1919 г. ввел два вида публичного призрения детей: под покровительством публичной власти в приютах и под опекой публичной власти для "трудных" подростков, которые помещались в публичные убежища за совершение правонарушений. В межвоенный период во Франции сложилась достаточно стройная система обеспечения средств к существованию в случае нужды путем государственной помощи на началах благотворительности. После завершения Второй мировой войны и в условиях активизации левых сил прошла социальная реформа 1945-1946 гг. Термин "Социальное обеспечение" был закреплен в Конституции Французской Республики 1946 г. (ст. 22): "Каждый имеет право на социальное обеспечение; реализацию своих экономических, социальных и культурных прав в целях свободного развития личности...". По закону 1946 г. семейные пособия были существенно увеличены и включали несколько категорий: по материнству; семьям с одним кормильцем и др. В 1967 г. создается Национальная касса по выплате семейных пособий. Вводились новые пособия на сирот, инвалидов, несовершеннолетних. Наряду с социальным страхованием государственное вспомоществование играло важную роль в осуществлении распространенной в 60-е гг. XX в. концепции "государства всеобщего благоденствия". Это сочеталось с бесплатной для бедных медициной, при господстве страховой медицины, с бесплатным средним и в значительной части высшим образованием. Пособие по беременности и родам уже с 1971 г. составляло 90% дневной базовой заработной платы. Размер пособия семьям с одним кормильцем доходил до 50% базовой ставки.

Ордонанс 1967 г. ввел систему государственного вспомоществования безработным, лишенным средств к существованию либо имеющим незначительный доход. Критерий "незначительности" определялся на уровне префектуры. Нуждаемость подлежала доказыванию, но пособие не ограничивалось сроками выплаты. При этом оно снижалось на 10% каждый год при нетрудоустройстве*(57). Принципиальный характер имел закон от 1 января 1988 г. о минимальных доходах, о борьбе с нищетой и о социальных и профессиональных льготах. Согласно ему отдельным видом социальной помощи выступает минимальный социальный доход (RMI) - общественная программа поддержки социально незащищенного населения. Она предоставляется каждому, кто не может обеспечить себе доход на уровне прожиточного минимума. В настоящее время этот вид социальной помощи получают 2 млн. человек, если считать супругов и детей. Пособие было предназначено для содействия в поисках работы по специальности или возвращению к ней, что придает ему новаторский социальный характер. Получателями такого пособия могут стать не только французы, но и длительно живущие во Франции иностранцы, способные подтвердить этот факт. Пособие выплачивается лицам, достигшим 25 лет, или моложе, если на их попечении находится, по крайней мере, один ребенок. Обязательное условие получении пособия - соответствие определенным требованиям, предъявляемым к соискателю. Прежде всего это готовность участвовать в мероприятиях по социальной реабилитации и адаптации, курсах по профессиональной и образовательной переподготовке и т.д. Как правило, основной круг получателей социальной помощи - семьи с незначительным доходом, больные и престарелые лица, не достигшие пенсионного возраста, беженцы и др. Обычный срок предоставления социальной помощи - три месяца, которые могут быть продлены в случае необходимости до года. Размер ежемесячных необлагаемых налогом денежных выплат дифференцирован в зависимости от числа членов семьи - от 398 евро на одного человека до 994 евро на семью из двух родителей с тремя детьми. За исключением ограниченного числа пособий, расходы на социальную помощь финансируются государством и распределяются через кассы семейных пособий. Однако часть финансовых обязательств находится в ведении муниципалитетов: это касается вопросов предоставления и распределения социальной помощи.

В настоящее время Франция обладает одной из наиболее развитых систем публичного призрения бедных и пособий нуждающимся. По доле социальных затрат на душу населения в Евросоюзе она отстает только от Нидерландов, Бельгии и Дании. В конце 90-х гг. прошлого

века уже около трех четвертей французских семей пользовались помощью государства, а система семейных пособий отличается большим разнообразием (28 видов) и разветвленностью. Около 15% социальных выплат имеют нестраховой характер, причем около 6% приходится на семейные пособия. Их целью являются материальная поддержка семьи и достойное воспитание детей через уменьшение бремени семейных расходов и снижение социального неравенства. Отметим, что бюджет национальной кассы семейных пособий превышает расходы на оборону страны*(58). Семейная политика заключается в том, чтобы помочь родителям успешно сочетать воспитание детей и работу. Поэтому значительные суммы, предоставляемые в качестве социальных пособий на малолетних детей, предназначены для того, чтобы либо уменьшить расходы семьи на няню, либо дать родителям возможность самим обеспечить присмотр за детьми.

Выплата пособий родителям на воспитание детей вне зависимости от наличия у них собственных средств назначается, если один из родителей, имеющий стаж работы не менее двух лет, решает прервать работу для воспитания детей в возрасте до трех лет. На помощь семье для няни по уходу за детьми также выделяется помощь (до исполнения ребенку шести лет). Существуют также ежемесячные выплаты в качестве пособия на ребенка дошкольного возраста для категории малоимущих. Существуют и другие специфические виды помощи. Например, пособие к началу учебного года, выплачиваемое семьям с низким доходом, и семейная надбавка, выплачиваемая многодетным семьям с детьми старше трех лет. Выплачивается также поощрительное пособие для женщин, желающих вернуться на работу. Оно также выплачивается не имеющим дохода женщинам, ищущим работу, в том числе получающим минимальные социальные пособия (пособие на трудоустройство, надбавка одинокому родителю, пособие вдовам), а также женщинам, получающим специальное пособие солидарности или пособие на трудоустройство. Кроме того, в случае возобновления работы временно сохраняется пособие по уходу за ребенком. Этот порядок предусматривает получение совокупно как пособия, так и дохода от трудовой деятельности в течение двух месяцев при возрасте ребенка от 18 до 30 месяцев и призван облегчить возвращение женщины на работу, сокращая время ее отсутствия на рынке труда.

Важную роль имел закон 1948 г., связавший получение квартирных пособий с размером квартплаты, заработной платы и числом комнат на одного члена семьи. В настоящее время во Франции существуют законы, регулирующие рынок социального жилья, которое предоставляется на льготных условиях отдельным категориям граждан. Особое внимание уделяется предоставлению жилья и льгот при его приобретении молодым семьям, родителям-одиночкам и холостякам, а также обеспечению жильем престарелых и инвалидов. Социальное жилье во Франции предоставляется в форме аренды. Во Франции 45% таких квартиросъемщиков получают жилищные пособия. Семьям с низкими доходами выдаются субсидии на оплату арендуемого жилья. Во Франции существует закон, принятый в 1990 г., по которому ни один квартиросъемщик не может быть выселен, не получив финансовой помощи для погашения своей задолженности по квартплате. Суды, рассматривающие такие дела, могут продлевать сроки выселения до трех лет, если квартиросъемщик не может переселиться в приемлемое по цене и качеству жилье. Следует отметить, что во Франции на приобретение жилья и его бесплатное (льготное) содержание ежегодно выделяется 1,9% ВВП. По действующему законодательству в каждой комплексной застройке должно выделяться, как минимум, 20% под социальное жилье. Согласно новому законопроекту*(59) с конца 2008 г. наиболее нуждающиеся категории - собственно бездомные, а также низкооплачиваемые работники и матери-одиночки - смогут добиваться предоставления жилья через суд. С начала 2012 г. такое же право получат те, кто живут в ветхом и неприспособленном жилье. Благодаря такой законодательной инициативе право на жилье во Франции окажется на одном уровне с правами на другие формы государственного социального обеспечения, такие как образование и здравоохранение. Аналогичное право в мире предусмотрено пока только в Шотландии, где в 2003 г. был принят Акт о бездомных. Однако из проекта закона остается неясным, в каких именно судах можно будет требовать предоставления жилья и кто конкретно в конечном счете будет обязан обеспечивать им нуждающихся*(60).

Понятно, что социальное жилье - это далеко не дворцы и в своей основе составляют общественные строения, незатейливо называемые "дома с умеренной платой за жилье", в которых селились рабочие и выходцы из других стран, в которых ощущалась острая

необходимость во время бурного экономического развития в 50-70-х гг. прошлого столетия. В 80-х гг. XX в. потребность в дешевом труде стала снижаться, а затем совсем отпала, и люди оказались фактически на улице. А еще через 15-20 лет подросли их никому ненужные дети. Таким образом, новые и новые волны молодых искателей лучшей жизни продолжают захлестывать страну. Так образуются безликие социальные кварталы с их обитателями, лишенными корней, традиций, образования и, как следствие, будущего, которые превратились в очаги социальной напряженности. События осени 2005 г., когда Париж фактически оказался на осадном положении стараниями молодых поджигателей из социальных пригородов, заставили общественность ЕС задуматься: ведь неизвестно, какие еще сюрпризы принесут социальные кварталы больших городов. Никаких конкретных широкомасштабных мер пока еще не было предпринято, но, по крайней мере, появилось понимание того, что к социальным вопросам необходимо подходить комплексно: само по себе предоставление крыши над головой, увы, еще ничего не решает.

Реформы социальной сферы 1993 и 2003 гг. были направлены на снижение государственных расходов, частичную приватизацию социальной сферы, реорганизацию социального обеспечения на страховых началах. Но вышеперечисленные проблемы сложно решить только при помощи очередной реформы системы социального обеспечения. Возможно, встанет вопрос о корректировке имеющейся модели социальной интеграции. Во Франции обосновалось до 80% всех выходцев из Алжира и Марокко, ныне живущих в Европе. При этом постоянную работу имеют лишь немногим более 40% всех выходцев из стран Магриба, Центральной Африки и Ближнего Востока, но на их долю приходится более трети фиксируемых в стране правонарушений. Возникает вопрос о том, могут ли иммигранты претендовать на равное с коренными жителями страны социальное обеспечение, образование, получение жилья и участие в общественной жизни. Международное право дает положительный ответ, а принятая 1 мая 2006 г. Директива Европейского союза о свободе перемещения призвана снять при соблюдении некоторых условий все еще оставшиеся ограничения на социальное обеспечение иммигрантов. Для сравнения отметим, что продуманная политика иммиграции и интеграции может быть экономически благоприятной для системы права социального обеспечения. Например, на территории США и Канады средний иммигрант получает меньше социальных выплат и платит больше налогов и взносов, чем представители коренного населения*(61). Большинство населения развитых стран считает, что социальное обеспечение должно распространяться на всех законно проживающих на их территории независимо от их срока пребывания, гражданства и размера экономических затрат.

Между тем, есть и другая точка зрения, не совсем политкорректная, но не имеющая отношение к национализму и расизму. Согласно ей все названные права проистекают не из самой человеческой природы, а из гражданского статуса человека. Напомним, что известные отечественные юристы С.С. Алексеев и М.В. Баглай также предлагали отнести социальные права к правам граждан конкретного государства, а не к естественным правам. И это не противоречит идеям свободы, столь укорененным во Франции. Не случайно словом "общество" (societe) во французском языке обозначается любое добровольное объединение, включая даже фирмы и компании. Общество - это совокупность граждан, имеющих обязательства друг перед другом, социальный организм, в котором права неразрывно связаны с обязанностями и немыслимы без последних. До сих пор Франция шла по иному пути. Иммигрантам предоставляется практически бесплатное жилье, выделяемое из расчета 12 кв. м на человека, включая детей. Помимо этого выплачивается минимальное пособие, RMI, которое получают даже те, кто нигде и никогда не работал. Это 390 евро в месяц. Пособие на ребенка - 160 евро в месяц. В Правительстве за соблюдение этих норм отвечает специальный член кабинета - министр по делам равноправия и социальной солидарности. Поэтому очевидно, что главная причина недовольства иммигрантских сообществ является не отсутствие равенства, а в значительной части элементарной зависть к коренным жителям, имеющим более высокий статус. Дело в том, что сложились уже целые династии живущих исключительно на пособия бывших иммигрантов и их потомков, которые не только никогда не работали, но и, вероятно, не пытались искать работу. Низкий образовательный уровень, неумение, а иногда и нежелание адаптироваться к французским реалиям ограничивают их социальную мобильность и затрудняют возможность служебного роста. Низкооплачиваемая и малоквалифицированная работа в большинстве своем этих лиц уже не устраивает. Большие

семейные пособия, пособия на жилье, а также бесплатные медицинские и образовательные услуги и в этом случае позволяют сносно, а по российским меркам вполне неплохо, жить. Это тот случай, когда трудовая помощь, о которой речь пойдет в следующем разделе, была бы более эффективной. Однако радикальному отказу от сложившейся модели социального обеспечения препятствует политическая система, сложившаяся в Европе, и в частности во Франции. Кроме того, французы испытывают своеобразное чувство исторической вины перед выходцами из бывших французских колоний. Здоровым силам общества становится все труднее противостоять требованиям меньшинства и не быть отнесенным к националистам. Очевидно, что в данном случае необходим поиск общественного консенсуса, когда не только не нарушаются права меньшинства, но и хотя бы уважаются права большинства. Реформирование всей социальной сферы является важнейшей задачей в современной Франции. Решением этой задачи придется заняться новому президенту Н. Саркози и его команде.

1.3. Государственное обеспечение бедных в США: от индивидуализма к солидарности

История публичного призрения и благотворительности, как и всего права социального обеспечения, в США развивалась весьма своеобразно. Длительное время сам переезд в Америку, где были обширные земельные пространства и возможность для проявления предприимчивости, был своеобразной реализацией права на социальную защиту. Но крайний либерализм и отрицание государственного вмешательства придали исследуемым процессам черты неповторимости. На уровне как обыденного сознания населения, так и профессионального сознания юристов закрепилась доктрина "крайнего индивидуализма", согласно которой каждый белый мужчина отвечал за себя и свою семью. Так, в штате Нью-Йорк предприниматели получали плату с каждого бедного, которому оказывали помощь в трудоустройстве, а средства, затраченные на благотворительность, освобождались от обложения налогами. Определенная организация этому процессу была придана с созданием Бюро труда в Массачусетсе в 1869 г., а в 1884 г. аналогичный орган был создан и в других штатах США. Организатором и их первым главой стал К. Райт*(62). Для помощи нуждающимся практиковалось создание "лесных дворов" по типу основанного в Бостоне в 1876 г. двора-приюта для бедных. Ночлежки с приютами также имели достаточное распространение, но пропитание и размещение в них предполагало обязательную работу. Нью-Йоркское общество помощи бедным занималось созданием ферм и предоставлением земли для обработки трудоспособным беднякам. Изначально был проведен принцип, согласно которому помощь любому нуждающемуся предполагала для него необходимость трудиться. Российский исследователь А.М. Горовцев считал это "правильной постановкой благотворительности"*(63). Нетрудоспособные бедняки призревались в основном на уровне семьи или общины, тем более что среди иммигрантов была сильно развита национальная и корпоративная солидарность. На уровне местного самоуправления осуществлялось призрение нетрудоспособных лиц, оставшихся без семейной и общинной опеки. Если сюда прибавить развитую систему частной благотворительности, то общая картина получается достаточно отрадной. Это дало основание Т. Фаулю утверждать, что в США уже к концу XX в. все нуждающиеся лица имели право на необходимую помощь*(64). Это кажется нам логичным, но не бесспорным. Дальнейший ход событий подтвердил шаткость этого утверждения. Тем не менее, ответственность государства за благосостояние народа не закрепилась ни на уровне законодательства, ни на уровне идеологии. Даже в 1893 г., когда США охватил очередной экономический кризис, президент У. Кливленд заявлял, что "в функции правительства вовсе не входит оказание помощи народу"*(65).

Ситуацию изменил комплекс реформ, известный как "новый курс", проводимый американским президентом Ф.Д. Рузвельтом в 30-х гг. IXX в. В определенном смысле "новый курс" означал реализацию в США тех же социальных реформ, что и в ряде европейских стран в начале XX в. В то же время он являлся завершением длительного пути к регулируемой экономике, начавшегося с контроля над железнодорожными тарифами и трестами в 80-90-х гг. XIX в., и социальных реформ президентов Т. Рузвельта и В. Вильсона. Действительно новаторским в "новом курсе" была быстрота его осуществления, уложившаяся

в считанные годы. В европейских странах аналогичный процесс занял десятилетия. В нашу задачу не входит анализ всего "нового курса", который представлял целую систему реформ практически всех сторон социально-политической жизни. Его стержнем явилось усиление государственного регулирования, составной частью которого было становление государственной системы социального обеспечения*(66).

Сами реформы были вызваны крайней необходимостью, т.к. вопрос стоял о сохранении социально-политической системы. Паника на бирже и банковский кризис, обострение классовой борьбы и рост преступности, около 25% безработных от всего трудоспособного населения - все это требовало эффективных и оперативных мер со стороны государства. Еще будучи губернатором штата Нью-Йорк в конце 20-х начале 30-х гг. XX в., Рузвельт заявил: "Помощь этим несчастным гражданам (безработным) должна быть представлена Правительством не в форме милостыни, а в порядке выполнения общественного долга"*(67). В противовес саморегулируемой экономике новый президент выдвигал идею "сочетания интересов", где каждой социальной группе, будь то работники, будь то предприниматели, надлежит осознать себя частью целого, звеном общего плана. Члены "мозгового" центра президента, профессора Колумбийского университета Р. Моли, Р. Тогвелл и А. Берли предполагали сотрудничество всех классов во имя общественных интересов. Целью развития Тогвелл считал "необходимое для всех, а не роскошь для немногих". Берли был сторонником "коллективизма без коммунизма"*(68).

Значительное место в государственной политике в период кризисного состояния экономики отводилось вопросам социальной защиты населения, в том числе общественному призрению. Создается целый ряд организаций, которые при различной степени участия государства и в основном на бюджетные средства организовывали для безработных общественные работы, прежде всего для лиц в возрасте от 18 до 25 лет. Это Гражданский корпус сохранения ресурсов, Администрация гражданских работ и Администрация по обеспечению работой. Первоначально профсоюзы осудили такую практику, заявляя, что идут милитаризация труда и "сбивание" заработной платы, но впоследствии функционеры АФТ были вынуждены сделать шаги навстречу государственной политики занятости. Общественные работы облегчали положение безработных, но не решали проблему занятости в целом. Федеральный фонд помощи безработным всех возрастов, имевших ранее постоянную работу, создавался за счет специального налога на предпринимателей, а распоряжались ими власти штатов. К 1938 г. каждый штат ввел ту или иную форму страхования по безработице. 14 августа 1935 г. был подписан Закон о социальном обеспечении, предполагавший в числе прочего создание Управления по социальному обеспечению. Многим категориям рабочих по достижении 65-летнего возраста назначались небольшие пенсии. Взносы в пенсионный фонд делались работниками и предпринимателями*(69).

Система выплаты пенсий и пособий оказалась очень сложной, с существенными отличиями в различных штатах. Но принципы заботы государства о гражданах, ответственности правительства за благосостояние народа получили свое законодательное утверждение. На повестке дня стало образование двух новых министерств: социального обеспечения и общественных работ.

Отметим, что еще в 1933 г. был принят закон Вагнера-Пейзера, учреждающий службу найма Соединенных Штатов при министерстве труда. Раздел III Закон о социальном обеспечении 1935 г. требовал, чтобы штаты выплачивали социальное пособие только через государственные службы найма или через такие органы, которые создаются с одобрения Министерства труда США. Впоследствии во всех штатах требовалось, чтобы претенденты на пособия были зарегистрированы в местных государственных службах найма.

Формированию основ социального обеспечения способствовал ряд факторов. Это целенаправленная государственная социальная политика, активизация рабочего, в том числе забастовочного, движения, осознание частью предпринимателей необходимости идти на уступки, объективная потребность в социальном взаимодействии в условиях обострения кризисов и угрозы для всей социально-экономической системы. В определенной мере сказывалось и влияние ситуации в СССР. Активное государственное вмешательство в экономику, значительная степень материального равенства граждан, мощная система социального обеспечения и гарантия занятости в Советском Союзе являлись существенными "раздражителями" Запада. Такая ситуация давала дополнительный стимул и пример

рабочему движению, одновременно демонстрируя правительствам и предпринимателям возможные последствия революционного взрыва. Американский писатель Т. Драйзер имел все основания заявить по поводу появления социального законодательства в США в 30-х гг: "За это я благодарю Маркса и красную Россию". Таким образом, в 30-е гг. XX в. в США выделились две традиционные для других развитых стран сферы социального обеспечения: социальное страхование и государственное вспомоществование.

Существенные изменения начали происходить после Второй мировой войны, которая значительно повлияла на средний уровень доходов населения США. По сравнению с 1939 г. к 1945 г. он вырос более чем в 2 раза, а прибыль сельского хозяйства - в 2,5 раза*(70). Некоторые американские ученые даже говорят о "порожденном войной процветании". Тем не менее, именно в это время начала складываться система государственных программ помощи социально незащищенным слоям населения, расцвет которой пришелся на конец 60-х - 70-е гг. Социальное обеспечение, получившее наименование welfare, по американской терминологии означает социальное страхование и государственную помощь бедным. Последняя не была связана с внесением каких-либо взносов в соответствующие фонды и не соотносились с величиной получаемой заработной платы. Критерием выступала нуждаемость, определяемая по "социально необходимому" минимальному доходу для семьи. Право на такие выплаты сопровождалось по общему правилу доказыванием нуждаемости. Они касались прежде всего родителей малолетних детей и мужей, обязанных содержать своих жен. Уровень нуждаемости определялся в результате обследования, а официальной целью вспомоществования определялась борьба с бедностью. Социальная доктрина президента Л. Джонсона (1964 г.) именовалась даже "войной с бедностью". В целом США эту "войну" выиграли, и в 1973 г. число бедняков снизилось по сравнению с концом 50-х гг. более чем в 2 раза и составило 11,1% населения. При этом стандарты бедности были достаточно высокими, а по российским меркам это даже трудно назвать бедностью. С 1972 г. федеральное правительство перестало выдавать субсидии штатам для оказания помощи престарелым, слепым и нетрудоспособным. Взамен была создана финансируемая федеральным правительством Дополнительная программа социального обеспечения с целью поддержания единого общенационального уровня жизни данной категории лиц. Примечательно, что уже в 1973 г. средний доход семьи наемного работника превысил доход среднестатистической американской семьи*(71). Ниже мы рассмотрим основные государственные программы помощи бедным, система которых сформировалась к концу 70-х гг. XX в.*(72) Отметим, что на две трети они финансируются федеральным правительством.

1. Программа помощи семьям, имеющим на иждивении детей, один из родителей которых, обычно отец, умер, не имеет работы или ушел из семьи. Она была принята еще в 40-х гг. XX в., а затем ее масштабы непрерывно расширялись. При этом среди получателей такой помощи оказывалось немало трудоспособных лиц, что вызывало недовольство значительной части американских налогоплательщиков. Для последних приоритетом были образование, государственный транспорт и работа полиции. Согласно все еще господствующей "индивидуалистической доктрине" трудоспособные бедняки должны были содержать себя и свою семью собственным трудом при поддержке частной благотворительности. В 1967 г. были введены материальные стимулы для работы неработающих матерей. В случае их трудоустройства они сохраняли за собой на некоторое время право на получение пособия. В тот период получило распространение предложение при отказе от имеющихся вакансий лишать трудоспособных безработных права на получение пособия по бедности.

2. Программы оказания медицинской помощи. Принятие этих программ было обусловлено отсутствием единой системы медицинского страхования и медицинской помощи. Самой первой программой вводилось медицинское обслуживание матерей и детей посредством софинансирования из государственного бюджета и бюджета штатов. Она была введена еще в конце 30-х гг. XX в. Программа Medicaid (медицинская помощь) была введена на основании XIX раздела поправок к Закону Керра-Миллса (1960 г.), которые были приняты в 1965 г. Она касалась лиц, получавших пособие по вспомоществованию, прежде всего увечных детей и престарелых, подростков и молодежи до 21 года, имеющих низкие доходы, и др. Ее финансирование осуществлялось совместно из федерального бюджета и бюджета штатов, причем доля государственного федерального финансирования колебалась от 83 до 50%. Критерии для получения данной помощи были настолько размыты, что более 30% ее

получателей даже по официальным данным не относились к беднякам. Другая программа Medicare (медицинское обслуживание) предполагала оказание медицинской помощи путем частичного возмещения затрат на медицинские услуги всем лицам пожилого возраста. Ее основой послужили уже названные поправки 1965 г. к закону Керра-Миллса 1960 г., причем такая помощь предоставлялась независимо от дохода и не предполагала нуждаемости пожилого лица. Medicare предоставляет также возможность добровольного страхования со скидкой, предназначенного для оплаты медицинской помощи. Центры медицинского обслуживания по месту жительства начали создаваться в 60-е гг. в целях улучшения медицинского обслуживания бедняков*(73).

3. Программа предоставления талонов на продовольствие. Она была введена Законом 1964 г., согласно которому право на их получение имели семьи с ежемесячным доходом меньше 30 долл. на человека. Получающие такие талоны обязаны были выполнять любую предлагаемую им работу, от которой освобождались имеющие на иждивении малолетних детей, студенты и лица, работающие более 30 час. в неделю. В США получение таких талонов стало нарицательным обозначением крайней бедности, а их количество было обратно пропорционально размеру дохода семьи. При этом ассортимент получаемых по талонам товаров рос, и с 1973 г. они распространились на некоторые алкогольные напитки и лекарства. Отметим, что на протяжении 70-х-80-х гг. пособия натурой росли достаточно быстро, что способствовало некоторому выравниванию доходов. Кроме того, государственные трансфертные платежи составляют 75% доходов людей с самыми низкими доходами и являются наиболее важным средством ослабления бедности в США*(74).

4. Компенсация рабочим и их семьям за производственный травматизм. Эта программа осуществлялась либо наличными средствами, либо в форме предоставления бесплатных медицинских услуг, что распространялось и на членов семей погибших на производстве или от профессиональных заболеваний. Компенсации по общему правилу выплачивались за счет бюджетов штатов.

5. Помощь ветеранам войны и их семьям. Она предоставлялась участникам боевых действий, которые утратили трудоспособность в результате ранений. Первоначально помощь распространялась на ветеранов Второй мировой войны, затем войн в Корее, Вьетнаме, других локальных войн. Это была федеральная программа.

6. Помощь студентам вузов. Она была введена по Закону 1965 г., согласно которому студентам, семьи которых имели годовой доход меньше 15 тыс. долл., выдавались займы на покрытие расходов, связанных с обучением. Для выплаты процентов по ним предоставлялись государственные субсидии. Постепенно эта программа не только распространилась на бедные семьи, но и стала доступна большинству американских студентов.

7. К числу менее масштабных программ относились помощь лицам пожилого возраста, слепым и нетрудоспособным (из бюджета штатов), оплата за государственный счет школьных завтраков и обедов, предоставление пособий для улучшения жилищных условий или получение государственного жилья, оказание продовольственной помощи лицам пожилого возраста, помощь по уходу за детьми и др. В ряде штатов существовали отдельные программы вспомоществования, причем их количество и объем финансирования иногда различались в разы.

8. Особо следует отметить ряд программ повышения уровня образования лиц с низкими доходами, их профессиональной подготовки и трудоустройства. Программа профессиональной подготовки на предприятиях предполагала государственную компенсацию за расходы на обучение и амортизацию оборудования. Программа расширения занятости на частных предприятиях для представителей национальных меньшинств была связана с выплатой владельцам предприятий компенсаций и доплат. Трудовой корпус был создан для подготовки к трудовой деятельности молодых людей, бросивших школу. На время обучения в этом корпусе выплачивалась небольшая стипендия. Время обучения доходило до двух лет, а учащиеся в этот период проживали вне дома в условиях полувоенной организации. Трудовые корпуса для молодежи создавались и по месту жительства, но действовали только в летнее время, когда бросившие школу должны были получать первичные трудовые навыки. В период увеличения безработицы с 1971 г. принимаются государственные программы трудоустройства. Впоследствии они неоднократно возобновлялись, что способствовало перераспределению ресурсов и несколько снижало

безработицу.

Во второй половине 70-х гг. XX в. при президенте Д. Картере часть натуральной помощи была заменена денежными выплатами, своеобразной "монетизацией льгот" по-американски. В случае отказа безработного от трудоустройства он лишался части пособий по бедности. Охват населения такими пособиями расширился, а их размер в 22 штатах превышал уровень минимальной заработной платы. Это породило своеобразное социальное иждивение. Например, в тот период резко выросло число детей, рожденных вне брака, особенно в негритянских семьях. Но это было связано не с резким падением уровня морали, а с тем, что пособие матери-одиночки позволяло вполне сносно жить не только его матери, но и отцу ребенка. Правда, отцы были вынуждены уходить из семьи или хотя бы имитировать это. Появились даже специальные термины "культивируемая бедность" и "культура бедности". Для части детей, выросших на пособия одиноким матерям, особенно для девочек, открывался достаточно легкий путь к умеренному достатку без всяких трудовых усилий. Он сводился к оставлению школы в юном возрасте, внебрачному рождению ребенка, дальнейшей жизни на пособие. Нередко такой путь проходило несколько поколений подряд. Вольно или невольно такое положение дел стимулирует рождение внебрачных детей и распад семьи.

Политкорректные американские ученые отмечают, что "ложное общественное представление о том, что пособие получает непропорционально большое число негров, мешает основной части населения (белым) проникнуться их проблемами и их обстоятельствами"*(75). Между тем, "ложного" здесь немного. Среди получающих пособия по бедности негров в 3 раза больше, чем в структуре населения, а белых - соответственно в 5 раз меньше. В абсолютных цифрах белых среди бедных в 3 раза меньше, чем негров. Более 40% черных семей возглавляет женщина без участия взрослого мужчины (в среднем по стране - 16%), а более половины из них живет за чертой бедности. Среди тинэйджеров трудоспособного возраста (16-19 лет) безработных негров в 2,5 раза больше, чем их белых сверстников. И это тоже "не только социальная проблема, но и вообще труднообъяснимый феномен"*(76). Здесь также, вероятно, не обошлось без осознания исторической вины белых за эксплуатацию негров до отмены рабства и Гражданской войны в США 1861-1865 гг.

Размер семейных пособий в различных штатах отличался порой в разы, а среди их получателей оказывались отнюдь не бедные люди. К тому же при получении нескольких пособий нахождение работы означало не улучшение, а ухудшение финансового положения. Это ослабляло инициативу и порождало иждивенчество. Кроме того, содержание аппарата поглощало до 1/3 средств на борьбу с бедностью, а сам этот аппарат доходил до 400 тыс. человек (1984 г.). Все это порождало бюрократизм и волокиту, коррупцию и неэффективное расходование бюджетных средств. Отсюда выводят термин "дырявое ведро", подразумевая, что на каждый доллар государственного социального обеспечения теряется, по меньшей мере, столько же. В этой связи консервативная политика президента Р. Рейгана в 80-х гг. XX в. была до определенной степени объективна, а ее лозунгом стал переход "от пособий к труду". В этот период получение пособия по бедности обусловливалось предыдущей трудовой деятельностью, готовностью безработного занять имеющиеся вакансии и соответствием более четкому критерию нуждаемости. Сами эти пособия стали более дифференцированными и выплачивались преимущественно нетрудоспособным беднякам.

В конце 1988 г. принимается закон о помощи семьям, который чаще называют законом о реформе благотворительной системы. Он предполагал формирование на уровне штатов программ "Рабочие места и основные профессии" для обучения и подготовки к трудовой деятельности родителей, получающих семейные пособия. Федеральное правительство субсидировало расходы на обучение, а также помощь в поиске работы, занятость на общественных работах и др. Родители моложе 20 лет, живущие на пособия, обязаны получить аттестат об окончании средней школы. При этом семьям, перешедшим с пособий на зарплату, продолжали выплачиваться пособия на детей и обеспечивалась медицинская помощь на переходный период. Наконец, с 1990 г. штаты стали оказывать помощь отдельным полным семьям, кормилец которых оказался безработным. При этом один из членов такой семьи с 1994 г. должен был работать на организуемых штатом работах 16 часов в неделю бесплатно. С этого же года работодатели стали удерживать платежи на содержание детей из зарплаты бросивших их родителей (аналог алиментов). Эта программа потребовала даже некоторого увеличения социальных расходов, но в некоторой степени

стимулировала занятость.

1.4. Благотворительность и общественное призрение в России до второй половины XX в.: христианские традиции и советские новации

Первые сведения о благотворительности мы можем почерпнуть из источников только в применении к концу первого тысячелетия нашей эры. В дохристианскую эпоху попытки такой благотворительности связаны почти исключительно с организацией выкупа пленных за счет казны. Очевидно, что отечественная благотворительность была генетически связана с Крещением Руси. Древнерусские князья со всею пылкостью неофитов пытались проводить некоторые мероприятия публичной благотворительности*(77). В тот период, по общепризнанному мнению В.О. Ключевского, человеколюбие на деле значило нищелюбие*(78). Это сделало нищенство важнейшим феноменом общественной жизни России, а его уникальность даже для средневековой Европы неоднократно подчеркивалась в литературе*(79). Согласно Церковному уставу 996 г. попечение о бедных и надзор за общественным призрением возлагались на духовенство, а источником для этого должна была стать церковная десятина. Князь Владимир прославился не только своими масштабными и многочисленными пирами, но и раздачей щедрой милостыни у своего дворца. Больным и слабым, которые сами не могли явиться за княжеским подаянием, на дом развозились еда и питье. К 1091 г. относится учреждение первой больницы по инициативе киевского митрополита Ефрема, где бедным предоставлялось бесплатное лечение. При Ярославе Мудром учреждаются первое сиротское училище, начальные школы при монастырях. Сестра другого киевского князя, Владимира Мономаха, Анна основала воспитательное заведение для девиц, где они обучались грамоте. Московский князь Иван Калита прославился масштабной раздачей милостыни, хотя и его прозвище "Калита" (кожаный поясной кошель с деньгами), возможно связано не с этим. Отметим, что князья во всех этих случаях действовали скорее как частные лица, в связи с чем публичная составляющая такой благотворительности была невелика.

Вопрос о нищенстве в России стал еще острее, чем в Западной Европе, т.к. русская церковь долго не имела внутренних течений, подобных реформации, а секуляризация общественного сознания, как, впрочем, и церковного имущества, связана уже преимущественно с XVIII в. В свою очередь, массовое нищенство постоянно осложняло социальные отношения и ухудшало криминогенную ситуацию. Это неоднократно отмечали как русские наблюдатели, так и иностранцы. В Смутное время (конец XVI-начало XVII вв.) ватаги нищих и бродяг наравне с запорожскими казаками и интервентами стали важнейшим дестабилизирующим фактором в государстве. При этом уважительное и даже трепетное отношение к нищим и беспорядочная благотворительность воспроизводили нищету, не разделяя нетрудоспособных нищих и профессиональных попрошаек.

Первая, хотя и робкая, попытка в этом направлении была сделана при Иване Грозном. На Стоглавом Соборе 1551 г. было решено для действительно нуждающихся, прокаженных и престарелых устраивать богадельни, содержащиеся на добровольные пожертвования. Здоровым нищим проживать в них запрещалось и предписывалось, чтобы они "питались ходячи по дворам от боголюбцев якоже и до днесь". В виде пожелания предлагалось работать здоровым нищим. Это свидетельствует о полном непонимании правительством задач благотворительности. 80-я новелла Кодекса Юстиниана никак не вписывалась в мировоззрение русского человека той эпохи. В этой связи по иному воспринимается задача Приказа милостыни для нищих, который был создан приблизительно в то же время. Царь Федор Иоаннович был известным нищелюбцем, как и его приемник Борис Годунов, обещавший, что в его царствование не будет "ни сирого, ни бедного". Его мероприятия в этом направлении можно признать новыми для России и достаточно продуманными. Но нарастающая Смута и редкое стечение неблагоприятных климатических обстоятельств погубили его начинания, а затем и его семью. Он организовал выдачу дарового хлеба в период голода 1601-1602 гг., инициировал общественные работы, своеобразным итогом и памятником которым стала колокольня Ивана Великого в Кремле, построенная нуждающимся людом на государственные средства. При этом милостыню хлебом получали не только бедные, общественные работы притягивали к столице массы народа, что еще больше

усилило голод, итогом которого стало более 100 тыс. умерших в одной Москве. При царе Михаиле Федоровиче управление делами призрения было сосредоточено в Патриаршем приказе, а патриархом в тот период был отец царя Филарет. При царе Алексее Михайловиче был устроен общегосударственный сбор на выкуп пленных, а в 1670 г. учреждается особый Приказ строения богаделен. Патриарх Никон, с чьим именем связан Церковный раскол, был известен как основатель четырех домов для бедных, вдов, сирот и престарелых. Боярин Ф.М. Ртищев в целом ряде городов построил богадельни и больницы*(80). Тем не менее, благотворительность до конца XVII в. не имела не только государственного, но даже и местного значения. Не случайно В.Ф. Дерюжинский писал о нравственно-религиозной основе социального призрения в Древней Руси*(81). Формальный взгляд на милостыню как средство спасения души наравне с постом и молитвой абсолютно преобладал. В силу этого пожертвования в основном передавались церкви, которая и была главным организатором помощи бедным. Никакой системы и градации такой помощи не было, в результате чего нищенство росло, приобретая отчасти наследственный и профессиональный характер.

Новая эра призрения бедных, по общепризнанному мнению, началась в царствование Федора Алексеевича, третьего царя из династии Романовых*(82). Она связана с Указом 1682 г., который не имел практических последствий, кроме открытия двух приютов для нетрудоспособных нищих и даже не вошел в Полное собрание законодательства (ПСЗ). Тем не менее, впервые все бедные, нуждающиеся в призрении, были разделены на нетрудоспособных ("увечные и старухи") и здоровых нищих. Первым предписывалось давать бесплатный приют и "по смерть кормить". Здоровые же нищие должны были "хлеб свой заживать работою или каким ремеслом к общей пользе". Примечательно, что в Указе предполагались и превентивные меры против нищенства: учить грамоте детей нищих, причем мальчиков отдавать на учение мастерам, а девочек - по монастырям. Для борьбы с профессиональными нищими ("бродячими всякими ворами") предусматривались исправительные работы закрытого характера со скудной пищей. Отметим, что в этой части Указа имеется ссылка на опыт "государств Еуропских". Этот Указ можно назвать первым российским нормативно-правовым актом общественного призрения как сферы государственного управления. Впрочем, до создания системы общественного призрения как отрасли государственного управления должен было пройти почти столетие.

В период царствования Петра I правовая регламентация публичного призрения проделала ту же эволюцию, что и в Англии, но более чем за полвека - с 1536 по 1601 г. Первоначально преобладало карательное и полицейское начало. Указами молодого царя 1691 и 1694 гг. профессиональных нищих предписывалось наказывать кнутом и ссылать в Сибирь. В 1700 г. старых, увечных и вдов предполагалось содержать за счет казны пожизненно, а молодых и здоровых привлекать к труду. В той или иной степени эти положения дублировались Указами 1710 и 1712 гг., причем последний запрещал любое нищенство в Москве. Совсем невиданные ранее меры предписывали Указы 1717 и 1718 гг., вводившие штрафы за подаяния нищим в 5 руб. на первый раз и 10 руб. на второй раз. Здоровых нищих ждали батоги, а в случае рецидива нищенства - кнут и каторга. Для женщин все ограничивалось закрытым прядильным домом, а для детей - битьем батогами. Штрафам за "неусмотрение" и допущение нищенства должны были подвергаться помещики, старосты и приказчики.

В 1719 г. общее руководство борьбой с нищими перекладывалось на воевод. Чрезвычайная суровость мер, как отмечал В.Ф. Дерюжинский, близко напоминала политику репрессий нищенства в Англии и Франции XIV и XV вв.*(83). В следующем году в Москве начался строиться госпиталь для незаконнорожденных, с последующей отдачей его пациентов в учение. Это была одна из первых превентивных мер, предупреждающих нищенство.

Регламенты Главному магистрату (1721 г.) и Духовной коллегии (1721 г.) предполагали устройство трех видов заведений общественного призрения: "смирительных домов" для здоровых нищих; "прядильных домов" для "непотребного и неистового женского пола", т.е. для нищих женщин; "гошпиталей" для сирых, убогих больных, увечных и престарелых обоего пола. Но привязка места призрения к месту проживания или месту рождения бедного не удалась. В 1723 г. было велено не проводить новых пострижений в монахи, а на освободившиеся места в монастыри брать увечных солдат на довольствие. Наконец, в 1724 г. предпринимается попытка провести перепись всех бедных, итоги которой

нам не известны. Если до сих пор правителями "принимались частичные меры призрения, то Петр I стремился создать цельную систему организации призрения". Призрение бедных было поставлено в число главных задач светской и духовной власти*(84).

В целом законодательство Петра I об общественном призрении по своему размаху было сопоставимо с другими его реформами, но результативность принятых мер была крайне невелика. Юстинианова новелла была учтена, но до принципа Турского собора дело еще не дошло. Ближайшие преемники Петра на престоле ограничивались многочисленными запретами нищенства, предписаниями брать годных бродяг в солдаты, публично наказывать, ссылать в каторжные работы или на казенные заводы. В период голода 1740 г. Анна Иоановна разрешила временно нищенствовать. В целом до воцарения Екатерины II даже самые благожелательные исследователи не могут найти систему в проводимых мероприятиях. Как правило, это была только реакция на рост нищенства. Екатерина II первоначально ограничилась отдельными гуманными мерами: созданием воспитательного дома для бедных и беспризорных детей в 1763 г., преобразованием Шляхетского кадетского корпуса, куда принимались дети-сироты из дворянских семей. Престарелые и увечные нищие отсылались в те селения, где они были положены в подушный оклад. В 1772 г. были образованы первые работные дома, о чем речь пойдет в дальнейшем.

Ситуация изменилась с изданием Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г., которое ввело организацию общественного призрения, сохранявшуюся почти на протяжении века*(85). В каждой губернии для заведования делом общественного призрения были учреждены Приказы общественного призрения под председательством губернатора и с участием представителей всех сословий. Эти приказы ведали практически всей социальной сферой: народными школами и сиротскими домами, больницами и богадельнями, домами для неизлечимо больных и домами для сумасшедших, работными домами и смирительными домами. Примечательно, что неимущие могли бесплатно обучаться в народных школах, также бесплатно для них было содержание в богадельнях и домах сумасшедших. Средств приказам не хватало постоянно, отчего призрение часто носило унизительный и жалкий характер. Эти приказы стали бюрократическими учреждениями с некоторыми элементами самоуправления. Их бюджет формировался как из средств российской казны, так и из поступлений губернского уровня (сборы за учреждение аптек, частные пожертвования и др.). В современной литературе можно встретить утверждение о том, что "реформой 1775 г. Екатерина II создала универсальную систему благотворительности"*(86). Это - явное преувеличение, тем более что к благотворительности эти мероприятия имели касательное отношение. Скорее прав В.Ф. Дерюжинский, который назвал учреждение названных Приказов первой серьезной попыткой создать систему общественного призрения, но их деятельность свидетельствовала о том, что опыт устройства у нас общественного призрения оказался неудачным*(87).

При Павле I бюрократические начала в деятельности этих приказов возросли, но богадельни были впервые открыты не только в городах, но и деревнях. Данные приказы просуществовали до 1863 г., а в некоторых губерниях и позднее, передав свои функции земствам. Из-за излишней бюрократизации и нехватки средств они плохо справлялись со своим предназначением. Наделение приказов функциями кредитных учреждений (до 1859 г.) во многом нацелило их на получение прибыли и придало деятельности некоторый коммерческий оттенок. Некоторые параллели с современностью при этом напрашиваются сами собой.

Супруга Павла I Мария Федоровна приняла на себя попечение над Воспитательным обществом благородных девиц и мещанским его отделением, а затем над воспитательными домами для младенцев, мещанским и коммерческим училищами. Этим было положено начало Учреждению императрицы Марии Федоровны, ведавшему воспитательными и образовательными заведениями (приюты, ясли, воспитательные дома, дома призрения, лечебницы и больницы, попечительства о слепых и глухонемых, учебные заведения). В 1854 г. они приобрели особый ведомственный статус.

При Александре I капитал приказов призрения значительно увеличился, а отношение к нищим стало существенно мягче. Их по-прежнему должны были отсылать "откуда пришли", но "без всякого огорчения". Указ 1805 г. только дублировал традиционные меры против нищенства. В 1823 г. учреждаются Духовные попечительства о бедных духовного звания. При Александре I Россия обзавелась первыми благотворительными обществами, наиболее

значимым из которых было учрежденное в 1802 г. несколькими частными лицами Филантропическое общество. В 1816 г. оно получило новую организацию и наименование "Императорское человеколюбивое общество"*(88), просуществовав до начала XX в. Его целями являлось учреждение заведений для призрения "дряхлых, увечных, неизлечимых и вообще к работе неспособных", а также "доставления неимущим, кои в состоянии работать, приличных упражнений" и "воспитания сирот и детей бедных родителей". Члены Совета как руководящего органа могли посещать везде и всех нуждающихся, кроме государственных преступников. В 1807 г. создается Виленское человеколюбивое общество, в 1812 г. - Харьковское общество благотворения, в 1821 г. - Дерптское общество помощи и др. В этот же период начали учреждаться первые общества самопомощи, о чем будет сказано в следующем разделе. С этого времени общественное призрение приобретает двоякий характер: как сфера государственного управления ("полиция благочиния") и как сфера деятельности общественных организаций по призрению бедных, но в рамках государственной регламентации и под публичным контролем.

Новая попытка привлечения общественности к борьбе с нищенством была предпринята в царствование Николая I. Его Указ 1829 г. обязывал задерживать за прошение милостыни отставных нижних чинов. Они должны были определяться в присутственные места на службу или обрабатывать на отведенных землях огороды. Видимо, в то время в отношении этих лиц и появилось выражение "отставной козы барабанщик". В 1835 г. в столице был учрежден Комитет для разбора и призрения нищих и изыскания способов к искоренению нищеты. Он должен был определять ("разбирать") задержанных полицией действительно впавших в нищету лиц и отделять их от праздношатающихся, а также изыскивать средства для приобщения последних к труду. Для нищих должны были изыскиваться средства для учреждений заведений призрения. Сначала Комитет был учрежден на три года, а затем продолжил работу "до распоряжения правительства". Деньги на его деятельность выделяли Городская Дума и Адрес-контора, а также Императорское Человеколюбивое Общество. В 1838 г. подобный комитет учреждается в Москве.

Итоги деятельности органов общественного призрения в царствование Николая I были крайне противоречивыми. С одной стороны, шло масштабное создание больниц для бедных, сиротских приютов, богаделен. В больницы, находящиеся в ведении Приказов общественного призрения, бедных принимали бесплатно. Так же бесплатно выдавались лекарства бедным, проходящим лечение вне стационара, но по письменному удостоверению полиции. Некоторый простор был дан общественной инициативе. С другой стороны, Общество посещения больных было закрыто по представлению полиции за "неблагонадежность", т.к. нельзя было проконтролировать, кто и кого посещает на дому. Высылка нищих-профессионалов из столиц по месту жительства приобретала порой анекдотический характер. Наиболее ловкие из них, получив новую одежду, отправлялись домой, продавали ее там и опять возвращались в столицу. У одного нищего рекорд составил 16 таких "ходок". Для них был даже введен специальный термин - "спиридоны-повороты". Заканчивалось это для названных лиц чаще всего судом и ссылкой, но масштабы нищенства почти не изменялись. По мнению видного российского ученого и государственного деятеля Н.Х. Бунге, при Николае I в общественном призрении не произошло существенных изменений*(89).

С проведением земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ и закрытием приказов общественного призрения обязанности последних перешли к земским учреждениям, которые могли устанавливать в необходимых случаях сборы на общественное призрение*(90). В. Васильчиков в этой связи писал, что "общественное призрение является неотъемлемой принадлежностью земского самоуправления". Это связано с тем, что правительство и правительственные агенты, не принадлежащие к местному населению, не могут вникать в нужды народа так глубоко, чтобы определить степень нужды, дряхлости, болезни, дающей право на пособие*(91). В.Ф. Дерюжинский также отмечал следующее: "Нет сомнения, что и в дальнейшем развитие общественного призрения должно быть вверено органам самоуправления, земству и городским общественным учреждениям. Они в достаточной степени уже доказали свою способность к созданию различных условий благоустройства", обеспечивают адресность временной и постоянной помощи нуждающимся, объединение усилий и взаимодействие всех благотворительных учреждений (общественных, государственных, сословных)*(92).

В том же 1864 г. издается Положение о приходских попечительствах при Православных церквах, предполагавшее первоначальное обучение детей, сбор средств и распределение их среди нуждающихся через церковные приходы. При этом допускалось оказание помощи не только иноверцам (католикам и протестантам), но даже и не христианам. Призрение неимущих крестьян возлагалось на крестьянскую общину. В городе оно также носило сословный характер (для мещан, купцов и дворян). Впрочем, функции общественного призрения были хаотично разделены между земскими и городскими учреждениями, сословными обществами и полицией. При крепостнической системе задача законодателя была существенно проще, т.к. каждый помещик обеспечивал существование своих крестьян с целью сохранения их трудоспособности. В этой связи и нищих было относительно немного, хотя бедность была вопиющая.

Предпринимались попытки стимулировать благотворительность посредством гражданского законодательства. В этом контексте особенно интересны положения Закона 1882 г. об освобождении от наследственной пошлины имущества, завещанного в пользу благотворительных, ученых и учебных учреждений, а равно монастырей и церквей. П.И. Астров констатировал, что в данном случае надобности благотворительности и просвещения ставятся выше фискального интереса*(93).

В пореформенный период более широкое развитие получили и частные благотворительные общества и учреждения, число которых в одной Москве в конце XX в. доходило до 200 (в 1866 г. - 4), а в Петербурге было в 2 раза больше. Это, например, уже упомянутое Учреждение императрицы Марии Федоровны, имевшее ряд воспитательных заведений и ведавшее стипендиями для обучения в гимназиях и вузах сирот чиновничества. Сюда же относится Мариинский комитет, учреждавший больницы и убежища для слепых, Романовский комитет для попечения над беспризорными, Союз для борьбы с детской смертностью, Петровское благотворительное общество, Общество попечения о больных и раненых воинах (Общество Красного Креста) и др. Благотворительной помощью пользовалось несколько миллионов человек, а в богадельнях, приютах, работных домах и других заведениях проживало до полумиллиона человек.

Складывающуюся систему общественного призрения, совмещавшую публичные и частные начала, подорвала Первая мировая война и почти разрушил революционный вихрь 1917 г. С началом боевых действий была налажена система пособий семьям, единственный кормилец которых был призван в армию. Помощь оказывалась многодетным семьям и вдовам погибших на фронте. Для нуждающихся открывались бесплатные столовые, а для сирот и детей из неполных семей - приюты и ясли. Но это только незначительно ослабляло пагубные последствия войны. Не случайно Февральская революция 1917 г. началась с демонстрации женщин, у многих из которых мужья были призваны в армию и положение которых во всех отношениях было плачевным. Временное правительство имело в своем составе Министерство общественного призрения, а его последним руководителем был один из самых гуманных политиков того времени Н.М. Кишкин. Преобразовательные замыслы Временного правительства были обширны, но реально в условиях мировой войны и внутренней смуты было сделано крайне мало.

В советский период о публичной, а тем более частной, благотворительности говорить не приходится, а об общественном призрении речь можно вести только с большой долей условности. Новая власть начала с того, что упразднила все ранее существующие благотворительные заведения и общества. При этом в ноябре 1917 г. был создан Наркомат государственного призрения, который возглавила А.М. Коллонтай. В его функции входило оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия во главе с той же А.М. Коллонтай*(94). В марте 1918 г. на Наркомат были возложены также вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий, а при Народном банке учреждается Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. Одновременно в марте 1918 г. Наркомат возглавил А.Н. Винокуров, а уже с апреля его переименовывают в Наркомат социального обеспечения, органы которого ведали содержанием домов для престарелых и инвалидов. Наркомат обеспечивал пенсиями и пособиями, которые в годы гражданской войны выдавались натурой, 9 млн. семей военнослужащих. Согласно принятому в октябре 1918 г. Положению о социальном обеспечении оно осуществлялось за счет государства и распространялось на всех лиц, источником существования для которых был труд*(95). С

1920 г. функции Наркомата соцобеспечения начали ограничиваться. После войны государственный характер сохранило обеспечение инвалидов войны и семей красноармейцев. На рабочих распространялась система социального страхования, а крестьяне обеспечивались в порядке самопомощи. С этой целью 3 мая 1921 г. Декретом СНК РСФСР учреждаются крестьянские общества взаимопомощи (КОВ). Они организовывали проведение общественной запашки и уборку полей, организовывали сбор средств в пользу нуждающихся. Никакой государственной помощи они не получали.

Первая общественная организация правозащитного и отчасти благотворительного характера была создана весной 1918 г. Она именовалась "Политический Красный крест", а возглавил ее известный российский адвокат Н.К. Муравьев. В сентябре 1922 г. эта организация прекратила свое существование, или, как тогда грустно шутили, "Красный Крест утонул в потоке красного террора"*(96). Отдельные элементы общественной благотворительности можно увидеть в работе Помгола. Это была Комиссия помощи голодающим при ВЦИК РСФСР под председательством М.И. Калинина, которая действовала в июле 1921 - сентябре 1922 гг. Она объединяла деятельность советских и общественных организаций по организации помощи голодающим, а также по распределению зарубежной помощи.

Социальное страхование к декабрю 1922 г. охватывала уже около 80% рабочих и было передано в ведение Наркомата труда. Отметим, что с ноября 1919 по апрель 1920 г. эти наркоматы действовали как единый Наркомат труда и социального обеспечения РСФСР. Помощь ветеранам войны осуществлял Всероссийский комитет помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне (Всерокомпом) при ВЦИК*(97). Он содействовал государственным органам в оказании помощи красноармейцам в период лечения, организовывал заготовку необходимых вещей и др. В состав комитета входили представители Компартии, профсоюзов, советов, отдельных наркоматов.

Материальную помощь инвалидам оказывала кооперация инвалидов. В 1923 г. возникла Всероссийское общество слепых, в 1926 г. - Всероссийское общество глухонемых. Помощь научным работникам оказывала Петроградская комиссия по улучшению быта ученых (Петрокуба), действовавшая в 1919-1923 гг. под председательством А.М. Горького. Она выдавала установленные правительством академические пайки, содействовала улучшению медицинского обслуживания, улучшению труда и быта. Ее услугами пользовались более 6 тыс. научных работников Петрограда. С 1921 г. аналогичные функции, но уже в масштабах страны пополняла Центральная комиссия по улучшению быта ученых (ЦЕКУБА) под председательством А.Б. Халатова. При Наркомате социального обеспечения существовали самостоятельные, полномочные и межведомственные организации: Комиссия несовершеннолетних (1918-1919 гг.), занимавшаяся организацией борьбы с детской преступностью; Комиссия по назначению персональных пенсий (1926-1930. гг.) и др.*(98). В борьбе с беспризорностью важную роль сыграла специальная комиссия во главе с председателем ВЧК Ф.Э. Дзержинским, да и сами чекисты активно участвовали в этом процессе. В итоге к середине 20-х гг. прошлого века большинство беспризорников либо обрели приемные семьи, либо находились в детских домах.

После образования СССР в 1922 г. социальное обеспечение осталось в ведении союзных республик, а общефедерального органа управления создано не было. Социальным обеспечением сначала ведали наркоматы республик, а с 1923 г. - Наркомат труда СССР. В 1926-1927 гг. в некоторых Закавказских республиках наркоматы социального обеспечения были слиты с республиканскими комиссариатами внутренних дел и комиссариатами труда. Аналогичный процесс произошел и в ряде автономных республик РСФСР. В.Н. Дурденевский оценивал эти процессы неоднозначно*(99), и даже скорее настороженно вопреки официальным разъяснениям об оптимизации структуры управления. Государственным обеспечением инвалидов войны и труда занимались созданные в некоторых республиках Комитеты помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне. В 1930 г. они были ликвидированы, а новые общественные организации получили наименование "Общества помощи". В том же году трудоустройство инвалидов было передано республиканским наркоматам социального обеспечения.

Учебными заведениями ведал Наркомат просвещения РСФСР, а все виды образования первоначально были бесплатными. Постановлением СНК РСФСР от 6 октября 1925 г. была введена плата за содержание детей в детских учреждениях и за обучение в школе, но она не

могла превышать 6% заработной платы родителей независимо от числа детей.

Крестьянство так и осталось без государственной социальной помощи, а на местах продолжали действовать уже упомянутые КОВ, упраздненные к 1931 г. Во время голода 1933-1934 гг. советское крестьянство было предоставлено самому себе, что стоило жизни не менее 5 млн. человек. Впоследствии в некоторых "зажиточных" колхозах создавались ясли и дома престарелых за счет доходов самих хозяйств. При этом с 1930 г. социальное обеспечение нетрудоспособных колхозников официально возлагалось на сами колхозы. Пенсии колхозникам были назначены только в 1964 г., а другие социальные пособия стали выплачиваться и того позже.

На общественных началах действовали такие организации, как "Друг детей" (1923-1935 гг.), Литфонд РСФСР (с 1934 г. - СССР), Общество для призрения престарелых и лишенных труда артистов Большого и Малого театров (до 1927 г.), Республиканские общества слепых и глухих, Союз цыган, проживающих на территории РСФСР (до 1928 г.) и др. Жалкие остатки общественной благотворительности были окончательно уничтожены в 30-е гг. XX в.

В государственное призрение, как и во все социальное обеспечение, все более внедрялся принцип целесообразности и примат государственных интересов, не предусмотренный "рабочей страховой программой". Так, по экономическим причинам "старческие пенсии" так и не стали всеобщими. Впрочем, лица старше 50 лет, утратившие трудоспособность и имеющие восьмилетний стаж наемного труда, имели право на пенсию в порядке социального страхования*(100).

Согласно постановлению ВЦИК и СНК СССР от 2 июля 1931 г. впервые было введено понятие "социально-бытовая помощь". Соцстрах взял на себя все расходы на санаторно-курортное лечение и путевки, а также финансирование яслей, детских садов, молочных пунктов, пионерских и молодежных лагерей, бань, прачечных. Слияние Наркомата труда СССР и ВЦСПС (Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов) в 1933 г. означало не только огосударствление профсоюзов, но и перенос всех социальных расходов на государственный бюджет. Постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 23 марта 1937 г. все органы социального обеспечения и здравоохранения финансировались только за счет бюджета.

В 1940 г. вводится плата за обучение в старших классах и вузах, хотя в очень ограниченных размерах и "в связи с ростом благосостояния народа". Обязанность трудиться и уголовная ответственность за тунеядство впоследствии вывели из числа объектов призрения неработающих трудоспособных лиц. На еще или уже неработающих, а также на временно нетрудоспособных распространялась система социального страхования. О безработных в первые годы советской власти речь пойдет в следующих разделах. В жесткой централизации государственного призрения есть свои плюсы, да и успехи советской системы социального обеспечения очевидны. Но это уже не общественное призрение в первоначальном смысле слова, а государственная опека со всеми вытекающими отсюда последствиями. До начала 50-х гг. даже формально отсутствовал централизованный отраслевой орган управления названной сферой. В этот период во главу угла часто ставили не декларируемые "интересы человека труда", а интересы государства, которые не всегда совпадали с интересами его граждан. В послевоенный период трудно усмотреть какие-либо специальные мероприятия социального призрения, хотя государство предпринимало определенные меры по искоренению детской безнадзорности, помощи инвалидам и ветеранам войны. Все они осуществлялись за счет средств государства и государственными чиновниками, чаще всего в рамках системы социального страхования. Современная система благотворительности и общественного призрения в настоящее время только формируется. В заключение этой главы можно сделать следующие выводы:

1. Благотворительность является ровесником человечества, но публичная благотворительность впервые появилась в государствах Древнего Востока (Египет, Китай и др.). Это было связано с помощью голодающим в период неурожая, организацией общественных работ, раздачей милостыни и др. Эта благотворительность носила преимущественно религиозный характер.

2. Относительно организованное общественное призрение как отрасль государственного управления встречается в Древней Греции и в Древнем Риме. Примечательно, что и там, и там оно со временем выродилось в бессистемную раздачу

милостыни и подкуп сограждан. Крушение некоторых древних государств в значительной степени было связано с порочностью данной системы общественного призрения.

3. Христианство внесло возвышенное духовное начало в общественное призрение и активизировало благотворительность. Христианская церковь более тысячелетия была центром и основным органом оказания благотворительной помощи бедным. Вместе с тем безадресность и беспорядочность церковной благотворительности, а также ее недостаточность не только не позволяли преодолеть бедность, но и генерировали нищету. Угроза общественной безопасности и отток нищенствующих из сферы производства актуализировали необходимость вмешательства государства. Оно первоначально ограничивалось карательными мерами против нищих, т.к. прерогатива на позитивные действия вплоть до начала II тысячелетия нашей эры оставалось за церковью.

4. В раннее Средневековье были выработаны два принципа, которые легли в основу организации государственного призрения. Во-первых, разделение бедных на трудоспособных и нетрудоспособных (малолетних, стариков, больных, увечных). Первым помощь оказывалась посредством предоставления труда, а для вторых предусматривалось безвозмездное общественное призрение преимущественно закрытого типа (в госпиталях, богадельнях и др.). Этот принцип проявлялся в законодательстве Древнего мира, а окончательно был закреплен в 80-й новелле Кодекса Юстиниана. Во-вторых, местом оказания помощи признавалось место жительства нуждающегося, а первоначально его церковный приход. Этот принцип был закреплен в пятом каноне второго Турского собора 567 г.

По мнению большинства исследователей, первоначально обеспечение неимущих (стариков, вдов, детей-сирот, нетрудоспособных, а затем в некоторой части безработных и многодетных семей) помимо семейной помощи выражалось в следующих формах. Во-первых, благотворительность частных лиц. Во-вторых, государственная и областная (публичная) благотворительность. Государство первоначально предоставляло право привилегии для бывших воинов и представителей привилегированных сословий, а затем выступило инициатором создания работных домов для бедных и бездомных, в-третьих, церковная благотворительность (в том числе приюты и больницы при монастырях). В четвертых, благотворительность частных обществ наравне с благотворительностью частных лиц, доминировавшая над церковной с XVIII в., в-пятых, корпоративная благотворительность, вытекающая из форм социальной солидарности и коллективной взаимопомощи (прежде всего цеховой), в-шестых, общинная и городская благотворительность. Первые четыре выделенные формы преобладали.

5. Европейские государства в первой половине второго тысячелетия нашей эры все активней вмешивались в дело благотворительности и постепенно стали формировать систему социального призрения. В XV-XVI вв. преобладали государственные карательные меры против трудоспособных нищих. За ними последовали меры позитивного воздействия, монополию на которые церковь постепенно утрачивала начиная с этого же времени. Одновременно начали складываться три модели общественного призрения, наиболее ярко представленные тремя государствами:

а) Англия, где возобладала модель централизованного государственного призрения, сформировавшаяся между 1536 и 1601 гг. После реформы 1834 г. и крупных преобразований в XX в. оно существенно изменилось, но сохранило свои модельные признаки;

б) Германия, где получила распространение модель децентрализованного земельного и муниципального призрения. Она начала складываться в XVI в., а окончательно закрепилась в качестве общегерманской модели в 1870 г. С существенными изменениями и некоторым усилением централизации она действует и в настоящее время;

в) Франция, где сформировалась смешанная модель при важной роли государства, но с приоритетом департаментов и муниципалитетов в некоторых видах призрения. Она была первоначально хуже двух предыдущих моделей и сложилась под влиянием стечения большого числа факторов между серединой XVI и концом XIX вв. Роль государства в XX в. в осуществлении социального призрения во Франции существенно возросла.

При всей уникальности национальных систем общественного призрения западных государств все они в той или иной степени тяготеют к трем названным моделям. Так, бельгийская система более близка английской, а скандинавские страны исторически

тяготели к германской модели, но с более выраженной централизацией.

До начала XIX в. выше названные формы помощи бедным продолжали преобладать. К ним можно добавить мероприятия отдельных работодателей по материальной поддержке своих работников. По мнению В.Ф. Дерюжинского, в начале XX в. в развитых странах сложились два типа организации призрения бедных по критерию его обязательности. Во-первых, оно могло носить обязательный характер, что было свойственно Германии, Англии, США, Скандинавским странам. Во-вторых, оно могло строиться на факультативном принципе, как во Франции, Италии и Бельгии. Но и в последнем случае явно прослеживалась тенденция к его обязательности. Например, во Франции с 1843 г. представлялась общественная даровая медицинская помощь нуждающимся больным. В большинстве государств средства на призрение бедных отчислялись из государственных или местных бюджетов*(101).

Впервые общегосударственная система вспомоществования социально незащищенным слоям населения (страхование без взноса) была создана в Дании в 1891 г. Ее источником служило перераспределение налогов. Государственные пенсии по старости выплачивались также в Новой Зеландии (с 1898 г.), Австралии (с 1908 г.), Великобритании (с 1908 г.). Австралия стала единственной страной, где государственные пенсии выплачивались также и по инвалидности.

6. В России до конца XVII в. доминировала церковная благотворительность при слабой роли государства. В начале XVIII в. наша страна форсированным темпом прошла путь от сугубо карательных мер против нищих до зачатков общественного призрения. Его постановка как части системы государственного управления была связана с Указом 1775 г. и созданием Приказов общественного призрения. Земский этап общественного призрения начался в 1864 г. На последнее предреволюционное 30-летие приходится период наиболее активной деятельности общественных организаций по призрению бедных. Система общественного призрения дореволюционной России быстро эволюционировала по европейскому типу, хотя страдала всеми пороками российской государственной машины - бюрократизм, недостаточное финансирование, казнокрадство и др. Эту эволюцию прервала Первая мировая война, а остатки системы были уничтожены вихрем революционных событий 1917 г. и последующей гражданской войной.

7. В советский период общественная благотворительность по необходимости имела место только в годы гражданской войны и военного коммунизма фактически при отсутствии социального страхования. Это же можно сказать и об общественном призрении, которое было жестко централизовано и сводилось в основном к натуральному снабжению некоторых категорий нуждающихся по классовому и производственному принципу. Дореволюционные общественные благотворительные организации были распущены уже в конце 1917 г., а новые в большинстве своем просуществовали до начала 30-х гг. XX в. Государственное финансирование всех органов призрения с приматом классового подхода и экономической целесообразности деформировали общественное призрение и благотворительность, а затем свели последнее из них на нет.

8. Наконец, общий урок. В общественном призрении, как и в благотворительности, главным является мера. Вот уж где воистину "да не оскудеет рука дающего, да не озолотится рука берущего". Бездумное расходование общественных и частных средств поддерживает скорее не нуждающихся в ней бедняков, а бессовестных нищих-профессионалов. Отсюда распространение таких исторически известных типажей как "нищие-золоторотцы", попрошайки, "спиридоны-повороты" и др. В западных странах это относится к достаточно обширной категории "новых бедных", представителей "культивируемой бедности", которые вполне сносно живут на многочисленные социальные пособия и даже не пытаются найти работу. Наоборот, оставление действительно нуждающихся нетрудоспособных один на один с угрозой голода ставит их в положение безысходности. Это же касается добросовестных трудоспособных бедняков, которым необходима поддержка в период безработицы, болезни и др. В России наличествует отсутствие меры и в том и в другом.

1.5. Трудовая помощь как средство призрения бедных (работные (рабочие) дома, общественные работы, указание (приискание) труда)

Выше мы уже неоднократно отмечали, что, начиная с 80-й новеллы Кодекса Юстиниана, закрепился принцип разделения нуждающихся на трудоспособных и нетрудоспособных. Помощь первым из них посредством предоставления труда, дающего средства на пропитание, постепенно оформилась в отдельную область общественного призрения, получившую название "трудовая помощь". Она включала превентивные меры против бедности (подготовка к труду детей, инвалидов, переподготовка потерявших работу), а затем и содействие в поисках (приискании) работы. Последнее получило наименование "указание труда". Отметим, что трудовой помощи как в России, так и за рубежом в конце XIX - начале XX вв. было посвящено большое число исследований*(102). Многие из них не утратили своего значения в настоящее время. Большие разделы по данной проблеме есть в общих работах по общественному призрению, принадлежащих перу российских ученых, - В.А. Гагена, В.П. Георгиевского, В.Ф. Дерюжинского, западных авторов П. Ашротта, Г.Д. Оссонвиля, Э. Мюстерберга, Т. Фауля, о которых уже говорилось.

В предыдущем разделе приводились примеры велений представителей высшей власти о привлечении к труду способных к нему нищих под угрозой наказания вплоть до смертной казни. Но данные меры не могли быть эффективными, если за организацию таких работ не бралось само государство. Эта трудовая помощь выражалась в создании работных (рабочих) домов, а затем и в организации общественных работ. В литературе предлагалось работными домами считать только исправительные учреждения с принудительным трудом для профессиональных нищих. Соответственно рабочими домами именовались учреждения, где труд выступал средством общественного призрения и помощи нуждающимся*(103). Но на практике такого различия не проводилось ни в научных исследованиях, ни в официальных документах.

Таким образом, "путем опыта человечество приходит к убеждению, что раздача пособий и милостыни, значительное развитие богаделен не только обходится слишком дорого, но и приносит многим нуждающимся в помощи больше вреда, чем пользы, приучая их жить без труда за счет общества или государства"*(104). По мере общественного развития прежние формы призрения заменяются новыми: вместо денег и вещевой помощи нуждающимся дают заработок, обучают ремеслам. Г.Г. Швиттау охарактеризовал трудовую помощь не только как форму благотворительности, но и как принцип рациональной системы общественного призрения, который лежит в основе деятельности домов трудолюбия, организации посредничества по приисканию работы, общественных работ, обучения и подготовки к профессиональному труду, снабжения материалами, орудиями труда, содействия по сбыту продуктов ручного труда*(105).

Работные (рабочие) дома как вид трудовой помощи. Первоначально работа применялась в качестве репрессии для профессиональных нищих и бродяг, не желающих менять образ жизни. Субъектом осуществления таких репрессий выступало исключительно государство, а сами они носили строго публичный характер. Впоследствии на этой почве выросла идея создания рабочих домов закрытого типа с принудительным трудом и скудным питанием. Но трагизм ситуации заключался в том, что почти до конца XIX в. не проводилось различий между злостными тунеядцами и честными бедняками, временно лишившимися работы и средств к существованию. Отсюда почти повсеместное совмещение в таких заведениях как наказываемых, так и призреваемых трудом лиц. Отметим, что помещение в рабочие дома обычно сопровождалось ограничением гражданских прав, в том числе на участие в выборах всех уровней, а также ограничивались свобода передвижения, в отдельных случаях и право на создание семьи, распоряжение имуществом и др. Эти ограничения начали отменяться только в конце XIX в., причем постепенно и не во всех странах. Отчасти в задачу этих домов входило приучить бедняков жить своим трудом под угрозой оказаться в подобных учреждениях, напоминавших по своему режиму тюрьму. Как гласил популярный в Англии "слоган", распространенный при помещении бедняков в рабочий дом: "Мы дадим тебе хлеб, но мы хотим, чтобы он был для тебя горьким". Созвучным было и распространенное выражение у тех же англичан: "Тебе будет предоставлен кров, но ты должен знать, что тебе здесь не рады"*(106).

Франция. Здесь попытки учредить заведения с принудительным трудом предпринимались в 1612 г., 1662 г. (знаменитый Парижский "Генеральный госпиталь"), затем депо, созданные в 1767 г. Временные учреждения трудовой помощи благотворительного характера открывались и ранее, начиная с 1547 г. Это уже был

прообраз общественных работ, о которых речь пойдет ниже. Депо, которые были заново воссозданы Наполеоном, обосновывались тем, что "арестовывать нищего для того, чтобы поместить его в тюрьму, было бы глупостью и варварством: его нужно задержать только для того, чтобы научить его добывать средства существования посредством труда". По Декрету 1808 г. нищие должны были содержаться в "депо" до тех пор, пока не получат возможность сами приобретать себе средства к существованию, но не менее одного года. До конца XIX в. "депо" были местом содержания как неспособных к труду больных и увечных, так и трудоспособных, напоминая больше больницу и богадельню. В начале XX в. нищих либо заключали за совершенные преступления в тюрьму по приговору суда, либо направляли в закрытые учреждения с почти тюремным режимом. В 80-х гг. XIX в. в отдельных департаментах стали создаваться рабочие дома открытого типа, где бедняки могли временно найти пристанище, которое предоставлялось им за выполнение определенного объема работы. По мере роста уровня гуманизма в обществе и осознания самоценности личности право не трудиться, в том числе нищенствовать, по сути признавалось, как и другие права человека. Аналогичная эволюция произошла и в других странах. Необходимость в рабочих домах была во многом нивелирована с развитием системы социального страхования и выплатой различных социальных пособий.

Англия. Первый работный дом как учреждение закрытого типа был открыт в Англии в 1697 г. в Бристоле. В 1723 г. король Георг I предоставил приходам право учреждать такие дома и лишил права на помощь нуждающихся, отказавшихся вступить в такой дом. С 1782 г. один рабочий дом могли учреждать несколько общин. При этом дети и старики составляли преобладающий контингент этих домов весь период их существования. Помещенным туда не давали умереть от голода, но нахождение в таком доме практически с тюремным режимом было для них наказанием "без вины". Ситуация изменилась в 1844 г., когда для детей начали создаваться специальные школы и приюты, имеющие воспитательный характер. Они постепенно были выселены из рабочих домов, но в остальном смешение трудоспособных и нетрудоспособных осталось. Деятельность подобных домов была упорядочена Актом о бродягах в 1824 г., а затем и законом 1871 г. "О предупреждении преступлений". Заключение в рабочий дом не было наказанием, но являлось практически единственным средством получить общественное призрение. Это была не ответственность нищих, но способ предотвращения дальнейшего нищенствования. При этом закрытый характер и жесткий режим рабочих домов, о которых так натуралистично писал К. Маркс, действительно сделали их заведениями хуже тюрьмы, настоящей "Бастилией бедных". Н.Х. Бунге назвал работу в таких домах "непроизводительной барщиной" и даже "своего рода рабством"*(107). (Отметим, что обоснованная критика этого режима содержится в работах практически всех объективных исследователей проблем общественного призрения.) Исключение составили праздношатающиеся и неисправимые бродяги, заключение которых в рабочий дом было принудительным, но содержались они там практически на общих основаниях. Плохая организация работы в таких домах, а зачастую ее полное отсутствие уничтожали последние позитивные последствия пребывания там бедняков. Только в последней четверти XIX в. ситуация улучшилась и рабочие дома стали местом призрения бедных с определенной трудовой компонентой. Постепенно они трансформировались в приюты преимущественно для нетрудоспособных, а помощь трудоспособным беднякам оказывалась через систему социального страхования и выплату пособий.

Германия. Традиционно в германских землях организация рабочих домов была более рациональной, основывалась на изоляции профессиональных нищих и преступников от простых бедняков. О необходимости создания рабочих домов для нищих упоминалось уже в указе прусского короля 1758 г. Первый рабочий дом учреждается в 1791 г., но этот процесс был упорядочен только прусскими законами об обязательном призрении 1842 и 1843 гг. Окончательно устройство таких домов было регламентировано Имперским уложением 1870 г.*(108). При этом, что особенно важно, эти дома сохраняли характер не столько карательного, сколько исправительного заведения. Но если сначала помещение в рабочий дом требовало только решения местной администрации, то 1870 г. необходимым условием стало наличие еще и решения суда. Неукоснительным было условием помещения в рабочие дома только трудоспособных лиц. Они содержались за счет государства, а в Германии частично и за счет средств общин. Режим содержания, тем не менее, был вполне тюремным с запретом сношения с внешним миром. Продолжительность работ доходила до 12 час. в день,

чтобы "не оставалось времени на праздность"*(109). В начале XX в. значение таких учреждений также постепенно утратилось под влиянием социального страхования и развития открытых форм общественного призрения.

Лучше всего дело призрения было поставлено в данном контексте в Швейцарии и Бельгии, которые во многом опирались на германскую модель. В Швейцарии было четыре отдельных рабочих дома, где по решению суда содержались лица, склонные к бродяжничеству и нищенству. Остальные восемь рабочих домов были учреждениями общественного призрения, куда добровольно помещались лица, желающие своим трудом получить средства к пропитанию. Бельгийский закон 1891 г. учредил специальные депо исключительно для трудоспособных профессиональных нищих, а для "честных бедняков" организовывались отдельные специальные приюты. При этом помещению нищего или бродяги в депо не должно было предшествовать тюремное заключение, как это было чаще всего во Франции и даже отчасти в Германии. Помещенным в депо гарантировались все личные права, а судья выносил решение о помещении туда с учетом личности нищего на срок от двух до семи лет. Условия содержания там также были сходны с тюремными, но в бельгийской системе соблюдались четыре основных принципа деятельности рабочих домов. Во-первых, оценка нищенства не как преступления, а как социального зла, требующего не кары, а длительного "лечения". Во-вторых, обеспечение результата путем длительного приобщения нищего к труду, трудового воспитания. В-третьих, специализация рабочих домов, строгое разделение содержания в них "несчастных нищих" и преступников, профессиональных нищих и попрошаек. И, в-четвертых, помещение в рабочий дом только по решению суда с соблюдением личных прав и гарантий, а также индивидуальный подход к каждому лицу.

В начале XX в. с введением социального страхования по безработице и системы вспомоществования бедным необходимость в рабочих домах постепенно отпала. Этому способствовали и рост частной благотворительности, и деятельность общественных организаций, таких как "Армия спасения" и др. Законодательное закрепление личной неприкосновенности привело к тому, что в качестве организаций публичного призрения сохранились только богадельни, приюты и больницы. Принудительные работы стали прерогативой уголовного и административного права, а их осуществление утратило характер общественного призрения.

Россия. Решение об открытии первых рабочих домов в столице было принято в 1772 г. с целью приобщения к труду "молодых лет ленивцев, дабы прекратить им средства к развратной праздности". Это были заведения не столько карательного, сколько предупредительного характера, а длительность содержания там зависела только от усмотрения администрации. В 1782 г. эти дома были переданы в ведение Приказов общественного призрения, но в них стали помещать не только нищих и тунеядцев, но и вообще преступников. По Уставу благочиния 1782 г. рабочим домам было придано значение обыкновенных тюрем*(110). Одновременно в Москве создается смирительный дом для "буйных ленивцев, лиц непотребного и невоздержанного житья", куда принимали на исправление либо по приговору суда, либо по решению Приказов общественного призрения на основании прошения родителей или родственников, а для крепостных - по требованию помещика. При этом население смирительного и рабочего домов содержались вместе, с одним тюремным режимом. Общими для них были и работы, которые приобрели качество наказания. В 1866 г. рабочие и смирительные дома перешли в ведение губернского правления, а в 1870 г. преобразуются в Московскую исправительную тюрьму.

Идея трудовой помощи на русской почве приживалась крайне медленно в связи с традиционным "нищелюбием", бюрократической волокитой и инертностью правящей элиты. В 1821 г. Александру I был предложен Устав Рязанского дома трудолюбия, по образцу которого должна была быть создана сеть подобных учреждений в центральной России. Но очень скоро они приобрели характер приютов для бедных детей с начальным профессиональным обучением. В 1847 г. данные учреждения переименовываются в Елисаветинские убежища для бедных детей. В 1833 г. в Петербурге была создана женская мастерская для оказания трудовой помощи нуждающимся женщинам, которая просуществовала до начала XX в. В 1859 г. в столице создается Общество дешевых квартир с мастерской, кухней, детским садом и школой. В 1861 г. предпринимается попытка учредить Общество женского труда и ряд других организаций по трудовой помощи женщинам.

Частично они имели целью эмансипацию женщин через труд*(111).

На действительно новых основах органы трудовой помощи начали работать только в конце XIX в. Они получили наименование "дома трудолюбия", а первый из них был создан в 1882 г. по инициативе священника Иоанна Кронштадтского. В этот же период появилась масса публикаций, связанных с подобного рода учреждениями*(112). В современной литературе этот вопрос достаточно освещен в уже упомянутом Курсе российского трудового права (Т. 2. Рынок труда и обеспечение занятости). Свою лепту в изучение данного вопроса внесли видный историк, один из основателей высшего женского образования в России В.И. Герье и известный юрист и общественный деятель А.Ф. Кони*(113). Последний из них писал о том, что люди, нуждающиеся в общественной поддержке, - это те, кто либо ищет труд, либо не способен к нему или испорчен для него. Именно для первой категории нужны дома трудолюбия, которые должны "широко и гостеприимно раскрывать двери предложению труда". По отношению ко второй категории, т.е. "празднолюбцам, относящимся к труду с отвращением", общество должно настойчиво и систематически действовать принудительными мерами. А.Ф. Кони обоснованно утверждал, что необходимость принудительных работ для профессиональных нищих должна неминуемо вызвать вопрос об устройстве "рабочих домов" рядом с домом трудолюбия, но с неизбежным разделением в смысле дисциплины, надзора и распределением рабочего дня*(114).

К началу XX в. число домов трудолюбия доходило до 140. Они обеспечивали нуждающихся работой, которая оплачивалась в зависимости от финансовых возможностей данного учреждения. Для части нуждающихся эти дома обеспечивали также кров и питание, но срок нахождения в них ограничивался, как правило, 6 месяцами. Карательная функция труда исключалась вовсе, а некоторые дома брали на себя функции дальнейшего трудоустройства призреваемых.

Для унификации данных учреждений и оказания им помощи в 1895 г. образуется Попечительство о домах трудолюбия и работных домах (с 1905 г. - Попечительство о трудовой помощи), состоявшее под покровительством императрицы Александры Федоровны*(115). Оно находилось в ведении МВД и только в мае 1917 г. передается в ведение Министерства государственного призрения. Преимущественное участие в учреждении домов трудолюбия принимали частные благотворительные общества и отдельные лица, в меньшей степени - земские учреждения. Участие государства сводилось к общему надзору МВД и губернского руководства. Трудовое начало в домах трудолюбия проводилось не всегда последовательно, в связи с чем часть из них превратилась в обыкновенные приюты и богадельни. В конце 1917 г. подобные учреждения были ликвидированы.

Общественные работы как вид трудовой помощи. Следы таких работ можно найти еще в Древнем Египте. Возможно, они связаны даже со строительством египетских пирамид. Впрочем, это были достаточно беспорядочные мероприятия высшей власти в экстренных ситуациях. Как вид трудовой помощи, общественные работы проявились только в Новое время. В Италии XVI в. попытка организации общественных работ имела место в Турине, Павии, Лоди и др. Как уже указывалось, во время голода в начале XVII в. Борис Годунов не только бесплатно выдавал зерно из государственных запасов, но и организовал для нуждающихся оплачиваемые работы, зримым результатом которых стала колокольня Ивана Великого в Московском Кремле.

Первый опыт действительно организованной постановки общественных работ связан с Великой Французской революцией. Декретом 1790 г. учреждались общественные работы в Париже и провинции как для мужчин, так и для женщин. Это было связано преимущественно с прокладкой улиц, осушением и орошением, земляными работами для мужчин, ткачеством и шитьем для женщин. Французские Конституции 1791 и 1793 гг. провозглашали государственную поддержку безработных либо хлебом, либо трудом. Подобные учреждения были в основном ликвидированы после 1796 г. Революция 1848 г. была во многом спровоцирована массовой безработицей среди парижан, которые остались практически без поддержки государства. Под напором "низов" впервые было создано Министерство общественных работ. По его поручению Э. Томас возглавил Центральное бюро национальных мастерских, где работы были организованы почти на военных началах. В них сосредоточилось свыше 100 тыс. безработных. Государство не могло организовать работы для такой массы людей, а частный сектор в условиях спада производства не был

заинтересован в сотрудничестве. В итоге вместо работы за деньги все ограничилось преимущественно раздачей денег без работы. Результатом стало решение призвать в армию всех безработных в возрасте 18-25 лет, а работу предоставлять только имеющим шестимесячный ценз оседлости в Париже. Остальных безработных предполагалось рассылать по департаментам. Все это закончилось июньским вооруженным восстанием и закрытием мастерских в начале июля 1848 г.*(116).

Попытка организации общественных работ предпринималась и в других странах. Это касается рабочих текстильной промышленности Англии в период перебоя поставок хлопка из-за гражданской войны в США (1861-1865 гг.), организации работ на уровне общин в период экономических кризисов в Пруссии и др. Уже в то время определилась ключевая проблема, а именно организация и финансирование, т.к. такие работы были заведомо убыточными. Если они оправдывали половину затрат, то это считалось отличным результатом.

Новая волна внедрения этого вида трудовой помощи была связана с распространением теории Д.М. Кейнса и экономическим кризисом 30-х гг. XX в., особенно с "великой депрессией" в США. Частично эта проблема затрагивалась нами выше, а об учении Д.М. Кейнса в контексте права социального обеспечения будет сказано в следующих разделах данной работы. Здесь же подчеркнем, что с ростом интеллектуализации труда и его техническим оснащением организация общественных работ, по своей природе преимущественно неквалифицированных и ручных, отошла на второй план. Этому способствовало и социальное страхование на случай безработицы.

Россия. После благородного, но в целом скорее неудачного опыта общественных работ при Борисе Годунове наступил более чем вековой перерыв. Окрепшая центральная власть, особенно при Петре I, неоднократно привлекала массы населения к труду. Но это были не общественные работы для нуждающихся, а принудительный труд для нищих, бродяг и всех остальных "гулящих людей" для государственных нужд. Это были репрессивные по своему характеру меры в рамках уголовного и административного права. Своеобразным памятником для них стали здания раннего Санкт-Петербурга и вырытый вручную Ладожский канал. В дальнейшем верховная власть пыталась организовать общественные работы в период голода (1734, 1774 гг. и др.), но об их результативности ничего достоверно неизвестно. Организующую роль внес Указ Екатерины II 1776 г., предписывающий на случай неурожаев "учреждать работы для нуждающихся"*(117). Между тем, их организации была крайне редкой и достоверно известно об этих событиях 1785 и 1823 гг. Поскольку крепостные крестьяне являлись "крещенной собственностью" помещика, то ответственность за их жизнь ложилась на последнего, что и закрепил царский Указ 1811 г. Это тормозило развитие общественных работ, которые несколько активизировались только в царствование Николая I. Они проводились в голодные годы в ряде губерний, в том числе по ходатайству местных администраций. Общественные работы позволили многим крестьянам пережить голод, но были крайне неэффективны, плохо организованы, сопровождались волной взяток и злоупотреблений. Наиболее заинтересованными лицами оказывались частные подрядчики, получавшие на организации таких работ немалые прибыли.

Переход местного продовольствия в ведение земств после 1864 г. первоначально ничего не изменил. Общественные работы во время голода 1891 г. проводились преимущественно правительством на средства казны под общим руководством члена Госсовета А.А. Абазы. Он в 1891-1892 гг. возглавлял Особое совещание и был председателем Комитета по руководству общественными работами для голодающих. В целом они проводились до 1894 г. и свелись преимущественно к разработке казенных лесов, строительству и благоустройству дорог, к земляным работам и др. Аналогичные работы проводились и в 1898 г., когда они стали носить относительно постоянный характер, преимущественно по линии Лесного департамента при участии Попечительства о трудовой помощи. Наконец, с 1901 г. в организации таких работ стали более активно участвовать земства, но этот опыт в большинстве своем оказался неудачным.

В дореволюционной России общественные работы носили преимущественно сельскохозяйственный характер и были связаны со случаями неурожая. Камнем преткновения при этом оказывалось сочетание государственных задач, преобладавших первоначально, и общественной полезности, которая стала выходить на первый план в дальнейшем. Отношение земств к таким работам оставалось достаточно настороженным,

хотя они иногда их и инициировали. В ходе организации общественных работ определились основные принципы их проведения. Это добровольность, полезность, доступность, привлекательность для пострадавшего от неурожая населения, минимальное использование материалов, организация их по месту жительства с учетом трудовых навыков населения и др. В отношении заработка, по возможности, исключалось его обращение на погашение недоимок и иных платежей*(118).

В советский период общественные работы активно организовывались в 1918 г., когда было отмечено 122 подобных случая с общим числом занятых около 30 тыс. человек. Оценка эффективности, как и добровольности таких работ, достаточно различна*(119). В мае 1918 г. в ВСНХ создается Временный совет общественных работ, что придало проведению такого рода мероприятий государственный масштаб. Они должны были быть не только формой трудовой помощи безработным, но и частью восстановления народного хозяйства. Общественные работы были связаны традиционно с ремонтом дорог, землеустройством и мелиорацией, но распространялись также и на добычу угля. При незначительных государственных ассигнованиях и материальном вознаграждении в виде скудного пайка они не дали существенного результата и вряд ли оправдали десятой части вложений.

Масштабное использование общественных работ было возобновлено с 1922 г., причем первоначально только в Москве и Петрограде, а до 1926 г. - преимущественно в городах. Организаторами таких работ выступали обычно биржи труда, а финансирование шло как из госбюджета, так и из средств социального страхования. С 1924 г. масштаб таких работ вырос, а сами они приобрели плановый характер. Для работников устанавливалась преимущественно сдельная оплата труда, а сами работы носили неквалифицированный характер в соответствии с задачами периода реконструкции народного хозяйства: разбор зданий, благоустройство городских территорий, дренажные работы и др. На занятых полностью распространялись нормы КЗоТ 1922 г., кроме права на выходное пособие и на оплачиваемый отпуск. Они продолжали числиться безработными и по мере появления постоянных вакансий трудоустраивались.

В мае 1925 г. НКТ СССР издал инструкцию о проведении общественных работ*(120). При достаточно высокой оплате и хорошей организации они стали привлекательными для безработных, тем более что при этом соблюдались практически все принципы их проведения, выработанные дореволюционной практикой. Отказ от таких работ, если работник был способен их выполнять по состоянию здоровья и они не вели к его профессиональной дисквалификации, имел следствием лишение пособия по безработице на 1 месяц, а повторный отказ - снятие с учета на бирже труда и прекращение выплаты пособия по безработице. Новая инструкция 1927 г. о порядке проведения общественных работ сохранила принципиальные положения предшествующей*(121).

Начавшаяся индустриализация уменьшила потребность в неквалифицированном ручном труде, а снабжение кадрами новых отраслей промышленности приобрело плановый характер. К тому же выяснилось, что проведение общественных работ в городе притягивает туда сельское население, еще больше увеличивая число желающих найти работу. Централизованная экономика с крепнущими командно-административными началами перестала нуждаться в данной форме общественного призрения. Работа органов труда в области трудовой помощи была реорганизована на основе циркуляра Народного комиссариата труда СССР от 3 марта 1930 г.*(122), что предполагало, по сути, свертывание общественных работ, начиная с резкого сокращения их финансирования. Вслед за этим начало проводиться плановое распределение рабочей силы, не имевшей ничего общего с трудовой помощью. Возрождение общественных работ, хотя и в очень незначительных масштабах, связано уже с постсоветским периодом и принятием Закона о занятости населения в РФ от 19 апреля 1991 г.

Указание (приискание) труда и профессиональная подготовка как виды трудовой помощи. В современных терминах указание труда может быть определено как посредничество, помощь в трудоустройстве лиц, ищущих работу. Это превентивный и один из наиболее эффективных видов трудовой помощи, направленной на предотвращение впадения в нищету трудоспособных лиц. Очевидно, что подобные меры были невозможны в Древнем мире, где господствовал преимущественно сельскохозяйственный труд в условиях рабовладельческого хозяйства. Цеховая организация труда также не способствовала свободному перемещению рабочей силы, а ее мобильность была сведена к минимуму

корпоративными установлениями. Только с развитием промышленного производства капиталистического типа и устранением цеховой организации вопрос согласования предложения труда и спроса на него стал сначала актуальным, а затем одним из самых острых социальных вопросов.

Франция. Возможно, что составленная Э. Буало около 1268 г. Книга ремесел имела отношение к более рациональному использованию имеющихся людских ресурсов. Она содержала компиляцию различных актов, регулирующих ремесло в Париже, что позволяло ищущим работу или желающим начать свое дело лучше разобраться в местном рынке труда*(123). Там же лейб-медик короля Т. Ренодо основал в 1613 г. справочное бюро с целью прийти на помощь тем, кто "приехав в Париж искать счастья и работы, не находит ни того, ни другого, проживаются, гибнут, впадают в преступления или своими болезнями заражают воздух". Великая Французская революция смела цеховые пережитки, следствием чего стало создание большого числа частных и общественных организаций (бюро) указания работы. В 1804 г. органы указания труда были подчинены полицейскому управлению, которое само назначало заведующих бюро, а с целью надзора за безработными были введены особые рабочие книжки. Только при их наличии бюро имело право предоставлять нуждающимся работу. Уже в 1823 г. эти ограничения были сняты для всех рабочих, кроме пекарей, имевших внутрикорпоративную систему указания труда. Частное трудовое посредничество в периоды экономических кризисов порождало массовые злоупотребления, что способствовало возникновению революции 1848 г. Особая правительственная комиссия в 1852 г. высказалась за усиление контроля муниципалитетов за конторами по указанию труда, но на этот раз не столько в полицейских интересах, а сколько в интересах самих рабочих. Особое раздражение вызывала высокая оплата за посредничество без гарантии трудоустройства. С 1886 г. начали основываться бесплатные посреднические бюро при общинных управлениях. Закон 1884 г. предоставил право рабочим самим создавать "биржи труда", как они официально стали именоваться. Первая биржа труда была открыта в конце 1886 г. При этом политическая и популистская составляющие в их работе часто мешали собственно техническому сведению спроса на труд и его предложения. Впоследствии существовали как бесплатные для работников биржи труда, так и коммерческие частные бюро занятости*(124). После введения страхования от безработицы постановка на учет на бирже труда была связана с выплатой пособия по безработице. Биржи труда и в настоящее время не утратили своего значения.

Во второй половине XX в. стала складываться смешанная модель трудоустройства и профессиональной подготовки, основанная на тесном взаимодействии государственных и частных органов по трудоустройству на принципах социального партнерства. В 60-е гг. во Франции сложились три вида обеспечения на случай безработицы: 1) общегосударственная система социального страхования по безработице; 2) система государственного вспомоществования; 3) дополнительные системы страхования на случай безработицы. Режим государственной помощи безработным имеет характер вспомоществования и выдается лицам, либо совершенно лишенным средств к существованию, либо имеющим очень незначительные доходы. Для получения государственной помощи в дополнение к страховому пособию по безработице необходимо представить доказательства о нуждаемости, начиная с 4-го месяца безработицы. Выплата пособия не ограничивается сроком, но его размер ежегодно уменьшается на 10%*(125). Важной составляющей политики занятости являются профессиональная подготовка и переобучение безработных. В этой части первым актом государственного вмешательства в осуществление политики занятости явилось создание Законом от 18 декабря 1963 г. Общенационального фонда занятости в целях облегчения трудящимся переквалификации для устройства на работу. Согласно другому ордонансу от 13 июля 1967 г. были созданы Национальное агентство занятости, его региональные и департаментские центры и местные секции, которые были обязаны заниматься перемещением рабочих, оставшихся без работы, информировать их о вакантных должностях, способствовать прохождению безработными профессионального обучения. Впоследствии отмечается переплетение функций и частных служб занятости через коллективные договоры, частные и предпринимательские органы, связанные с профессиональным обучением. Согласно Закону от 1 июля 1971 г. регулирование конкретных вопросов, связанных с профобучением, осуществляется посредством двух- или многосторонних соглашений государства с обучающими органами, в которых закреплялись

сроки стажировки, отпуска для рабочих и распределение расходов, связанных с оплатой стажеров, педагогов и оборудованием учебных центров*(126).

Формально трудоустройство персонала длительное время признавалось монополией государства, но реально это положение не соблюдалось. Более того, частные бюро трудоустройства имели достаточно разветвленную сеть, а государство узаконило практику временного трудоустройства через эти бюро. Временная работа перестала быть второстепенным элементом рынка труда. Деятельность обществ по временному трудоустройству была урегулирована Законом от 3 января 1972 г.

Англия. Первые попытки организации указания труда профессиональными союзами были осуществлены уже в начале XIX в., и вплоть до начала следующего века эта система действовала относительно масштабно и эффективно*(127). В дальнейшем в Англии стала складываться централизованная государственная модель организации трудоустройства. Бюро указания работы начали основываться только с 1885 г., как правило, органами самоуправления. Но масштаб их деятельности до Первой мировой войны был невелик. Наряду с общими бюро труда успешно действовали особые общества для указания труда отдельным категориям работников. Это касается женщин, отставных солдат и матросов, бывших чинов полиции и др. Первый закон об организации бирж труда был принят в Англии по инициативе У. Черчелля в 1910 г. Образованное в 1916 г. Министерство труда одной из главных своих функций имело оказание услуг по трудоустройству. В Северной Ирландии трудоустройством ведало Министерство здравоохранения и социального обслуживания. В годы экономического кризиса начала 20-х гг. XX в. биржи труда получили более широкое развитие, тем более впервые пришедшие к власти лейбористы провозгласили ликвидацию безработицы одной из своих партийных целей. В дальнейшем помощь в поиске работы осуществлялась в соответствии с Законом о трудоустройстве и производственном обучении 1948 г. Сеть местных бирж труда в Англии непрерывно росла, и уже к концу 70-х гг. прошлого века их было около тысячи. При некоторых из них имелись специальные местные комитеты по трудоустройству, состоящие из представителей предпринимателей, работников и иных групп населения, которые действовали в качестве консультативных органов. При 38 наиболее крупных биржах труда имелись дополнительные службы трудоустройства для лиц с высшим специальным образованием. При Министерстве труда Англии существовали две специальные службы трудоустройства: для молодежи и инвалидов. Цель первой заключалась в оказании помощи выпускникам школы в выборе профессии, овладении ею и поиске подходящей работы. Эта помощь оказывалась специальными органами в системе народного образования и по большей части финансировалась Министерством труда.

В Англии раньше, чем во многих других странах, осознали тесную связь проблемы трудоустройства с проблемой производственного обучения. Это касалось не только начинающей трудовую деятельность молодежи, но и взрослых рабочих, проходящих переквалификацию в связи с необходимостью перехода на работу в новые отрасли или в связи с работой на новых механизмах и агрегатах. С этой целью в 1964 г. был принят специальный Закон о производственном обучении, а вслед за этим в ведущих отраслях промышленности создавались специальные комиссии, отвечающие за производственное обучение, в том числе безработных. При Министерстве труда был создан Центральный совет по производственному обучению, состоящий из представителей предпринимателей и профсоюзов. Были созданы частные курсы технической подготовки кадров, а также специальные правительственные центры обучения молодежи, рассчитанные на подготовку профильных специалистов, которые отчасти финансировались правительством. Мероприятия по организации занятости были связаны с перенаправлением высвобождающихся работников из так называемых старых отраслей промышленности в новые отрасли. При этом правительство финансировало подготовку высвобождающихся работников и устанавливало некоторые гарантии от массовых сокращений без предварительного переучивания на новые специальности. Службы трудоустройства чутко реагировали на запросы промышленности и совместно с частным капиталом достаточно оперативно организовывали переучивание на нужные промышленности профессии*(128). Таким образом, английская модель организации трудоустройства связана не только с определяющей ролью государства в перераспределении трудовых ресурсов, но и с активным его участием в обучении и переобучении кадров с целью их последующего трудоустройства.

Германия. Первое бюро указания труда было создано в 1865 г. в Штутгарте по

инициативе и при содействии социал-демократов. Немецкие профсоюзы, как и британские тред-юнионы и французские рабочие синдикаты, ранее также организовывали корпоративное трудоустройство. Но именно с 1865 г. работники и работодатели получили возможность взаимовыгодного взаимодействия для соединения спроса и предложения труда. Услуга была платной для обеих сторон, но работники платили в 2 раза меньше. Первоначально число обратившихся в бюро работников и работодателей было почти равным, а процент трудоустроенных работников превышал 50%. Преобладающая часть вновь создаваемых бюро вообще не взимали с работников платы, а роль частных и рабочих союзов в их деятельности была велика. Бюро указания труда организовывались также объединениями работодателей, религиозными общинами, благотворительными организациями и даже при общинных полицейских домах и провинциальных союзах. Действовали и частные посреднические конторы коммерческого характера преимущественно при конкретных предприятиях. Этот пестрый конгломерат органов по указанию труда функционировал относительно эффективно, и уже в начале XX в. встал вопрос об организации общеземельных и общегерманского посреднических бюро.

В годы Первой мировой войны перераспределение трудовых ресурсов имело административный характер, а безработицы в условиях тотальной мобилизации практически не было. Послевоенный экономический кризис привел к усилению роли бюро указания труда, деятельность которых связывалась со страхованием от безработицы. Программное значение в этом контексте имел Закон от 16 июля 1927 г. "О трудовом посредничестве и страховании по безработице", который с изменениями действовал до начала XXI в. При фашистском режиме проблема трудоустройства была решена через принудительное распределение рабочей силы, а милитаризация экономики и массовый призыв в армию сняли проблему занятости с повестки дня.

В послевоенный период проблема трудоустройства стала монополией Федерального ведомства по труду, которое сохранилось вплоть до 1994 г., когда Законом от 26 июля 1994 г. "О стимулировании занятости" была легализована деятельность частных организаций по трудоустройству. Отметим, что Федеральное ведомство по труду действует на паритетных началах и в него входят представители работников, работодателей и публичных корпораций. В его функции включаются консультирование заинтересованных лиц по вопросам получения профессии, трудовое посредничество, организация профессионального обучения, создание новых рабочих мест, а также выплата пособий по безработице и пособий на случай неплатежеспособности работодателя. Примечательно, что существенное место в деятельности Федерального ведомства по труду отводится превентивным мерам по борьбе с безработицей. Его представители изучают положение на рынке труда, прогнозируют объем и виды занятости по экономике в целом и на отдельных производствах. На основании этой оценки они дают прогноз о потребности в работниках отдельных профессий и соответственно строят свою работу по профессиональному обучению. Эти меры согласовываются с Федеральным ведомством по труду. С этой целью они запрашивают и обрабатывают большой объем информации, получаемой от работодателей. Если последними она специально не предоставляется, то Федеральное ведомство по труду взыскивает с них все расходы на переобучение уволенных или переведенных работников. Как уже указывалось, наряду с государственными существуют и частные службы занятости. Они действуют только на основании разрешения, выданного Федеральным ведомством по труду, основанием для которого являются достаточно жесткие требования (специальные знания и опыт, стаж работы в области трудового посредничества не менее 3 лет, наличие профессионального образования и др.). Услуги, предоставляемые государственной службой в сфере трудового посредничества, являются для работников бесплатными, а необходимые расходы полностью или частично покрываются за счет средств работодателей. Аналогичный порядок действует и в частных службах трудоустройства, услуги которых для работников также бесплатны. Исключение составляют прямо установленные в законе категории работников (художники, артисты, профессиональные спортсмены, фотомодели и др.). Отметим, что в Германии отдельный т. 3 Социального кодекса специально посвящен стимулированию труда и занятости.

Специальный порядок трудоустройства установлен для лиц с пониженной трудоспособностью. Инвалиды имеют право на дополнительную помощь в на получение адекватных рабочих мест. Организация деятельности таких рабочих мест возложена на

ведомства по труду. Закон от 16 июля 1953 г. "О стимулировании занятости инвалидов" обязывает работодателей, имеющих в организации более 16 работников, предоставлять не менее 6 рабочих мест инвалидам. Работодатели, не соблюдающие установленный порядок приема инвалидов, обязаны платить ведомству по труду денежную компенсацию. Эти средства расходуются на трудоустройство инвалидов. Льготный режим предусмотрен и для трудоустройства лиц старше 50 лет, т.к. это сопряжено с получением дотаций работодателями*(129).

Россия. До отмены крепостного права в указании труда не было необходимости. После этого, в связи с процессом обезземеливания и ростом отходничества, этот вопрос встал на повестку дня. С конца 60-х гг. XIX в. отдельные земства пытались проявить инициативу в создании бюро по указанию труда для сельскохозяйственных рабочих. Сеть частных контор была развита относительно слабо, а никакого центрального органа, координирующего их действия, просто не существовало. Этому способствовала пассивность правительства, убежденного в отсутствии "рабочего вопроса в европейском смысле слова". Частные посредники, оставаясь вне сферы правового регулирования, откровенно наживались на неграмотности крестьян. Открытие частных посреднических контор в приискании рабочих и работы было регламентировано только в 1882 г., но в саму их деятельность государство практически не вмешивалось. В этой связи В.А. Гаген настаивал на необходимости создания института особых правительственных инспекторов для надзора за частными посредническими конторами (по примеру Румынии) и содействовать устройству учреждений указания труда, не преследующих коммерческие цели*(130).

Посредничество благотворительных организаций и земств было более оперативным и гибким, но относительно мелкомасштабным и территориально ограниченным. Их представляли в основном посреднические конторы при уже упомянутых домах трудолюбия. В Москве еще в начале XX в. хотели открыть четыре специальных "рынка труда", но все ограничилось учреждением одной территории для встречи представителей потенциальных работодателей с ищущими работу (1910 г.). В 1895 г. были открыты две посреднические конторы по найму прислуги, а впоследствии их число выросло до 9, причем для работников их услуги были бесплатными. Только в 1906 г. МВД разрешило открыть централизованную Московскую городскую контору, частично финансируемую из городского бюджета. Ее услуги первоначально были платными как для работодателей, так и для работников, а контингент ищущих работу состоял преимущественно из прислуги и чернорабочих. В задачу конторы входило только направление лиц, ищущих работу к потенциальному работодателю с представлением основных сведений о кандидате. В Санкт-Петербурге городская посредническая контора была открыта в 1901 г., оплата также взималась с обеих сторон. Клиентура была традиционной: преимущественно женская прислуга, а также дворники и швейцары. Только в 1909 г. принимается Временное положение о Городской бирже труда, где в качестве клиентов уже преобладали рабочие-мужчины. По сути, это было все то же место встречи ищущих работу с обладателями вакансий на нее при элементарном учете и первичной обработке статистических данных.

Земское посредничество в дореволюционный период так и осталось в зачаточном состоянии. Попытки обобщить сезонную миграцию отходников и направить их поток в рациональное русло чаще всего заканчивались на этапе сбора данных. В 1899 г. Самарскому и Симбирскому земствам удалось открыть по конторе для трудоустройства, но они проработали всего несколько месяцев*(131). В этой связи В.А. Геген писал о том, что Россия ощущает настоятельную нужду в развитии форм посредничества в приискании труда как организованного в виде особых контор, так и неорганизованного (биржи труда, частные посредники, публикации о вакансиях в газетах и журналах)*(132).

Первая мировая война вызвала дефицит работников в тылу, сопряженный с притоком беженцев с оккупированных территорий. В столице существенную роль при подборе кадров сыграла Петроградская городская биржа труда, открытая в начале 1915 г. В контроле за ее деятельностью принимали участие представители рабочих. Функции трудоустройства выполняло и Всероссийское бюро труда, созданное всероссийским земским и городским союзами в августе 1915 г. С 1915 г. начали создаваться областные биржи труда, которые остались территориальными посредническими органами, формально не бравшими платы с лиц, ищущих работу. Временное правительство в июле 1917 г., придало учету рабочей силы значение дела государственной важности*(133). Этот учет находился в ведении Отдела

рынка труда, являвшегося структурным подразделением нового Министерства труда. 19 августа 1917 г. утверждается Положение о биржах труда*(134). Они должны были создаваться во всех населенных пунктах с числом жителей более 50 тыс. человек и управляться на паритетных началах.

В советский период ситуация кардинально изменилась в связи с принятием постановления СНК РСФСР от 11 декабря 1917 г., утвердившего Положение о страховании на случай безработицы, о котором будет сказано в следующем разделе. На биржу труда возлагались функции учета всех лиц, имеющих право на пособие по безработице. Новое Положение о биржах труда, опубликованное 31 января 1917 г., напоминало принятое Временным правительством, но имело ряд существенных отличий. Оно передавало биржи труда исключительно в руки рабочих организаций, а их основной функцией теперь являлось не трудоустройство, а точный учет и плановое распределение рабочих рук. Деятельность всех частных посредников запрещалась, и эта сфера объявлялась государственной монополией. Наем работников мог теперь осуществляться только через биржи труда. В условиях гражданской войны и всеобщей мобилизации спрос на рабочую силу резко вырос, а материальные стимулы к труду ослабли. В качестве ответной меры новая власть ввела всеобщую трудовую повинность. Декретом СНК РСФСР от 3 сентября 1918 г. безработным запрещалось отказываться от предлагаемой работы, в том числе менее квалифицированной и в другой местности. Из органов указания труда советские биржи труда превратились в органы полупринудительного распределения рабочей силы.

КЗоТ РСФСР 1918 г. уже прямо провозгласил трудовую повинность для всех граждан, кроме лиц до 16 и старше 50 лет, а также для утративших навсегда трудоспособность вследствие увечья или болезни (ст. 1, 2). Привлечение к работе могло осуществляться только через отделы распределения рабочей силы, кроме отдельных случаев выборного порядка при предоставлении работы, требующей политического доверия или редких, специальных знаний, связанных с личностью приглашенного (ст. 16, 18 КЗоТ). Все это уже почти не имело отношения к праву социального обеспечения, а тем более к общественному призрению. Это было, по сути, административное распределение трудовых ресурсов в интересах государства. Между тем, согласно ст. 79 КЗоТ 1918 г., за безработным сохранялось право на пособие, а Правила о безработных и о выдаче им пособий стали приложением к этой статье закона. Еще раз подчеркнем, что политика военного коммунизма в сфере распределения рабочей силы носила строго административный принудительный характер, сопряженный с запретом совместительства, натурализацией заработной платы и военизацией управления производством.

В годы нэпа и послевоенной демобилизации армии число зарегистрированных безработных почти непрерывно росло до конца 1927 г. В этой связи проблема трудоустройства и помощи безработным вновь стала актуальной и насущной. Важное место при этом занимала выплата пособий в рамках страхования по безработице, о котором речь пойдет в дальнейшем. С конца 1928 г. число безработных стало устойчиво уменьшаться*(135). В 1922 г. возрождаются биржи труда как монопольные органы государства по трудоустройству. КЗоТ РСФСР 1922 г. (ст. 7) предписывал наем рабочей силы осуществлять через органы Народного комиссариата труда (НКТ). Помимо этих органов можно было принимать только лиц, в случаях "требующих политического доверия или специальных знаний" или когда органы НКТ не обеспечивали рабочую силу в трехдневный срок со дня поступления требования. Трудовая повинность сохранялась для исключительных случаев. Вопросы трудоустройства стали предметом рассмотрения в разделах о заключении трудового договора уже в первых советских учебниках по трудовому праву*(136).

В конце 1925 г. обязательный наем через органы НКТ был отменен, а обращение на биржу труда стало добровольным. Они вернули себе функции посредников в указании труда, но эта благостная картина сохранялась недолго. Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 марта 1927 г. "О мероприятиях по регулированию рынка труда" означало переход к плановому распределению рабочей силы*(137). С 1929 г. с учета на биржах труда стали снимать лиц, лишенных избирательных прав, использовавших наемный труд, членов их семей и др. Это было уже политическое манипулирование правом на пособие по безработице. Распределение рабочей силы становилось все более принудительным, упрощался порядок снятия с учета за отказ от предлагаемой работы даже по уважительной причине. Окончательно социально-обеспечительные начала в указании труда были уничтожены

постановлением НКТ СССР от 9 октября 1930 г. о немедленной посылке безработных на работу и о прекращении выплат пособий по безработице*(138). Безработные утратили право отказа от предложенной работы безотносительно к уровню квалификации и месту ее выполнения. Отбор носил уже строго классовый характер, а единственным законным основанием отказа от работы была болезнь. По официальным данным, в 1931 г. закрывается последняя биржа труда, а безработица признается полностью ликвидированной. В действительности скрытая безработица существовала весь советский период, несмотря на статью в УК РСФСР о запрете тунеядства. Существовали даже своеобразные "законные" периоды безработицы для юношей от окончания школы до призыва в армию, для девушек - в случае непоступления в вуз до второй попытки и др. Но это уже совсем другая история.

Возрождение указания труда (бирж труда) в их первоначальном смысле произошло уже в постсоветский период в связи с принятием Закона РФ от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации".

В качестве выводов отметим следующее.

1. В странах Запада уже к началу XX в. органы занятости создавались в основном либо при структурах местного самоуправления, союзах и обществах, реже при религиозных организациях. Их деятельность регламентировалась, как правило, на уровне закона. При этом работа частных контор занятости и бирж труда была либо запрещена, либо существенно ограничена.

2. Исторически первой формой указания труда было элементарное трудовое посредничество, т.е. сообщение работнику об имеющихся вакансиях и сообщение работодателю о желающих занять эти вакансии. Органы занятости при сообщении о вакансиях с работников, как правило, платы не взимали либо взимали в очень умеренном размере. В последнем случае считалось, что это позволяет самим работникам не причислять себя к обузе для общества. Это относится и к деятельности коммерческих посредников, работа которых достаточно жестко контролировалась государством. Объем и порядок сбора данных о работнике определялись обычно на уровне союза или общины, реже законом или подзаконным актом. Приоритет отдавался оперативности, тем более что предоставление работы не связывалось с выполнением формальных требований о предоставлении данных о личности кандидата. Этот вопрос стал более актуальным после введения страхования по безработице, когда получение пособия связывалось с подтверждением факта отсутствия работы.

3. В дальнейшем трудовое посредничество было дополнено страхованием по безработице и выплатой соответствующего пособия. При этом учет безработных также осуществлялся органами, ведающими указанием труда. Во второй половине XX в. на службы занятости была возложена функция организации профессионального обучения и переобучения безработных.

4. В России более или менее развитая система указания труда существовала только в начале XX в. В отличие от стран Запада российские биржи труда не влияли на ситуацию в сфере занятости, а только реагировали на изменение спроса и предложения рабочей силы. В советский период органы трудоустройства относительно самостоятельно функционировали только в период нэпа, хотя и тогда они были связаны большим количеством административных предписаний. В конце 20-х гг. XX в. система органов трудоустройства была свернута, а распределение рабочей силы стало носить централизованный административный характер при сильном влиянии классовой доктрины. Ликвидация бирж труда означала примат административно-командных методов в сфере распределения трудовых ресурсов.

Глава 2. Социально-страховое законодательство в зеркале истории

2.1. Исторические типы и модели социального страхования в странах Запада и в досоветской России

Социальное страхование генетически связано с общественным призрением. Более того, именно недостаточность и неэффективность системы общественного призрения, о чем

говорилось выше, вызвали к жизни феномен социального страхования. При этом данные виды социального обеспечения не следовали строго один за другим. Скорее можно говорить сначала о последовательном (социальное призрение - социальное страхование), а затем и о их параллельном существовании. Сразу оговоримся, что исторически под социальным страхованием понимают организованную взаимопомощь, а не просто помощь нуждающимся, которая отличается двумя признаками: 1) коллективная ответственность за индивидуальный риск; 2) предварительный учет возможных рисков. Н.А. Вигдорчик выделил три основных этапа развития социального страхования до начала XX в: 1) период добровольного социального страхования; 2) период факультативно-обязательного и частно-обязательного социального страхования; 3) период обязательного социального страхования*(139). Аналогичную периодизацию предлагал и Б.А. Любимов, дополняя ее четвертым периодом: обеспечение без взноса нанимателей и страхуемых*(140). В целом с этим можно согласиться.

1. Период добровольного социального страхования. Он начался, по меньшей мере, около двух тысяч лет назад. В источниках содержатся отрывочные сведения о союзах взаимопомощи и похоронных кассах первых христиан в Риме и Греции. В Средние века некоторое распространение получило цеховое (гильдейское) страхование, при котором подмастерьев страховали, как правило, их мастера. Некоторые элементы социального страхования можно встретить в тот период и в религиозных организациях (духовные ордена, отдельные церковные приходы и др.). Но значительного развития в Средние века социальное страхование получить не могло. Феодальная зависимость и патернализм, высокая степень патриархальности, взаимопомощи и сословной солидарности сформировали своеобразный смягчающий механизм наступления социальных рисков. Немаловажную роль играла и помощь бедным в рамках благотворительности и общественного призрения. Социальная малоподвижность средневекового общества, связанного с землей, обеспечивала известную социальную стабильность. С определенными нюансами это касалось всех цивилизаций*(141).

Если синонимом средневековья была стабильность, то в Новое время с ростом капиталистических отношений доминантой стала динамика. Урбанизация и массовая миграция населения, рост промышленного производства и интенсификация глобальных торговых связей в корне изменили ситуацию вначале в Европе, а затем в Северной Америке. Слом патриархальных связей в условиях социальной мобильности лишил людей традиционной опоры на приходы, цеха, сословия, общины и др. Появление массового слоя пролетариев, не имевших собственности и зарабатывавших себе на хлеб только личным трудом, создало совершенно новую ситуацию. Теперь возможность потерять работу или заработок означало для наемных рабочих "потерю всего" и в перспективе создавало угрозу голодной смерти. Рыночные колебания и экономические кризисы делали такую ситуацию не только возможной, но и достаточно типичной. В отдельных отраслях производства в XVIII в. кризисы случались более десятка раз и могли длиться по несколько лет*(142). Естественно, они сопрягались со спадами производства и ростом безработицы.

В этой связи уже с середины XVIII в. в наиболее экономически развитых странах получило развитие добровольное страхование рабочих, имевшее характер взаимопомощи ("дружественные общества" и др.). Первоначально оно осуществлялось на случай болезни или смерти работников. Несколько позднее к этой деятельности подключились профессиональные союзы. Особенно впечатляет разнообразие страховых касс английских профсоюзов. Это похоронные кассы, формируемые из взносов работников; кассы на случай болезни, проводившие лотереи, подписки, сбор пожертвований и др.; кассы для престарелых, через которые осуществлялась как страхование, так и безвозмездная помощь; кассы страхования от несчастных случаев на работе, которые исторически были самыми первыми. Выплаты лицам, утратившим общую трудоспособность, были в 2 раза выше, чем утратившим профессиональную трудоспособность. Кассы на случай безработицы не только выплачивали небольшие пособия, но и могли оплатить переезд в другую местность, где имелась работа. С. Вебб и Б. Вебб отмечали, что "в известном смысле можно рассматривать все виды деятельности тред-юнионов как формы взаимного страхования: Но "взаимное страхование" - только составление из общих взносов фонда с целью обеспечения членов в разного рода случаях, когда они лишаются средств к существованию вследствие причин, не зависящих ни от них, ни от союза"*(143).

В отечественной литературе деятельность этих касс оценивалась в основном положительно*(144). Высшая власть относилась к ним также достаточно терпимо. В королевском указе 1793 г. даже допускалась мысль о полезности касс взаимопомощи "дружественных обществ". Англия стала также и первой страной, где было введено еще в конце XVII в. страхование жизни в акционерных обществах.

Помимо роста числа обществ и союзов, осуществлявших страхование своих членов, в XIX в. расширилось и число страхуемых случаев. Это связано с выдачей небольших пенсий старикам и инвалидам, а затем и безработным. Постепенно страхование распространилось на членов семьи работника, а к выдаче денежных пособий добавилась организация медицинской помощи. Одновременно увеличиваются размер выдаваемых пособий и продолжительность их выдачи. Европейские государства на протяжении XIX в. всячески стимулировали добровольное страхование. Это выражалось в предоставлении кассам добровольного страхования прав юридических лиц, освобождении от налогов их капиталов. Для привлечения вкладов меценатов и благотворителей им давались престижные звания почетных членов, вручались ордена и др.

Это дало свои плоды. С начала XIX в. широкое развитие получили рабочие товарищества самопомощи и взаимопомощи. Частично они выполняли потребительские цели, прежде всего обеспечение рабочих жильем и снабжение продуктами. Но начали появляться и страховые кассы (на случай болезни, инвалидности)*(145). Это было проявлением рабочей солидарности. Кассы рабочей взаимопомощи делились на вспомогательные и страховые, добровольные и обязательные. Во вспомогательные кассы основные взносы делали сами рабочие, а доля участия работодателей, например в Германии, не превышала одной трети. Такие кассы требовали в названной стране обязательной регистрации, для них оговаривались размер взносов, правила приема и выхода, перечень сведений, необходимых для отражения в уставе. В большинстве развитых стран принимаются специальные законы, регламентирующие деятельность касс рабочей взаимопомощи. Во Франции это произошло в 1852 г., в Германии - в 1876 г., в Италии - в 1883 г., в Дании - 1892 г.*(146)

По мере роста добровольного социального страхования все более проявлялись присущие ему недостатки. Во-первых, оно осуществлялось только за счет средств работников и так имевших небольшой доход. Во-вторых, в силу названной выше причины оно охватывало работников с наиболее высокой заработной платой ("рабочую аристократию"). Наименее оплачиваемые и наиболее нуждающиеся в страховании работники, как правило, оказывались вне его. В-третьих, в силу небольшого заработка рабочих отчисления на страхование были малы. Соответственно страховые средства оказывались весьма скудными, а размер выплачиваемых пособий не позволял относительно безболезненно преодолеть последствия наступления страховых случаев. Можно констатировать неизбежную ограниченность добровольного социального страхования и недостаточную помощь застрахованным. В-четвертых, цели добровольного страхования мало согласовывались с целью деятельности профессиональных союзов. Последние должны были отстаивать корпоративные интересы работников всеми законными средствами вплоть до забастовки. Это форма самозащиты коллективных трудовых прав работников могла исчерпать все средства, предназначенные для страховых выплат.

2. Период факультативно-обязательного и частно-обязательного страхования. Названные недостатки добровольного страхования резко снижали его эффективность и ограничивали круг застрахованных лиц. В этой связи на повестку дня встал вопрос о введении обязательного страхования. Его основными признаками можно считать:

а) обязательное участие в страховании работников и работодателей;

б) материальное и организационное содействие этому со стороны государства, прежде всего через создание нормативно-правовой базы. Задача обязательного страхования сводилась к охвату как можно более широких слоев населения и оказание им как можно большего объема материальной помощи. В условиях господства идеологии крайнего либерализма на рубеже XVIII-XIX вв. даже постановка такого вопроса вызывала повсеместное возражение, ситуация менялась медленно, а прорыв произошел только в конце второй четверти XIX в. В 1845 г. в Пруссии впервые были легализованы факультативно-обязательные кассы страхования на случай болезни. Дело в том, что сами застрахованные или местные власти имели право делать участие в этих кассах обязательным для рабочих данного района. Более того, Закон 1849 г. дал право органам местного самоуправления

возлагать на работодателей определенную часть страховых взносов.

Но этого было явно недостаточно. Для значительной части населения риск потери работы вследствие утраты трудоспособности означал вопрос физического выживания. Только меры благотворительности и взаимной помощи эту проблему разрешить не могли. На повестку дня встал вопрос о ее законодательном решении. Первым нормативным актом, регулирующим предоставление вознаграждения рабочим за увечья на производстве, был германский Закон от 7 июня 1871 г. Ответственность предпринимателей наступала только за несчастные случаи, происшедшие по их вине, причем бремя доказывания лежало на потерпевшей стороне. Это сильно усложняло возможность рабочих получить материальное вознаграждение за причинение вреда жизни и здоровью. В 1872 г. в Германии создается Союз социальной политики, главной задачей которого было улучшение положения рабочих законодательными мерами. Один из создателей Союза, видный немецкий экономист А. Вагнер, называл эти меры "государственным социализмом". Он выступил за законодательное обязывание предпринимателей содержать лиц, утративших трудоспособность. А. Вагнер высказал следующие соображения: "В конце концов, весь вопрос сводится к тому: кто должен нести бремя по обеспечению инвалидов труда? Должно ли это делать все население посредством общин (коммун), или это должно лежать на обязанности предпринимателей, которые извлекают наибольшую выгоду из труда рабочих. Я нахожу, что гораздо правильнее, чтобы платил за рабочих тот, кто приобретает выгоду от их труда. Современное законодательство о призрении бедных сваливает это бремя на плечи тех, кто по справедливости нести его вовсе не должен, и это есть самая вопиющая несправедливость!"*(147). Вопрос об ответственности предпринимателей и необходимости государственного страхования рабочих поднимали такие известные немецкие экономисты, как Л. Брентано, Ф.А. Ланге, Г.Ф. Шенберг, Г.Ф. Шмоллер и др.*(148). Принимались также государственные меры по борьбе с безработицей, которые были, впрочем, слабы и непоследовательны*(149).

3. Обязательное страхование. Обязательное страхование первоначально коснулось отдельных категорий работников, для которых профессиональные риски, связанные с возможностью смерти или увечья, были наиболее вероятны. Речь идет о горнорабочих, для которых в ряде стран на уровне закона была закреплена обязанность устройства касс страхования. Первоначально это произошло в Австрии и Пруссии (1854 г.), Бельгии (1868 г.) и др. Во Франции такое страхование началось с рабочих-судостроителей (1881 г.). На этом фоне Россия внешне смотрелась вполне достойно, т.к. согласно Закону 1861 г. учреждались обязательные "вспомогательные товарищества" при казенных горных заводах.

Наконец, обязательное страхование с участием государства для относительно большого числа работников стало следующим логичным шагом в развитии данного института. Этому способствовало своеобразное совпадение интересов "верхов" и "низов". С одной стороны, сильная государственная власть могла игнорировать недовольство некоторого слоя предпринимателей, упорно придерживающихся устаревших взглядов. С другой стороны, достаточно активное рабочее движение создавало угрозу массового протеста и стимулировало законодательную деятельность правительства. При этом широкие круги научной общественности, особенно левого толка, а также некоторая часть предпринимателей выступили за обязательное социальное страхование.

Современный исследователь В.Д. Роик выделил три этапа развития системы социального страхования до конца XX в.*(150).

1. Патерналистский этап (модель) (90-е гг. XIX в. - конец 20-х гг. XX в.), который характеризуется следующими чертами:

а) оценка факторов социального риска для трудящихся, выплачивающих взносы, производится с помощью актуарных расчетов;

б) социальное страхование от несчастных случаев на производстве и пенсионное обеспечение являются наиболее распространенными видами социальной защиты. При этом все затраты по страхованию от профессиональных рисков несет работодатель;

в) финансирование бюджетов социального страхования осуществляется во многих случаях еще на не страховых принципах;

г) добросовестное выполнение своих профессиональных обязанностей и лояльность по отношению к работодателю являются обязательными условиями для получения работниками пенсии;

д) необходимым условием для участия в системе социального страхования выступает способность самих трудящихся платить страховые взносы. При этом часть расходов по социальному страхованию несли и работодатели.

2. Коллективно-договорный этап (30-е - 50-е гг. XX в.), толчок которому дали экономический кризис 30-х гг., а затем и Вторая мировая война. Для него характерны:

а) отказ от конфронтации в пользу сотрудничества и социального партнерства работников и работодателей, в том числе через участие застрахованных в управлении системами социального страхования*(151);

б) активизация участия государства в системах социального страхования не только через страховые взносы, но и в случаях финансовой поддержки при недостаточности средств страховых фондов;

в) легализация права на социальное страхование происходит практически во всех развитых государствах. К 1958 г. отдельные его виды были введены в 80 странах мира.

В этот период шло напластование ряда факторов, активизировавших роль государства в социальной сфере. Это теория Дж. М. Кейнса (кейнсианство), "Новый курс" Ф.Д. Рузвельта, доклад лорда У. Бевериджа в английском парламенте в 1942 г., Филадельфийская декларация МОТ 1944 г. Наконец, на волне победы над фашизмом некоторые государства приступили к активным социальным реформам. Так, во Франции в 1944-1946 гг. был разработан и принят план социального обеспечения, утверждены ключевые законы о социальном страховании, семейных пособиях, о порядке рассмотрения споров в сфере социального обеспечения. В Конституции Франции 1946 г. закрепляются все основные социальные и экономические права человека*(152).

3. Этап сбалансированного развития социального страхования и государственного обеспечения (с 60-х гг. XX в.). На этом этапе социальное страхование сочетается с гарантией государственного обеспечения всех граждан независимо от взносов в страховые фонды и стажа работы. Важную роль играют превентивные меры как страхового, так и нестрахового характера: общедоступная медицина, профилактика профессиональных заболеваний и производственного травматизма, реабилитационные программы, особый акцент на профессиональном обучении и вопросы техники безопасности. Именно в 60-е гг. произошел резкий количественный рост государств, использующих отдельные виды социального страхования и государственного обеспечения. Если в 1940 г. их было 57, то в 1967 г. - уже 120. Далее этот рост несколько замедлился, и к 1997 г. таких стран было 146. В дальнейшем мы рассмотрим эти этапы более подробно.

Настоящий прорыв совершило правительство Германии под руководством канцлера О. Бисмарка, которое ввело обязательную систему страхования для работников промышленности. Эта система включала обеспечение по болезни (1883 г.), при несчастных случаях на производстве (по трудовому увечью) (1884 г.), по инвалидности и старости (1889 г.). Взносы в больничные кассы и страховые фонды делали и работодатели и работники. Эта система была настолько удачной, что она функционирует, с модификациями, в Германии по сей день*(153). В этой стране после ее объединения имелись как сильная политическая власть, так и развитое рабочее движение, в том числе социалистического толка. Требования рабочих о введении социального страхования поддерживались рядом предпринимателей, желавших минимизировать материальные издержки при выплате рабочим, пострадавшим от несчастных случаев на производстве. Выразителем идеи необходимости его введения стал первый немецкий канцлер О. Бисмарк, который по этому поводу говорил: "Единственное средство задержать социалистическое движение состоит в осуществлении того, что оказывается справедливым в требованиях социалистов и что может быть осуществлено в пределах настоящего государственного и общественного порядка". Позитивные результаты функционирования немецкой системы страхования четко прослеживаются уже после первого десятилетия ее существования. Всего за 1885-1897 гг. доход на страхование рабочих составил 2908,2 млн. марок. При этом рабочие внесли 1308,1 млн., предприниматели - 1303,9 млн., казна - 98,4 млн., а проценты составили соответственно 197,8 млн. марок. За это время было истрачено на выплаты 2034,3 млн., а наличный капитал оставался в размере 889,5 млн. марок.

В.П. Литвинов-Фалинский так описал факторы, способствовавшие введению обязательного социального страхования в этой стране:

"Небольшая сравнительно территория, густое население, высокая степень культуры и

развития общественной самодеятельности, издавна существующий корпоративный строй предпринимателей и рабочих, развитие частной инициативы и существовавшие уже множество различного рода учреждений по обеспечению рабочих"*(154). Очевидно, что в России ситуация была зеркально противоположной и усугублялась невысокой зарплатой, в среднем в 2 раза меньше, чем в Германии. К тому же ее перепады в России по регионам, профессиям и даже в рамках отдельных предприятий были огромны. Например, только в европейской России разрыв между средним заработкам доходил до 2 раз. Все это затрудняло введение аналогичной системы в России, о чем будет сказано в дальнейшем.

Участие государства в социальном страховании осуществлялось двояко. Во-первых, оно легализовало эту систему и стало осуществлять функции контроля. Во-вторых, за счет государственных средств формировалась часть страховых фондов, что проводилось через довольно большие "казенные приплаты". При обсуждении вопроса об этой приплате в германском рейхстаге главным аргументом в ее пользу было то, что она будет для рабочих вознаграждением за участие в обязательном страховании. Кроме того, она являлась своеобразной премией со стороны государства с целью отстранения от опасности, происходящей от распространения социалистических идей. Германские парламентарии в этом случае учитывали как экономическую и социальную, так и политическую сторону проблемы. Такую активность государства большинство российских исследователей оценивали положительно*(155).

Вслед за Германией на рубеже XIX-XX вв. обязательное страхование рабочих с участием государства от последствий несчастных случаев, по старости и инвалидности вводится в Австрии (1887, 1888 гг.), Англии, Франции, а также Норвегии, Новой Зеландии и др. Эта проблема получила международный резонанс.

Раз в три года проходили международные конгрессы страхования от несчастных случаев на производстве. Первый из них состоялся в Париже в 1889 г. Действовало Постоянное бюро этих конгрессов, в которых были представлены и российские делегаты*(156). Германская система, как уже указывалось, предполагала обязательное участие и работников и работодателей. В большинстве других стран страхование было добровольным, с участием практически только самих рабочих.

В странах с англосаксонской правовой системой ответственность предпринимателей за увечья на производстве строилась первоначально на прежних гражданско-правовых началах, что нашло отражение в английских законах 1880 и 1897 гг. о компенсации за увечье на производстве. Предприниматели освобождались от ответственности, если несчастные случаи произошли не вследствие их прямых действий, ибо рабочий и предприниматель считались сотоварищами по совместному труду. На работнике по-прежнему лежала тяжесть доказывания происхождения несчастного случая как результата действий предпринимателя. Еще проблематичнее была ситуация в США, где первый закон о выплате компенсаций за увечье на производстве или их семьям в случае потери кормильца был принят в штате Нью-Йорк только в 1910 г.

С начала XX в. социальное страхование начинает приобретать глобальный характер, распространяясь не только "вширь" (на большинство стран Европы, Австралию и Океанию, затем Америку и Азию), но и "вглубь" (за счет увеличения страхуемых социальных рисков). Если первоначально страховались несчастные случаи на производстве, болезнь, старость и инвалидность, то затем добавились вдовство и сиротство (потеря кормильца), материнство, безработица. Таким образом, от благотворительности и общественного призрения через добровольное страхование произошел переход к обязательному социальному страхованию с активным участием государства. Этот колоссальный сдвиг в социальной сфере произошел менее чем за полвека в конце XIX - начале XX вв.

Основные тенденции развития социального страхования в начале XIX в. на примере Германии были отмечены Н.А. Вигдорчиком*(157). Это, во-первых, постепенное расширение круга страхуемых. Последними в их число обычно включались сельскохозяйственные рабочие, домашняя прислуга и рабочие домашней промышленности. Пределом расширения было всеобщее страхование, которое стало реальностью сначала в СССР, а после Второй мировой войны и в экономически развитых странах. Отметим, что период с конца Второй мировой войны до середины 70-х гг. в литературе иногда называют "золотым тридцатилетием" социального страхования. Во-вторых, расширение функций социального страхования. Это касается увеличения страхуемых случаев, роста выдаваемых при их

наступлении пособий и увеличение срока их выплаты. Страхование стало распространяться на членов семей застрахованных. При этом страховые учреждения приобретали собственные больницы, приюты, санатории и др. Участие государства в страховании становится все более активным, особенно в страховании инвалидности, старости, вдовства и сиротства. Качественно важное значение имело введение государственного обеспечения по старости в начале XX в. в Дании, Англии, Австралии и Новой Зеландии. В-третьих, продолжалась демократизация института социального страхования. Голос застрахованных постепенно приобретал все больший вес в управлении делами страховых организаций. Данная тенденция в той или иной мере проявилась практически во всех государствах.

Ниже мы рассмотрим эволюцию страхования основных социальных рисков в государствах Запада и в России. О приоритете Германии в этой сфере уже говорилось, а ее опыт стал своеобразным примером для других стран. Германия выполняла роль своеобразного ледокола, взламывая сопротивление отсталых слоев буржуазии, предрассудки части пролетариата, косность чиновников и консерватизм части общественности. Опираясь на пример этой страны, другие могли учитывать чужие ошибки, выбирать апробированные схемы и эффективные новации. В этой связи отдельно и более подробно будет рассматриваться исторический опыт Германии и России. Социального страхования в других странах мы будем касаться в контексте основных направлений его развития.

Как уже указывалось, с начала 60-х гг. XX в. начался третий, современный, этап развития социального страхования. Условно его можно разделить на две части. Это 60-е - конец 70-х гг. и с 80-х до настоящего времени. 60-70-е гг. можно назвать периодом бурного роста системы социального страхования. Существенно увеличилось число социальных программ, расширился круг застрахованных лиц и перечень страховых случаев. За этот период бюджетные расходы в развитых странах выросли в 3 раза в Великобритании и в 13 раз в Японии. Этот рост имел и качественную сторону: учитывались нужды безработной молодежи, одиноких родителей, был легализован досрочный выход на пенсию безработных пожилого возраста, продлен срок оказания медицинской помощи и страховых выплат и др. Это был период господства доктрины "государства всеобщего благоденствия", которую иногда называли доктриной "государства всеобщего социального обеспечения". На первый план стали выходить не размеры вносимых страховых платежей и стаж работы, а нужды конкретного работника, причем независимо от причины их возникновения. В развитых странах в 60-70-е гг. XX в. социальные расходы росли в среднем на 8% в год, в 2 раза превышая рост валового внутреннего продукта (ВВП). В ряде европейских стран доля таких расходов составляла до 30% ВВП*(158). Обратной стороной этого процесса стал рост дефицита системы социального обеспечения, покрываемый из бюджетных средств. Это вызывало не только позитивную реакцию значительной части населения, но и волну неприятия сначала бизнеса, а затем и правительства ряда стран. Отсюда берут начало "рейгономика" (политика президента США Р. Рейгана) и "тетчеризм" (политика премьер-министра Великобритании М. Тетчер), расцвет которых пришелся на 80-е гг. Суть этой политики сводилась к уменьшению участия государства в регулировании социальной сферы, в том числе социального страхования и государственного обеспечения. Этой политике нельзя дать однозначно отрицательную оценку, ибо давление социальных расходов на бюджет и бизнес резко понижало объем инвестиций в реальный сектор экономики. Между тем, только рост производства мог обеспечить реальное повышение социальных расходов. Основными направлениями реформы социального страхования стали: во-первых, переход управления социальным страхованием в определенной части с национального и отраслевого на территориальный и корпоративный уровни; во-вторых, уменьшение прямого участия государства в финансировании социальной сферы при сохранении роли контролера и социального партнера; и, в-третьих, выход на первый план стимулирования здорового образа жизни и частных сбережений, а не страхование потерь от социальных рисков. В наибольшей степени это коснулось страхования от безработицы.

В США продолжительность выплат пособий по безработице в начале 80-х гг. была уменьшена с 39 до 26 недель, продление его получения на оставшиеся 13 недель обусловливалось рядом требований, в том числе активным поиском работы. Предусматривалось лишение пособия по безработице, если его получатель многократно и немотивированно отказывался от предложенных вакансий. Это привело к тому, что число

лиц, получавших пособия по безработице, могло снижаться почти наполовину. В ходе борьбы с забастовочным движением в начале 80-х гг. Верховный суд США в июне 1986 г. принял решение, предоставляющее властям штатов право отвергать прошение о назначении пособия по безработице работникам, уволенным в ходе забастовки, даже если они не принимали в ней участия. Изменения коснулись и медицинского страхования. В частности, были ужесточены условия получения финансовой помощи по возмещению расходов на медицинское обслуживание. Одновременно страховые программы штатов, муниципалитетов и отдельных корпораций получили свободу инвестиционной деятельности, что повысило размеры страховых фондов и позволило увеличить соответствующие выплаты.

Аналогичный процесс шел и в Великобритании. Первоначально М. Тетчер добилась пересмотра социального законодательства, в частности принятия нового закона о занятости (1980 и 1982 гг.). С 1979 по 1984 г. были уменьшены пособия по безработице, а затем по болезни и специальные пособия для семей бастующих рабочих. Более жесткими стали требования для получения пенсии по инвалидности, пособий в связи с несчастными случаями на производстве*(159). Это позволило оживить экономику. К тому же социальные расходы не перестали расти, но темп их роста замедлился. Отметим, что своеобразным пиком стал 1983 г., когда доля выплат по социальному обеспечению в большинстве развитых странах была наибольшей.

Русский ученый И.И. Чистяков в начале XX в. выделил два исторических типа (модели) социального страхования. Во-первых, это германский тип, где внесение вкладов и управление страховыми средствами осуществляют работники и работодатели при участии государства. Во-вторых, это англо-романский тип, имеющий добровольное начало и преимущественное участие работников в формировании страховых фондов*(160). Такое деление уже тогда было несколько устаревшим, т.к. германская "обязательность" все более проникала в системы социального страхования других стран. Благодаря германскому опыту в Англии в 1911 г., а во Франции в 1928 г. были приняты одновременно законы, регулирующие почти все виды обязательного социального страхования. То же самое произошло в США в 1935 г.

В современной литературе традиционно выделяют уже три исторически сложившиеся модели социального страхования*(161):

1. Модель Бисмарка (германская модель - Германия, Австрия, Бельгия, Италия, Испания и др.). Для нее характерно максимальное сохранение для застрахованного работника при наступлении страхового случая достигнутого уровня и качества жизни, а также социального статуса. При обязательном социальном страховании доля замещения заработной платы составляет 60-70%. Страховая нагрузка делится на паритетных началах между работниками и работодателями, а размер пенсий и пособий зависит от размера заработной платы, величины страховых платежей и продолжительности страхового стажа.

2. Модель Бевериджа (английская модель - Великобритания, Нидерланды, Швейцария, Франция, Япония и др.). Она сочетает обеспечиваемый государством минимальный уровень социальной защиты с дополнительным обязательно-факультативным профессиональным и дополнительным добровольным личным страхованием работника (двух (трех) уровневая система социального страхования). При этом по линии гарантированных государством пенсий и пособий, равных для всех, происходит замещение около 10-20% заработной платы (уровень прожиточного минимума).

Модель Бевериджа предполагает государственное перераспределение доходов от более богатых к более бедным слоям населения посредством взимания налогов и проведения целевых государственных социальных программ с целью обеспечения каждому прожиточного минимума. Таким образом, государственная социальная политика охватывает все общество и имеет целью борьбу с нищетой. Модель Бисмарка подразумевает финансирование социальных программ особыми отчислениями работающих слоев населения и распространяется исключительно на них. Первая модель рядом авторов характеризуется как либерально-солидаристская, вторая - как консервативно-корпоративистская.

3. Советская модель (СССР, Австралия, Дания, Новая Зеландия и др.) государственного социального обеспечения, когда страхование осуществляется исключительно за счет средств работодателей и государства. Иногда эту модель называют страхованием без взносов.

В настоящее время между этими моделями происходит некоторое сближение. Так, в

государствах с германской моделью широкое развитие получили профессиональные и личные системы страхования. Модель Бевериджа дополнена во многих странах страховыми системами, в рамках которых размер выплат зависит от заработка застрахованного. Советская модель в России переживает период трансформации, а в Австралии и Новой Зеландии получили распространение добровольные системы страхования. Условность модельного деления подтверждает и то, что в США сложился гибридный тип социального страхования, совмещающий черты германского и английского.

Положительные и отрицательные стороны взаимодействия моделей Бисмарка и Бевериджа хорошо прослеживаются на промере Франции. Сформированную в первые послевоенные десятилетия при непосредственном участии государства и профсоюзов французскую систему социального обеспечения первоначально предполагалось строить на принципах единообразия, универсальности и всеобщности, по модели, предложенной английским экономистом У. Бевериджем. Хартия Сопротивления, принятая во время войны находившимся в Лондоне Национальным советом Сопротивления, призвала к созданию "системы полного социального обеспечения", призванной гарантировать всем гражданам Франции "средства к поддержанию существования к моменту утраты ими способности добывать их своим трудом и управляемой представителями получателей средств и государством"*(162). Однако часть схем социального страхования, действовавших до 1945 г., с их особыми условиями страхования была сохранена из-за отказа их участников присоединиться к общей системе. В итоге с начала своего возникновения современная французская система социального страхования имела характер компромисса между моделью Бевериджа и моделью Бисмарка. Со времени возникновения французская система социального обеспечения определила свою цель исходя из модели Бевериджа, а средства ее достижения формировались по модели Бисмарка. Модель социального страхования Бисмарка в настоящий момент доминирует на европейском континенте. Эта система, получившая затем распространение и в других странах, рассматривалась скорее как человеческий эквивалент технического ремонта машин.

Похожая ситуация сложилась в XIX в. и во Франции. Экономический патернализм заключался в том, что предприятия (например, угольные шахты Шнейдера в Крезе) предоставляли медицинскую помощь и обучение рабочим и их семьям, чтобы избежать социальных волнений. Но требовалась централизация под контролем государства. Ордонанс от 4 октября 1945 г. предполагал, что "система социальной безопасности" будет охватывать все население, уважать принципы социальной солидарности, единства и справедливости. При этом она должна управляться "заинтересованными лицами" и финансироваться посредством особых отчислений. Период ее дальнейшего развития до конца 70-х гг. XX в. характеризовался все большим расширением и диверсификацией охватываемых системой страховых случаев. С начала 80-х гг. стали очевидны раздутость и дороговизна всей системы, несоответствие ее новым социально-экономическим реалиям. Доля выплат на ее содержание постоянно росла. В 1980 г. она составляла 23,9% ВВП, в 1990 г. - 26,4% ВВП, а в 1995 г. - 29% ВВП. В результате дефицит общего режима в 1993 г. достиг 56,4 млрд. франков. Причин финансового кризиса системы социального обеспечения было несколько.

Во-первых, финансирование, основанное на модели Бисмарка, сильно зависит от экономической конъюнктуры. Снижение темпов экономического роста приводит к дестабилизации счетов: объем отчислений сокращается, объем выплат растет. Рост расходов на социальные нужды стал создавать эффекты, ограничивающие занятость. Вследствие усилившейся конкуренции на мировом рынке, предполагающей повышение конкурентоспособности товаров, а следовательно, минимизацию уровня издержек, стали предъявляться более жесткие требования к размерам оплаты труда и социальных выплат. Во Франции этот показатель слишком высок из-за "перегруженности" разного рода отчислениями в социальные фонды. В итоге в 90-е гг. XX в. отчетливо стал проявляться феномен "новой бедноты". К ней стали относить безработных, не способных или не желающих трудоустроиться на долгое время и имеющих минимальные доходы. Во-вторых, старение населения Европы и преимущественно распределительный характер пенсионной системы привели к ее финансовому кризису, т.к. количество людей в возрасте свыше 60 лет (пенсионный возраст во Франции) постоянно увеличивается. В-третьих, в стране, где средняя продолжительность жизни одна из самых высоких (в 1995 г. она составляла 81,9 года для женщин и 73,8 года для мужчин), возрос уровень потребления медицинских услуг и

товаров. Таким образом, вопрос о реформировании системы социального обеспечения приобрел во Франции уровень национальной проблемы.

Последние два десятилетия во Франции шел пересмотр масштабов, форм организации и финансирования социальных программ. Причины, как и в других странах ЕС, были обусловлены изменениями макроэкономических, демографических и социальных условий: низкими темпами экономического развития, старением населения, увеличением нагрузки на трудоспособное население, а также значительной долей государственных расходов на социальные программы. С начала 90-х гг. темпы развития Франции замедлились и стали несопоставимы с 1960-1970 гг. Так, если в конце 60-х гг. среднегодовой прирост ВВП составлял 5,7%, то в 90-е гг. он снизился до 1,3%. По данным Национального института статистики и экономических исследований, в 90-х гг. уже три четверти французских семей пользовались помощью государства. При этом постоянно возрастали суммы практически всех социальных пособий.

Неуклонный рост дефицита бюджета социального обеспечения выявил настоятельную необходимость реформирования системы социальной защиты. Поэтому с 1993 г. французское правительство приступило к осуществлению реформы. Новая социальная программа предусматривала прежде всего снижение социальных расходов, частичную приватизацию социальной сферы, реорганизацию социального обеспечения на страховых принципах и изменение приоритетов в политике занятости*(163). Помимо общей для Европы проблемы кризиса "государства всеобщего благоденствия" дополнительным импульсом для частичного сокращения широкомасштабных социальных программ стала необходимость соответствия общеевропейским критериям интеграции.

Особенность французской системы права социального обеспечения - очень сложная организационная структура, а также высокая доля расходов на социальные программы, превышающая средний уровень по ЕС. Для нее характерны следующие особенности. Во-первых, это существование разветвленной системы профессионально-отраслевых схем социального страхования. Во-вторых, наличие развитой системы семейных пособий, которая стала результатом длительной эволюции, в ходе которой вводились и совершенствовались различные инструменты государственной семейной политики и формы семейных пособий. В-третьих, большая роль дополнительных систем социального обеспечения, особенно в области пенсионного и медицинского страхования*(164). Наряду с общими (базовыми) схемами социального страхования в стране функционируют множество дополнительных профессионально-отраслевых систем. В-четвертых, существенное отличие французской системы социальной защиты (например, от шведской или английской) - ее финансирование преимущественно за счет взносов специального страхования. Наконец, еще одна особенность - существование различных страховых фондов, реализующих отдельные социальные программы, которые дополняют обязательные социальные услуги в рамках общих обязательных схем социального обеспечения (например, программы социальной помощи на дому для престарелых). Таким образом, в системе социального страхования Франции тесно переплелись, и не всегда органически, элементы моделей Бисмарка и Бевериджа.

К концу XX в. для социального обеспечения развитых стран характерны следующие тенденции. Во-первых, все большее замещение государственного обеспечения социальным страхованием; во-вторых, стабилизация уровня социальных расходов по отношению к ВВП, но с постоянным ростом абсолютного размера этих расходов; в-третьих, уменьшение непосредственного государственного вмешательства в социальное страхование, перенос акцента на региональный, местный и корпоративный уровни. При этом государство стимулирует дополнительные (обязательные и добровольные) программы социального страхования, которые охватывают все его виды; в-четвертых, стимулирование занятости через систему подготовки, переподготовки и обучения, а не через повышение выплат безработным; в-пятых, соизмерение социальных рисков и размеров страховых взносов с суммами пособий и пенсий, а последних - с уровнем жизни и социальными потребностями личности; в-шестых, с ростом заработной платы процентная ставка страхового взноса работников, как правило, снижается или остается неизменной*(165). **Россия.** Развитие социального страхования в дореволюционной России можно разделить на три периода. Первый из них, подготовительный, охватывает примерно последние 40 лет XIX в. Он связан с отменой крепостного права и интенсификацией капиталистического развития. Первыми

инициативу проявили горнопромышленники Царства Польского, которое в то время было частью Российской империи. Там же возникли и первые добровольные больничные кассы, а также обязательно-факультативное страхование. Обязательное страхование горнорабочих, введенное в 1861 г., также в первую очередь коснулось этого экономически развитого края. У многих промышленников возникло естественное желание легализовать страховую деятельность, уже фактически имевшую место, и уравнять положение всех работодателей в части социальных затрат. Таким образом, сам характер капиталистических отношений и обостряющаяся конкуренция требовали унификации законодательства о социальном страховании. Вопросы социального обеспечения рабочих нашли некоторое отражение в деятельности комиссий по рабочему вопросу при Министерстве финансов в 1859, 1870, 1874 и 1883 гг. Но сама идея социального страхования на них в открытую не выдвигалась.

Первые проекты такого рода начали разрабатываться с конца 60-х гг. XIX в., а первые смешанные комиссии из представителей горнопромышленников и правительства работали в 1871 и 1877 гг. Первый съезд горнопромышленников Царства Польского в 1883 г. возбудил ходатайство об учреждении пенсионных касс и об утверждении нормального устава больничных касс. Речь пока шла еще не об обязательном, а об обязательно-факультативном страховании, но в рамках закона. В 1883 г. министр финансов Н.Х. Бунге подготовил законопроект от ответственности работодателей за увечье и смерть работников. Ответным шагом предпринимателей стало предложение Л.Э. Нобеля о создании страховых касс, в которые централизованно отчислялся определенный процент с заработка работников. С некоторыми изменениями законопроект Н.Х. Бунге был рассмотрен на заседании Госсовета в феврале 1889 г. Его лоббировал новый министр финансов А.И. Вышнеградский, который ссылался на опыт Германии. Под влиянием почти единодушного неприятия предпринимателями он был отклонен. Новый законопроект об ответственности владельцев промышленных предприятий за увечье и смерть работников подготовил уже следующий министр финансов С.Ю. Витте в марте 1893 г. Впрочем, он был противником безусловной ответственности работодателя за несчастья с работниками, т.к. это нарушало основы гражданского права и вводило ответственность независимо от вины.

Дело в том, что правительство желало переложить финансовые последствия несчастных случаев с работниками на конкретных работодателей. Объединения последних, наоборот, предлагали осуществлять страхование за счет взносов из заработной платы самих работников с возможным участием государства и гипотетически возможным участием работодателей. За обязательное социальное страхование выступили Союз горнопромышленников России, Съезд бакинских промышленников, Общество содействия русской промышленности и торговле, Всероссийский торгово-промышленный съезд в Нижнем Новгороде в 1896 г. и др. Вероятно, обе стороны увлеклись финансовой составляющей проблемы, недооценивая ее социальный аспект. Российские исследователи социалистической ориентации единодушно указывали на робость и непоследовательность государственной политики в этом вопросе и противоречивость позиции предпринимательских кругов*(166).

С начала XX в. и формально до 1903 г. в России была предпринята попытка внедрения новой концепции разрешения рабочего вопроса, которая получила название "полицейский социализм" и связана с именем начальника московского охранного отделения С.В. Зубатова. Нас интересуют только те положения доктрины полицейского социализма, которые касаются социально-обеспечительных отношений*(167). Именно полицию заинтересовал опыт Харьковского Общества взаимопомощи металлистов. Идейную помощь в поисках законного основания для самоорганизации рабочим оказали такие известные деятели, как академик И.И. Янжул, либеральные ученые В.И. Анофриев, И.Ф. Езерский, А.Э. Вормс, А.А. Мануйлов, И.Х. Озеров, В.Э. Дэн. Двое последних в 1901 г. оказали группе рабочих содействие в составлении проекта Устава кассы взаимопомощи для всех рабочих механического производства Москвы и губернии. Подобные же уставы были составлены для обществ взаимопомощи ткачей, табачников, кондитеров и пуговичников. В 1901-1903 гг. организуются Общество взаимного вспомоществования рабочих в механическом производстве в Москве, Собрание русских фабрично-заводских рабочих Санкт-Петербурга и др.

В начале XX в. были осуществлены первые попытки страховой защиты отдельных категорий работников. Закон от 15 мая 1901 г. ввел в действие Временные правила о

пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим работоспособность на заводских и рудничных работах.

Начало второму периоду развития социального страхования в России положило принятие Закона от 2 июня 1903 г. "О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности". Названный Закон распространялся на незначительный круг работников (рабочих фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, что составляло 2-2,5 млн. из 14-16 млн. наемных работников к 1900 г.) и ограниченный перечень оснований социального страхования: пенсии - только фабрично-заводским рабочим, а в отношении иных наемных работников - возмещение ущерба, причиненного несчастным случаем на производстве. Шагом вперед явилось то, что Закон 1903 г. освободил рабочих от обязанности доказывать, что несчастный случай произошел по вине работодателя. В то же время Закон предоставил право работодателю доказывать наличие злого умысла или грубой неосторожности со стороны потерпевшего, которые не оправдывались условиями и обстановкой производства. Работодатели не отвечали за несчастные случаи, происшедшие во время производства, но не вследствие проводимых работ. Это давало хорошие основания работодателям для освобождения от ответственности. Они также не отвечали за потерю трудоспособности работниками по болезни, вызванной вредными условиями производства, т.е. за профзаболевания*(168). По мнению русского юриста М.М. Винавера, принятие Закона 2 июня 1903 г. стало следствием того, что "...правосознание общества в вопросах, касающихся вознаграждения за потерю трудоспособности, сделало уже громадный шаг вперед от теории вины к теории профессионального риска..."*(169). Принятие данного Закона означало переход к системе обязательного страхования профессиональных рисков. В Уставе о промышленном труде (УПТ, изд. 1913 г.) были предусмотрены некоторые льготы женщинам в связи с родами. В частности, мог частично оплачиваться четырехнедельный послеродовой отпуск из средств особого капитала, который формировался из денежных взысканий, налагаемых на работников. Более подробно о Законе 1903 г. речь пойдет далее, в соответствующем разделе. Активизация деятельности правительства и предпринимателей связана с революцией 1905-1907 гг. и работой ряда государственных комиссий. С 1906 г. законотворческая работа была сосредоточена в значительной части в Государственной Думе.

Временные правила о профессиональных обществах (4 марта 1906 г.) позволяли создавать рабочие организации путем уведомительной регистрации, но со значительными ограничениями политического характера. Цель профессиональных обществ обозначалась как "выяснение и согласование экономических интересов, улучшение условий труда своих членов или поднятие производительности принадлежащих им предприятий". Профсоюзы могли ставить целью в том числе: выдачу пособий своим членам; устройство касс похоронных, приданых, взаимопомощи и иных; оказание содействия по приисканию работы или рабочих рук; оказание юридической помощи своим членам*(170).

Для рассмотрения рабочего вопроса с целью восполнения пробелов в правовом регулировании начиная с января 1905 г. создается ряд специальных комиссий и совещаний, называемых по фамилиям возглавляющих их лиц. Это комиссии Н.В. Шидловского (1905 г.), В.Н. Коковцова (1905 г.), М.М. Федорова (1906 г.), особое совещание под председательством Д.А. Философова (1906-1907 гг.), межведомственное совещание под председательством Н.А. Остроградского (1908 г.). Рассматривался этот вопрос и в соответствующей комиссии во главе с бароном Е.Е. Тизенгаузеном в III Государственной Думе. Работа большинства из названных органов носила преимущественно конструктивный характер. Так, комиссия В.Н. Коковцова выработала программу из четырех основных пунктов, в числе которых была обязательная организация больничных касс на базе совместных взносов хозяев и рабочих*(171). Совещание под председательством Д.А. Философова взяло за основу решение следующих проблем: страхование по болезни, несчастному случаю, инвалидности; сберегательные кассы обеспечения; правила о найме рабочих; врачебная помощь; меры поощрения строительства здоровых и дешевых жилищ; промысловые суды; фабричные инспекции и фабричные присутствия*(172).

Результатом работы вышеупомянутых комиссий стало утверждение в июне 1912 г. пакета страховых законов, который известен под общим наименованием "Страховой закон 1912 г.". Это положило начало третьему периоду развития социального страхования в

России. Этот закон включал три основных раздела:

1. Страхование на случай болезни. Органами страхования стали больничные кассы, каждая из которых имела устав, утвержденный страховым присутствием - особым органом государственного надзора. Бюджет больничных касс формировался за счет взносов как самих страхуемых, так и владельцев предприятий. Управление осуществлялось паритетными органами.

2. На работодателя возлагались все расходы по лечению рабочих, в том числе амбулаторно. Лекарства, перевязочные и другие средства выделялись безвозмездно. Если в случае болезни рабочий терял работоспособность, то работодатель должен был обеспечить бесплатное лечение в течение 4 месяцев.

3. Страхование от несчастных случаев предусматривало материальную помощь рабочим при потере работоспособности, связанной с выполнением профессиональных функций. Государство было обязано создавать страховые товарищества, объединявшие владельцев всех подлежащих страхованию предприятий нескольких губерний по территориальному принципу. Средства состояли исключительно из взносов работодателей, размер которых устанавливало товарищество*(173). Законы "О страховании от несчастных случаев" и "О страховании на случай болезни" от 23 июня 1912 г. предусматривали выплату незначительного пособия по случаю родов для работниц, состоящих членами больничных касс. Роженицам оказывалось бесплатное родовспоможение и больничное лечение не более 4 месяцев, сопровождавшееся бесплатной выдачей лекарств и "медицинских принадлежностей". Фактически эти виды помощи также оказывались через больничные кассы. В перспективе эта система могла распространиться на большую часть работающих женщин и относительно эффективно защищать права работниц.

Для своего времени страховое законодательство России было прогрессивным. Однако его реализация шла с большим трудом и нередко саботировалась предпринимателями. Внутренние пороки этого законодательства, охват всего около 25% наемных работников, нестабильность социально-политической ситуации и Первая мировая война с последующими революционными катаклизмами свели к минимуму, а затем и вовсе прекратили первые в стране масштабные социально-обеспечительные преобразования*(174).

Более подробно это законодательство будет проанализировано в соответствующих разделах. К сожалению, третий период был слишком коротким с учетом того, что уже Первая мировая война деформировала всю социальную сферу Российской империи. В то же время с начала XX в. развитие социального страхования шло по восходящей линии, причем страховой Закон 1912 г. изрядно увеличил ее крутизну. Первая мировая война замедлила, но не остановила этот процесс.

После Февральской революции 1917 г. социальное страхование переживало невиданный ранее подъем и по своей правовой базе и общественному характеру было одним из самых прогрессивных в мире.

В советский период относительно полноценное социальное страхование существовало только в период нэпа. С 1919 г., а затем с конца 20-х гг. XX в. в нашей стране сложилась довольно своеобразная и по-своему эффективная система государственного социального обеспечения, в значительной части лишенная страховых начал. Феномену советского социального страхования будет посвящен специальный раздел нашей работы.

2.2. Страхование от несчастных случаев на производстве

В докапиталистическую эпоху вопрос о страховании от несчастных случаев на работе остро не стоял. Более того, эти несчастные случаи чаще всего были связаны с виной конкретного лица (мастера, бригадира и др.) либо самого работника. В этой связи до начала XIX в. проблемы, связанные с несчастными случаями на производстве, разрешались на общих гражданско-правовых основаниях, единых для возмещения любых убытков. Только с появлением массового машинного производства и, как следствие, промышленного травматизма ситуация резко обострилась. Это обострение совпало с теоретическим обоснованием конструкции источника повышенной опасности. По усредненным данным, до 40% несчастных случаев на производстве не были связаны ни с виной работника, ни с виной работодателя.

В рамках гражданского права постепенно выработалось понятие "профессиональный риск", присущий тому или иному производству. Нанимая работника, работодатель уже только этим подвергал его определенному виду профессионального риска. Отсюда вытекает обоснование необходимости законодательного закрепления ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. В.Г. Яроцкий выразил эту идею через указание на взаимодействие социального обеспечения рабочих и специальной ответственности предпринимателей*(175). Это позволило сделать вывод о том, что риск несчастного случая на работе есть естественный и неизбежный фактор, характеризующий определенную профессиональную деятельность.

Расширение ответственности предпринимателей впервые было закреплено в Гражданском кодексе Франции (Кодексе Наполеона) 1804 г. Согласно этому Кодексу предприниматель был обязан возместить убытки, причиненные работнику несчастным случаем и тогда, когда последний произошел по вине его служащего и по смыслу, в том числе другого наемного работника. В 1834 г. в Пруссии издается закон, обязывающий работодателей вознаграждать рабочих в железнодорожных предприятиях за убытки, причиненные им несчастьем на службе во всех случаях, в которых он не мог доказать, что несчастье произошло по вине самого пострадавшего или вследствие непреодолимой силы. Аналогичные законы в отношении железнодорожников впоследствии были приняты во многих странах. Очевидно, что в этом случае применялась конструкция источника повышенной опасности, коим и являлся подвижной состав.

В силу фактического неравенства сторон потерпевший от несчастного случая работник чаще всего в суде проигрывал споры своим работодателям. Это тем более касается семей погибших работников. Обобщающей статистики нет, но в любом случае выигрыш дела работником был редкостью даже в высокоразвитых странах. Зачастую потерпевшие даже не обращались в суд, не имея средств на судебную тяжбу. Отметим, что в России в начале 90-х гг. XIX в. рабочие выигрывали только около четверти судебных дел о возмещении вреда здоровью на производстве*(176). В этот период широкое распространение получила теория "общего блага" или "совместного труда", особенно активно использовавшаяся английскими адвокатами. Она сводилась к тому, что работодатель и работник делают общее дело и соответственно никто не должен нести ответственность за возможный вред здоровью любого участника совместного труда. Это был своеобразный противовес английскому Закону 1846 г. о вознаграждении увечных, согласно которому работодатель отвечал за смерть работника на производстве, а при некоторых обстоятельствах - и за его инвалидность. Получалось так, что, подписывая трудовой договор, работник добровольно соглашался подвергнуть себя профессиональному риску без всякой возможной компенсации. Данная теория проявила изрядную живучесть и была повсеместно отвергнута и единодушно осуждена учеными только в конце XIX в.*(177). В Англии с 1864 г. в отношении работников активно практиковалось государственное (добровольное) страхование жизни, а во Франции в 1868 г. легализуются кассы для страхования от несчастных случаев. Но при этом элемент обязательности отсутствовал, а роль государства в обоих случаях сводилась только к организационной стороне вопроса.

Наконец, 7 июня 1871 г. в Германии принимается закон, распространяющий общую ответственность работодателей на те случаи, в которых виновником несчастья были не только они лично, но и их служащие. Вина работодателя презюмировалась. Но при этом на работника возлагалось бремя доказывания своей невиновности в случившемся несчастье. Это весьма нестандартная юридическая конструкция. Но, тем не менее, работнику гораздо легче было доказать свою невиновность, нежели виновность работодателя. В отличие от Кодекса Наполеона этот закон предполагал введение не индивидуальной ответственности работодателя, а добровольного страхования от убытков, возлагаемых на них при несчастных случаях с работниками. Соответственно предприниматели либо страховали себя от убытков, связанных с возмещением вреда, причиненного работнику несчастным случаем, в частных страховых обществах, либо создавали специальные общества взаимного страхования. Таким образом, как по содержанию (обеспечение от профессиональных рисков), так и по форме (страхование в частных обществах или взаимное страхование) ответственность работодателя за несчастные случаи на производстве стала носить страховой характер. Добровольность страхования в данном случае сочеталась с принудительным обеспечением данного вида социальных рисков. Отсюда остался только один шаг до придания страхованию

обязательного характера через посредство страховых организаций. Этот шаг был сделан в Германии принятием Закона от 6 июня 1884 г. о страховании несчастных случаев. В 1887 г. аналогичный закон принимается в Австрии, в 1894 г. в Норвегии, 1895 г. в Финляндии, в 1898 г. в Италии и др. С началом XX в. такая практика стала повсеместной и охватывала Венгрию, Сербию, Швейцарию, Португалию, Румынию, Болгарию, Японию и др. Первоначально эти законы распространялись только на рабочих и служащих промышленных предприятий, в отдельных случаях - только на горнорабочих и рабочих в судостроении. Постепенно круг страхуемых все более расширялся.

Многие страны достаточно долго ограничивались законами об обязательной ответственности работодателей за несчастные случаи с работниками. Так, в Англии Закон 1880 г. расширял ответственность работодателя на случаи плохого качества материала, неосторожности персонала и др. Этот же закон установил срок исковой давности всего в 6 месяцев, а также требование о предупреждении хозяина о недостатках на производстве, которые могли привести к несчастному случаю. Если работодатель доказывал в суде, что работник знал о таких недостатках, но не сообщил о них, то он мог быть освобожден от материальной ответственности. Эта архаичная оговорка была отменена только в 1897 г. Английский закон 1906 г. в полном объеме ввел презумпцию вины работодателя, который освобождался от ответственности только при доказывании виновности самого пострадавшего, посторонних предприятию лиц и др. Вина работодателя за несчастные случаи с работниками презюмировалась и французским Законом 1898 г., но обязанность страхования от несчастных случаев так и оставалась факультативной, за исключением обязательного страхования судорабочих. Аналогичные законы были приняты в Швейцарии (1881 г.), Дании (1898 г.), Швеции (1903 г.) и др. Впрочем, в большинстве этих стран законы о страховании от несчастных случаев на производстве были приняты, но несколько позднее. В.М. Догадов отмечал, что это означало признание принципа профессионального риска, при наступлении которого работодатель обязан возместить ущерб работнику независимо от своей вины*(178). По мнению З.Р. Теттенборн, законы об ответственности предпринимателей за вред здоровью работника имели два положительных момента. Во-первых, они давали толчок к усилению мер по охране труда, и, во-вторых, развивали идеи и начала социального страхования*(179).

В США ситуация складывалась достаточно своеобразно. В 1910 г. впервые в штате Нью-Йорк законодательно было закреплено право на выплату компенсаций рабочим и их семьям в случаях гибели, увечья, потери кормильца в результате несчастного случая на работе. Постепенно аналогичные законы принимались и другими штатами, а в последнем из них это произошло в 1948 г. В настоящее время в некоторых штатах этот вид страхования управляется государственными службами, а в некоторых - страховыми компаниями.

Прежде чем перейти к анализу германского Закона 1884 г., хотелось бы сделать два замечания. Во-первых, от профессиональных рисков по сути страхуются не работники, а работодатели. В данном случае именно они несут риск выплаты возмещения вреда, причиненного работнику при наступлении страхового случая. Очевидно, что и работник заинтересован в таком страховании, ибо он является выгодоприобретателем. Его риск опосредованно страхуется через риск работодателя. Страхователем же является именно работодатель, и страховой взнос уплачивает исключительно он. При наступлении страхового случая выплаты пострадавшему работнику осуществляются из страхового фонда. Это в чистом виде коллективная ответственность за индивидуальный риск. На эту путаницу в терминологии указывалось неоднократно уже 100 лет назад*(180), но Закон 1884 г. в качестве застрахованного указал на работника, и это положение сохраняется до сих пор. Нам это представляется правильным, ибо связано с главной целью подобных законов - защитой имущественных интересов работников как экономически более слабой стороны.

Во-вторых, "несчастный случай на производстве" является собирательным понятием и, строго говоря, не относится к отдельной категории социального риска. На это правомерно указывалось как в дореволюционной, так и современной литературе*(181). В результате такого несчастного случая наступают последствия, возникающие при реализации иных социальных рисков: болезнь, смерть, инвалидность и др. Но правомерность выделения несчастного случая на производстве обоснована не особой его правовой природой или последствиями наступления, а генетической причинно-следственной связью с самой работой по трудовому договору. Этого, конечно, нельзя сказать о старости, беременности и родах и

др. При этом даже такой страховой случай, как болезнь, может быть вызван различными причинами, включая эпидемии, несоблюдение личной гигиены, наследственность и др. Совсем другое дело, когда болезнь вызвана производственными факторами и может быть отнесена к категории профессиональных заболеваний. К тому же и исторически именно несчастные случаи на производстве в их собирательном выражении подлежали сначала добровольному, затем факультативно-обязательному и, наконец, обязательному страхованию.

Вернемся к опыту Германии*(182). К принятию Закона 1884 г. правительство подтолкнуло осознание очевидных недостатков Закона 1871 г. Необязательность страхования привела к тому, что для мелких работодателей даже несколько одновременных несчастных случаев могли привести к банкротству. В сферах деятельности, связанных с техногенными рисками (химическая и военная промышленность, металлургия и др.), такая угроза "нависала" уже и над крупным предприятием из-за возможности наличия одновременно большого числа потерпевших. Работники при банкротстве незастрахованного работодателя также оказывались под угрозой необеспеченности по инвалидности, а семьи погибших - без выплат по случаю потери кормильца. Ситуацию усугубили разнобой в судебной практике, оценочность понятия "профессиональный риск" в различных сферах деятельности, а отсюда порой непрогнозируемые судебные решения с большой разницей в выплачиваемых суммах за аналогичные случаи.

Закон 1884 г. ввел обязательность страхования несчастных случаев на производстве. Это расширило круг потерпевших, имевших право на обеспечение, и увеличило устойчивость страхования. Отчисления работодателей носили характер обязательного платежа, недоимка по которым взыскивалась в бесспорном порядке. Размер взноса санкционировался публичной властью, а обязанность его внесения вытекала из закона. Страховые организации (страховые товарищества работодателей) функционировали под административным контролем, который распространялся на формирование и использование страховых фондов. Размер ежегодных взносов определялся в конце года в размере, необходимом для покрытия выплат за предыдущий год. Страховые товарищества были скорее публичными организациями, объединявшими всех работодателей определенной отрасли в пределах конкретного округа. При этом управлялись они самими страхователями. Страховые товарищества были прямо заинтересованы в уменьшении уровня травматизма и количества несчастных случаев*(183). Государство брало на себя обязанность осуществления выплат потерпевшим при недостаточности средств у страховой организации.

Таким образом, Закон 1884 г. предполагал уже не ответственность работодателя за несчастные случаи, а оказание помощи потерпевшим на началах социального страхования. Частный элемент присутствовал только в "снятой", внешней форме, уступив ведущее место публичному началу. Размер возмещения определялся не судом на началах гражданского права, а законом или органом публичной власти - на основе закона. Принцип формального равенства уступил место приоритету прав работника как слабейшей стороны, что способствовало достижению фактического равенства. Важно было и то, что споры, связанные со страховыми выплатами, рассматривались в третейских судах. Их председатели назначались государством, а по два представителя определялись работниками и работодателями. Германская система показала свою эффективность, в том числе в силу своей жесткости и принудительности.

Закон 1884 г. неоднократно дополнялся, в 1911 г. в его развитие были приняты Правила страхования, уточненные в 1963 г. и обновленные в 1997 г. В настоящее время нормативная база данного вида страхования определена в соответствующем разделе т. 7 Социального кодекса "Обязательное страхование от несчастных случаев" и Государственными правилами страхования*(184). Понятие профессионального риска в Германии исторически трактовалось достаточно широко. Уже в 1884 г. при 14 млн. рабочих страхованием было охвачено 16,7 млн. чел., в том числе служащие, работники сельского хозяйства и др. В начале XXI в. число застрахованных увеличилось до 54 млн. чел., причем 30 млн. приходится на наемных работников, а 16 млн. - учащиеся школ, средних и высших учебных заведений и даже дети, посещающие детские сады. Для служащих существует отдельный режим страхования, организуемый и финансируемый государством. Общий надзор за товариществами страхователей осуществляют Министерство труда и социальных вопросов и Федеральное страховое бюро. Задачи этих товариществ состоят в помощи

предприятиям по профилактике несчастных случаев и профессиональных заболеваний; в медицинской, социальной и профессиональной реабилитации персонала, пострадавшего в результате несчастных случаев и профессиональных заболеваний; в возмещении ущерба утраты трудоспособности пострадавшему или членам его семьи путем денежных или других возможных форм компенсаций (в том числе врачебное обслуживание, обеспечение медикаментами, протезирование, уход за больными и др.).

Денежная компенсация при несчастном случае до возобновления работы аналогична обычному пособию по болезни, но без ограничений, характерных для последнего. Если нетрудоспособность длится более 13 недель и степень утраты профессиональной трудоспособности составляет не менее 20%, то начинает выплачиваться компенсационное пособие. При назначении пенсии по "снижению трудоспособности" учитывается степень ее утраты или снижения. Отметим, что понятие "инвалидность" в германском страховом законодательстве отсутствует, а страхуется именно снижение трудоспособности. Можно согласиться с мнением ученого-экономиста В.Д. Роика о том, что германская система социального страхования от несчастных случаев на производстве отличается четкой организацией и правовой структурой и по сравнению с другими странами выглядит наиболее совершенной и эффективной*(185).

Ряд стран также пошли по пути обязательного социального страхования, но предоставили самим работодателям выбирать между вступлением в общество взаимного страхования и страхованием рисков в коммерческой страховой организации. Одной из первых в 1895 г. этот вариант выбрала Финляндия, являвшаяся в то время частью Российской империи на правах княжества. Выбор коммерческой страховой организации, для которой на первом месте стояла прибыль, был невыгоден не только работникам, но отчасти и работодателям. Такие организации не интересовали проблемы снижения травматизма, техники безопасности и другие важные вопросы. Принцип страхования в организациях работодателей под контролем государства после Второй мировой войны стал ведущим.

С начала XX в. обязательное страхование рассматриваемого социального риска ввело большинство европейских стран, а к концу 40-х г г. таких стран в мире уже было около 50. После Второй мировой войны этот процесс еще больше интенсифицировался, и в начале XXI в. данный вид страхования был распространен в 139 странах из числа 169 стран - членов Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО). По мнению В.Д. Роика, такое широкое распространение страхования несчастных случаев на производстве обусловлено: достаточно высоким уровнем производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в материальной сфере производства большинства стран мира; тяжелыми последствиями, а также необходимостью социальной защиты потерпевших на производстве и членов их семей*(186). Почти повсеместно этот вид социального страхования осуществляется исключительно за счет средств работодателей. При этом размер их взносов прямо пропорционально зависит от уровня профессионального риска, а границы дифференциации страховых тарифов составляют от 0,6 до 27% фонда заработной платы (в среднем 2-6%).

Достаточно типичной и в то же время своеобразной является система страхования несчастных случаев на производстве во Франции. Оно обязательно для всех наемных работников. Французское законодательство не дает точного понятия несчастного случая. Однако оно определяет, что страхованию подлежат страховые риски, связанные с производственными травмами, травмами по пути на рабочее место и обратно, а также с профессиональными заболеваниями. В определении уровня пособия нетрудоспособные разделяются на три категории: 1) лица с уменьшенной трудоспособностью, которые могут осуществлять какой-либо вид деятельности, 2) нетрудоспособные лица и 3) нетрудоспособные лица, нуждающиеся в постоянном уходе со стороны третьих лиц.

В законодательстве различается временная и постоянная нетрудоспособность по причине производственной травмы или профессионального заболевания. Так, при временной нетрудоспособности пособие определяется на основе размера заработной платы перед наступлением страхового случая. Пострадавший имеет право на получение ежедневных пособий, выплачиваемых начиная со второго дня нетрудоспособности до полного выздоровления или смерти. Размер пособия составляет первоначально 60% средней ежедневной заработной платы (максимально - 137 евро в день), а после 28 дней - 80% (максимально - 182 евро в день). В случае длительной нетрудоспособности пострадавший

имеет право на получение пенсии по нетрудоспособности, размер которой определяется на основе заработной платы за последние 12 месяцев, предшествовавших наступлению страхового случая. Кроме того, при расчете пенсии учитываются остаточная трудоспособность, характер травмы или заболевания, физическое состояние пострадавшего, возраст, образование и опыт работы. Так, наибольший размер пенсии при полной нетрудоспособности составляет 100% предыдущей заработной платы (при условии соблюдения низшего и высшего уровня ограничения). Далее размер выплачиваемой пенсии находится в прямой зависимости от степени нетрудоспособности пострадавшего, снижение которой приводит к соответствующему уменьшению пенсии: при 75% нетрудоспособности - 62,5% зарплаты, при 50% - 25% зарплаты.

В качестве современных тенденций и особенностей страхования от несчастных случаев можно выделить следующие. Во-первых, уровень замещения доходов в системах страхования несчастных случаев на производстве обычно выше, чем в системах страхования на случай болезни и в пенсионных системах. Во-вторых, дается широкая трактовка понятия "несчастный случай на производстве". В соответствии с этим данный вид страхования распространяется на надомников, членов семьи, занятых на семейных предприятиях, учеников, учащихся вузов и средних школ в отдельные периоды и др. В-третьих, гарантированные виды помощи не ограничиваются только денежными выплатами и организацией медицинской помощи пострадавшим от несчастных случаев. Сюда же относятся их медицинская и социальная реабилитация, пенсии по случаю потери кормильца, профилактика несчастных случаев и профессиональных заболеваний и др.

Россия. Как и на Западе, в России первоначально потерпевшие от несчастных случаев работники могли пользоваться только гражданским законодательством о возмещении убытков. Работник должен был в суде доказывать, что именно деянием работодателя ему причинен вред. В условиях поголовной правовой безграмотности и недостаточности средств на судебные издержки это было крайне проблематично. Ситуация усугублялась еще и тем, что человеческая жизнь традиционно ценилась не высоко, а на технику безопасности не обращалось особого внимания. Фабричные инспектора и врачи собрали огромный фактический материал, свидетельствующий о пагубном влиянии производственных факторов на здоровье человека. Так, фабричный инспектор Е.М. Дементьев писал, что работа с фосфором на спичечных фабриках за период до 10 лет делала практически из любого рабочего инвалида труда. У тех, кто обрабатывал волокнистые вещества, с 40 лет начиналась преждевременная старость и утрата способности к труду. Статистика несчастных случаев и профессиональных заболеваний на отдельных производствах была настолько безрадостной, что за 30 лет работы работник имел больше шансов стать инвалидом или получить профессиональное заболевание, нежели остаться здоровым*(187).

Первым шагом в решении этой проблемы стал Закон 1883 г., перенесший бремя доказывания невиновности за несчастный случай на железной дороге на ее правление. Данный Закон должен был защищать интересы пассажиров, но судебная практика распространила его и на железнодорожных рабочих. Впрочем, о защите от профессиональных рисков в данном случае говорить не приходится, т.к. имело место общее применение конструкции ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности.

Понятие "профессиональный риск" было впервые легализовано Временными правилами от 15 мая 1901 г. о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах. Они распространялись на все случаи утраты трудоспособности, в том числе вследствие профессиональных болезней. Однако они касались крайне ограниченного круга лиц и не распространялись даже на частные предприятия данных отраслей.

Известной оригинальностью отличался Закон 8 июня 1901 г. "О пособиях больным и увечным рабочим и их семействам из штрафных капиталов". Пособия выплачивались из средств, полученных в результате наложения на работников дисциплинарной ответственности в виде штрафов. Порядок и основания их наложения определялись еще Законом от 3 мая 1886 г., а их максимальный размер ограничивался одним рублем за каждый случай правонарушения и одной третьей заработной платы в совокупности. Штрафные деньги должны были поступать в особый фонд и расходоваться с разрешения

фабричной инспекции только на удовлетворение нужд рабочих. Согласно Правилам, изданным 4 декабря 1894 г., штрафные деньги должны были направляться на пособия рабочим, утратившим навсегда способность к труду или временно нетрудоспособным по болезни, а также роженицам за 2 недели до и 2 недели после родов. К началу XX в. реальный размер штрафов в целом не превышал 5% от заработка работника. Закон 1901 г. не внес существенных изменений в Правила 1894 г., несколько скорректировав размер и сроки выплат. Такое "благодеяние" возмущало большинство работников, тем более что штрафы зачастую налагались произвольно и зависели от личности руководителя. В целом этот Закон дал незначительный материальный результат. Большинством исследователей он оценивался негативно*(188).

Переломное значение имел Закон от 2 июня 1903 г. "Правила вознаграждения потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности". Он коснулся примерно четверти российского пролетариата и обходил стороной проблемы профессиональных заболеваний. Вознаграждению подлежали все несчастные случаи, происшедшие во время работы или в связи с ней, за исключением тех, которые были вызваны грубой неосторожностью или злым умыслом самого потерпевшего. Соответственно вина работодателя презюмировалась, а от ответственности его освобождало только доказательство злого умысла или грубой неосторожности работника. При этом оценочная категория "грубая неосторожность" открывала простор для широкого судейского усмотрения.

Вознаграждение потерпевшим осуществлялось в виде пособий и пенсий. Пособия назначались со дня несчастного случая до дня восстановления работоспособности или до момента признания ее утраты постоянной и равнялась половине заработка пострадавшего. При постоянной утрате трудоспособности пенсия назначалась в размере двух третей годового заработка и ее размер понижался соответственно понижению степени утраты трудоспособности. Независимо от этих выплат работодатель предоставлял потерпевшему бесплатную медицинскую помощь или возмещал расходы на лечение (по расчету из больницы). Право выбора между лечением или денежной компенсацией за него предоставлялось потерпевшему. В случае смерти потерпевшего в срок не позднее 2 лет со дня несчастного случая работодатель обязывался оплатить погребение и выдать пенсию семье умершего. Вдова получала пожизненную или до вступления в брак пенсию в размере одной трети годового содержания погибшего.

С учетом детей совокупные пенсионные выплаты не могли превышать двух третей годового заработка погибшего*(189).

Для исчисления заработка за год, предшествующий дню несчастного случая, его сумма делилась на 260 (расчетное число рабочих дней). В действительности оно было 275-285 дней в центральной России и до 302 дней в Польше. Допускалась замена пенсии единовременной выплатой десятикратного годового заработка. Для развитых стран это было не характерно. Так, в Германии замена допускалась только в случаях, если получаемая пенсия не превышала 15% полной пенсии, т.е. при незначительной потере нетрудоспособности. В Австрии такая замена осуществлялась с согласия органа общественного призрения бедных. В России же возможность замены определялась только соглашением сторон. В этой связи в 1903-1908 гг. единовременные пособия получали от 82 до 92% имевших право на пенсию. Куда мог потратить увечный рабочий невиданную для него сумму, представить совсем не сложно. Рабочие были вынуждены соглашаться на такое предложение, т.к. при увечьи сохранение работы для них было важнее, чем получение достаточно небольшой пенсии.

Риск банкротства работодателя законом только смягчался путем отнесения задолженности по выплатам потерпевшим к "долгам первого разряда". А.М. Нолькен обоснованно отмечал новизну юридических принципов, установленных Законом 1903 г. Но он же подчеркивал, что "...практическое применение этих новых принципов весьма существенно осложняется несовершенством, и притом, главным образом в редакционном отношении, Закона 2 июня 1903 г."*(190). Это несовершенство налагало на его главный недостаток - отсутствие страховых организаций работодателей и слабый предварительный учет возможных рисков. Впрочем, в Законе назывались два вида страхования:

1. Страхование в добровольных частных страховых обществах. Впервые в 1888 г. страховое общество "Россия" ввело в круг своих операций страхование от несчастных

случаев рабочих и служащих торгово-промышленных, строительных и других предприятий. Его примеру последовали и другие страховые общества, такие как: "Помощь", "Заботливость" и др. Несмотря на столь "ласковые" названия, их интересовала только прибыль, а не уменьшение травматизма или профилактика профзаболеваний.

2. Страхование в обществах взаимного страхования. Первым в 1898 г. создается Рижское общество взаимного страхования фабрикантов и ремесленников от несчастных случаев с их рабочими и служащими. Министерство внутренних дел еще в 1887 г. утвердило Общие условия страхования, которые регламентировали отношения акционерного страхового общества, предпринимателей и рабочих при несчастных случаях во время или вследствие исполнения потерпевшими своих служебных обязанностей*(191).

Ситуация усложнялась в связи с недостаточной развитостью в России системы страхования вообще. Первое страховое общество от огня было учреждено в 1827 г., второе - в 1835 г. Затем дело пошло активнее и страховые акционерные общества стали создаваться одно за одним: "Саламандра" (1855 г.), "Надежда" (1856 г.), "Якорь" (1872 г.), "Россия" (1881 г.) и др. В условиях отсутствия необходимой законодательной базы страхование в них жизни и здоровья работников теряло свою социальную составляющую, а прибыль для таких обществ была единственной естественной целью. На это особое внимание обращал А.Г. Гойхбарг, призывавший в законодательном порядке регламентировать все виды страхования, в том числе социального характера*(192).

Постепенно обязательное страхование профессиональных рисков получило широкое распространение в отношении отдельных категорий наемных работников на казенных предприятиях: в артиллерийских заведениях военного ведомства (1904 г.), государственной и сенатской типографиях (1905 г.), предприятиях морского ведомства (1906 г.), торговых портах (1906 г.) и др. При этом данный вид страхования касался достаточно ограниченного круга лиц*(193).

Действительно первым законом о страховании от несчастных случаев на работе стал Закон 23 июня 1912 г. Одновременно принимаются Положение о страховании рабочих от несчастных случаев и Закон об учреждении Совета по делам страхования рабочих. Закон 1912 г. имел ряд положительных характеристик, отличающих его от предшествующего законодательства:

1) индивидуальная ответственность работодателей была заменена коллективной ответственностью через страховые товарищества. Последние имели экономическую устойчивость на уровне установленных законом стандартов. Это снимало вопрос о гарантированности выплат в случае банкротства конкретного предприятия;

2) центр тяжести был перенесен на выплату пенсий, а выдача единовременных вознаграждений взамен пенсии была существенно ограничена. Кроме того, устранялась материальная заинтересованность отдельных работодателей в понижении размера вознаграждения, ибо это не связывалось с размером их взносов. Ранее соблазн такого занижения был, очевидно, выгоден, а нечестная практика отдельных предпринимателей была достаточно богатой;

3) коллективная ответственность создавала почву для введения профилактики травматизма, которая ранее традиционно игнорировалась. К этому страховые товарищества толкал простой экономический расчет;

4) был несколько увеличен круг застрахованных и расширено понятие "страховой случай". Страхованию подлежали помимо охваченных Законом 1903 г. работники трамвайного транспорта, судоходства и частных железных дорог. На служащих оно распространялось без учета размера их содержания. Грубая неосторожность уже не служила основанием лишения потерпевшего права на вознаграждение, но умысел потерпевшего его по-прежнему исключал. Было увеличено вознаграждение для полностью нетрудоспособных (в отдельных случаях до сохранения полного размера утраченной заработной платы), а расчетная норма для исчисления годового заработка выросла с 260 до 280 дней. Пенсии для малолетних и подростков были повышены, а размер пособия, выплачиваемый с 14-й недели нетрудоспособности, был увеличен с одной второй до двух третей заработка. По мнению В.П. Литвинова-Фалинского, это были очевидные изменения в пользу работников*(194);

5) страхование осуществлялось по территориальному признаку, т.е. страна делилась на страховые округа, в каждом из которых учреждалось одно страховое товарищество. Напомним, что в Германии преобладал производственный признак и Россия в этой части

опиралась на опыт Австрии.

Однако в целом оценивая Закон 1912 г., А.М. Нолькен отмечал, что этот Закон "за немногими отступлениями, воспроизводит материальные и процессуальные положения Закона 2 июня 1903 г."*(195).

Если говорить о недостатках данного Закона, то они также очевидны. Например, в первые 13 недель нетрудоспособности холостым рабочим выплачивали от четверти до половины заработка, тогда как ранее всем работникам гарантировалась половина заработка. Умалялось право выбора медицинской помощи пострадавшим. Он мог даже лишится вознаграждения, если отказывался от того его вида, которое предлагало страховое товарищество. С учетом того что в состав товарищества входили только представители работодателей, наилучшего предложения медицинской помощи и беспристрастности никто не мог гарантировать. По-прежнему круг застрахованных был относительно невелик и немногим превышал четверть наемных работников. Часть профессиональных рисков не страховалась, а сам Закон не был распространен на всю страну. В целом его достоинства перевешивали недостатки, но правоприменительная практика внесла коррективы. Так, Н.А. Вигдорчик подчеркнул, что Закон обошел вниманием проведение врачебной экспертизы на предмет определения степени утраты трудоспособности. В итоге страховые товарищества подбирали "своих врачей", чей вердикт было трудно оспорить*(196).

Первая мировая война не дала возможности этому виду страхования показать свой истинный потенциал. На незавершенности страховой реформы акцентировалось внимание и во многих советских исследованиях*(197). Между тем, революционные события 1917 г. затронули этот вид социального страхования в значительно меньшей степени, чем страхование на случай болезни. В общих чертах оно сохранилось до 1918 г.

2.3. Страхование на случай болезни

Это было исторически одним из первых, наравне со страхованием смерти, видов социального страхования. Приоритет в части добровольного страхования принадлежал Англии и Франции. В Англии "дружеские общества" в числе страхуемых "несчастий" (рисков) включали страхование по болезни в перечне наиболее приоритетных еще с XVIII в. Круг участников этих обществ не был ограничен принадлежностью к какой-либо профессии или вообще к лицам наемного труда. Обычно это были территориальные объединения, которые за определенный периодический (ежемесячно или ежегодно) взнос обеспечивали в четко очерченных случаях конкретные выплаты своим участникам. Несколько позднее аналогичные "общества взаимного вспомоществования" появились и во Франции. В течение XIX в. подобные общества, но уже структурированные преимущественно по профессиональному признаку, появились во всех развитых странах, включая Россию. Страхование на случай болезни осуществлялось и профсоюзами. Первоначально такая практика сложилась в Англии в конце XVIII в., а в следующем веке по мере роста профсоюзного движения - в других странах. Частные страховые компании подключились к этому процессу еще в 1820 г. Добровольное страхование в Англии охватывало в начале XX в. более трети населения и более половины наемных работников. Законодательно вопрос добровольного страхования на случай болезни в полном объеме был урегулирован только Законом 1896 г. Отметим, что законы о добровольном страховании по болезни до начала XX в. были приняты также в Италии, Бельгии, Швеции, Японии, Финляндии и Швейцарии.

Почти за двухвековую историю добровольного страхования по болезни ярко проявились его слабые стороны. Пособие по болезни по сравнению с заработной платой было невелико, а продолжительность его выдачи покрывала только фиксированную часть периода нетрудоспособности. В то же время длительная школа добровольного страхования привела к тому, что обязательное страхование в Англии в 1911 г. было введено достаточно безболезненно и страна заняла лидирующие позиции в этом отношении.

Германия. Как уже указывалось, первое факультативно-обязательное страхование на случай болезни было введено Прусским промышленным уставом 1845 г. Отметим, что это был вообще первый случай легализации факультативно-обязательного страхования. Законом 1849 г. открытие касс на случай болезни было вменено в обязанности органам местного самоуправления, которые могли не только делать обязательным участие в этих

кассах для работников данной местности, но и облагать известными взносами работодателей. Максимальный взнос последних устанавливался в половине размера взноса рабочих. Названные кассы ограничивались выдачей пособий на случай болезни и пособий на похороны. В среднем пособие было равно половине заработка, а если предоставлялась и медицинская помощь, то ее стоимость вычиталась из пособия. Примечательно, что немецкие профсоюзы, получившие простор для своей деятельности по Промышленному уставу 1869 г., осуществляли добровольное страхование преимущественно на случай болезни. Аналогичной деятельностью занимались и так называемые свободные вспомогательные кассы. С целью оживления работы последних Законом 1876 г. им были даны права юридического лица, а участие рабочего в такой кассе освобождало его от взноса в местную обязательную кассу. Они получили статус свободных зарегистрированных касс и наряду с горнозаводскими кассами, действовавшими с 1854 г., сохранились и после введения обязательного социального страхования. Добровольное страхование практиковалось в Германии в больших масштабах до Первой мировой войны. Часть рабочих страховалась в незарегистрированных кассах, что не освобождало от участия в государственном страховании.

Страхование на случай болезни в частных кассах было относительной редкостью. В целом в Германии переход от добровольного к обязательному страхованию стал следствием естественной эволюции этого института и прошел достаточно плавно. Более того, система больничных касс сложилась в рамках добровольного страхования и почти без изменения перешла в структуры обязательного страхования. Это же можно сказать о фабричных и ремесленных кассах. Сохранились пропорции взносов в больничную кассу, определенные еще Законом 1849 г.: две трети средств вносят работники и одну треть - работодатели. Закон 1876 г. определял размер пособия по болезни не менее чем вполовину заработка, а максимальную продолжительность его выдачи в 13 недель. Он также ввел так называемый выжидательный период, когда в первые два дня болезни пособие не выплачивается. Размер похоронного пособия равнялся десятикратному недельному заработку. Все эти положения почти без изменений перешли в германский Закон от 15 июня 1883 г. об обязательном страховании на случай болезни*(198). По сути, он систематизировал уже существующие правовые нормы, внес однообразие в функции различных страховых касс и несколько расширил их. Первоначально этот Закон охватывал около 40% наемных работников, но не распространялся на торговых служащих, ремесленников и др. На часть из них по-прежнему распространялось только факультативно-обязательное страхование. Постепенно в круг страхуемых были включены все наемные работники, в том числе домашняя прислуга и рабочие домашних промыслов. Данный вид страхования распространялся также на служащих, а в отдельных случаях и учащихся, самостоятельных ремесленников и др.*(199) Так, перед Первой мировой войной страхование на случай болезни охватывало около 20 млн. человек при 14 млн. наемных работников. Эта система пережила две мировые войны, т.к. заложенные Законом 1883 г. основания оказались настолько прочными, что с изменениями дожили до сегодняшнего дня.

В дальнейшем страхование по болезни регламентировалось Имперским страховым уставом 1911 г., который неоднократно дополнялся. В 90-е гг. XX в. по данной проблеме было принято 10 федеральных законов, в том числе "О реформе обязательного страхования по болезни - 2000". Данный нормативный материал систематизирован в т. 5 Социального кодекса "Страхование по болезни". Обязательное страхование по болезни в Германии охватывает не только наемных работников и лиц, заключивших ученический договор, но и фермеров, работников искусства и публицистов, студентов и др. Законодательно определен круг лиц, имеющих право отказаться от обязательного страхования (чиновники, военнослужащие, работники религиозных организаций и др.). В добровольную систему страхования по болезни могут вступать лица, утратившие членство в обязательной системе или не входящие в нее. Система семейного страхования распространяется на членов семьи застрахованного (супруга и детей) при условии, что они постоянно проживают в Германии, не подлежат обязательному или добровольному страхованию, не имеют самостоятельного заработка, а совокупный месячный доход не превышает одну седьмую официально установленного расчетного месячного размера. Члены семей - инвалиды страхуются без каких-либо ограничений. В целом германская система страхования по болезни признается одой из наиболее эффективных.

Вернемся к опыту других стран. Первой за Германией в деле страхования по болезни

последовали Австрия (1888 г.), Венгрия (1891 г.), Норвегия (1890 г.), Швеция (1910 г.) и др. Англия во многом переняла германский опыт и приняла аналогичный закон в 1911 г. Размер взносов застрахованных в этой стране составлял от 11 до 44%, а работодателей - от одной трети до двух третей страховых сумм. Участие государства изначально было обязательным, а его взнос доходил до 37,5%. Отметим, что из всех развитых стран в Англии взнос работников даже по верхнему пределу был самым маленьким. Эта страна стала первой, где взносы участников страхования носили дифференцированный характер в зависимости от пола. Взносы женщин-работниц и работодателей были равными, а взносы застрахованных мужчин были на одну четверть больше. Доплаты от государства составляли половину взноса застрахованного мужчины. Пособие по болезни выплачивалось в фиксированном размере, а через 26 недель со дня заболевания нетрудоспособный застрахованный мог быть переведен на пособие по инвалидности. Пособие по материнству состояло из пособия по болезни за 4 недели и единовременного пособия по родам в твердой ставке. В целом при болезни и материнстве работодатель и государство возмещали 15-20% заработка застрахованных*(200). Одним из самых прогрессивных для своего времени был и английский Закон о национальном страховании 1946 г., регламентировавший и страхование по болезни. В ходе реформы 90-х гг. система выплат по медицинскому страхованию была децентрализована. При этом широкое развитие получило добровольное страхование по болезни, которое может быть долгосрочным и общим. К первому относится обычное страхование здоровья на длительный срок и производственное страхование. В понятие общего страхования включается несколько его видов, в том числе страхование от несчастного случая и по болезни. Долгосрочное страхование предполагает заключение страхового договора на срок не менее 5 лет, достижение страхуемым пенсионного возраста или без срока действия. Страховщик при этом принимает на себя обязанность выплачивать страховые суммы в случае потери застрахованным трудоспособности в результате заболевания или несчастного случая*(201).

Аналогичную английской структуру формирования страхового фонда можно было наблюдать и в Норвегии, где дополнительные взносы осуществляли не только государство, но и муниципалитеты. Достаточным своеобразием отличается система обязательного страхования на случай болезни во Франции, которая первоначально распространялась только на горнорабочих. Общество взаимного вспомоществования осуществляли добровольное страхование и имели смешанный состав, включая не только рабочих, но и мелких буржуа, лиц свободных профессий и др. Отношения в таких обществах были патриархальными: больных часто посещали на дому, помогали осуществлять за ними уход и др. В их работе важную роль играли меценатство и филантропия, причем около 10% участников обществ только делали взносы, но не пользовались их услугами.

Главной целью многих из таких обществ была не выдача пособий больным, а оказание медицинской помощи в натуре, о чем подробнее будет сказано в разделе, посвященном медицинской помощи. Здесь же отметим, что публичная составляющая в работе данных обществ была связана с финансовым участием в их деятельности государства, департаментов и местных общин. Закон об обязательном страховании по болезни во Франции был принят уже в 1928 г., а общенациональная программа пособий по болезни была введена в 1930. г. В Швейцарии Законом 1912 г. каждому кантону или общине было предоставлено право вводить обязательное страхование по болезни, но в этом случае государство возмещало треть расходов по страхованию.

Отметим, что страхование по болезни является наиболее гибким и близким ко всему населению. В этой связи в его рамках традиционно осуществляется непрофильное страхование материнства (помощь беременным женщинам и кормящим матерям). Обычно страхование материнства включает выплату единовременного пособия, а также пособия по беременности и родам сроком от 5 до 9 месяцев. Размер этого пособия либо совпадает с размером этого пособия по болезни либо превышает его. Обычно оно покрывает весь потерянный заработок. В рамках страхования по болезни также обычно оказывается помощь увечным в течение известного периода (обычно до 13 недель), что формально относится к страхованию от несчастных случаев на производстве, и пособие на погребение, что имеет отношение к страхованию на случай смерти. Такая гибкость привела к тому, что во многих странах страхование на случай болезни и медицинское страхование структурно не разделены.

В настоящее время взнос в страховой фонд работодателя обычно превышает взнос работников, либо, что достаточно редко, их доли равны. Субсидии государства в подобные фонды традиционно не велики, а их максимальный размер составляет одну четвертую суммарного финансирования в Бельгии. Взнос наемных работников обычно ниже взноса иных застрахованных лиц. Во Франции застрахованные из своих средств оплачивают до одной трети стоимости предоставляемых им медицинских услуг. Это привело к тому, что в этой стране возникли общества взаимопомощи, финансирующие дополнительные медицинские услуги. По сути, это - добровольное медицинское страхование. Право на получение денежного вознаграждения по временной нетрудоспособности в большинстве стран связано с достижением определенного страхового и трудового стажа, которые, как правило, не совпадают. В ряде стран членство в фонде (кассе) страхования сразу же ведет к возникновению права на пособие по временной нетрудоспособности (Германия, Италия, Нидерланды). Период ожидания от наступления страхового случая до первого дня выплаты составляет 1-3 дня и может покрываться из средств работодателя. Период выплат составляет от 26 недель (стандарт МОТ по Конвенции МОТ 1952 г. N 102) в Великобритании и Италии до бессрочного (Дания). Во многих развитых странах он равен 52 неделям (Франция, Бельгия, Норвегия и др.). Размер выдаваемого пособия колеблется от 50 до 100% величины среднего заработка в зависимости от страхового стажа. При госпитализации размер пособия либо не изменяется (Германия), либо сокращается (Франция)*(202).

Россия. Страхование на случай болезни в России впервые было легализовано Законом 23 июня 1912 г. Одновременно было учреждено Присутствие по делам о страховании рабочих*(203). Круг застрахованных включал фабрично-заводских, горных и горнозаводских рабочих, а также работников трамвайных предприятий, внутреннего судоходства и частных железных дорог. Постановлением Правительства в 1913 г. оно было распространено на предприятия Ленского золотопромышленного товарищества в Иркутской губернии. Вне системы страхования остались широкие слои наемных работников. Кроме того, не подлежали страхованию работники, работающие на предприятиях с числом менее 20 занятых, если на нем имелся двигатель, и менее 30, если двигателя не было. В целом застрахованными оказались около 25% работников, а из-за начавшейся вскоре Первой мировой войны их реальное число оказалось даже меньше.

Органами страхования по германскому образцу выступили больничные кассы. Они учреждались исключительно при конкретных предприятиях, как и фабричные кассы, о которых речь шла ранее. Это касалось предприятий с численностью рабочих не менее 200, а для более мелких разрешалось открывать общие кассы на несколько предприятий. Теоретически можно было создать и общегородские кассы, но властями это не приветствовалось и подобные случаи имели единичный характер. Каждая касса имела свой устав, утверждаемый владельцем предприятия. Предварительно он представлялся для получения мнения рабочих, которое имело рекомендательный характер. Уставы утверждались Присутствием по делам о страховании рабочих. Руководящим органом касс были общие собрания и правления. Их средства формировались из взносов самих застрахованных и работодателей в пропорции 3 к 2. Примерно 10% средств тратилось на помощь роженицам, 4% - на похоронные выплаты, а остальные - собственно на оплату периода временной нетрудоспособности по болезни. В литературе традиционно подчеркивается половинчатость, нерешительность и узость Закона 1912 г. о страховании на случай болезни*(204). Это выражалось, во-первых, в узости круга застрахованных (четверть наемных работников), во-вторых, недостаточно развитом самоуправлении больничных касс с большим числом контролирующих инстанций, в-третьих, узости функций этих касс, вне которых остались оказание медицинской помощи и профилактика заболеваемости, в-четвертых, в возложении материальной тяжести страхования преимущественно на рабочих. Более того, первые 13 недель из средств касс должны были вознаграждаться и увечные рабочие, что было шагом назад по сравнению с дострахового законодательством, т.к. ранее эти расходы полностью возлагались на работодателя.

В то же время этот Закон впервые ввел принцип обязательности страхования. В него были вовлечены достаточно широкие слои работников, которые через больничные кассы удовлетворяли свои социальные потребности. Закон 1912 г. стал исходным пунктом для дальнейших реформ в сфере социального страхования. При всех своих недостатках он представлял собой крупное прогрессивное общественное явление, что признавалось всеми

беспристрастными наблюдателями.

Особый интерес представляет собой социальная реформа, проведенная Временным правительством. За считанные месяцы в Закон 1912 г. были внесены изменения, исправляющие основные его недостатки и удовлетворяющие главные требования работников. Даже при критическом отношении к деятельности Временного правительства можно констатировать, что за столь короткие сроки оно сделало максимум возможного в данных исторических условиях. В этой связи можно выделить четыре основные новеллы:

1. Решением от 25 июля 1917 г. круг застрахованных рабочих был существенно расширен, сам вид этого страхования был распространен на всю Россию. Вне страхования остались сельскохозяйственные рабочие, рабочие казенных железных дорог и еще несколько достаточно небольших категорий.

2. Тем же решением были реорганизованы больничные кассы. Разрешалась организация общих касс, в том числе в масштабах города, без согласия работодателей. Было увеличено минимальное число членов одной кассы: с 200 до 500 человек, а их участники получили полное самоуправление.

3. Бюджет касс вырос на 20% за счет увеличения взносов, а сами взносы стали платиться в равных долях работниками и работодателями. Первые 13 недель увечные рабочие должны были содержаться за счет кассы, но эти суммы в дальнейшем должны были возмещаться страховыми товариществами работодателей. Вследствие этого расходы касс уменьшались еще на 20%. Кроме того, рабочие с низким заработком освобождались от взносов, но сохраняли право на страховые выплаты. Взносы за них должны были делать работодатели. 11 октября 1917 г. принимается новелла о страховых Присутствиях. Число чиновников уменьшилось в них в 2 раза, а число выборных выросло в 2 раза. При этом был снижен возрастной ценз для выборов.

4. Последняя по срокам была реформа страхования материнства (17 октября 1917 г.). Срок выдачи пособия по беременности и родам увеличился с 6 до 8 недель, причем если ранее 2 недели до и 4 недели после родов исчислялись отдельно и пропуск срока лишал право на пособие, то теперь 8-недельное пособие суммарно гарантировалось в любом случае. Это же касается сохранения обязательного 6-недельного послеродового отпуска. Размер пособия по-прежнему составлял от половины до полного заработка. Пособие кормящим матерям выплачивалось 20 недель с момента прекращения выплаты материнского пособия, т.е. общая продолжительность выплат составляла 28 недель.

Многие положения этой реформы даже после формальной отмены в советский период продолжали действовать, а их влияние на советскую систему социального страхования не вызывает сомнения. К этому можно добавить, что еще при Временном правительстве начались централизация и укрупнение больничных касс, а медицинская помощь во многих городах фактически перешла из ведения работодателей в ведение названных касс. В данном случае мы можем присоединиться к мнению Н.А. Вигдорчика: "Подводя последний итог страховой реформе Временного правительства, мы скажем, что во всякое другое время эта была бы крупная и смелая реформа; но октябрьский переворот, сместивший русскую жизнь в совершенно новое русло, отнял у этой реформы почву под ногами и свел к минимуму ее историческое значение"*(205). Даже критически настроенный советский исследователь Б.А. Любимов впоследствии косвенно признавал масштабность проведенных Временным правительством преобразований*(206). В советский период страхование по болезни оставалось таковым только по форме, а не по существу.

2.4. Пенсионное страхование

Этот вид социального страхования носит, если можно так выразиться, наиболее не страховой характер и находится на границе с обязательным публичным общественным призрением. Это связано с гарантированностью минимальных пенсий по старости, инвалидности и в случае потери кормильца независимо от предшествующей трудовой деятельности и размера внесенных страховых платежей. Данная черта придает им оттенок помощи нуждающимся. Неслучайно в некоторых странах выплаты инвалидам именуются не пенсиями, а пособиями. Отметим, что во всех промышленно развитых странах для пожилых граждан введен институт гарантированных социальных пенсий, позволяющий получать

минимальный доход по твердой ставке за счет налоговых поступлений. Очевидна и страховая природа пенсий через коллективную ответственность за индивидуальный риск и его предварительный учет. Определенный взнос застрахованного или члена его семьи (при потере кормильца) также, как правило, имеет место. Неслучайно в Германии третьим страховым законом 1889 г. был Закон о страховании по инвалидности и старости. Исторически выплаты членам семьи погибшего на производстве регламентировались законами о страховании от несчастных случаев на производстве, а оказание семье медицинской помощи - законами о страховании по болезни.

Первые попытки пенсионирования заслуженных и увечных воинов мы встречаем уже в Древней Греции и Древнем Риме, но они носили скорее характер акта общественного призрения. Содержание старых и увечных государственных служащих в Средние века зависело обычно от воли монарха. Приоритет в формировании пенсионной системы заслуженно принадлежит Франции. Начало этому процессу положило принятие Закона 22 августа 1790 г. об основных принципах пенсионирования лиц, прекративших свою служебную деятельность. Он касался узкого круга чиновников, представителей центральной администрации, которым причиталось денежное пособие по старости или инвалидности. В 1803 г. данный Закон подтвердил Наполеон. Этот акт не предполагал взносов самих чиновников и вводил, по сути, вид государственного обеспечения. Наполеоновские войны обострили ситуацию и увеличили число нуждающихся в содержании по инвалидности или ранению. Отметим, что еще Закон 1793 г. ввел пособия для лиц старше 60 лет, но только при наличии признака нуждаемости. Это был акт социального призрения. Законы о пенсиях государственных служащих во Франции принимались в 1806, 1831, 1858, 1924 гг. При этом определенные отчисления делались уже и из заработной платы государственных служащих, что придавало содержанию старых и увечных чиновников черты пенсионного страхования. Специальный Закон 1919 г. касался пенсий ветеранам Первой мировой войны, причем лицам, получившим ранения, предоставлялось право более раннего выхода на пенсию.

Пенсионный режим государственных служащих является своего рода моделью, с которой списаны практически все иные специальные пенсионные режимы (затрагивающие пенсионное обеспечение моряков торгового флота и др.). Минимальная продолжительность выслуги лет, дающей право на назначение соответствующей пенсии, составляет 15 лет действительной службы. Пенсия за выслугу лет может быть назначена вне зависимости от продолжительности службы в случае наступления инвалидности, полученной при исполнении служебных обязанностей либо при выполнении общественного долга или спасения жизни людей. В части 2 ст. 1 Кодекса гражданских и военных пенсий*(207) установлено, что размер пенсии за выслугу лет зависит от уровня, продолжительности и природы исполняемой службы и гарантирует ее получателю после окончания трудовой деятельности материальные условия существования, соответствующие его статусу.

Что касается наемных работников, то первоначально страхование по старости, инвалидности и потере кормильца носило добровольный характер, о чем уже говорилось в предыдущих разделах. Добровольное страхование этих рисков еще в конце XIX в. было регламентировано в Англии, Финляндии, Италии и ряде других стран. Обязательное страхование касалось лиц отдельных, наиболее травмоопасных профессий (горнорабочие и судостроительные рабочие).

По мнению французского исследователя С. Розенблюма, в XIX в. системы социального обеспечения, в том числе пенсионного страхования, как таковой во Франции не существовало, если не считать предоставление социальной помощи престарелым беднякам и разного рода социальных схем, существовавших в государственных учреждениях и крупных компаниях. Лишь в 1895 г. был принят закон, обязывавший компании вкладывать средства в фонды, признанные государством и подконтрольные ему*(208). Первой попыткой создать пенсионную схему, основанную на принципе отчислений, стало принятие в 1910 г. Закона о рабоче-крестьянских пенсиях. Была установлена единая ставка отчислений, которая делалась в фонд, организуемый работодателем, профсоюзом, обществом взаимопомощи, или в национальные, региональные, отраслевые фонды, которыми управляли представители работодателей, получателей пособий и правительства. Однако разногласия по поводу обязательного характера отчислений не позволили этой схеме охватить все население. Франция все еще находилась под влиянием либеральных идей и не была готова к "велфэрному" государству. После окончания Первой мировой войны, когда к Франции была

вновь присоединена Эльзас-Лотарингия, германские концепции социального обеспечения, успешно действовавшие в этой области, постепенно распространились по всей французской территории. В 1930 г. была введена система социального страхования, основанная на подоходном принципе начисления пенсий и пенсионных выплат. Так же как и модель Бисмарка, эта схема обязательного социального страхования реально защищала только тех людей, чей заработок не превышал некоего установленного "потолка". Пенсии напрямую зависели от уровня капитализации. При этом некоторые группы населения, такие, например, как государственные служащие, уже имевшие собственные схемы пенсионного обеспечения, были исключены из новой системы.

Граждане, чьи доходы превышали установленный "потолок" социального страхования (в частности, большинство "кадров" - управленцев и верхушки технического персонала) тоже могли присоединиться к данной схеме, но обычно предпочитали страховаться за свой счет или пользоваться отраслевыми схемами, охватывавшими людей той или иной профессии и создаваемыми на основе коллективного соглашения. В 1937-1938 гг. были подписаны коллективные соглашения о создании пенсионных схем в важнейших отраслях промышленности, таких как металлургия, химическая промышленность и строительство. И хотя пенсионные обязательства не затрагивали все кампании без исключения, на отраслевом уровне договоренность о пенсионных выплатах была достигнута.

После Второй мировой войны продолжать развивать довоенные схемы пенсионного обеспечения оказалось невозможным, т.к. выделенные средства были съедены послевоенной инфляцией и необходимостью выплаты так называемого AVTS (единого социального пособия), выплачиваемого всем вышедшим в отставку работникам старше 65 лет на основании результатов проверки их финансового состояния. Сегодня это пособие представляет собой часть пенсионного минимума, гарантированного всем жителям Франции старше 65 лет и выплачиваемого также по результатам проверки их доходов. Стремительный рост инфляции привел тому, что принцип выплаты пенсий не из фондов, а за счет отчислений из текущих расходов оказался единственным возможным решением в сложившейся ситуации.

Вернемся к истории вопроса. В марте 1947 г. между национальным союзом работодателей и профсоюзами было заключено коллективное соглашение о создании дополнительной пенсионной схемы для руководящих сотрудников ("кадров"), получившей название АГИРК. Она представляла собой подлинное новаторство в деле социального обеспечения и имела огромный успех. Решающую роль здесь сыграла техника repartition - перераспределения средств: провал предыдущих схем, основанных на консолидации средств, оставил целое поколение "кадров" вообще без пенсий. Отныне же благодаря принципу перераспределения выплата пенсий стала реальным делом. Вскоре подобные схемы были взяты на вооружение многими другими компаниями. Некоторые, наиболее крупные из них, правда, предпочитали пользоваться собственными схемами, но они, как правило, были общими для предприятий одной отрасли или одного региона, что было важно в контексте унификации, но в целом она все еще носила более или менее хаотический характер и не всегда могла предложить реальные гарантии. Вот почему в декабре 1961 г. было подписано второе национальное и межпрофессиональное (межотраслевое) соглашение в этой области. Для всех компаний, входивших в национальный союз работодателей, была установлена единая ставка обязательных отчислений и создана АРРКО - система финансовой солидарности разных профессий. В результате в 1962 г. помимо базового социального обеспечения большая часть трудящегося населения Франции была охвачена дополнительной пенсионной схемой. И, наконец, в 1972 г. парламент принял закон, распространивший дополнительную схему на те немногие компании, которые до сих пор не были связаны коллективными соглашениями. В 90-е гг. реформа пенсионного обеспечения была начата декретом от 28 августа 1993 г. План экономии предполагал постепенное увеличение периода пенсионных выплат с 1994 по 2003 г. со 150 до 160 триместров при постепенном, до 2008 г., расширении периода подсчета пенсий с 10 до 25 наилучших лет страхового стажа.

Пенсионное обеспечение всех трудящихся во Франции гарантируется схемами общего социального обеспечения и АРРКО в той части зарплат, которая не превышает определенного "потолка" для социальных отчислений. Выше этого потолка действуют схемы АРРКО и АГИРК, образуя, таким образом, второй уровень социального обеспечения. Принцип действия этих схем на разных уровнях один и тот же: они являются общенациональными и

обязательными. В этом их общий плюс и необходимое условие функционирования системы выплаты пенсий из текущих доходов. Другим общим плюсом является то, что пенсии не "привязаны" к конкретному предприятию, а зависят от общей суммы зарплат в частном секторе. Но у них есть и общий минус: они не отличаются особой гибкостью.

Система перераспределения теоретически означает, что пенсии бывших работников зависят от отчислений работников нынешних, т.е. тех, кто трудится сегодня и получает зарплату в той же компании, отрасли или стране. Ежегодно общая сумма выплаченных пенсий складывается из общей суммы полученных отчислений, разделенной между всеми пенсионерами пропорционально положенной каждому доле. А общая сумма отчислений, в свою очередь, зависит от ставки отчислений, размер которой определяется коллективным соглашением.

Во Франции в настоящее время любой человек, проработавший 40 лет, имеет право на минимальную пенсию (порядка 750 евро в месяц). Пенсионные схемы, предлагаемые компаниями или предприятиями своим сотрудникам, являются дополнением к этой общенациональной системе. Французская система социального обеспечения и пенсионная система как одна из ее составляющих функционируют по принципу перераспределения. Это означает, что страховые взносы, уплачиваемые работающими гражданами либо их работодателями, непосредственно направляются на выплату пенсий. В этом случае речь идет о "солидарности поколений" - идее, очень важной для французской нации. За основу брался принцип pay-as-you-go: каждое поколение через налоговые платежи обеспечивает пособия по старости предыдущему поколению. Но необходимо отметить, что подобная система строится годами. В настоящее время она испытывает серьезные трудности, связанные с нехваткой средств. К такому положению привел не только спад в экономике, но и снижение рождаемости, а также увеличение продолжительности жизни.

Германский Закон 1889 г. предписывал выплату пенсии по инвалидности, в случае если наступившая постоянная неспособность к труду привела к потере возможности зарабатывать две трети заработка по специальности. Пенсии по старости назначались при достижении 70-летнего возраста независимо от состояния трудоспособности. Для получения права на пенсию нужно было платить страховые взносы в течение 5 лет при пенсионировании по инвалидности и 30 лет - по старческой пенсии. Страховые взносы в равных долях были возложены на работников и работодателей. При этом размер пенсий был крайне небольшим*(209). В 1910 г. страхование на случай инвалидности и старости было введено во Франции. Пенсионный возраст был установлен в 65 лет, но в отдельных случаях он понижался. По английскому Закону 1911 г. о страховании инвалидности пенсии выплачивались за счет средств работодателя и государства в размере до 10% среднего заработка, т.е. в 2 раза меньше, чем пособие по временной нетрудоспособности. Пенсия по старости в этой стране Законом 1908 г. назначалась с 70 лет.

Шагом вперед стало пенсионирование наемных работников по старости нестрахового характера, когда пенсии выплачивались за счет средств бюджета. Впервые такая практика была введена в Дании Законом 1891 г. для лиц старше 60 лет. В Новой Зеландии Законом 1898 г. пенсии назначались с 65 лет. Первой страной, где пенсионный возраст дифференцировался в зависимости от пола, стала Австралия. Законом 1908 г. мужчинам пенсия назначалась с 65 лет, а женщинам с 60 лет. В Австралии также впервые согласно названному Закону пенсии по инвалидности стали выплачиваться за счет бюджета. В данном случае мы имеем дело уже не с социальным страхованием, а тем более, общественным призрением. Пенсии за счет бюджета выплачивались и в Канаде (1927 г.). Это был один из первых исторически сложившихся видов государственного социального обеспечения, осуществляемый за счет бюджетных средств и не зависящий от нуждаемости пенсионируемого лица. Пенсионные системы тяготели к одному из трех типов: государственные, частные, профессиональные (отраслевые)*(210).

Программное значение для идеологии пенсионного обеспечения имел уже упомянутый доклад англичанина У. Бевериджа 1944 г., в котором пенсии по старости и инвалидности предлагалось сделать общедоступным благом, для чего обеспечивать равные пенсии при условии взимания равных страховых взносов безотносительно к размеру заработной платы. Следствием этого стал британский Акт национального страхования (1946 г.). Впоследствии на этой базе выросла двухуровневая государственная пенсионная система (базовая государственная пенсия, страховая профессиональная государственная пенсия, зависящая

от размера страхового взноса из заработной платы), дополняемая частным страхованием.

После Второй мировой войны произошел стратегический сдвиг в концептуальных подходах к пенсионному страхованию. Если ранее пенсионные системы были нацелены преимущественно на гарантированность минимального уровня доходов, то теперь основной задачей признавалось сохранение прежнего уровня доходов (с небольшим возможным понижением, но сопоставимым с прежним заработком) и достойного постпенсионного статуса. Это нашло закрепление в Конвенции МОТ 1952 г. N 105 "О минимальных нормах социального обеспечения", установившей минимальный уровень пенсионного обеспечения в размере не менее 40% от заработной платы при наличии 30 лет страхового стажа. В связи с этим во многих странах, где ранее выплачивались только пенсии по твердым ставкам, были введены также пенсионные системы, зависящие от предыдущего заработка (Швеция, 1960 г., Великобритания, 1975 г. и др.). В 1957 г. после пенсионной реформы в ФРГ законодательно был установлен нижний предел возмещения утраченного заработка при выходе на пенсию по возрасту в 60%, а в 1972 г. признается право на минимальную пенсию и пенсионное страхование распространяется на всех граждан, включая самозанятых. Закон о профессиональных пенсиях 1974 г. легализовал пенсионные программы предприятий, учреждение которых сопрягалось с льготами по налогообложению и создавало дополнительные инвестиционные возможности.

В этой связи интересна государственная пенсионная система США, начало которой положил Закон от 14 августа 1935 г. Это была общая федеральная программа (ОФП), позволившая с 1937 г. выплачивать пенсии по старости, а затем по случаю потери кормильца и по инвалидности. Размер этих выплат с 1950 по 2000 г. вырос с 1 млрд. до 407 млрд. долл. Это позволило покончить с бедностью в старших возрастах, и в настоящее время пенсионеры имеют большие доходы, чем в среднем граждане США. 70% работников охвачены системой пенсионного страхования, а несколько меньше - частным пенсионным страхованием. Либерализация вложения пенсионных средств сделала пенсионные фонды одним из главных институтов инвестиционной политики США*(211).

Во многих странах, осуществляющих пенсионное страхование по модели Бисмарка (о ней уже говорилось) с возмещением 60-70% заработной платы, развитие получило добровольное дополнительное пенсионное страхование, были введены минимальные социальные пенсии по возрасту. Добровольное пенсионное страхование в рамках предприятий позволяло замещать еще 10-20% заработной платы. Модель Бевериджа первоначально была нацелена на возмещение 18-20% заработка как гарантии прожиточного минимума для всех лиц, достигших определенного возраста. Получившее в ее рамках развитие обязательное и факультативно-обязательное профессиональное страхование, зависящее от размера заработка, покрывало еще 35-45% его размера. В результате между названными моделями произошло существенное сближение. Отсюда широкое распространение единых национальных пенсионных систем (Бельгия, Испания, Италия, Греция и др.). Это не исключает специального правового регулирования пенсионного обеспечения военнослужащих, государственных служащих, судей и некоторых других категорий работников формального сектора занятости.

К концу XX в. для пенсионного страхования на случай старости и инвалидности в странах Запада были характерны следующие основные тенденции. Оно традиционно выполняло троякую функцию: защита от бедности при наступлении старости или инвалидности, а также при потере кормильца; выплата застрахованному лицу при наступлении страхового случая пенсии, пропорциональной вносимым им страховым взносам; поддержание пенсионных выплат на определенном уровне независимо от инфляции, что выгодно отличает пенсию от личных сбережений. Для получения пенсии по старости изначально требовались минимум два условия: достижение установленного законодательством пенсионного возраста и определенный страховой стаж, т.е. период выплаты взносов в фонд пенсионного страхования. В большинстве развитых стран Запада нормативный пенсионный возраст устанавливается исходя из финансовых возможностей государства. Он в большинстве развитых стран был равен 65 годам для мужчин и женщин (Германия, США, Япония, Канада, Швеция и др.), причем в Норвегии и Дании он был наибольший (67 лет, с 2004 г. в Дании снижен до 65 лет), а во Франции и Италии - наименьший (60 лет для мужчин). Для женщин в Италии этот возраст составлял 55 лет, а в Австрии, Греции, Италии, Великобритании, Франции - 60 лет. Впрочем, в большинстве стран

этот возраст имеет тенденции к повышению в соответствии с ростом средней продолжительности жизни. Так, в Италии уже сейчас он составляет 62 года для мужчин и 57 для женщин. В большинстве стран, где пенсионный возраст гендерно дифференцирован, принято решение о его выравнивании или он уже уравнен (Австралия, Бельгия, Великобритания). При этом во многих странах сохранено право на досрочный выход на пенсию, которая в этом случае выплачивается, как правило, частично. Эти изменения оцениваются неоднозначно, а во Франции, где к низкому пенсионному возрасту добавляется самая короткая рабочая неделя (35 часов), обсуждение этих проблем вызвало жаркие дискуссии и даже уличные беспорядки. Отметим, что еще в 1999 г. было предложено увеличить пенсионный возраст с 60 до 65 лет, а период уплаты страховых взносов для получения полной пенсии с 37,5 до 42,5 года. В результате попытка проведения даже ограниченных реформ пенсионной системы стоила отставки трех правительств, а все ограничилось небольшими изменениями.

Перспективы дальнейших изменений во Франции достаточно неопределенны*(212).

В большинстве государств размер пенсии зависел от среднего заработка и может быть ограничен минимальным и максимальным уровнем. Дополнительные отраслевые или внутрифирменные пенсии в среднем не превышали 20% основной. Отчисления самих работников в пенсионный фонд составляли около 40%, а остальное приходилось на работодателя и государство. Наиболее высокие пенсионные взносы установлены в Нидерландах, а также в странах Скандинавии и Франции.

Исторически пенсионные выплаты формировались на трех уровнях: гарантированные государством основные пенсии, не зависящие от размера страховых выплат; пенсии, зависящие от названного параметра, выплачиваемые на принципе перераспределения взносов работников и работодателей; добровольное страхование, как профессиональное, так и индивидуальное. Последнее связано с выплатой дополнительных пенсий. Это позволяло всем пенсионерам по возрасту получать минимальное содержание и в то же время стимулировало увеличение заработной платы, что вело к росту страховых платежей, а впоследствии и размера пенсии.

Пенсии по инвалидности связаны со стойкой утратой трудоспособности, которой, как правило, предшествует истечение периода временной нетрудоспособности (болезни). В связи с этим страхование по инвалидности в ряде стран, в том числе Франции, Великобритании и Дании, охватывалось страхованием по болезни. В Германии, Италии, Люксембурге страхование по инвалидности относилось к страхованию по старости. Для получения пенсии по инвалидности требовался определенный трудовой стаж, обычно от нескольких месяцев до 5 лет. Во всех развитых странах, кроме Италии, пенсии по инвалидности выплачивались до наступления законного пенсионного возраста, а затем заменялись на пенсию по старости. Помимо заработной платы и страхового стажа на пенсионные выплаты по инвалидности влияла степень утраты трудоспособности. При этом если инвалидность наступала в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, то достаточно небольшой утраты трудоспособности (от 10 до 20%). Если же инвалидность была связана с общим заболеванием или с непроизводственным несчастным случаем, то условия для получения пенсий изменялись, а степень потери трудоспособности должна была составлять от 50 до 100%. При полной утрате трудоспособности пенсии составляли обычно от одной второй до двух третей утраченного среднего заработка, исчисляемого за 12 месяцев, предшествующих несчастному случаю. Размер надбавок к пенсии мог зависеть от наличия иждивенцев в семье.

Пенсии по случаю потери кормильца выплачивались, как правило, вдовам и сиротам, реже родителям, внукам, братьям и сестрам умершего. Помимо пенсий могли выплачиваться единовременные пособия на погребение. Условием получения пособия являлись наличие семейных отношений, возраст, трудоспособность потерявших кормильца, а также средний заработок и страховой стаж умершего. Обычно вдовы получали либо фиксированную долю заработной платы умершего супруга, либо от 50 до 80% пенсии по старости или инвалидности, которую получали или могли получить их мужья. Присутствие государства в пенсионной системе, как правило, не уменьшается. Более того, в Швеции и Польше финансирование пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца начало осуществляться в настоящее время за счет бюджета.

В настоящее время в большинстве государств пенсионные системы трансформируются

путем обновления соответствующей правовой базы. Это связано с повышением пенсионного возраста, выстраиванием четырехуровневой системы (минимальная социальная пенсия, обязательное пенсионное страхование, профессиональное страхование на предприятии, личное пенсионное страхование), выравниванием пенсионного возраста мужчин и женщин. Происходят сдвиг от распределительного в сторону смешанного и накопительного типа финансирования, активизация участия государства в регламентировании и финансировании пенсионных систем и др. Это связано с все более обостряющимся демографическим кризисом Западного мира, усилением глобализации и активизацией миграционных потоков. Но ориентир пенсионной системы на гуманистические ценности остается неизменным.

Таким образом, в результате почти полуторавекового развития в странах Запада была создана разветвленная пенсионная система, основанная на солидарности поколений, которая гарантирует право на существование при наступлении старости, потери кормильца или инвалидности. Она предотвращает резкое снижение жизненных стандартов при наступлении данных страховых случаев и возмещает, как правило, не менее 40% среднего утраченного заработка*(213).

Россия. Первые попытки пенсионирования заслуженных и увечных воинов можно встретить еще в начале XVIII в. Так, в Морском уставе (1720 г.) содержатся положения об обеспечении "увечных в бою и состарившихся на службе", а также вдов и сирот лиц, "убитых или умерших на службе". Что касается вольнонаемных работников, то нормы Морского устава о пенсионном обеспечении были распространены в 1738 г. на семьи мастеровых Сестрорецкого завода и служащих Морской академии (бывшей Академии математических и навигацких наук). В 1758 г. принимается положение, согласно которому предполагалось пенсионное обеспечение семей убитых или умерших на службе генералов, офицеров и рядовых из дворян. При Екатерине II пенсионное обеспечение было распространено на лиц, оставивших военную, морскую и гражданскую государственную службу по выслуге лет. В целом в России пенсии организованно начали вводиться в конце XVIII в. для военных и гражданских чиновников. По мнению В.Н. Дурденевского, эта практика была заимствована у Франции*(214). С первой половины XIX в. право на пенсию получили офицеры Войска Донского, чиновники горного ведомства, затем ополченцы, чины иррегулярных войск, лесного, таможенного и карантинного ведомств, учебных округов, а также служащие в Сибири. Пенсии первоначально платились из средств бюджета и являлись видом государственного обеспечения. Первый Пенсионный устав был утвержден в декабре 1827 г., что не отменило ведомственного нормотворчества. Помимо названного Устава на 1857 г. действовали около 40 ведомственных актов. Со второй половины XIX в. вводятся учительские пенсии, которые формировались из удерживаемой части заработной платы. Пенсии в большинстве своем носили эмеритальный характер, т.е. формировались посредством отчисления определенных сумм из денежного содержания. Положения об эмеритальных кассах Морского ведомства было принято в 1858 г., Военного ведомства - в 1859 г., инженеров путей сообщения в 1860 г. Наконец, в 1883 г. принимаются Главные основания для учреждения земских эмеритальных касс. Впоследствии подобные кассы были учреждены и в других ведомствах.

На некоторых промышленных предприятиях вводилось своеобразное корпоративное пенсионное страхование, причем средства в пенсионный фонд вносились, как правило, как работниками, так и работодателями. Такая практика была достаточно редкой и полностью зависела от доброй воли работодателя. Страхование инвалидности и потери кормильца отчасти осуществлялось в рамках страхования от несчастных случаев и касалось только лиц, получивших инвалидность или погибших в процессе трудовой деятельности, о чем уже говорилось.

В 1858 г. возникли сберегательно-вспомогательные и пенсионные кассы частных железных дорог. Согласно общему положению о них (1888 г.) данные кассы могли выплачивать небольшие пенсии увечным рабочим за счет средств, сформированных из отчислений из заработной платы работников и взносов работодателей. В июне 1894 г. утверждается Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах. Череда подобных актов о профессиональном страховании была продолжена Законом 15 мая 1901 г. о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утративших трудоспособность на заводских или рудничных работах. Это был первый акт, предписывающий обязательное страхование инвалидности, полученной на производстве. По

сути, это было страхование от несчастных случаев на производстве. При этом все названные акты касались отдельных, относительно немногочисленных категорий работников*(215).

Между тем, необходимость обязательного страхования рабочих по старости и инвалидности с участием государства осознавалось не только самими рабочими, но и представителями власти. Так, шеф жандармов П.Д. Святополк-Мирский в 1901 г. писал, что видит причину рабочего движения в том числе в необеспеченности мастеровых с наступлением старости или из-за неспособности к работе по болезни*(216). Но все ограничилось в итоге только отдельными нормативными правовыми актами о страховании на случай потери кормильца, от несчастных случаев лиц наиболее травмоопасных профессий, а затем и значительной части наемных работников, о чем мы уже упоминали в предыдущих разделах. До 1917 г. система обязательного пенсионного страхования так и не была создана.

Отметим, что в некоторых современных исследованиях без достаточного основания преимущественно из анализа Закона о страховании от несчастных случаев на производстве 1903 г., игнорируя сходный Закон 1912 г., делают вывод о генезисе принципов пенсионного обеспечения наемных работников в Российской империи*(217). В данном контексте правильнее говорить о принципах социального страхования (обеспечения) от нечастных случаев на производстве, в том числе посредством пенсионного обеспечения пострадавших. Пенсионное обеспечение представляет собой многообразное явление в рамках, по меньшей мере, трех институтов права социального обеспечения: страхования от несчастных случаев на производстве, по старости, на случай потери кормильца. Принципы этого обеспечения связаны с представляемыми ими институтами и достаточно разнородны. Это не позволяет принципы страхования от несчастных случаев на производстве в части пенсионирования, изложенные А.П. Федоровым*(218), считать универсальными для всего пенсионного обеспечения.

2.5. Медицинская помощь и медицинское страхование

В нашу задачу не входит анализ эволюции всей системы медицинской помощи. Нас интересует только тот ее сегмент, который был связан с медицинской помощью наемных работников, отчасти бедным, а также собственно медицинское страхование. О медицинской помощи в рамках общественного призрения и благотворительности мы уже говорили. К тому же исторически сложилось так, что часть медицинских услуг оказывалась в рамках страхования на случай болезни. Такая же помощь предоставлялась и при страховании от несчастных случаев, а также при страховании на случай инвалидности. В широком смысле все они, по мнению Н.А. Вигдорчика, могли быть отнесены к страховой медицине*(219).

Начнем с медицинской помощи. Первоначально она носила неорганизованный характер и каждый больной сам искал возможность для получения им такой помощи соответственно своему месту в социальной структуре и материальным возможностям. В этой ситуации пролетарии изначально оказались в самом "низу" этой своеобразной пирамиды статусных и финансовых возможностей. На помощь приходила благотворительность, которая дополнялась услугами частной медицины. Первыми относительно организованными формами медицинской помощи стали общественно-благотворительная и корпоративная медицина.

Общественно-благотворительная медицина получила достаточное распространение на Западе в XIX в. Она предполагала оказание бесплатной медицинской помощи всем нуждающимся в ней, а ее учреждения (госпитали, приюты, богадельни и др.) создавались государством, департаментами, общинами, религиозными обществами. Это была уже организованная медицина, но ее учреждения создавались добровольно и действовали с учетом имеющихся материальных средств. Кроме того, в ней преобладал элемент общественной благотворительности. Со временем в некоторых государствах было закреплено своеобразное "право бедного" на медицинскую помощь. Так, французский Закон 1893 г. о бесплатной медицинской помощи обеспечивал ее оказание бедным гражданам за счет средств общин, департаментов, в отдельных случаях и государства. За счет этих же средств оплачивались услуги так называемых врачей для бедных, а также стоимость лекарств при амбулаторном лечении. Французский Закон 1905 г. предполагал оказание бесплатной медицинской помощи лицам старше 70 лет и неизлечимым больным. В.Н. Дурденевский, современник этих законов, достаточно высоко оценил их общественную

значимость*(220). Специфика такой помощи заключалась в ее объекте, в качестве которого выступали бедные. Последними признавались не просто малоимущие, а те, кто не мог обеспечить себе элементарного физического существования. Соответственно такая бедность нуждалась в проверке, а список получателей медицинских услуг - в формальном утверждении. Отсюда вытекают две характерные черты общественно-благотворительной медицины. Во-первых, это публичный благотворительный характер, ограниченность контингента получателей таких услуг в силу специфики объекта защиты и недостаточности материальных средств. Во-вторых, унизительность предоставления таких услуг, т.к. до начала XX в. они были сопряжены с лишением бедных избирательного и части гражданских прав, не говоря уже о систематических проверках нуждаемости. На наш взгляд, в данном случае уместно вести речь о социальной помощи или социальных услугах за счет средств соответствующего бюджета.

Корпоративная медицина обслуживала членов различных корпораций (цехов, гильдий, орденов, братств и др.). Такой же характер имела возникшая несколько позднее медицинская помощь, организуемая профсоюзами. В этом случае можно говорить об организованной помощи членам корпораций, которая была лишена налета благотворительности и не носила унизительного характера. Медицинская помощь оказывалась ограниченному кругу лиц - членам корпорации, т.е. была основана на групповом начале. Ее пациенты могли влиять на качество и объем указанной помощи, тогда как в общественно-благотворительной медицине все зависело только от тех, кто выделял и распределял материальные средства, прежде всего от чиновников соответствующего аппарата. По мере развития и универсализации общественных отношений, ликвидации корпоративной замкнутости значение корпоративной медицины снизилось.

В этой ситуации с конца 80-х гг. XIX в. на первое место стало выходить медицинское страхование. Очевидно, что риск болезни был неразрывно связан с риском потери работы или заработка, что придавало ему социальный характер. Первоначально организация медицинской помощи оказывалась в рамках страхования по болезни, когда страховые кассы получали право оплачивать услуги врачей, а затем и создавать свои медицинские учреждения. Наиболее прогрессивной была система неограниченно свободного выбора, когда сами больные работники, а затем и члены их семей могли выбирать медицинского специалиста, к которому они хотели обратиться за помощью, а затем страховые кассы оплачивали работу этого специалиста.

В Германии, как и в ряде других стран, страхование на случай болезни не было структурно разделено с медицинским страхованием, а соответствующий Закон 1883 г. уже был рассмотрен. В данном случае выплаты в период временной нетрудоспособности дополнялись оказанием медицинской помощи работникам, а также членам их семей. В результате длительной эволюции к концу XX в. исторически сложились три системы оказания медицинской помощи.

1. Страховая медицина (ФРГ, Бельгия, Нидерланды и др.). Страховые взносы при этом распределялись между работниками и работодателями либо поровну, либо для работодателей являлись несколько большими. Государство субсидировало данные страховые фонды, но его доля была относительно невелика. Максимального размера она достигала в Бельгии, составляя четверть суммарного финансирования. Во многих странах самостоятельно оплачивается определенная часть медицинских услуг (первая медицинская консультация, лечение зубов, протезирование и др.).

В части государств, например во Франции, сами застрахованные оплачивали из собственных средств до одной трети стоимости предоставляемых им медицинских услуг. Это привело к тому, что во Франции возникли общества взаимопомощи, т.е., по сути, добровольное страхование, из средств которого покрывались дополнительные услуги, не охваченные обязательным медицинским страхованием. Французская система медицинского страхования представляет довольно сложное образование. Понимание особенностей функционирования этой системы упрощается при выделении ряда принципиальных положений, лежащих в ее основе. Во-первых, это принцип ответственности государства за здоровье каждого индивидуума, закрепленный во французской конституции, где подчеркивается гарантированность медицинского обеспечения для всех граждан. Во-вторых, принцип солидарности перераспределения средств между страховыми фондами, осуществляемого в целях покрытия возникающих дефицитов. Так, уменьшение численности

наемных работников в сельском хозяйстве, приведшее к дефициту соответствующего профессионального фонда в середине 90-х гг. XX в., привело к перераспределению части средств из общего фонда медицинского страхования. Отметим тот факт, что, по оценке Всемирной организации здравоохранения, Франция стоит на первом месте в списке из 191 страны по уровню общего здравоохранения.

Хотя участие застрахованного и основывается на выплате взносов, а значит, зависит от формы занятости и размера заработка, застрахованными являются даже безработные, членство которых субсидируется местными органами власти. Широкий охват медицинским страхованием достигается в первую очередь за счет страхования на основе рабочего места. Под этим понимается тот факт, что трудоустройство на работу автоматически означает необходимость социального страхования через соответствующий профессиональный фонд. В результате такого подхода к страхованию неизбежным недостатком становится ограниченность в выборе страховой компании как наемными работниками, как и работодателями. Тем не менее, в соответствии с названными ранее руководящими принципами французская система здравоохранения предоставляет возможность доступа граждан, по крайней мере к первичной медицинской помощи, без каких-либо ограничений. Французская система медицинского страхования подразделяется на несколько отдельных систем, различающихся по профессиональному признаку. Наиболее крупная, охватывающая свыше 80% населения, - общая система медицинского страхования. Наряду с ней существуют другие более мелкие страховые режимы для работников отдельных профессиональных групп и отраслей. Такова система страхования для государственных служащих и работников сельского хозяйства (около 9% населения), страхование для самостоятельно занятых работников (6%), а также более мелкие системы медицинского страхования наемных работников различных профессиональных групп (горняков, железнодорожников, моряков и др.). Медицинское страхование включает медицинские, стоматологические и фармацевтические, а также больничные расходы. При этом имеются в виду не только расходы на самого застрахованного, а также согласно закону и на сожительницу, если она полностью зависит от застрахованного лица. Кроме того, правом на медицинское обслуживание пользуются дети застрахованного до 20 лет, а также совместно проживающие родственники, ведущие с ним общее домашнее хозяйство.

Финансирование медицинского страхования во Франции построено по страховому принципу, а, значит, источниками финансирования медицинской помощи служат прежде всего страховые взносы, уплачиваемые в обязательном порядке работодателями и наемными работниками. Большая их часть приходится на работодателей (12,8%) и только 0,75% от заработной платы уплачивается трудящимися. Однако следует отметить, что во Франции широко практикуется соучастие пациентов в расходах на предоставляемую медицинскую помощь как средство сдерживания расходов на медицинские услуги. Но, в отличие от других стран Западной Европы, примерно в половине из которых предусматриваются платежи пациентов в случае первичного врачебного приема, а в другой половине - их расходы в процессе стационарного и специализированного амбулаторного лечения, во Франции такая практика применяется практически во всех случаях. Размер персональных расходов пациента, как правило, зависит от вида предоставляемых медицинских услуг и колеблется от 20% для стационарного лечения и 30% для зубоврачебной помощи до 60% в случае приобретения лекарственных средств.

Механизм соучастия населения в медицинских расходах, существующий и в других европейских странах, имеет цель ограничить чрезмерное потребление медицинской помощи и сдержать рост государственных расходов на здравоохранение. Кроме того, это способствует ограничению предложения услуг со стороны медицинского персонала, поскольку зная, что пациент не сам платит за предоставляемую помощь, врач будет склонен рекомендовать более дорогостоящее лечение. Несмотря на необходимость соучастия в расходах, во Франции существуют различные исключения из этого правила. Так, частичное или полное освобождение от платежей применяется в отношении определенных групп пенсионеров, инвалидов, неимущих, неизлечимо больных, а также детей. Однако, несмотря на необходимость участия в расходах на медицинскую помощь, средства, затраченные пациентом, как правило, компенсируются из так называемого Фонда страхования на основе взаимопомощи, членами которого становятся большинство лиц, застрахованных на добровольной основе или посредством коллективных соглашений. Возмещение производится

целиком или частично самому застрахованному или соответствующему медицинскому учреждению. Помимо страховых взносов здравоохранение во Франции финансируется за счет налоговых поступлений. Однако государство вовлечено в финансирование только как второстепенный плательщик, восполняя возможный дефицит средств страховых фондов.

Начиная со второй половины 90-х гг. XX в. французское правительство было вынуждено инициировать проведение реформы в сфере здравоохранения. Это было связано с рядом объективных причин, выразившихся в высоких темпах роста расходов на здравоохранение. Прежде всего это было обусловлено увеличением доли пожилых людей в структуре населения страны, в большей степени нуждающихся в медицинских услугах. Для преодоления дефицита системы медицинского обеспечения правительство предприняло ряд мер. Еще в 1991 г. был введен такой новый инструмент финансирования, как общий социальный взнос (CSG), обладающий статусом налога и предназначенный для финансирования социального страхования, и в частности медицинского и пенсионного. Источниками налогообложения стали доходы с продаж, инвестиционные доходы, доходы от имущества и от игровой индустрии. С 1998 г. размер общего социального взноса составляет 7,5% для всех видов доходов. Роль прямого и косвенного налогообложения в финансировании системы медицинского страхования во Франции в последние годы существенно возросла. Это связано с политикой занятости французского правительства, одной из составляющих которой было снижение взносов социального страхования для работодателей как меры, направленной на стимулирование спроса на рабочую силу*(221).

2. Государственное здравоохранение (Великобритания, Дания, Норвегия и др.). При этом государство финансирует все или подавляющую часть расходов на оказание медицинской помощи. Ставится вопрос о включении в сферу предоставления основных медицинских услуг всего населения, что пересекается с проблемами государственного социального обеспечения. Ключевой остается проблема эффективности финансирования медицинских услуг и справедливости их предоставления всему населению. Классический пример в этом плане дает Великобритания, где с 1948 г. действует Национальная служба здравоохранения, управляемая государством и финансируемая преимущественно за счет налоговых поступлений. С 1991 г. в этой стране была проведена реформа здравоохранения, направленная на сдерживание роста расходов и повышение эффективности оказания медицинских услуг. По Закону 1995 г. ликвидируются все региональные учреждения здравоохранения, а функции по стационарному медицинскому обслуживанию передаются районным учреждениям, финансируемым правительством. Практически все государственные больницы получили статус самоуправляемых организаций.

3. Частное здравоохранение. В этом случае медицинские услуги предоставляются частными организациями, а расходы на их приобретение оплачивает потребитель. К нему отчасти тяготеют США, Чили и др. Очевидно, что оно сочетается с различными схемами страхования на случай болезни. В большинстве развитых стран значительное развитие получили как обязательное, так и добровольное медицинское страхование, а исключительно частная медицина в классическом варианте все больше становится пережитком прошлого (кроме некоторых областей, таких как пластическая хирургия, зубопротезирование и др.). К этой проблеме мы еще вернемся в третьем разделе данной книги.

Россия. Развитие медицинского обслуживания в России значительно отличалось от аналогичных процессов на Западе. Если в предшествующих разделах мы говорили о некотором отставании нашей страны и заимствовании зарубежного опыта, то о медицинском обслуживании этого сказать нельзя. Дело не в том, что общественная медицина в России была поставлена лучше или хуже западных аналогов. Просто она имела иные организационные начала с чертами оригинальности и даже уникальности.

Начнем с того, что общественно-благотворительная и корпоративная медицина не получили в нашей стране достаточного развития, хотя уже в первой половине XIX в. было несколько учреждений оказывающих бесплатные медицинские услуги бедным. Для помощи раненым был создан Александровский комитет о раненых. До отмены крепостного права медицинская помощь крестьянам должна была организовываться помещиком. После 1861 г. крестьянская община должна была организовывать лечение всех принадлежащих к ней. Уникальной является общественная медицина, сложившаяся во второй половине XIX в., которая делилась на земскую, городскую, сельскую и фабричную. Нас будет интересовать главным образом последняя. Подчеркнем, что уникальность медицинской системы России в

значительной части была вызвана бедностью подавляющей части населения, его культурной отсталостью и неразвитостью отраслевой инфраструктуры. Позитивную роль сыграло подвижничество русской интеллигенции, породившей такой уникальный тип, как земский врач. Принципы отечественной медицины были в какой-то степени социалистическими. Это ее общедоступность и бесплатность. Последний принцип реализовывался благодаря тому, что средства на медицину выделялись из соответствующих бюджетов.

Фабричная медицина выросла из потребности в оказании медицинской помощи все более увеличившейся массе наемных работников. Их материальное положение не позволяло рассчитывать даже на минимальный объем платных медицинских услуг. Одним из первых актов о фабричной медицине можно считать Работные регулы на суконных и каразейных фабриках 1741 г., которые предписывали фабрикантам учреждать госпитали для рабочих. На практике этот акт не применялся, т.к. его нормы были слишком неконкретными, а санкции за неисполнение отсутствовали. Это же можно сказать и о Горном положении 1806 г., содержащим требование иметь госпиталь при каждом горном заводе. Больший эффект имели кассы врачебной помощи, куда отчислялись 1-3% от заработной платы работников. Начало их созданию положили Указ Александра I 1817 г. и Устав "О братских кассах", выработанный Келецкой горной администрацией в 1821 г. Впрочем, даже к 1912 г. таких касс было всего 12*(222).

В октябре 1862 г. было утверждено Положение о постоянных мастеровых и рабочих Морского ведомства по корабельной части, которое предписывало пострадавшим рабочих данной категории оказывать медицинскую помощь за счет средств ведомства. Аналогичную цель имели сберегательно-вспомогательные и пенсионные кассы частных железных дорог, Общие положения о которых было принято 30 мая 1888 г. Отчисления в эти кассы осуществлялись за счет вычетов из заработной платы, но с добавлением определенных сумм из капиталов соответствующих управлений частных железных дорог. В данном случае мы можем говорить либо об организованной казенной помощи больным, либо о страховании отдельных категорий работников преимущественно за счет вычетов из их же заработной платы.

В пореформенный период услуги земской и городской медицины не могли удовлетворить запросы сплоченного и организованного пролетариата. Рабочие жили достаточно обособленно (рабочие поселки, слободы, рабочие окраины и др.), что способствовало повышению риска эпидемий. Кроме того, большой производственный травматизм имел здесь не только отраслевой, но и территориальный характер из-за мест компактного проживания потерпевших. Зачаточное состояние охраны труда и техники безопасности также требовали специфического медицинского подхода. Россия с очевидностью отставала от Запада в развитии фабричной санитарии и охраны труда. Например, по швейцарскому Закону 1877 г. представители правительства имели право закрывать фабрики, если оказывалось что "они представляют неудобства, угрожающие здоровью и жизни рабочих или соседнего населения". В России таких полномочий у государственных органов не было до начала XX в.

Первый Закон о врачебной помощи на фабриках и заводах от 26 августа 1866 г. стал следствием чрезвычайной ситуации, т.к. ожидалась эпидемия холеры. Этот временный Закон попал в Собрание узаконений и распоряжений правительства только в 1887 г., а в Своде законов Российской империи он отсутствовал и в начале XX в. Эта была попытка организовать так называемое нестраховое обеспечение больных рабочих. Оно было публичным по уровню установления, но частным по порядку организации и финансирования. Данный Закон предписывал на всех фабриках и заводах создавать медицинские заведения из расчета одна койка на 100 человек. Медицинские услуги разрешалось заменять небольшой денежной выплатой. В.П. Литвинов-Фалинский отмечал, что законами 1866 и 1886 гг. рабочим обеспечивалось бесплатное медицинское лечение при фабриках и заводах, но Положение о больничном сборе предполагало взимание с этих же рабочих особого налога за то же лечение*(223). По мнению другого фабричного инспектора Е.М. Дементьева, в 1897 г. все крупные фабрики и заводы уже имели правильно поставленную медицинскую помощь, а в 1907 г. организованную медицинскую помощь получали более 84% фабрично-заводских рабочих*(224). Но если в количественном отношении все обстояло относительно благополучно, то качество фабричной медицины не устраивало практически всех специалистов, занимающихся данной проблемой, а также левых и либеральных

политиков*(225).

Российский врач и общественный деятель В.Я. Канель выделил следующие основные черты российской фабричной медицины. Во-первых, это противоречивость законодательства. В результате даже на 1906 г. больницы были открыты только при меньшинстве фабричных заведений. Во-вторых, значительная часть оказываемых медицинских услуг носила фиктивный характер. Чаще всего врач посещал фабрику один раз в месяц, необходимых лекарств систематически не хватало и т.д. В итоге многие фабриканты не лечили своих рабочих, и последние поневоле обращались в земские и городские больницы. В-третьих, фабричная медицина была преимущественно фельдшерского характера. Так, в 662 московских фабриках числилось всего 179 врачей, причем 120 состояли при одной фабрике, 27 - при двух, 16 - при трех, а 1 - при 10 фабриках. При этом те же 662 фабрики обслуживали 227 фельдшеров*(226).

Фабричная медицина стала своеобразным переходным звеном между добровольным медицинским страхованием, не получившим в России широкого развития, и обязательным медицинским страхованием, ростки которого появились в последние предреволюционные годы. Закон от 23 июня 1912 г. о страховании на случай болезни практически не затронул фабричную медицину, но открыл пути для ее превращения в медицину кассовую, т.е. построенную на страховых принципах. Н.А. Вигдорчик выделил два пути для этого процесса. Во-первых, Закон предоставил больничным кассам право брать в свои руки лечение рабочих, если по этому поводу состоится особое соглашение с предпринимателем. Это соглашение должно было предусматривать переход к кассам целиком или частично тех обязательств в организации фабричной медицины, которые были возложены Законом на самого предпринимателя. При этом расходы по-прежнему должен был нести последний. Следовательно, фабричная медицина могла превратиться в кассовую только по доброй воле работодателя. Во-вторых, Закон 1912 г. предоставлял больничным кассам право, причем без всякого согласия работодателя, тратить часть своих средств на помощь членам семей застрахованных, в том числе на оказание им медицинской помощи. Соответственно кассы могли создавать свои медицинские организации, но только исключительно для членов семей застрахованных лиц. Страховые организации пытались использовать и первый, и второй пути*(227).

С 1913 г. кассовая медицина становится фактом общественной жизни. Первенство принадлежит больничной кассе при тульских меднопрокатном и патронном заводах. Здесь в середине 1913 г. принимается решение не выдавать денежные пособия членам семей участников, а вместо этого организовывать для них бесплатное лечение, по крайней мере, амбулаторно, вслед за чем была создана амбулаторная лечебница. До лета 1917 г. по всей стране было создано 10 подобных лечебных учреждений. Н.А. Вигдорчик утверждал, что данные лечебницы представляли собой "совершенно самобытное достижение русской кассовой медицины"*(228). Многие больничные кассы пошли по пути организации медицинского обслуживания членов семей, аналогичному со странами Запада. Это было заключение соглашений с небольшим количеством частнопрактикующих врачей и оплатой их труда по "чекам" или "талонам". В некоторых кассах просто оплачивались услуги врачей без всякого соглашения, но с предоставлением соответствующего документа. Такая практика продолжалась до исчерпания выделяемых средств и возобновлялась только с началом нового операционного года. Ни одна из касс не имела своего стационарного лечебного учреждения, хотя некоторые из них заключали договоры с земскими, городскими и даже частными лечебницами.

В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда члены семей застрахованных могли получить квалифицированную помощь в лечебнице, а сами рабочие были вынуждены пользоваться чаще всего услугами фельдшера в убогой фабричной амбулатории. Как уже указывалось, Закон 1912 г. давал возможность с согласия предпринимателя перенести такую практику и на самих застрахованных, но такое согласие рабочие получали достаточно редко. В то же время, работодателю было выгодно освободиться от проблем организации фабричной медицины и бесконечных нареканий на ее низкое качество. При передаче этого дела больничным кассам расходы обычно повышались незначительно, и они окупались уменьшением заболеваемости и социальной напряженности. Несмотря на это ни одного учреждения для лечения участников кассами так и не было создано. В этом не было бы и необходимости, если бы имелось эффективное медицинское страхование. Вместе с тем были

единичные случаи, когда больничные кассы совместно с врачами и фабричными инспекторами вводили систему "свободного выбора", а кассы заключали прямые договоры с общественными организациями врачей. Такой опыт имелся в Казани, где инициатором введения такой системы выступил фабричный инспектор А.М. Пайкин*(229). По сути, имели место договорные отношения между больничными кассами и объединением врачей. Но в целом предреволюционный период стал только подготовительным этапом для введения медицинского страхования.

После февраля 1917 г. ситуация в корне изменилась. Уже рассмотренной новеллой Временного правительства от 25 июня 1917 г. больничным кассам предоставлялось право без всякого согласия предпринимателей брать в свои руки лечение рабочих, а все расходы при этом возлагались на работодателя. Это означало фактическую замену фабричной медицины медицинским страхованием. Отметим, что уже до этого многие кассы путем политического давления на работодателей получили их согласие на подобное страхование. Основные изменения между февралем и октябрем 1917 г. имели следующую направленность. Во-первых, образовывались крупные кассовые объединения в виде общегородских территориальных касс. Это были финансово устойчивые организации, обладающие большими ресурсами. Во-вторых эти вновь возникшие кассы практически повсеместно приступали к организации лечебного дела. Уже имеющиеся лечебницы для членов семей стали использоваться и для лечения участников касс. К октябрьскому перевороту организация кассовой медицины была в полном разгаре. После этого произошел резкий поворот в сторону организации бесплатной государственной медицины.

2.6. Страхование от безработицы

Безработица является неизбежной спутницей капиталистической рыночной экономики. Можно спорить о ее плодотворности и стимулирующей роли, но риск ее наступления со всеми вытекающими негативными последствиями для любого работника очевиден. Между тем, долгое время считалось, что тяжесть этого риска должен нести только работник. Уже было сказано о добровольной взаимопомощи через различные общества и профсоюзы, в функции которых традиционно входила и помощь рабочим. Как правило, она заключалась в том, чтобы за определенный период безработицы из средств общества выплачивалась фиксированная сумма. Ее размер, как правило, мог обеспечить только физическое выживание до нахождения нового места работы. Помощь безработным оказывалась также общественными организациями и органами общественного призрения через приюты, рабочие дома, общественные работы, предоставление бесплатного питания и др.

Отдельные попытки ввести подобное страхование принимались с конца XIX в., в частности, в Германии*(230). В г. Берне (Швейцария) муниципалитет учредил кассу безработных, взносы в которую делали сами рабочие и муниципалитет. В Бельгии практиковалась так называемая гентская система (г. Гент), когда город выделял средства на пособия безработным совместно с государством. Но это были скорее отдельные попытки факультативно-обязательного страхования*(231). Некоторый интерес представляет опыт Дании, где в 1907 г. принимается Закон об учреждении правительственных касс для безработных*(232). В апреле 1913 г. принимается Закон о предоставлении труда (об общинных бюро труда). Эти бюро не только выполняли роль бесплатных бирж труда, но и выдавали пособия безработным для переезда к новому месту работы. Учрежденные кассы на случай безработицы вели учет безработных и выплачивали из государственных средств небольшое пособие. Это был вид государственного социального обеспечения или страхования без взноса*(233).

До Первой мировой войны обязательное страхование от безработицы было введено только в Англии в 1911 г., причем в достаточно несовершенной форме. Издержки возлагались в равных долях на работников и работодателей, а государство должно было приплачивать третью часть общей суммы страховых взносов работников и работодателей. Размер пособия исчислялся в твердой сумме и составлял около одной четвертой пособия по болезни. Срок его выплаты не мог превышать 15 недель в году. Это страхование охватывало только работников ряда отраслей промышленности. Ситуация изменилась после Первой

мировой войны, когда страхование от безработице было введено в ряде стран, таких как: Италия (1919 г.), Австрия (1920 г.), Швейцария (1927 г.), Швеция (1934 г.), США (1935 г.) и др. Английский Закон 1911 г. также подвергся существенному улучшению. Круг застрахованных охватывал уже три четверти застрахованных лиц, упростились и стали более льготными условия получения пособия по безработице. Вместе с тем от безработных стали требовать подтверждения нуждаемости и доказательств поиска ими новой работы.

Весьма своеобразно ситуация развивалась в Германии. Имперским постановлением об обеспечении безработных от 13 ноября 1918 г. вводилось его паритетное финансирование из государственных средств и средств областей и общин. На области и общины возлагалась вся техническая и организаторская работа. Немецкий ученый В. Каскель указал на следующие отличия такого обеспечения как от страхования от безработицы, так и от призрения бедных. Во-первых, Имперское постановление касалось всех безработных независимо от степени их нуждаемости и предшествующего периода работы. Во-вторых, страховые взносы не делались ни работниками, ни работодателями. В-третьих, размер предоставляемых услуг не соотносился с размером предыдущих взносов, не определялся принадлежностью к профессии, а соотносился только с потребностями в обеспечении отдельных индивидов. В-четвертых, безработные имели право-притязание на пособие, т.е. речь шла не о милости, а о публичной обязанности. В данном случае легализовалось публичное личное право-притязание на пособие*(234). С 1924 г. Германия начала переход к практике страхования безработицы, который завершился в 1927 г. Взносы работников и работодателей соотносились как две трети к одной трети. В ходе экономического кризиса к 1932 г. круг застрахованных от безработицы был ограничен, а размер пособия снижен при одновременном увеличении страховых взносов работников. Дополнительно был введен кризисный налог на заработную плату рабочих и служащих для помощи безработным. Все эти меры были встречены работниками крайне отрицательно. Напротив, первые мероприятия фашистского режима по борьбе с безработицей после 1933 г., воспринимались большинством работников позитивно. Об этом уже было сказано в предыдущих разделах.

В годы экономического кризиса в первой половине 30-х гг. XX в. практически во всех странах законодательство о страховании от безработицы было ужесточено через ограничение круга застрахованных, увеличение страховых взносов при уменьшении размера пособия по безработице. Эти меры сочетались с активным внедрением общественных работ, отказ от которых мог привести к исключению из списка безработных на бирже труда. При всей противоречивости этого процесса данные мероприятия были объективно необходимы и помогли преодолеть кризис. В этой связи однозначно негативная оценка мер по преодолению безработицы в советской научной литературе кажется нам излишне категоричной. Так, В.М. Догадов писал: "Привлечение к труду безработных, вынужденных работать за нищенскую заработную плату, давало дешевую рабочую силу организаторам общественных работ и владельцам частных предприятий и хозяйств, в том числе крупным земельным собственникам, поскольку значительное число безработных было направлено на работу в деревню"*(235).

Программное значение для идеологии страхования от безработицы имел уже упомянутый доклад англичанина У. Бевериджа 1944 г., в котором пособия по безработице предлагалось сделать общедоступным благом путем обеспечения равных для всех пособий при условии взимания равных страховых взносов безотносительно к размеру заработной платы. Следствием этого стал британский Акт национального страхования (1946 г.). В дальнейшем обязательное страхование от безработицы было распространено на все развитые страны и имело достаточно различную правовую регламентацию.

Французская система страхования от безработицы базируется на коллективных соглашениях между организациями работодателей и наемных работников. Во Франции существуют два крупных фонда страхования по безработице, управляемых на паритетных началах представителями трудящихся и предпринимателей: Национальный союз содействия занятости в промышленности и торговле (UN-EDIC) и Союз содействия занятости в промышленности и торговле (ASSEDIC). Первая организация отвечает за финансовые вопросы и функционирование всей системы страхования по безработице. Кроме того, в ее компетенции находятся мероприятия по профессиональной реабилитации безработных, а также профессиональное обучение и переквалификация. Вторая управляет страховыми счетами, отвечает за поступление взносов, а также за выплату пособий по безработице.

Наряду с этими двумя учреждениями во французской системе страхования по безработице действует еще одна организация - Национальное агентство занятости (ANPE), задача которого - содействие в поиске работы, информировании о состоянии ситуации на рынке труда и оказание услуг по профессиональной ориентации.

В системе обеспечения по безработице во Франции выделяются два основных вида пособий, выплата которых зависит от определенных предпосылок. Первый - это пособие, выплата которого увязана с такими обстоятельствами, как наличие страхового стажа и выплата страховых взносов в течение определенного времени. Эта часть системы строится на общих страховых принципах. Второй вид - так называемое пособие солидарности (помощь по безработице), предназначенное для безработных, не имеющих права на страховое пособие.

Право на пособие в рамках социального страхования по безработице возникает при ряде условий. Прежде всего безработица не должна быть вызвана увольнением по собственному желанию. Кроме того, для получения пособия безработному следует зарегистрироваться на бирже труда, где он подписывает "план содействия для возврата к занятости", в котором определяются как права и обязанности самого безработного, так и обязанности службы занятости. Обязательным документом служит также специальный проект персональных действий, в котором определяется, что делает безработный для обретения работы. Наконец, типичны не только для Франции, но и для большинства других европейских стран следующие предпосылки получения пособия: активный поиск работы, а также необходимый страховой стаж в течение минимум 4 месяцев за последние 18 месяцев, которые предшествовали окончанию трудовых отношений. Размер пособия по безработице рассчитывается на основе доходов предыдущих 12 месяцев, которые предшествовали окончанию трудового контракта. Размер пособия по безработице рассчитывается на основе суммы, связанной с доходом, равной 40% от предыдущей заработной платы, и фиксированной суммы в размере 9,56 евро в день. Общая сумма обеих частей пособия по закону не должна превышать 57,4% предыдущей заработной платы. Продолжительность выплаты варьируется от 4 до 60 месяцев в зависимости от стажа, а продление срока выплаты пособия влечет снижение его размера через каждые 4 месяца. Как и ряд других социальных пособий, пособие по безработице подлежит прогрессивному подоходному налогообложению, которое несколько ослабляется в зависимости от числа членов семьи.

Второй вид пособий по безработице - пособие солидарности - предоставляется в качестве социальной помощи безработным, потерявшим право на получение основного пособия или не имевшим такого права ранее. Французское законодательство выделяет два вида пособий солидарности. Первое, так называемое специальное пособие солидарности, предоставляется лицам, использовавшим свое право на получение страхового пособия и длительное время находящимся без работы. Оно предоставляется на срок 6 месяцев и может при необходимости продлеваться. Его размер составляет в среднем около 13 евро в день. Второе, так называемое пособие на приобщение, выплачивается лицам, не имеющим права на получение страхового пособия: бывшим заключенным, молодым людям, начинающим трудовую деятельность, одиноким матерям, беженцам, лицам, окончившим военную службу и занимающимся поиском своей первой работы, и др. Система страхования по безработице финансируется из взносов работодателей (3,7%) и наемных работников (2,1%), а также из государственных субсидий, посредством которых обеспечивается в основном выплата "пособий солидарности".

При всех очевидных плюсах указанной системы, дающей необходимую социальную поддержку человеку в трудной жизненной ситуации, нельзя не отметить ряд негативных моментов, которые могут привести к пугающим последствиям. Система пособий солидарности и на приобщение не мотивирует молодых людей, а также иммигрантов к труду, развращает, приучает к праздности и безделью. Нельзя не отметить, что Западная Европа уже пережила три десятилетия непрямой миграции из-за того, что социальные пособия искусственно создали высокие доходы для неквалифицированной рабочей силы и одновременно стимулировали избыточную иммиграцию и безработицу. Иммигранты просто вытеснили граждан Франции, которые предпочитают пользоваться пособиями, нежели вступать в конкуренцию за низкооплачиваемые рабочие места с вновь прибывшими. А принятая 1 мая 2006 г. Директива Европейского союза о свободе перемещения приведет к новой эре прямой миграции, и не только во Франции. Несмотря на введенные меры ограничения

потенциального злоупотребления социальным обеспечением в течение первых пяти лет, включая обязательное страхование здоровья и требование наличия достаточных ресурсов при запросе о получении вида на жительство на срок до пяти лет, во вводной части данной Директивы говорится о том, что государство не может ссылаться на недостаток сбережений в качестве причины отказа в предоставлении вида на жительство, так как это будет считаться недопустимой дискриминацией.

В теории требования наличия ресурсов должны учитывать индивидуально для каждого иммигранта. Однако на практике назрела необходимость введения единых требований наличия финансовых средств в виде сбережений или постоянного дохода для всех иммигрантов независимо от их индивидуальных характеристик. Тем не менее, в течение подготовительного пятилетнего периода до полного уравнивания в праве на социальное страхование иммигрант будет обладать большими правами. Даже если он обеднеет после получения вида на жительство, его нельзя будет автоматически вернуть в родную страну, что было возможно раньше. Вместо этого государство должно предоставить ему услуги своей системы социального обеспечения. Особенно заманчива данная директива для жителей Восточной Европы, где размер социальных выплат - от четверти до половины от уровня социального обеспечения во Франции. Становится очевидным, что новый поток прямой миграции неизбежен. В результате может быть уничтожена сама система социального обеспечения и не только во Франции, но и в других странах ЕС. Может начаться длительный период уменьшения размеров социальной помощи, вызванный конкуренцией: произойдет отказ от старых социальных ценностей*(236).

После Второй мировой войны начал закрепляться принцип, согласно которому размер пособия по безработице должен зависеть от утраченного заработка, хотя и может быть ограничен максимальным размером и сроком выдачи. При этом условия получения пособия по безработице были достаточно либеральными, а срок его получения либо ограничивался длительным временем (свыше 36 месяцев и более), либо вообще не лимитировался. К концу XX в. максимальное пособие по безработице в ряде стран превышало уровень минимальной заработной платы и было сопоставимо со средней заработной платой. Это было явной издержкой "общества всеобщего благоденствия", которое породило группы лиц, живущих на пособие по безработице и не имеющих стимула к поиску работы. Впрочем, начался и обратный процесс, связанный с легализацией права лишения пособия по безработице за неоднократный отказ от предоставляемой работы, уменьшением сроков выплаты пособия, введением обязанности для безработных пройти курс обучения и переобучения с последующим трудоустройством.

В России до начала XX в. обязательное страхование от безработицы так и не было введено.

Глава 3. Советское и постсоветское социально-обеспечительное законодательство: краткий экскурс

3.1. Советская модель социально-обеспечительного законодательства: прорыв в будущее или торжество утопии

Наше государство и право прошли свой, особый путь и на рубеже XX и XXI вв. вновь оказались на "перекрестке" дорог истории. Рассмотрим основные этапы этого пути.

Социальное обеспечение в России в период гражданской войны и политики "военного коммунизма" (конец 1917 г. - начало 1921 г.). Октябрьская социалистическая революция открыла первую страницу советской истории права. Это было пролетарское (революционное) право, которое носило классовый характер. В Манифесте коммунистической партии К. Маркс и Ф. Энгельс определяли право как возведенную в закон волю господствующего класса. Пролетарское право периода первых лет советской власти и военного коммунизма в соответствии с марксистско-ленинским учением рассматривалось как средство осуществления диктатуры пролетариата*(237). Это право оценивалось категориями не законности и правопорядка, а "революционного классового правосознания", "революционной целесообразности"*(238). Так, М.А. Рейснер, стоявший на позиции теории

классового права, писал, что в первые годы Советской власти трудовая повинность и трудовое землепользование являлись воплощением социалистического равенства, дополненного распределением продуктов питания и потребления пропорционально трудовой ценности каждого гражданина в стране Советов*(239). Даже такой известный цивилист, как А.Г. Гойхбарг, стал глашатаем рискованных правовых экспериментов с целью предоставления пролетариату безвозмездно всех возможных социальных благ*(240). Создаваемая социалистическим государством в первые годы советской власти система социального обеспечения (распределения и потребления) носила ярко выраженный классовый характер. Напомним, что некоторые проблемы государственного социального обеспечения (социальной помощи) в советский период были рассмотрены в предыдущем разделе.

После Октябрьской революции 1917 г. партия большевиков приступила к реализации страховой программы, принятой на VI Пражской конференции РСДРП (б), которая вошла в историю под названием Ленинской страховой программы*(241). Первые же мероприятия Советской власти в анализируемой сфере носили довольно прогрессивный характер. 11 декабря 1917 г. принимается Положение о страховании на случай безработицы, а 22 декабря 1917 г. - Декрет "О страховании на случай болезни"*(242). Последний предусматривал пособия при болезнях, родах, по случаю смерти работника, а также следующие виды бесплатной врачебной помощи: первоначальную, амбулаторное лечение, лечение на дому, коечное лечение с полным содержанием, санаторное и курортное лечение. Сообщение СНК РСФСР от 30 октября 1917 г. распространило страхование за счет средств предпринимателей на всех наемных работников и на все виды потери трудоспособности, в том числе материнство, с возмещением, по меньшей мере, полного заработка*(243). Декрет СНК РСФСР от 22 декабря 1917 г. "О страховании на случай болезни" предусматривал выплату пособия при родах и родовспоможении, а также коечное лечение с полным содержанием только для застрахованных лиц*(244). Первые декреты советской власти касались прежде всего социального обеспечения победившего в революции пролетариата. Затем принимаются нормативные акты по обеспечению других категорий лиц. 7 августа 1918 г. издается Декрет СНК "О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-крестьянской Красной Армии и их семейств"*(245).

Страховые начала появились и в системе медицинской помощи. В соответствии с Декретом СНК от 14 ноября 1917 г. "О бесплатной передаче больничным кассам всех лечебных учреждений и предприятий или, в случае неимения таковых, о выдаче денежных сумм на оборудование их"*(246) предприниматели передавали лечебные учреждения в ведение больничных касс. По сути, были экспроприированы лечебные учреждения при предприятиях. Если у предприятий отсутствовали лечебные учреждения, то предприниматели обязаны были выдать больничной кассе средства на оборудование лечебных учреждений из расчета 1 больничная койка на 100 рабочих и 1 родильная койка на 200 работниц. В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. был создан Народный комиссариат здравоохранения. Указом СНК РСФСР от 21 февраля 1919 г. в его ведение были переданы санитарный надзор, лечебная помощь, а также страховые взносы на врачебную помощь. Больничными кассами были реквизированы стационары и амбулатории, принадлежавшие частным лицам, благотворительным обществам, земству*(247).

Напомним о том, что в ноябре 1917 г. был создан Наркомат государственного призрения, который возглавила А.М. Коллонтай. В его функции входили организация и оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия во главе с той же А.М. Коллонтай*(248). В марте 1918 г. на Наркомат были возложены также вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий, а при Народном банке учреждается Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. Одновременно в марте 1918 г. Наркомат возглавил А.Н. Винокуров, а уже в апреле его переименовывают в Наркомат социального обеспечения, органы которого ведали содержанием домов для престарелых и инвалидов. В постановлении СНК, опубликованном 30 апреля 1918 г., особо подчеркивалось, что прежнее наименование "Народный комиссариат государственного призрения" не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности*(249). Заместитель руководителя реорганизованного наркомата

социального обеспечения Н. Милютин писал о том, что "после Октябрьской революции рядом с социальным страхованием вырастает и новая форма обеспечения через государственный аппарат Наркомсобеса"*(250). Подводя итоги развития законодательства о социальном обеспечении в первые годы советской власти, в Программе РКП (б), принятой VIII съездом партии в марте 1919 г., подчеркивалось, что "Советская власть провела в законодательном порядке полное социальное обеспечение всех трудящихся, не эксплуатирующих чужого труда, от всех видов потери трудоспособности и - впервые в мире - от безработицы, за счет нанимателей и государства, при полном самоуправлении обеспечиваемых и при широком участии профессиональных союзов".

Условия тяжелого экономического положения государства периода гражданской войны и идеологические установки большевиков на быстрое построение коммунизма обусловили практику натурализации социального обеспечения, а главный источник существования населения лежал уже вне заработной платы. При военном коммунизме была введена карточная система распределения предметов питания в городе и деревне на основе классового принципа. Согласно Декрету от 30 октября 1918 г. предметы питания распределялись по 4 категориям "трудового населения"; 1) рабочие физического труда, занятые в советских предприятиях и учреждениях; 2) лица, занятые умственным и конторским трудом на советских предприятиях и учреждениях; 3) лица, занятые в частных предприятиях и хозяйствах, не эксплуатирующие чужого труда; 4) сельское население, для которого устанавливалась твердая норма для личного потребления и хозяйственных надобностей. Излишки продуктов изымались в государственный фонд.

Пользование трудящимися общими благами, находящимися в руках государства (жилищем, транспортом, коммунальными услугами, медицинской помощью, услугами школы, театров и др.) было бесплатным и определялось в политико-административном порядке.

Как писала З.Р. Теттенборн, в условиях гражданской войны и разрухи, "всеобщей трудовой повинности:обеспечение неработающих (нетрудоспособных, безработных, учащихся и других, не обязанных трудовой повинностью) является последовательным и неизбежным"*(251). Денежная помощь государства в виду обесценивания денег была сравнительно небольшой. Материальная помощь оказывалась главным образом натурой. В ряде губерний, например, инвалиды были приписаны к "домам инвалидов" и получали продукты наравне с обеспечиваемыми в этих домах. Натуральная помощь выражалась и в предоставлении обедов, особых продовольственных карточек, инвалидам выдавались одежда, обувь, дрова и др.*(252). Наряду с государственной системой социального обеспечения в качестве временной меры устанавливались семейно-алиментные формы обеспечения нетрудоспособных по Декрету ВЦИК от 27 апреля 1918 г. "Об отмене наследования"*(253).

В условиях гражданской войны был осуществлен переход и от социального страхования (система которого так и не сложилось) к государственному социальному обеспечению трудящихся. Это выразилось в принятии Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.*(254), которым учреждалась система социального обеспечения всех нуждающихся лиц, не эксплуатировавших чужого труда. Как уже указывалось, если в Декрете от 22 декабря 1917 г. "О страховании на случай болезни" предусматривалось обеспечение только застрахованных лиц и членов их семей, то в рассматриваемом Положении от 31 октября 1918 г. - всех трудящихся. К основаниям предоставления социального обеспечения Положение относило: временную утрату средств существования вследствие нетрудоспособности, постоянную утрату трудоспособности, безработицу не по вине работника, к видам обеспечения - врачебную, лекарственную и другую научно-поставленную медицинскую помощь, родовспоможение, предупредительные меры против заболеваний и по облегчению их последствий. В полуразрушенной революцией и гражданской войной

России это было не более чем благим, но несбыточным пожеланием. В литературе можно встретить констатацию чисто декларативного характера Положения 1918 г.*(255).

Натурализация социального обеспечения, карточная система распределения продуктов питания предопределили во многом отсутствие стимулов к труду рабочих. Это вызвало вал симуляций болезней, с которым малочисленный врачебный состав не был в состоянии справиться. Самоуправление страховых фондов было фактически свернуто, хотя их первые лица формально утверждались советами на местах. Недоимки по страховым

платежам катастрофически росли, причем наиболее злостными неплательщиками были крупные национализированные, а не частные предприятия. Ситуацию усугубила ликвидация в феврале 1919 г. кассовой медицины, которая имела многие преимущества перед общегражданской и была максимально приближена к работникам. Застрахованные теперь лечились на "общих основаниях", которые были существенно хуже. В соответствии с Декретом СНК от 17 апреля 1919 г. все страховые фонды передавались во Всероссийский фонд социального обеспечения, а организации, владевшие этими фондами, подлежали ликвидации. С мая 1919 г. выдача пособий больным, беременным и роженицам была возложена непосредственно на предприятия и учреждения, которые данным лицам сохраняли заработную плату в течение 2 месяцев. Постепенно вал неплатежей при полной бесконтрольности расходования средств привел к фиаско всей системы сбора страховых взносов. Средств на выплаты тратилось не столько, сколько было собрано, а сколько требовалось. Дефицит покрывался за счет печатного денежного станка, что еще больше разгоняло инфляцию. В этой связи принципы социального страхования были замещены порядком прямого сметного финансирования социального обеспечения. Но ситуацию это не спасало. Таким образом, в духе революционных событий довольно стремительно произошла смена политического и экономического курса в сфере социального обеспечения: от провозглашенных в первых декретах Советской власти страховых принципов социального обеспечения трудящихся к государственному социальному обеспечению.

К концу 1918 г. дело социального обеспечения, как отмечает Н. Милютин, приходит в упадок, и к началу 1921 г. положение становится тягостным. Как отмечали современники, в рассматриваемый период обнаружилось, что законодательство о социальном обеспечении значительно опережало экономические возможности молодого Советского государства и не было достаточно увязано с народнохозяйственной жизнью*(256). Более того, вне системы социального обеспечения вопреки закону оказался большой пласт населения: подмастерья, домашняя прислуга, приказчики, наемные работники в крестьянских хозяйствах, самостоятельные производители и др. Это же касается неработающих жен трудящихся, которые должны были страховаться за счет главы семьи, но таких случаев не было. По мнению Н.А. Вигдорчика, "это было колоссальное количество беспрерывно длящихся нарушений"*(257). Его вывод звучит как приговор: "Несмотря на все блага полного социального обеспечения, население чувствовало себя гораздо менее обеспеченным, чем когда-либо раньше, и возможность потери работоспособности была для всякого человека теперь неизмеримо страшнее, чем в прежнее время"*(258). Банкротство военно-коммунистической модели социального обеспечения было вызвано как утопичностью ее теоретических основ и дилетантизмом осуществления, так и чрезвычайными условиями войны и разрухи. Значительной части населения удалось выжить в этих условиях не потому, что осуществлялась эффективная государственная социальная помощь, а потому, что "диктатура пролетариата" недостаточно последовательно мешала ему самообеспечиваться и проявлять человеческую солидарность и взаимопомощь.

Социальное обеспечение в период нэпа (конец 1921-1928 гг.) Переход к нэпу продиктовал возрождение социального страхования для лиц наемного труда, появление новой формы обеспечения крестьянства (комитеты взаимопомощи) и государственное обеспечение в учреждениях социального обеспечения*(259). Переход от социального обеспечения к социальному страхованию в Тезисах ЦК РКП (б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. объяснялся следующим образом: "Наличие частной промышленности и переход предприятий на хозяйственный расчет выдвинул ряд новых задач в области социального обеспечения. Если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счет государства, то из современных отношений вытекает необходимость замены государственного социального обеспечения лиц, занятых наемным трудом, социальным страхованием их за счет предприятий, в которых они работают"*(260).

Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. "О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом"*(261) система социального страхования распространялась на наемных работников по случаю временной и постоянной утраты трудоспособности, на случай безработицы, а также на случай смерти за счет предприятий, организаций и частных лиц, использующих наемный труд. Была установлена выплата пособий по временной нетрудоспособности застрахованным в размере фактического заработка Декретом СНК от 9 декабря 1921 г. "О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству"*(262).

Беременные женщины на период времени за 8 недель до и 8 недель после родов освобождались от трудовой повинности (ст. 3 КЗоТ РСФСР 1918 г.). Для работниц, кормящих ребенка грудью, должны были устанавливаться дополнительные перерывы через каждые три часа работы на срок не менее получаса. По сути, отпуск по беременности и родам приравнивался ко времени болезни (ст. 78 и приложение к ней). При этом размер пособий для беременных и рожениц устанавливался особым постановлением Народного комиссариата труда НКТ. В КЗоТ 1922 г. впервые появилась специальная глава XIII "Труд женщин и несовершеннолетних". В этом Кодексе были сохранены нормы об освобождении беременных женщин от трудовой повинности, как и женщин, кормящих грудью, а также имеющих детей до 8 лет, при отсутствии лиц, ухаживающих за ними (ст. 13). Социальное страхование охватывало выдачу пособия по беременности и родам, а также по уходу за больным членом семьи (ст. 176)*(263).

28 декабря 1921 г. принимается Декрет "О социальном обеспечении при безработице"*(264). Одновременно были введены пособия на погребение застрахованных и членов их семей*(265). Вводилось взимание взносов с государственных, кооперативных, общественных и частных предприятий, которые шли на нужды лечения застрахованных в соответствии с Декретом от 19 декабря 1921 г. "О страховании на случай болезни"*(266). При этом сохранялся принцип бесплатности медицинского обслуживания, финансирование здравоохранения осуществлялось в пределах возможностей местных бюджетов. Однако застрахованным лицам расширялась медицинская помощь за счет средств социального страхования. Таким образом, к началу 1922 г. страховые взносы были расчленены на взносы на социальное страхование от безработицы, временной нетрудоспособности, болезни, на социальные пособия. При этом социальное обеспечение продолжало строиться на строго классовом подходе. Его лишались бывшие помещики, фабриканты, офицеры белых армий, служащие полиции и другие лица, лишенные избирательных прав.

Как уже указывалось, после образования СССР в 1922 г. социальное обеспечение осталось в ведении союзных республик, а общефедерального органа управления создано не было. Социальным обеспечением сначала ведали наркоматы республик, а с 1923 г. - Наркомат труда СССР. В 1926-1927 гг. в некоторых Закавказских республиках наркоматы социального обеспечения были слиты с республиканскими комиссариатами внутренних дел и комиссариатами труда. Аналогичный процесс произошел и в ряде автономных республик РСФСР. В.Н. Дурденевский оценивал эти процессы неоднозначно*(267) и даже скорее настороженно, вопреки официальным разъяснениям об оптимизации структуры управления.

И.Ф. Энгель собрал статистические данные по результатам работы страховых касс за 1922-1928 гг. и пришел к неутешительным выводам. Во-первых, он констатировал, что при росте числа застрахованных не удалось охватить социальным страхованием пролетариат мелких предприятий и батраков в деревне. Во-вторых, он отметил, что "существующий страховой тариф совершенно недостаточен для того, чтобы покрыть расходы, обусловленные теми высокими нормами социального обеспечения, которые установлены социально-страховым законодательством пролетарской диктатуры"*(268).

В отношении пролетариата Наркомат социального обеспечения РСФСР ставил задачу приближения социального обеспечения к рабочим массам путем привлечения к работе по социальному обеспечению рабочих в комиссиях по охране труда на фабриках и заводах, создания при собесах выборных органов по социальному обеспечению. Совнарком РСФСР принимает также ряд постановлений: о социальном обеспечении при инвалидности лиц, занятых наемным трудом, о социальном обеспечении членов семейств трудящихся в случае смерти кормильца*(269), а позднее, в 1925 г., ЦИК и Совнарком принимают Положение об обеспечении в порядке социального страхования инвалидов труда и членов семейств умерших или безвестно отсутствующих застрахованных и инвалидов труда*(270). По страховому законодательству этого периода достижение престарелого возраста само по себе еще не являлось основанием для пенсионного обеспечения. Старость принималась во внимание лишь как одна из возможных причин инвалидности. По экономическим причинам "старческие пенсии" в тот период так и не стали всеобщими. Впрочем, лица старше 50 лет, утратившие трудоспособность и имеющие восьмилетний стаж наемного труда, имели право на пенсию в порядке социального страхования*(271).

Постановлением СНК РСФСР от 30 августа 1923 г. "О порядке передачи учреждений социального воспитания, содержащихся за счет культурных фондов профессиональных

союзов и хозяйственных органов, органам Народного Комиссариата Просвещения"*(272) все учреждения социального воспитания, обслуживающие детей рабочих и служащих, школы, детские дома, учреждения дошкольного воспитания и т.п., были переданы Народному комиссариату просвещения РСФСР и содержались за счет отпускаемых государством средств.

Предусматривалась и политика натурализации социального обеспечения рабочих по трем направлениям: 1) создать учреждения социального обеспечения, в том числе учреждения для использования труда инвалидов, школ для их обучения и переобучения; 2) включить обеспечиваемых, в известных случаях их нетрудоспособности, в сферу общего снабжения комитетом продовольствия наряду с трудоспособными элементами (например, снабжение беременных и рожениц по специальным карточкам); 3) охватить всю массу нетрудоспособных, сирот, вдов, которая не может быть обеспечена ни в учреждениях вследствие недостаточности последних, ни путем зачисления их на общее снабжение*(273).

В отношении крестьянства политика социального обеспечения была иной. Декретом СНК от 14 мая 1921 г. "Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев" предписывалось образовывать при сельсоветах и волостных исполкомах крестьянские комитеты взаимопомощи. Эти комитеты должны были осуществлять внутреннее самообложение для помощи нуждающимся, распределять государственные денежные средства, организовывать общественную трудовую помощь и др. Н. Милютин по этому поводу писал, что "построить сейчас в деревне социальное обеспечение на основах государственной помощи - дело совершенно безнадежное, здесь должен быть применен иной метод, отвечающий укладу жизни деревни - организация обществ взаимопомощи"*(274). Нарком социального обеспечения А.Н. Винокуров считал, что необходима дифференциация крестьянства в целях социального обеспечения. В отношении беднейшего крестьянства в будущем необходим их перевод на государственное обеспечение наравне с рабочими и служащими. Крестьяне-середняки получают помощь от крестьянских комитетов взаимопомощи на основании самообложения. Но такая форма социального обеспечения не является добровольной и, как следует из упомянутого Декрета, носит обязательный характер*(275).

Таким образом, в период нэпа сложились три основные формы социального обеспечения: 1) социальное страхование лиц наемного труда; 2) государственно-обязательная взаимопомощь крестьянства; 3) государственное обеспечение в учреждениях социального обеспечения, учебно-профессиональных и производственных мастерских*(276). Этот период характеризуется восстановлением обязательного социального страхования наемных работников.

Социальное обеспечение в период форсированного развития экономики (1929-1936 гг.) В этот период в стране решались задачи индустриализации, коллективизации сельского хозяйства и культурной революции. С учетом названных задач развивается и социальное обеспечение в русле его централизации и унификации. Социалистическая индустриализация определялась главной задачей в строительстве социализма. В этой связи особое внимание уделяется социальному обеспечению рабочих. В данный период вводится социальное страхование по старости трудящихся отдельных отраслей промышленности (вначале для рабочих предприятий текстильной промышленности - с 1928 г.). Если с 1917 по 1927 г. старость ("старческая дряхлость") признавалась как одна из причин инвалидности, дававшей право на пенсионное обеспечение, то с 1928 г. старость становится самостоятельным основанием пенсионного обеспечения. Как подчеркивал Е.И. Астрахан, пенсионное обеспечение по старости стало осуществляться "вне зависимости от состояния трудоспособности (но при наличии определенного трудового стажа)"*(277). Л.Я. Гинцбург, характеризуя нормативные акты о пенсионном обеспечении рассматриваемого периода, отмечал, что согласно постановлению Союзного совета социального страхования от 5 января 1928 г. "право на обеспечение обусловлено двумя моментами: возрастом и стажем"*(278).

В 1929 г. принимается решение о создании единого бюджета социального страхования СССР. В этот период принимается также ряд нормативных актов об отдельных видах социального страхования. Так, 13 февраля 1930 г. ЦИК СНК СССР утвердили Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию*(279), которое называли "малой кодификацией". 23 июня 1931 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР "О социальном страховании"*(280), которое поставило размеры пособий по временной нетрудоспособности в зависимость от принадлежности к социальной группе (рабочие или

служащие), членства в профсоюзе, общего трудового стажа. Шагом вперед стало введение понятий профилактики заболеваемости и социально- бытовой помощи. Соцстрах взял на себя все расходы на санаторно-курортное лечение и путевки, а также финансирование яслей, детских садов, молочных пунктов, пионерских и молодежных лагерей, бань, прачечных. В этом акте впервые легализуются ограничения полной компенсации заработка наемного работника в период временной нетрудоспособности (для не членов профсоюзов, служащих и др.). Это было сознательное отступление от "ленинской страховой программы", которая и до этого не исполнялась, а теперь стала игнорироваться в значительной части грубо и открыто.

В связи с решением задач культурной революции вводится пенсионное обеспечение за выслугу лет народным учителям, работающим начале в сельской местности (1925 г.), затем и в городах (1929 г.), в 30-е гг. - медицинским, ветеринарным работникам, агрономам, писателям и работникам изобразительных искусств. В 1932 г. пенсионное обеспечение по старости было распространено на всех рабочих и на часть служащих, были повышены нормы пенсий, введены надбавки за продолжительный срок работы, легализован новый вид пенсии за выслугу лет.

С ростом колхозов (сплошной коллективизацией) повсеместно возникли кассы взаимопомощи колхозников, которые пришли на смену крестьянским обществам взаимопомощи (КОВ). Было утверждено постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. Положение о кассах взаимопомощи колхозников и колхозниц*(281), возложившее на кассы функции по оказанию помощи тем колхозникам, которые в силу различных причин потеряли трудоспособность и не могли своим личным трудом принимать участие в работе колхоза, содержание яслей, детских площадок, домов для престарелых.

Но уже намечались контуры постепенного замещения социального страхования государственным социальным обеспечением, тем более что в упомянутых Тезисах ЦК РКП (б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. оно определялось как временное отступление и с ростом промышленного производства "все эти недочеты" должны быть устранены. В конце 20-х гг. XX в. В.Н. Дурденевский писал о социальном страховании при социализме как форме преходящей, отмечая, что в "последнее время рабочие стали выходить из круга страхователей, так дело обстоит у нас и на том же положении настаивает передовая теория Запада". По его словам, это показывает, что "социальное страхование начинает приближаться к обеспечению: и с переходом в руки государства станет социальным обеспечением"*(282).

Слияние Наркомата труда СССР и ВЦСПС (Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов) в 1933 г. означало не только огосударствление профсоюзов, но и перенос всех социальных расходов на государственный бюджет. Соответственно управление социальным страхованием было передано от Наркомата труда СССР к ВЦСПС. Обычно в литературе этому предается принципиально важное и даже этапное значение. Между тем, уже с 1931 г. республиканские и территориальные страховые кассы работали под контролем профсоюзов. Важность этого шага заключается только в фактической утрате профсоюзами статуса общественной организации и подчинении партийному диктату.

Победа социализма в СССР, как она понималась тогдашними партийными идеологами, была законодательно закреплена в Конституции СССР 1936 г., которая возводила в ранг конституционного право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности. К этому моменту существенно изменилось и законодательство о социальном обеспечении. Были отменены ограничения в пенсионном обеспечении, существовавшие для граждан, которые ранее лишались избирательных прав в связи с социальным происхождением или прошлой деятельностью. Назначение пенсий по старости на общих основаниях с рабочими было распространено и на служащих. Социальное обеспечение сформировалось как государственная система мероприятий по удовлетворению потребностей для рабочих и служащих, которые еще или уже не могли принимать участие в общественно-полезном труде ввиду своей нетрудоспособности. Как отмечалось в литературе, к принятию Конституции СССР 1936 г. в нашей стране в основном сложилась система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся*(283).

До 1936 г. наряду с обеспечением всех трудящихся бесплатной медицинской помощью оказание такой квалифицированной медицинской помощи рассматривалось как вид обеспечения по социальному страхованию рабочих и служащих. Рабочим и служащим, а

также иным застрахованным лицам предоставлялся ряд преимуществ в медицинском обслуживании и лечении за счет средств социального страхования. В соответствии с постановлением СНК СССР от 23 мая 1937 г. бюджет государственного социального страхования был освобожден от расходов на медицинскую помощь*(284). С 1937 г. все органы социального обеспечения и здравоохранения финансировались только за счет бюджета, а медицинское обслуживание предоставлялось всем гражданам независимо от того, застрахованы они или нет. Аналогичное явление имело место и в отношении расходов на содержание детских яслей и садов. Формирование государственной системы здравоохранения было закреплено в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, вступивших в силу с 1 января 1970 г.*(285)

Интересно отметить, в данные период предпринимается попытка выплачивать все виды пенсий за счет ассигнований из государственного бюджета. Однако для такого решения еще не были созданы экономические условия.

Социальное обеспечение в период его огосударствления (1937- 1989 гг.). Это период формирования единой государственной системы социального обеспечения. Еще до начала Великой отечественной войны начали выплачиваться пособия при карантине, по уходу за заболевшим членом семьи, по случаю рождения ребенка, при переводе на другую работу в связи с заболеванием. Карательная направленность предвоенного трудового права выразилась в фактической замене дисциплинарной ответственности уголовной. В праве социального обеспечения была введена категория "непрерывный трудовой стаж", которая способствовала прикреплению работника к месту работы и затрудняла увольнение по собственному желанию. Приоритет экономической целесообразности привел к тому, что вместо конституционного равенства социально-обеспечительных прав преобладала их дифференциация. Работники были поделены на ряд социальных групп и категорий, а размер пособий стал зависеть также от важности отрасли народного хозяйства (ранжировались в специальном списке), принадлежности к партийно-хозяйственной номенклатуре и др.

Обычно отрезок времени до середины 50-х гг. выделяют в отдельный период, как и Великую Отечественную войну. Такая периодизация имеет основание, но, на наш взгляд, в данном случае их можно квалифицировать как подпериоды. Огосударствление было доминантой в развитии социального обеспечения с конца 30-х до конца 80-х гг., и в этом контексте он выглядит достаточно гомогенным. Еще раз подчеркнем, что мы не отрицаем более дробной градации внутри этого периода.

Важнейшим этапом в развитии законодательства о социальном обеспечении явились принятие 14 июля 1956 г. Закона о государственных пенсиях*(286) и утверждение 5 февраля 1955 г. ВЦСПС Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию*(287). Эти нормативные акты распространялись на рабочих и служащих, был значительно расширен круг лиц, имеющих право на пенсию, повышены размеры пенсий. В Законе о государственных пенсиях 1956 г. произошел отказ от чрезмерной, часто необоснованной дифференциации в пенсионном обеспечении трудящихся по ведомственному признаку и была закреплена общая для всех рабочих и служащих пенсионная система. Однако эта система еще не охватывала колхозное крестьянство и нетрудоспособных лиц, не имеющих необходимого стажа для назначения пенсии.

Со второй половины 50-х гг. начали вводиться законодательные новеллы, направленные на улучшение условий социального обеспечения женщин, в частности по беременности и родам. С 1957 г. отменяется требование трехмесячного стажа для получения пособия по беременности и родам. Это право возникало с первого дня работы, но размер пособия зависел от трудового стажа. Для не членов профсоюзов его размер был повышен с 1/2 до 2/3 заработка. Был установлен ряд льгот для женщин по Закону о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. Пенсионный возраст и трудовой стаж для выхода на пенсию по старости для женщин были установлены на 5 лет меньше, чем для мужчин. Многодетным матерям представлялись дополнительные льготы по возрасту и по трудовому стажу. Законом СССР от 15 июля 1964 г. для работающих в колхозах впервые были установлены оплачиваемый отпуск по беременности родам и пенсии по старости и по инвалидности, а для членов их семей - пенсии по случаю потери кормильца. Государственное социальное страхование предусматривало предоставление за счет государства следующих видов материального обеспечения матери и ребенка: а) пособие по беременности и родам; б)

пособие на рождение и кормление ребенка; в) путевки в пионерские лагеря, детские санатории; г) внешкольное обслуживание детей. Положение о порядке назначения выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям было утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г.*(288) При этом в зависимости от общего и непрерывного стажа в целях определения размера пособия по беременности и родам все женщины делились на четыре категории (общий стаж работы свыше 3 лет (из них не менее двух непрерывно; не менее 2 лет; от 1 до 2 лет; менее 1 года). Для первой категории на весь период отпуска (56 дней до и 56 дней после родов) пособие выплачивалось в размере заработка, а для последней категории - в размере 2/3 заработка. Эта явно надуманная градация была в 1975 г. отменена, и размер пособия перестал зависеть от трудового стажа. КЗоТ РСФСР 1971 г. включал специальную гл. XI "Труд женщин", где устанавливались гарантии работающим женщинам, а также беременным женщинам и женщинам, имеющим детей*(289).

До 1965 г. социального обеспечения членов колхозов практически не существовало. Сами колхозы определяли размеры и периодичность выплат в соответствии с Примерным уставом сельскохозяйственной артели от 17 февраля 1935 г. В соответствии с уставом каждый колхоз создавал фонд помощи престарелым колхозникам, на содержание детей-сирот, яслей и т.д. Я.М. Фогель по этому поводу отмечал, что право членов колхозов на пенсию, осуществляющееся в рамках каждого колхоза за счет средств касс взаимопомощи, не носило безусловного, гарантированного характера*(290). Как отмечалось в литературе, в СССР функционировала особая система социального страхования кооперированных кустарей и ремесленников, названная вначале взаимным, а позже - кооперативным страхованием*(291). Социальное обеспечение колхозников было введено позднее Законом 1964 г. о пенсиях и пособиях членам колхозов*(292). Этим законом устанавливались пенсии колхозникам по старости и инвалидности, их семьям по случаю потери кормильцев, пособия по беременности и родам за счет централизованного фонда социального обеспечения в масштабе всей страны. Для реализации этого Закона был создан специальный фонд - централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников. Тем самым, как отмечалось в литературе, "завершилось создание единой системы пенсионного обеспечения, утвердились общие и единые принципы права на пенсию всех граждан страны социализма"*(293).

Только к началу 70-х гг. были решены проблемы обеспечения колхозников пособиями по временной нетрудоспособности. В 1969 г. III Всесоюзный съезд колхозников утверждает Примерный устав колхоза, в котором впервые в советском государстве предусматривается социальное страхование колхозников за счет создания уже упомянутого фонда - централизованного союзного фонда социального страхования колхозников. Этот фонд образовывался за счет отчислений колхозов и выплачивал пособия по временной нетрудоспособности, предоставлял путевки в санатории, дома отдыха и другие виды социального страхования.

Затем в каждой следующей пятилетке совершенствуется, по официальной терминологии, социальное обеспечение советских трудящихся по нескольким направлениям: увеличение размеров пенсий; сближение размеров пенсий и пособий между рабочими, служащими и колхозниками; улучшение социально-трудовой реабилитации инвалидов и престарелых, усиление государственной помощи семьям, имеющим детей. В 1974 г. были введены пособия на детей малообеспеченным семьям*(294).

С середины 70-х гг. начинает развиваться система социального обслуживания. Наряду со стационарными учреждениями социального обслуживания появился и такой новый вид, как социально-бытовое обслуживание нетрудоспособных на дому. При районных отделах социального обеспечения местных органов исполнительной власти были организованы специальные отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам. Получила дальнейшее расширение и система социальной реабилитации инвалидов (от домов-интернатов до их трудоустройства, обеспечения транспортными средствами, протезирования, а также профессиональной подготовки, переподготовки)*(295).

К моменту принятия Конституции СССР 1977 г. была сформирована государственная система социального обеспечения, включавшая две организационно-правовые формы: государственное социальное обеспечение рабочих и служащих и социальное обеспечение

членов колхозов, а также государственная система здравоохранения*(296).

В 80-е гг. прошлого века огосударствление всех сфер социального обеспечения стало основой единой государственной системы социального обеспечения. Как писал В.С. Андреев, она имела единую социалистическую сущность и являлась государственной потому, что регулировалась им, финансировалась главным образом за счет государственных и частично колхозно-кооперативных средств без вычетов из заработка трудящихся*(297). В советской литературе социальное обеспечение как функция советского государства рассматривалось в "широком" и "узком" понимании. В первом случае под социальным обеспечением понималась система социально-экономических мероприятий советского общенародного государства, проводимых им при осуществлении социального обеспечения граждан СССР, включающая деятельность не только органов социального обеспечения, но и других государственных систем (в первую очередь, здравоохранения и народного образования), выполняющих в этой сфере общественных отношений функции, аналогичные социальному обеспечению*(298). В "узком" понимании социальное обеспечение охватывало только мероприятия, направленные на материальное обеспечение граждан в старости, в случае болезни, полной и частичной утраты трудоспособности, при потере кормильца, поддержании социального статуса инвалидов, престарелых, семей с детьми, и не включало государственные системы здравоохранения и народного образования. Так, В.С. Андреев отмечал, что в своем развитии бесплатная медицинская помощь и лечение переросли рамки социального обеспечения. Они стали составной частью государственной системы здравоохранения, закрепленной в Конституции СССР 1977 г. (ст. 24)*(299).

Организационно-правовые формы социального обеспечения в СССР. Понятие "формы социального обеспечения" применялось в советской литературе в различных интерпретациях, их классификация проводилась по различным признакам. В.С. Андреев ввел в научный оборот понятие организационно-правовой формы социального обеспечения, отграничил его от видов социального обеспечения.

Согласно его позиции для каждой из форм социального обеспечения специфичны: круг обеспечиваемых; способ образования общественного фонда, из которого производится обеспечение; виды обеспечения; органы, осуществляющие его*(300). В этой связи он выделил следующие формы социального обеспечения в СССР:

1. Государственное социальное страхование рабочих и служащих и некоторых других лиц за счет средств фонда государственного социального страхования. Этот фонд образовывался из взносов предприятий, организаций, учреждений, организаций, исчисляемых в процентном отношении к фонду оплаты труда. За счет фонда государственного социального страхования работникам предоставлялись следующие виды социального обеспечения: пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, а также пенсии за выслугу лет; пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам; санаторно-курортное лечение, обслуживание профилакториями, домами отдыха, содержание детей в пионерских лагерях и т.д. Управление государственным социальным страхованием было возложено на профессиональные союзы. Но при этом и многие вопросы пенсионного обеспечения рабочих и служащих решались государственными органами управления социальным обеспечением с участием представителей профессиональных союзов.

2. Социальное страхование колхозников. Это система обеспечения колхозников и членов их семей пособиями и иными видами обеспечения и обслуживания. Источником являлись Централизованный союзный фонд социального страхования колхозников, формируемый из взносов колхозов в процентном отношении к сумме фактических расходов на оплату труда членов колхозов без каких-либо вычетов из заработка колхозников. Фонд управлялся советами профсоюзов и Союзным советом колхозников.

3. Социальное обеспечение колхозников за счет централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников. Этот фонд формировался за счет отчислений от валового дохода колхозов и дотации государства. Его средства направлялись на выплату пенсий и пособий колхозникам. Управление осуществлялось представительными органами колхозов - советами социального обеспечения колхозников при активной роли государственных органов социального обеспечения.

4. Социальное обеспечение за счет прямых ассигнований из государственного бюджета. Эта форма была предназначена для обеспечения, во-первых, определенных

категорий граждан (пенсии военнослужащим); во-вторых, престарелых и инвалидов, многодетных и одиноких матерей (содержание в домах интернатах, некоторые виды пособий и др.). Социальное обеспечение осуществлялось органами государственного управления социальным обеспечением (министерства социального обеспечения союзных республик, отделы социального обеспечения исполкомов областных, районных, городских Советов народных депутатов, органами Министерства обороны и др.).

Другими авторами предлагались иные классификации организационно-правовых форм социального обеспечения. Например, по кругу лиц они подразделялись на три вида: обеспечение в форме страхования рабочих, служащих и колхозников, т.е. тех, кто трудится (связь с трудовым вкладом); государственное обеспечение, охватывающее все население; социальная помощь нуждающимся*(301).

Однако особо следует отметить, что единство государственной системы социального обеспечения также обусловливалось и тем, что ни одна из форм социального обеспечения не применялась на практике в чистом виде. Все они были взаимосвязаны и нередко взаимно дополняли друг друга*(302). Более того, как справедливо отмечают М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, "формально в советский период пенсионное обеспечения трудящихся осуществлялось в порядке государственного социального страхования (что, в частности было закреплено в КЗоТ РСФСР), однако целевых страховых платежей никто не вносил - ни работодатели, ни застрахованные"*(303). Средства социального страхования практически сливались с обязательными отчислениями предприятий и аккумулировались в государственном бюджете. Аналогичная ситуация складывалась и с социальным страхованием временной нетрудоспособности и социальным страхованием колхозников. Экономическую основу советского государства в этот период составляло единство государственной и колхозной форм собственности. Таким образом, по сути, выделение государственного социального страхования в качестве самостоятельной формы социального обеспечения было весьма формально и условно.

В практике социалистических стран встречались различные классификации правовых форм социального обеспечения. Их подразделяли на социальное страхование и социальную помощь (Германская Демократическая Республика, Народная Республика Болгария, Социалистическая Республика Румыния); либо на государственное обеспечение, социальное страхование и социальную заботу (Чехословацкая Советская Социалистическая Республика). При этом основными формами социального обеспечения во всех социалистических странах являлось социальное страхование за счет отчислений из средств организаций, учреждений и социальное обеспечение из средств государственного бюджета*(304).

Таким образом, единая государственная система социального обеспечения стала гарантией всеобщей занятости населения, бесплатного медицинского обслуживания, охраны материнства и детства, предоставления довольно широкого спектра социальных выплат (пенсии, пособия), социальных услуг и обслуживания населения. О страховом характере ряда форм социального обеспечения можно было вести речь в ключе лишь наименования этих форм, а не их сущности и содержания, т.е. о формальном, а не реальном социальном страховании. Освобождение трудящихся от страховых платежей провозглашалось величайшим достижением социалистической системы. В этом утверждении была известная доля лукавства, так как средства на социальные выплаты складывались во многом не благодаря высокому уровню заработной платы, а вследствие того, что социальные издержки включались в цену потребительских товаров, которые приобретали те же рабочие, крестьяне и интеллигенция.

Государственный контроль за мерой труда и мерой потребления в распределительных отношениях проявлялся в эгалитарном подходе, т.е. в уравнительности в распределении материальных благ. Социальные выплаты (пенсии, пособия) финансировались за счет государственных средств по "принципу социалистического равного распределения". Назначаемые пенсии, их размер не учитывали в необходимой мере трудовой вклад работников. Между тем, работникам, занятым в партийных, профсоюзных структурах, органах советской власти, назначались более высокие по размеру персональные пенсии. Так, в конце 80-х гг. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова писали о необходимости проведения пенсионной реформы и в качестве причин, которые диктуют ее проведение, называли следующие: 1) пенсионная система утратила производственную функцию, превратилась в систему равных пенсий; 2) эта система не защищала пенсионеров от реального снижения

стоимости ранее назначенной пенсии; 3) в стране сложилось несколько обособленных подсистем пенсионного обеспечения, не продиктованных объективными причинами*(305). В тот период назначенные пенсии вообще не индексировались ни с учетом роста цен на потребительские товары, ни с учетом роста заработка. В этой связи неслучайно социальные реформы России в начале 90-х гг. начались с пенсионной реформы и связаны с принятием Закона РФ от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в Российской Федерации".

В заключение можно сделать следующие выводы.

1. В советский период социальное страхование существовало только в период нэпа. С 1919 г., а затем с конца 20-х гг. в стране функционировала довольно своеобразная и по-своему эффективная система государственного социального обеспечения, почти начисто лишенная страховых начал. Она имела некоторые черты модели Бевериджа, но не сопрягалась с профессиональным и индивидуальным страхованием. Можно говорить о формировании оригинальной советской модели социального обеспечения, основанной на "страховании без взносов".

2. Советская система государственного социального обеспечения в зрелый период развития имела очевидные сильные стороны. Во-первых, это охват практически всего населения, во-вторых, покрытие практически всех социальных рисков, универсальность, в-третьих, достаточно высокий процент замещения заработной платы (впрочем, при ее небольшом размере), особенно при временной нетрудоспособности, в-четвертых, бездифицитность страховых средств, т.к. выплаты осуществлялись, по сути, из государственного бюджета, в-пятых, гарантированность для всего населения бесплатной медицинской помощи (с акцентом на профилактические мероприятия) и образования, в-шестых, формальное достижение всеобщей занятости и преодоление безработицы, в-седьмых, реальная гарантированность права на существование (биологическое выживание) всем гражданам. В данном случае мы не касаемся политических аспектов вопроса (массовый голод начала 30-х гг., судьба миллионов заключенных ГУЛАГа и др.).

3. Очевидны также и слабые стороны советской системы социального обеспечения, которые ярко проявились еще в первые годы большевистской диктатуры, а затем и в конце 80-х гг. Это, во-первых, уравниловка, малая зависимость страховых выплат от предшествующей трудовой деятельности. Более того, очень часто на их размер влияли такие характеристики, как классовая и партийная принадлежность, место в номенклатуре и партийной иерархии и т.д., во-вторых, в целом невысокий уровень социальных выплат и невозможность их увеличить, в том числе через систему добровольного социального страхования, в-третьих, слабо выраженное страховое начало в связи с применением неразвитой модели формирования фондов социального страхования по принципу "единого котла" без учета социальных рисков, в-четвертых, полный отказ от уплаты взносов самими застрахованными, который понизил мотивацию работников в проведении мероприятий по недопущению страховых случаев, в-пятых, предприятия, которые несли основное страховое бремя, никак не могли влиять на распоряжение страховыми фондами. Между тем, размер страховых платежей доходил до 38% фонда заработной платы. По сути, страховые платежи превратились в разновидность налога, а само социальное страхование приняло форму государственного обеспечения посредством перераспределения ресурсов.

Несмотря на достигнутые успехи и гарантированность социального обеспечения, СССР в последние годы существования находился по уровню жизни населения примерно на 50-м месте в мире.

3.2. Социально-обеспечительное законодательство в постсоветский период: в поисках образа

> История - железнодорожное полотно в одну колею, поэтому во избежание несчастного случая не следует нестись сломя голову навстречу приближающемуся поезду или в поэтической задумчивости бродить по шпалам.
>
> Э. Мунье (1905-1950),

французский философ

Распад Советского Союза, приватизация государственной собственности сопровождались глубоким системным социально-экономическим кризисом (рост инфляции, дефицит государственного бюджета, существенное снижение уровня жизни населения и т.д.). В начале 90-х гг. у российских "реформаторов" отсутствовала системная концепция социальной политики в переходный период. Отметим, что в этот же период в ряде европейских стран бывшего социалистического лагеря, где еще во времена социализма применялись элементы рыночного механизма (так называемый рыночный социализм), принимались подобного рода специальные программы. В Венгрии - это Программа перестройки и развития экономики, в которую был включен специальный раздел "Защита и развитие человеческих ценностей" с подробным анализом проблем и методов их решения в сфере занятости, социального обеспечения, образования, здравоохранения, культуры. В Чехословакии также в 1990 г. наряду со сценарием экономических реформ был разработан и принят Сценарий социальных преобразований на переходный период*(306). В России подобной программы в начальный период не было, и проблемы во многом решались по ходу их возникновения. Первые концептуальные социальные программы появились лишь к середине 90-х гг. (например, Концепция пенсионной реформы, одобренная постановлением Правительства РФ от 7 августа 1995 г., и Программа пенсионной реформы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г.).

Формирование новой системы социального обеспечения шло сложно, со значительными социальными издержками, не всегда эффективными и последовательными социальными реформами. Можно выделить три основных направления реформирования социалистической государственной системы социального обеспечения, которые сопровождались принятием соответствующих законов:

1) возрождение обязательного и добровольного социального страхования;

2) возрождение системы государственного вспомоществования (общественного призрения) бедных - государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам;

3) реорганизация государственного социального обеспечения отдельных категорий граждан.

На первом этапе начали возрождаться страховые формы социального обеспечения. В России были созданы как самостоятельные кредитно-финансовые системы четыре социально-страховых фонда: Пенсионный фонд РФ (ПФР) (1990 г.); Фонд социального страхования (1992 г.); фонды обязательного медицинского страхования (1993 г.), Государственный фонд занятости населения в РФ (1991 г., в 2001 г. упразднен). Соответственно формируется нормативная база обязательного социального страхования по видам социальных рисков. Законом РФ от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения"*(307) были введены пособия по безработице и определялись государственные меры по трудоустройству безработных. Закон РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" предусмотрел как обязательные, так и добровольные (договорные) формы медицинского страхования населения*(308). В 1998 г. законодатель отказался от гражданско-правовых механизмов компенсации ущерба жизни и здоровью работников и принял специальный Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"*(309). Практически до 2006 г. сохранялась советская нормативная база правового регулирования страхования на случай временной нетрудоспособности и зависимость размера назначаемых пособий от непрерывного трудового стажа*(310).

Наконец, общие принципы обязательного социального страхования нашли закрепление в рамочном Федеральном законе от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования", которые соответствуют международно-правовым стандартам. Между тем, они далеко не в полной мере реализованы в конкретных законах. Более того, специалисты отмечают тревожную негативную тенденцию развития современной системы обязательного социального страхования - это процесс ее огосударствления, сближения, а в перспективе, возможно даже объединения с системой государственного социального обеспечения*(311). Вначале было ликвидировано обязательное социальное страхование по безработице. Выплата пособия по безработице стала финансироваться из

государственного бюджета, и, как следствие, снизился уровень социальной защищенности безработных. Государство отказалось от применения в качестве социальных нормативов прожиточного минимума и минимального размера заработной платы, сократились периоды выплаты пособия по безработице и т.д. Затем социально-страховые взносы в государственные внебюджетные фонды социального страхования были замещены единым социальным налогом. Следствием стало нарушение принципов автономности и финансовой устойчивости обязательного социального страхования. Так, принцип солидарной взаимопомощи работодателей и работников предполагает финансовое участие последних в формировании фондов страхования. В настоящее время отчисления в эти фонды поступают только от работодателей, самозанятых лиц и государства. Первоначально введенные страховые взносы в размере 1% с заработка работника в Пенсионный фонд и Фонд занятости были почти сразу отменены.

По мнению западных ученых, для рыночной экономики принцип личной ответственности является одним из основных принципов построения национальных систем страхования социальных рисков усилиями в том числе самого работника. Именно при таком подходе можно вести речь и о паритетном участии социальных партнеров в управлении фондами обязательного социального страхования. Сложившаяся в настоящее время система обязательного социального страхования является государственной не только в силу установленной законом его обязательности. Средства этих фондов признаются государственной собственностью. По порядку формирования источниковой базы этих фондов они также являются государственными в связи с заменой обязательных социально-страховых взносов единым социальным налогом. Более того, на внебюджетные государственные социально-страховые фонды были возложены дополнительные публичные обязанности, которые выходят за пределы системы обязательного социального страхования. Так, ПФР в настоящее время обязан вести федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (поддержки). В этой связи в научной литературе делается вывод о том, что в России фактически произошел возврат к государственному социальному обеспечению по типу недавнего социалистического прошлого. Более того, сохранение данной тенденции может привести в итоге к окончательной ликвидации социально-страховых механизмов*(312).

Таким образом, и сегодня на повестке дня остается проблема выбора Россией той или иной модели обязательного социального страхования с учетом сложившихся традиций социального обеспечения. Если в начале пути в российском законодательстве просматривались контуры так называемой страховой модели Бисмарка, то к началу XXI в. проявились черты либеральных моделей страхования, основанных не только на распределительных, но и на индивидуально-накопительных началах (модель Бевериджа). При этом результатом реформ является тот или иной вариант государственного уравнительного обеспечения с весьма низкими процентами замещения утраченного заработка, доходов (история обязательного социального страхования в России повторяется, если мы перелистаем назад ее страницы советского периода).

Яркой иллюстрацией этому служит современный этап пенсионной реформы. Так, уже названный Закон о государственных пенсиях 1990 г. положил начало пенсионной реформе в РФ. Он оценивался современниками как первый страховой закон, в котором была предпринята попытка практической реализации страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения*(313). Этот Закон был основан на распределительных страховых принципах. Однако в условиях инфляции, дефицита бюджета, в том числе и Пенсионного фонда, замораживание размеров пенсий привело к "уравнительности в нищете". На этом этапе пенсионная реформа "зашла в тупик", утратив страховые начала распределения пенсионных средств. Не исправило ситуации и введение расчета размера пенсии на основании индивидуального коэффициента пенсионера (с 1 февраля 1998 г.).

Следующий этап пенсионной реформы был связан с принятием пакета законов: Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании"*(314), от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"*(315), от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"*(316). В соответствии с данным пенсионным законодательством пенсии по старости подразделялись на трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению. Первые имеют страховой характер, состоят из

трех частей: базовой, страховой и накопительной и финансируются страховой пенсионной системой. Вторые, государственные, пенсии выплачиваются определенным категориям лиц (государственные служащие, военнослужащие и др.) за счет средств бюджетной системы. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова в своем экспертном заключении к названным Законам отмечали, что пенсионная реформа была осуществлена в сжатые сроки, без тщательной переработки, экспериментальной и модельной проверки основных ее положений. Особо подчеркивались необоснованность отказа применительно к трудовым пенсиям от распределительной пенсионной системы и введение принудительной накопительной пенсионной системы*(317). Сегодня многие специалисты констатируют, что проведенная трансформация российской пенсионной системы не привела к достижению продекларированных реформаторами целей. В конечном счете создана пенсионная система, которую нельзя назвать страховой, так как она не обеспечивает в необходимом объеме увязку страховых взносов и пенсионных выплат. Базовая часть пенсии находится под угрозой дефицита ПФР. Более того, государство не гарантирует минимальный размер этой пенсии, хотя он должен быть не менее прожиточного минимума. Накопительная часть пенсии предназначена весьма незначительному кругу работающих (молодому поколению), но не гарантирована от обесценивания. Таким образом, сегодня вновь на повестке дня вопрос о формировании новой концепции пенсионного страхования*(318).

В настоящее время накопительные пенсионные системы действуют во многих развитых странах, но чаще всего не как обязательные, а как добровольные. Введение добровольных накопительных систем, не взамен, а в дополнение к распределительным системам - следствие экономической зрелости указанных стран, стабильного развития, доверия граждан к государству*(319). В России также предпринят ряд мер по легализации добровольных форм социального страхования. Но они не носят системного характера и исчерпываются законодательством о негосударственных пенсионных фондах*(320) и отчасти упомянутым законодательством о медицинском страховании. Еще раз подчеркнем, что добровольное договорное социальное обеспечение, основанное на принципе индивидуальной личной ответственности и предусмотрительности, является необходимым дополнением обязательного социального страхования. Как отмечается специалистами, развитие дополнительного социального страхования, в том числе добровольного, может способствовать преодолению самой неблагоприятной и устойчивой тенденции развития современной системы обязательного социального страхования, а именно повышению уровня социально-страхового обеспечения*(321).

Роль обязательного социального страхования в системе социальной защиты населения должна быть ключевой, основной. Для лиц, не охваченных системами обязательного социального страхования, последствия социальных рисков должны компенсироваться на началах либо государственного обеспечения, либо государственной социальной помощи. В период социально-экономических реформ приобретает массовый общественный характер особый вид социального риска - нуждаемость, бедность. В связи с "обнищанием населения" получает развитие во многом новое по своим концептуальным подходам законодательство о государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам, гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации*(322), всем тем, кто в силу объективных причин не может активно участвовать в процессе рыночных реформ наравне с другими (пенсионеры, инвалиды и т.д.). Формируется система социальной защиты детей и семей, имеющих детей (пособия, семьям, имеющим детей, социальное обслуживание детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей в специальных учреждениях, подготовка их к труду и др.)*(323). Новое звучание приобретает и законодательство о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов, ветеранов и лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (социальное обслуживание на дому, полустационарное и полное стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания, профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов и др.)*(324). Для всех этих "социально уязвимых" категорий

В рассматриваемый период формируется нормативная база государственного социального обеспечения отдельных категорий лиц. Перечень выплачиваемых пособий пополнился также новыми пособиями беженцам*(325), вынужденным переселенцам*(326), лицам, пострадавшим в связи с участием их в борьбе с терроризмом*(327), медицинским работникам, заразившимся ВИЧ-инфекцией при выполнении своих обязанностей*(328) и др.

Наряду с социальными выплатами (пособия, пенсии), социальными услугами в социальной поддержке населения значительная роль отводилась социальным льготам и компенсациям. В 90-е гг. в связи с экономической нестабильностью, дефицитом государственных финансов законодатель пошел по пути расширения сферы предоставления социальных льгот (скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, льготы по предоставлению жилищных субсидий, бесплатному проезду на транспорте, бесплатная или с частичной оплатой выдача лекарств и др.). Если первоначально правом на такие льготы пользовались в основном ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда и др., то впоследствии их распространили на иные категории лиц, в том числе и пенсионеров. Количество этих льгот насчитывало свыше 400, и они охватывали значительную часть населения*(329). Льготы предусматривались не только законами, но и подзаконными актами. Закон "О государственной социальной помощи" (1999 г.) подразделил все социальные льготы на ряд категорий: профессиональные льготы (военнослужащим и др.); льготы за особые заслуги перед государством (ветеранам войны, труда и др.) и льготы нуждающимся лицам (многодетным семьям, инвалидам и др.). Этот перечень льгот можно было бы дополнить льготами-компенсациями пострадавшим лицам от политических репрессий*(330), подвергшимся воздействию радиации*(331), и др. При этом реально социальные льготы предоставлялись получателям далеко не в полном объеме. Кроме того, предоставление натуральных льгот в условиях действия рыночных механизмов означало, что бюджет должен был в полном объеме и своевременно компенсировать организациям, оказывающим социальные услуги, соответствующие затраты. Но этого не происходило. В этих условиях неизбежно встал вопрос о реформировании системы льготного обеспечения, тем более что в последние годы в связи с благоприятной конъюктурой мировых цен на нефть в доходной части государственного бюджета появились значительные денежные ресурсы. Финансовая устойчивость государственного бюджета во многом продиктовала проведение реформ в форме "монетизации льгот" и расширения "федеральных целевых программ".

Административная реформа по разграничению полномочий федеральных, региональных уровней государственной власти и уровня местного самоуправления сопровождалась принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"*(332), названного впоследствии "Законом о монетизации льгот". Данным Законом все категории льготников были разделены по уровням бюджетной системы в зависимости от источника финансирования социальных льгот: "федеральные", "региональные" и "местные". Это положение сразу же вызвало критику, так как оно носит дискриминационный характер, явно нарушает принцип равенства и социальной справедливости, ставит основания и объем социальных льгот в зависимость от категорий льготников и места жительства. Названным Законом также предусматривается возможность замены ряда социальных льгот денежной компенсацией их стоимости. При этом, как указано в рассматриваемом Законе, должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты населения. К сожалению, и здесь мы вновь констатируем "сбои" в реализации административной реформы, что подтверждается значительным числом обращений граждан в Конституционный Суд РФ*(333). Ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, неадекватный объем субвенций из Федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных им полномочий с социальной сфере снижают уровень социальной защиты населения. Таким образом, в настоящее время явно наметилась тенденция к децентрализации законодательства о социальном обеспечении. Если в советский период сложилась система общесоюзного (централизованного) законодательства о социальном обеспечении, то современное российское социально-обеспечительное законодательство отличает многоуровневость правового регулирования. Между тем, перераспределение полномочий "центра и мест" в социальной сфере до сих пор не обеспечено адекватным правовым механизмом защиты социальных прав граждан.

Государство вводит в практику организации социального обеспечения новые механизмы, которые находят выражение в государственных (федеральных) целевых программах. На основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" женщинам, родившим второго (третьего), ребенка после 1 января 2007 г., мужчинам, являющимся единственными усыновителями второго (третьего) ребенка, предоставляются меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, оформленного соответствующим государственным сертификатом, за счет средств федерального бюджета, переданных целевым назначением в бюджет ПФР. Материнский (семейный капитал) устанавливается в размере 250 тыс. рублей и может быть направлен на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком, формирование накопительной части трудовой пенсии женщины. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 была утверждена федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы" и рекомендовано субъектам Федерации принять региональные целевые программы по социальной поддержке инвалидов. Другой федеральной целевой программой "Жилище" на 2002-2010 гг. устанавливаются формы государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильем путем предоставления за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий, удостоверенных государственным жилищным сертификатом*(334). Довольно широкий перечень программ социальной поддержки отдельных категорий граждан (инвалидов, многодетных семей, детей, оставшихся без попечения родителей, и др.) принимаются на уровне субъектов РФ и муниципальных образований за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом, в настоящее время в основе законодательства о социальном обеспечении лежат рамочные федеральные законы (частичная кодификация), регулирующие отдельные формы и виды социального обеспечения: обязательное социальное страхование, социальное обслуживание, государственная социальная помощь, трудовые пенсии и т.д. Следующим этапом развития социально-обеспечительного законодательства являются разработка и принятие соответствующего кодекса. В науке права социального обеспечения Е.Е. Мачульской предлагалась примерная структура кодекса социального обеспечения, включающая разделы, посвященные государственному социальному страхованию и государственной социальной помощи. Обеспечение особых субъектов (военнослужащих, государственных служащих и др.) за счет ассигнований из федерального бюджета в силу их особой специфики выносится за рамки кодекса*(335). Отметим, что в нашей истории развития социально-обеспечительного законодательства подобного акта не принималось. Следовательно, о традициях и преемственности говорить не приходится. В этой связи весьма плодотворным видится предложение Ю.В. Васильевой о рецепции международного опыта, взяв за ориентир Европейский кодекс социального обеспечения, его структуру*(336).

Раздел 2. Право социального обеспечения: опыт комплексного анализа

> Без социологии и этики общей теории права никогда не удастся выяснить, что такое право или что такое государство.
>
> Г.Ф. Шершеневич

Глава 4. Философия права социального обеспечения

4.1. От общего к частному: учения о праве и философия права социального обеспечения

Введение в уровни познания права социального обеспечения. Право - сложное многомерное явление, поэтому его изучение предполагает многоуровневость

познания*(337). В юридической науке выделяется несколько уровней познания права: практическая юриспруденция, история права, общая теория права, философия права, социология права, сравнительное право и международное право. Каждый уровень имеет предмет и цели. Предложенную классификацию уровней познания права можно применить и в отношении конкретной отрасли права, в нашем случае - права социального обеспечения. Предметом практической юриспруденции служит действующее право социального обеспечения. Отметим, что оно является зрелым правовым образованием*(338) более чем с вековой историей, а право на социальное обеспечение является одним из важнейших социальных прав человека*(339).

Общая теория права социального обеспечения содержит систему основных отраслевых понятий, юридических фактов в праве социального обеспечения, социально-обеспечительных правоотношений, принципов права социального обеспечения и др. Это результат теоретического обобщения положений практической юриспруденции.

Социология права имеет своим предметом общественные отношения, регулируемые нормами права, эффективность правового регулирования и др.

Более высокой степенью абстрактности и выходом за пределы юридической проблематики обладает третий уровень познания - философия права социального обеспечения. Она, как часть философии права, изучает смысл, назначение и социальную ценность права социального обеспечения. Философия его права основана на нравственных идеалах, учениях о правах человека, идеалах естественного и позитивного права.

Прежде чем обратиться к философии права социального обеспечения, совершим небольшой экскурс в историю философии права вообще. Стремление создать науку, которая дала бы целостное представление о праве, существовала издавна. Древнегреческие философы видели в законах произведение человеческого разума, подавляющего страсти во имя справедливости либо созданного в интересах общего блага (Платон, Аристотель). Средневековые мыслители (Фома Аквинский, Марсилий Падуанский) делили законы на "божественные" и "человеческие". В основе науки философии права лежат вопросы о сущности права, его оценки, социальной ценности. Философия права призвана "указать идеалы, к которым стремится право"*(340).

Философия права как наука не имеет однозначной оценки. Начнем с того, что по-разному решается вопрос о том, является ли философия права юридической или философской дисциплиной. Г. Гегель в классическом труде "Философия права" (1820 г.), утверждал, что философия права есть часть философии и имеет своим предметом идею права как свободы, как проявление свободной воли и ее осуществление*(341). Он считал философию права философской наукой и в качестве таковой отличал ее от правовой науки, или юриспруденции*(342). Такие подходы встречаются и в современной литературе.

Другой подход связан с пониманием философии права как составной части науки о праве (юридической дисциплины). Но и здесь свою роль сыграл вечный спор представителей школ естественного и позитивного права. Философия права чаще всего ассоциировалась с системой естественного права, в том числе и представителями дореволюционной российской школы права*(343). П.И. Новгородцев отмечал, что философия права издавна развивалась на почве естественно-правовых воззрений. В частности, он писал, что "естественное право представляет собой неискоренимую потребность человеческого мышления и исконную принадлежность философии права. Можно сказать даже, что по своей идее это и есть сама философия права"*(344). В этом смысле философия права противопоставлялась позитивному (юридически действующему, положительному) праву. Философия права рассматривалась как "естественное ... право или идеальное право, первообраз права, имея в виду представить то, что праведно и справедливо или в чем состоит право и справедливость"*(345). Иными словами, философия права, тождественная по сути теории естественного права, имела в основе доктринальную оценку действующего (позитивного) права с позиций "идеального права".

Представители школы позитивного права обосновывали иной взгляд на философию права как философию позитивного права. Яркий представитель этой школы Г.Ф. Шершеневич настаивал на том, что философия права должна изучать как действующее право - право как оно есть, так и право, каким оно должно быть. Задача философии права, по мнению ученого, двоякая - теоретическая и практическая.

Практическая состоит в построении идеала правового порядка. В этом смысле она

должна соединять в одно стройное представление различные теоретические положения отраслевых наук, быть связующим звеном и общим началом всей правовой политики. В этой связи в структуру философии права Г.Ф. Шершеневич включал три части: общую теорию права, историю философии права и политику права. Общая теория права составляла теоретическую часть философии права. Его история имела своей задачей последовательное изложение представлений о праве, его сущности, правовом порядке. Перед политикой права стояла задача оценки существующего законодательства и разработки мер, направленных на его совершенствование*(346).

В советской юридической науке (1917-1991 гг.) не нашлось места философии права как самостоятельной юридической дисциплины общенаучного статуса. "Единственно верным" учением о праве была провозглашена марксистско-ленинская философия. Идеологическая направленность в исследовании догм права стала основой советского правоведения. Л.С. Явич писал: "В советской науке речь идет о диалектико-материалистической философии права - стержневой структуре марксистско-ленинской общей теории юридической надстройки над экономическим базисом классового общества"*(347). Господство нормативистского (позитивистского) подхода к праву предопределял примат общей марксистско-ленинской теории права в системе юридических наук. По словам Л.С. Явича, "марксистско-ленинская общая наука о праве оказалась в состоянии органически связать философское, социологическое, кибернетическое и другие подходы к правовой действительности: Общая теория права немыслима вне специальной юридической теории позитивного права"*(348). С позиций сегодняшних реалий С.С. Алексеев охарактеризовал советскую общую теорию права как некий конгломерат данных юридического позитивизма и "подогнанных" под современность марксистских догм, партийных директив*(349).

В современной интерпретации философия права рассматривается как особое направление науки о праве, находящейся на стыке философии и правоведения, взаимодействии теорий естественного и позитивного права в тех или иных их современных модификациях, течениях в оценке права. Так, В.С. Нерсесянц определял философию права как междисциплинарную науку, имеющую основополагающее место в системе юридических и других гуманитарных наук. Он подчеркивал, что философия права занимается исследованием смысла права, его сущности и понятия, его оснований и места в мире, его ценности и значимости, его роли в жизни человека, общества и государства, в судьбах народа и человечества*(350).

Многомерность права предполагает и различные подходы к его трактовке, определению сущности права. Несмотря на огромное количество различных правовых школ, в юридической науке выделяют три основные, каждая из которых имеет свои своеобразные течения, ответвления. Практически каждая из этих школ в той или иной мере затрагивала вопросы философии права социального обеспечения, в том числе проблемы права на существование, теории и практики социального права, о чем речь пойдет ниже. В этой связи остановимся на их общей характеристике. Во-первых, это школа естественного права (близкие этой школе течения: психологические, солидаристские и др.). В основе правовых учений такой школы лежат правовые идеи, идеальное право. В теории естественного права это естественные прирожденные неотчуждаемые права человека (Г. Гроций, Дж. Локк и др.); у солидаристов (Л. Буржуа, Л. Дюги и др.) - общественное согласие, солидарность, у сторонников психологической теории права - эмоциональные, нравственные начала (Г. Тард, Л.И. Петражицкий и др.)*(351).

Другая школа предлагает нормативистские (позитивистские) теории и отдает приоритет нормам права. Многие представители дореволюционной юридической школы являлись сторонниками правового позитивизма (Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич и др.). Право определялось как совокупность общеобязательных норм, обеспеченных принудительной силой государства. Согласно позитивистскому подходу права человека, их объем и содержание определяются государством, которое как бы "дарует" их человеку. Советское учение о праве также строилось на позитивистских началах.

Наконец, третья школа рассматривает право как правопорядок, отдает приоритет конкретным правоотношениям. Справедливости ради следует отметить, что названное направление нередко относят к одному из течений позитивного права - социологическому позитивизму. В дореволюционной российской науке приверженцем такой школы можно

считать С.А. Муромцева*(352). Широкое распространение эта школа получила в Западной Европе и США. Так, известный американский ученый Р. Паунд (1870-1964), об учении которого мы еще будем говорить, в понятие права включал определенный порядок, поддерживаемый силой; совокупность норм права и фактическую реализацию этих норм, отправление правосудия. Вслед за Р.З. Лившицем отметим, что вряд ли имеет смысл давать оценки истинности теорий той или иной школы, "ведь в пределах каждой теории, если она является действительно научной теорией: содержится прирост знаний об обществе"*(353) и о сущности права.

Однако, рассматривая развитие российской науки права социального обеспечения, мы вновь обратимся к оценке учений о праве на призрение, праве на социальное страхование с позиций названных школ, сторонниками которых являлись российские ученые-юристы (А.Ю. Вегнер, Н.А. Вигдорчик, В.А. Гаген, П.И. Георгиевский, В.Ф. Дерюжинский и др.).

"Кризисы и возрождения" этих школ во многом носят цикличный характер, сопровождая цивилизационные кризисы или смену одной общественно-экономической формации другой. Известно, что интерес к естественно-правовой проблематике в истории правовой науки возникал на переломных этапах развития человеческого общества. И.А. Покровский писал, что особенную глубину и интенсивность естественно-правовое настроение приобрело в XVII-XVIII вв., - в эпоху, которой и дается по преимуществу название эпохи естественного права*(354). Эта эпоха стала предтечей буржуазных революций, прошедших под лозунгами естественных и неотчуждаемых прав человека, равенства, частной собственности. Идеи естественных неотчуждаемых прав человека стали мощным фактором Великой Французской революции, породившей исторически значимый правовой акт - Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. Таким образом, естественно-правовая доктрина явилась революционным поворотом в общественном сознании: индивид, ранее всецело подчиненный государству и зависимый от него, приобретает автономию, право на невмешательство государства в сферу свободы личности, очерченную законом, получает гарантии государственной защиты в случае нарушения его прав и свобод. Одним из проявлений экономической свободы человека и стала свобода труда, свобода в выборе средств социальной помощи согражданам, самопомощи в рамках своих финансовых возможностей. Ее постулировали еще в XVIII в. классики экономической мысли британцы А. Смит, Р. Кантильон, Д. Рикардо, французы А. Тюрго, Ф. Кенэ. В конце того же века французские социалисты Г. Бабеф и Ш. Фурье впервые поставили вопрос о праве человека на труд, а англичанин У. Годвин отнес к числу естественных прав человека право на существование, о чем подробнее будет сказано ниже.

В конце XVIII-XIX вв. были легализованы программные требования естественного права, касающиеся закрепления гражданских прав. Формальное равное право воплотилось в законе, но не оправдало социальных ожиданий. Это привело к кризису данной теории, снижению ее влияния на массовое правосознание. Это место было занято теорией "юридического позитивизма", которая тоже имела довольно длительную историю развития. Юридический позитивизм характерен для периодов стабильного существования государства. На рубеже XIX-XX вв. возродилась теория естественного права, число сторонников которой среди российских юристов было достаточно обширно*(355).

И.А. Покровский по этому поводу писал, что в этот период начались поиски "потерянной идеи права", "правильного права". И эти поиски привели не к чему иному, как к возрождению того, что казалось похороненным навсегда - к возрождению естественного права*(356). Начало этому положил теоретик неокантианской школы научного идеализма Р. Штаммлер, обосновавший новое понятие "естественное право с изменяющимся содержанием". Возрождение естественного права в конце XIX - начале XX вв. выражало чаяния рабочего класса об установлении нового правопорядка, так же как и естественное право XVII-XVIII вв. выражало чаяния третьего сословия. Естественное право периода буржуазных революций имело в основном индивидуалистическую тенденцию, естественное право XX в. обладало преимущественно тенденцией социальной, доходящей до тенденции социализации*(357). В частности, П.И. Новгородцев и И.А. Покровский подчеркивали юридическое значение естественного права человека на существование и прямо связали его с "достойным вознаграждением" за труд на уровне не ниже прожиточного минимума и социальной поддержкой неимущих со стороны государства. Они резонно отмечали, что

пользование самыми широкими политическими и гражданскими свободами может быть парализовано недостатком средств, что приведет к иной форме несвободы*(358). Основываясь на доктрине естественных прав человека, Л.С. Таль писал о том, что "рабочей силе, как предмету обязательства, присущи все особенности личных благ. Они не могут быть отчуждаемы". Продолжая эту мысль, Л.С. Таль подчеркивал: "Современное правосознание явно склоняется к признанию рабочей силы частью личной правовой сферы человека и требует охраны от посягательств наравне с другими личными благами"*(359). Его современник П.И. Астров прямо связывал законодательную охрану лиц наемного труда с их правом на жизнь и здоровье, которые не могут быть предметом договора. Он исходил из неразрывности личности и наемного труда работника, а правовую охрану трудовых прав личности в процессе труда признавал первейшей задачей рабочего права*(360). К изложенной идее мы еще развернемся, когда будем рассматривать теории индивидуализма и солидарности (солидаризма) в интерпретации социального права.

Естественно-правовая концепция акцентировала внимание на свободе и автономии личности, ее индивидуальности, независимости от усмотрения и произвола государственной власти. Она строилась на трех исходных предпосылках: свобода поведения человека в отношении государства и других лиц; ограничение вмешательства государства и других лиц в частную сферу человека; определение границ дозволенного человеку и дозволенного в отношении него. И. Кант в этом контексте определил право как "совокупность условий, при которых произвол одного (лица) совместим с произволом другого с точки зрения всеобщего закона свободы"*(361). Н.М. Коркунов подчеркивал, что если нравственность дает оценку интересов, то право - их разграничивает*(362). Идея естественных прирожденных прав человека призвана была поставить заслон всевластию государства и заложить основы правового государства.

Однако уже в конце XIX в. стали все более ярко проявляться классовые противоречия, резкая поляризация между богатством и бедностью, которые могли привести к социальному взрыву. Это предопределило поиск новых способов снятия социальной напряженности. Родилось новое, "позитивное" понимание свободы, означающее обязанность государства обеспечить социально ориентированную политику, политику "выравнивания социального неравенства" (приоритет равенства в отношении индивидуальной свободы). Это резко повысило авторитет нормативистской (позитивистской) теории. Новое, "положительное" понимание свободы, как писал П.И. Новгородцев, представляло целый переворот понятий, который знаменует новую стадию в развитии правового государства, трансформацию идеи свободы под влиянием идеи равенства*(363).

Французский социолог и юрист Л. Дюги отмечал "умаление индивидуалистической доктрины" и появление обязанности правителей действовать. Одними из проявлений этой обязанности являются ее перевод "в юридическую обязанность обеспечить обучение и гарантировать труд"*(364), нормативное закрепление основных социальных и экономических прав человека.

Различные подходы к естественно-правовой и позитивистской концепциям, к взаимодействию права и государства, человека и государства сохранились и в современном мире. Они не замыкаются в сфере научных дискуссий и находят отражение в конституциях современных государств. Так, в Конституциях США, Франции, Италии, Испании воплощена естественно-правовая доктрина прав человека, в Конституциях Австрии, ФРГ - позитивистская*(365). Между тем, практика государств, признающих естественно-правовую доктрину происхождения прав человека, отнюдь не отвергает их позитивного оформления. Естественно-правовая доктрина и позитивистский подход в современном мире не выступают как антиподы. Конституционная практика развитых государств в известной мере сняла противостояние естественно-правового и позитивистского подходов к правам человека путем закрепления основных прав и свобод, которое исключает подавление и насилие государства по отношению к личности, отстаивает ее автономию и приоритет прав человека по отношению к государству. Отсюда выведенная американским юристом Р. Паундом конструкция "позитивные естественные права человека".

Таким образом, в настоящее время наука, законодательство и судебная практика смягчают противостояние естественно-правовых и позитивистских подходов. При этом развитие идет по пути позитивного закрепления естественных прав и принципов. Это благоприятная тенденция, снимающая крайность указанных доктрин - незащищенность

естественных прав человека вне государственного закрепления и дистанцирование позитивистского учения от нравственных, личностных, социальных ценностей. Государство закрепляет права личности не произвольно, оно юридически оформляет естественные права человека, а также набор прав, который обусловлен уровнем экономического развития общества. Законодатель может закреплять только такие права, для осуществления которых сформировались социально-экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений. Права личности - не "дар" законодателя, а социальные возможности, обеспечивающие человеку определенный стандарт жизни.

История имеет известное свойство повторяться. В этой связи особо следует остановиться на марксистско-ленинском (советском) учении о праве, так как именно это учение стало основой формирования советской теории права социального обеспечения. В XIX в. сформировалось марксистское учение, которое стало в значительной части антиподом естественно-правовой доктрины. В основе этого учения лежала теория классовой борьбы, которая должна завершиться установлением диктатуры пролетариата, упразднением частной собственности как источника эксплуатации трудящихся. Марксизм был основан на идеях установления всеобщего равенства и справедливости путем революционного насилия, установления диктатуры пролетариата. При этом формальному закреплению права уделялось первоначально незначительное внимание. М.А. Рейснер по этому поводу писал: "Для нас различие форм объективного права или, как его называют в обычной юриспруденции, "источников права", не представляет особенного значения, ибо право всегда право: Объективное право может совершенно одинаково дать установление формального равенства при помощи каких угодно актов закона, договора, обычая, судебного прецедента или изречения ученых юристов"*(366).

Режим, установленный после Октябрьской революции, отрицал права и свободы человека. Принципы прав и свобод человека не могли вписаться в главную концепцию революции - диктатуру пролетариата, которая, по выражению В.И. Ленина, должна была опираться на насилие и не была связана никакими законами, "дает ряд изъятий из свободы" по отношению к лицам, принадлежащим к "чуждым классам"*(367). Последующий период, период сталинизма, ознаменовался массовыми репрессиями, лишением граждан таких неотъемлемых прав, как право на жизнь, личную неприкосновенность и др. Октябрьская революция изначально отреклась от идеи равенства, свободы, универсальности прав человека, установив в этой сфере жесткий классовый подход. Таким образом, отрицалась теория естественных и прирожденных прав человека. Этой теории не было места в марксистско-ленинском учении. Соответственно и развитие учения о социальных правах в советский период было основано на отрицании идей индивидуализма, свободы. Доктринальным обоснованием социально-обеспечительных прав в условиях централизованного государственного регулирования стала юридико-позитивистская теория прав человека, когда социалистическое государство гарантирует рабочим и служащим права, установленные законодательством. Развитие этих прав в советский период предопределяли патерналистское отношение государства к работнику, концентрация внимания только на формально-юридической стороне объективных и субъективных прав. Уравнительность и остаточный принцип финансирования стали фирменными знаками советской социальной сферы. И это не случайно, так как условием полной "человеческой эмансипации" марксисты считали преодоление индивидуализма и утверждение принципа коллективизма, общности. Главным лозунгом стало полное подчинение личных интересов общественным. Правовая регламентация социально-обеспечительных прав осуществлялась в централизованном нормативном порядке.

При этом надо иметь в виду, что положительные черты советской правовой системы были связаны, по мнению большинства ученых, преимущественно с трудовым правом и правом социального обеспечения. С.С. Алексеев по этому поводу писал: "В советской юридической системе существовали по формальному замыслу и объявленным принципам некоторые явно благородные, впечатляющие социалистические элементы, в том числе касающиеся оплаты и охраны труда, отдыха, компенсаций и др. Во многих правовых институтах прослеживалась направленность на "защиту интересов людей труда"..."*(368).

Право в этой теории рассматривалось как орудие классового господства диктатуры пролетариата, позднее как продукт деятельности общенародного социалистического государства, как выражение воли господствующего класса - пролетариата, затем -

общенародной воли новой общности - советского народа. На первых этапах становления социалистического государства, отказа от буржуазного права пролетарское право ассоциировалась не только с первыми декретами советской власти, но и с революционным правосознанием, революционными призывами. Ярким образчиком такого плакатно-лозунгового осмысления права служат первые исследования социальной сущности советского права и социального законодательства*(369). Этот переломный момент в истории, смена общественно-экономических формаций, как отмечалось в литературе, сопровождаются возрождением естественно-правовой теории. Революционное правосознание, по оценке С.С. Алексеева, - что-то вроде революционного естественного права*(370). После 1917 г. в официальной науке утвердился взгляд, что декреты, суды и другие институты юриспруденции пришли к нам из "прошлого", являются буржуазными, но могут быть использованы пролетариатом "при нанесении смертельного удара буржуазии" и будут заменены "социальным правом переходного периода"*(371). Первые декреты Советской власти вводили известные прогрессивные (хотя и формальные) положения, обеспечивающие защиту интересов людей труда, малообеспеченных, обездоленных. Вряд ли здесь можно обойтись однозначными оценками, хотя декларативность и утопичность значительного числа законодательных актов очевидны.

Становление советской правовой науки в первые годы советской власти характеризовалось разнообразием научных направлений: от социологических, которые определяли революционное право как порядок (систему) общественных отношений*(372) либо правоотношений*(373), соответствующих интересам господствующего класса, до нормативно-юридических, где право рассматривалось как выражение в законах и правовых обычаях общественных отношений, охраняемых государством*(374). Революционное пролетарское право как право диктатуры пролетариата носило ярко выраженный репрессивный характер по отношению к "врагам революции" в лице буржуазии и прочих "нетрудовых элементов". Позднее, особенно в условиях сталинский репрессий, главными противниками стали "левые и правые уклонисты" от линии партии и народа - "враги народа".

30-40-е гг. XX в. - период укрепления сталинской диктатуры - предполагали "возвращение" в лоно жестко позитивного права. Вопрос об определении советского права был поставлен после принятия Конституции 1936 г. - Конституции победившего социализма. Этот вопрос был главным на первом Всесоюзном совещании по вопросам науки советского права и государства (1938 г.). Сформулированное в докладе А.Я. Вышинского понятие права в ключе юридического нормативизма (позитивизма) практически до 90-х гг. прошлого века было единственно верным и определяющим сущность советского права. Под правом понималась "совокупность правил поведения, выражающих волю господствующего класса, установленных в законодательном порядке, а также обычаев и правил общежития, санкционированных государственной властью, применение которых обеспечивается принудительной силой государства в целях охраны, закрепления и развития общественных отношений и порядков, выгодных и угодных господствующему классу"*(375). Это была официальная доктрина права, подкрепленная ссылкой на марксистско-ленинское учение о государстве и праве, которая на долгие годы предопределила развитие советской юридической науки и практики.

Определенные шаги к обоснованию широкой концепции права, отходу от одностороннего и крайнего позитивизма были предприняты юристами-теоретиками и отраслевиками лишь с конца 50-х по 70-е гг. XX в, когда в понятие права стали включать не только правовые нормы, но и правоотношения (С.Ф. Кечекьян, А.А. Пионтковский), а также правосознание (Я.Ф. Миколенко), субъективное право (Л.С. Явич). Этот период в развитии советской юридической науки С.С. Алексеев назвал своеобразной полосой правового романтизма, в чем-то похожей на обстановку в правоведении в дореволюционное время*(376). Однако советская юридическая наука оставалась заидеологизированной, скованной догмами марксизма-ленинизма, постановлениями и решениями правящей Коммунистической партии Советского Союза.

Безраздельное господство марксистской идеологии в годы советской власти в значительной мере способствовало утверждению в обществе и в науке унифицированного сознания и стандартизации мышления в русле единственно верного учения марксизма-ленинизма. Это учение имело благие цели - создание общества, "где свободное развитие каждого является условием свободного развития всех"*(377). Однако средства достижения

этих целей были порочными, что и доказала наша история.

В 80-90-е гг. XX в. в условиях "перестройки" начали появляться ростки возрождения естественно-правового подхода к определению права. Так, В.С. Нерсесянц писал, что право по своей сущности - это исторически определенная и объективно обусловленная форма свободы в реальных отношениях, мера этой свободы, форма бытия свободы, формальная свобода*(378). По мнению Р.З. Лившица, право должно рассматриваться в единстве идей, норм и общественных отношений. Он писал: "Право есть нормативно закрепленная справедливость, состоящая в реализации общественного компромисса"*(379). Здесь явно прослеживаются идеи школы солидаристов. В настоящее время общепризнано, что права человека - высшая ценность и в качестве таковой она является критерием "человеческого измерения" в оценке противоречивых процессов, происходящих сегодня как в России, так и в мире. Конституция РФ (ст. 2) провозгласила: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Впрочем, в России между де-юре и де-факто всегда традиционно существовало определенное рассогласование разной степени.

4.2. Право на существование, право на труд и право на социальное обеспечение: опыт философско-правового осмысления

Философия естественного права и идея "общего блага". Идея "общего блага" встречается в трудах еще древних философов (Демокрит, Платон, Аристотель и др.), затем разрабатывалась стоиками (Цицерон, Сенека и др.). В основе она имела естественно-правовые корни. По естественно-правовой сути общее благо всех членов сообщества в условиях государственной формы организации является и благом каждого. Именно государство призвано защитить "общее благо", "дело народа", "общий правопорядок". Аристотель высшим критерием блага признавал золотую середину, равновесие справедливости - распределяющей и уравнивающей. Принцип распределяющей справедливости означает необходимость деления соответствующих благ для всех граждан по достоинству, пропорционально вкладу или взносу в общее дело того или иного гражданина. Уравнивающая справедливость основана на воздаянии равным, например при назначении наказания.

Философия права Средневековья также имела в арсенале теорию общего блага. Ф. Аквинский (1226-1274) с позиций христианской теологии подчеркивал, что закон дает известное установление разума для общего блага всех членов общества.

Школа естественного права, начиная с периода Нового времени, имела два основных направления: индивидуалистическое, развиваемое Т. Гоббсом (1588-1679), С. Пуфендорфом (1632-1694), Д. Лок-ком (1632-1704), Ж-Ж. Руссо (1712-1778) и И. Кантом (1724-1804), и социальное, представителями которого был Г. Гроций (1583-1645), Г. Лейбниц (1646-1716) и физиократы, позднее солидаристы, англосаксонские неолибералы.

Многие русские философы и теоретики права могут быть отнесены по философским воззрениям к числу неокантианцев, приверженцев индивидуалистических теорий. Главная заслуга И. Канта виделась в переносе христианских заповедей в сферу науки: "Не делай другим того, чего не желаешь самому себе" - "Действую так, чтобы правило твоей деятельности посредством твоей воли стало всеобщим законом" и "Люби ближнего, как самого себя" - "Действуй так, чтобы человечество, как в твоем лице, так и в лице всякого другого всегда употреблялось тобой как цель и никогда как средство"*(380). Последователи индивидуалистической теории, основываясь на естественном законе "выживания наиболее приспособленных и сильных", боролись против идеи социальной политики государства, задача которой состояла в поддержке малоимущих и неблагополучных (Дж.С. Милль, Г. Спенсер и др.).

Г. Гроций определял государство как союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы. Философы, придерживающиеся социального направления, пытаясь преодолеть индивидуализм и этатизм, "юридизировали" социальный долг государства. Так, французские солидаристы полагали, что, для осуществления справедливости первым делом нужно установить равновесие, уравнивание в положении разных членов общества, что происходит через социальное законодательство государства:

защита женщин и детей, прогрессивные налоги на доходы и др. Весьма схожую позицию применительно к концепции социальной справедливости занимали и англосаксонские неолибералы (Г. Самуэль, Д. Ллойд Джордж), которые требовали установления равенства в исходном положении, а с этой целью - и "минимального жизненного стандарта".

Важнейшими проблемами для теоретического и философско-правового осмысления стали право на достойное человеческое существование и его взаимодействие с правом на труд. В настоящее время жизнь в самом общем смысле определяется как форма существования материи, закономерно возникающая при определенных условиях в процессе ее развития. При всем многообразии этого понятия во всех его определениях содержится термин "существование" (материи, белковых тел, мира организмов и др.). В интересующем нас контексте жизнь является формой существования человека как представителя органического мира и биологического вида. В то же время человек представляет собой единство телесно-душевно-духовных сущностей, в связи с чем его жизнь не только сводится к простому биологическому существованию, но и протекает в социальных и духовных мирах. Примечательно, что даже такой сугубо социальный термин, как бедность, определяется через термин "существование". Достаточно вспомнить классическую дефиницию "бедности", данную австрийским экономистом и философом А. Шеффле. Он определил ее "как такое состояние, при котором человек бывает не в силах собственными средствами поддерживать необходимое существование". Несогласный с ним русский ученый А.М. Горовцев рассматривал бедность как "несоответствие между потребностями и средствами их удовлетворения"*(381). При этом, очевидно, что удовлетворение этих потребностей опять же должно обеспечивать право человека на существование. Еще одно определение бедности гласит, что это - "состояние, в котором человек принужден прибегать к труду, чтобы добыть лишь средства к существованию"*(382). Отсюда видно, что такие понятия, как труд, бедность и существование человека, тесно связаны между собой и зависят друг от друга.

Как уже указывалось, жизнь - многообразное существование человека. Соответственно формализованное право на существование имеет множество аспектов. Нас интересует только его социальная сторона, т.е. бытие человека в обществе как социального существа и сущности*(383). В этом контексте ведущая роль отводится трудовому праву и праву социального обеспечения. Генетическая и органическая связь этих отраслей никем не оспаривается, как и их тесное взаимодействие с гражданским правом. Но трактуется эта связь зачастую крайне упрощенно, а по сути, неверно. В общественном сознании почти по библейской терминологии отложилось, что гражданское право породило трудовое право, а трудовое право породило право социального обеспечения. Между тем, трудовое право сформировалось на стыке гражданского и административного (полицейского) права, олицетворяя единство частных и публичных начал. Право социального обеспечения выросло из полицейского права, а именно из института "полиции благосостояния" (в части общественного призрения бедных). На его формирование большое влияние оказало трудовое право, а в некоторой части гражданское (в части социального страхования). Отсюда также проистекает единство частных и публичных отраслевых начал права социального обеспечения при ведущей роли публичных начал*(384).

У трудового права и права социального обеспечения есть объединяющие идеи. Если право на труд и право на социальное обеспечение - феномены XIX-XX вв., то идеи труда и общественного призрения имеют более чем тысячелетнюю историю и связаны с генезисом названных прав. Рискнем предположить, что эти идеи абсолютно неразрывны и лежат в основе генезиса и развития названных отраслей. В самом общем смысле эти идеи могут быть выражены следующим образом.

Во-первых, человек своим трудом зарабатывает себе средства к существованию. Это не только нормально с точки зрения права и экономики, но и соответствует человеческой морали. Именно с этим связано право на труд как основа трудового права и обоснование "указания труда" как составной части права социального обеспечения (предотвращение потери труда, помощь безработным, организация общественных работ и др.). Во-вторых, невозможность существования вызывается бездеятельностью человека или непроизводительностью его труда. Очевидно, что малолетство, старость или болезнь могут порождать нуждаемость не сами по себе, а потому, что они лишают человека возможности производительно трудиться. Людские пороки (лень, пьянство и др.) также ведут к нуждаемости, вследствие того что их носители работают непроизводительно или вовсе не

работают. С этим связана идея общественного призрения (прообраза права социального обеспечения) только тех, кто не может обеспечить себе существование своим трудом. С данной идеей коррелированы такие институты трудового права, как оплачиваемый отпуск по беременности и родам, гарантии временно нетрудоспособным, беременным и лицам с семейными обязанностями. Примечательно, что еще в дореволюционной литературе наиболее эффективным видом общественного призрения признавалась трудовая помощь. Она сводилась к указанию труда (помощи в поиске работы), организации общественных работ, подготовке к последующему труду детей и др.*(385). Данную позицию разделяют и некоторые современные ученые*(386). Она является основой идеи социального страхования на случай временной или постоянной потери способности к труду (болезнь, старость, инвалидность и др.). Ниже мы остановимся на эволюции во взаимосвязи идей труда и социального обеспечения.

Рассматривая их в историческом развитии, можно выделить четыре периода: 1) подготовительный период (до IV в. н.э.); 2) христианская эпоха (V-XIV вв.); 3) период секуляризации общественного сознания (XV - конец XIX вв.); 4) эпоха рационализма (с конца XIX в.). Подчеркнем, что речь идет прежде всего об идеях, правовое оформление которых получило развитие в основном после VI в. нашей эры. Именно к рациональной эпохе относится легализация права на труд и права на социальное обеспечение. Законодательная сторона данного процесса рассмотрена нами в предыдущих разделах.

Подготовительный период. На Древнем Востоке идея труда, а тем более, идея общественного призрения (как отрасли государственного управления) не получили должного развития. При этом идея помощи нуждающимся на Древнем Востоке существовала издавна и базировалась преимущественно на религиозной основе. Она касалась больных, старых и слабых, а также просто нуждающихся в пище. Впрочем, в Китае со времен Конфуция существовала поговорка, гласившая, что "труд - часовой добродетели". Отметим, что в конфуцианстве одним из ключевых является концепция "жэнь". Этот многозначный термин переводится на русский обычно как "человеческое начало", "милосердие", "человеколюбие", "гуманность", "совесть". Философ вплотную подошел к идее самоценности личности и констатировал потребность людей друг в друге, во взаимной помощи и солидарности. Он оставил своеобразный лекал оценки эффективности социальной политики, который применим и в наши дни: "Если государство управляется правильно, бедность и незнатность вызывают стыд. Если государство управляется неправильно, то богатство и знатность также вызывают стыд"*(387).

Отчасти в Древней Греции и почти всецело в Древнем Риме идея общественного призрения имела политическую основу. Этим мотивировались помощь увечным и старым воинам, организация общественных работ, централизованный сбор пожертвований для бедных. Все это достаточно быстро выродилось в бессистемную раздачу средств за счет казны, получившую особо уродливый характер в Спарте, а затем в Риме. Ни о какой укоренившейся идее социальной помощи говорить не приходится, а наемный труд для свободного римлянина считался делом унизительным. Это способствовало и тому, что в античную эпоху, не без основания, нищенство служило синонимом праздности и продажности. В дохристианском Риме не только бедность считалась пороком, но и подача милостыни признавалась признаком глупости или легкомыслия. Обратные примеры были большой редкостью. Так, Цицерон, размышляя о благотворительности, констатировал, что с тех пор как мир существует и до тех пор, пока он будет существовать, для всех времен и народов будет сохранять свою непреложную силу неумолимый и неизбежный закон благотворительности. Император Марк Аврелий утверждал, что "делать добро ближнему это значит делать его самому себе".

Христианская эпоха. Христианство внесло мощные импульсы идеи как труда, так и благотворительности. Непреложным считалось, что хлеб человеку должен доставаться "в поте лица своего". При этом оценка труда как наказания за грехи очень быстро была замещена его квалификацией как высшей добродетели. Христос и апостолы сами трудились, подавая пример своей пастве. Апогеем идеи труда стали слова апостола Павла: "Аще кто не хощет делати, ниже да яст". Отсюда почти дословное воспроизведение лозунга радикальными сторонниками социализма: "Кто не работает, тот не ест". Одновременно идеей благотворительности и помощи нуждающимся проникнут Ветхий завет. Поскольку главным импульсом благотворительности было спасение души, то для нее по определению не было

никаких пределов. Церковь своим высоким авторитетом придала бедности односторонне положительное значение, возведя ее, по сути, в ранг добродетели. Если для первых христиан общинная жизнь при минимальном достатке была нормой, то в дальнейшем ситуация изменилась. Когда христианская церковь стала господствующей, то она монополизировала как сбор средств, так и их распределение нуждающимся. Благотворительность стала носить беспорядочный характер, порождая нищету в еще больших размерах. Только отдельные духовные авторитеты возвысили свой голос против подобного губительного порядка вещей. Так, Василий Великий (IV в. н.э.) был категоричен: "Кто дает свои деньги первому попавшемуся бродяге, тот все равно что кидает их собакам". Это был один из первых страстных призывов к "зрячей" помощи бедным. Более подробно об этом будет сказано в разделе, посвященном социальному назначению отрасли права социального обеспечения.

Первые карательные меры против нищих были плодом политического анализа ситуации в период последних римских императоров и первых византийских базилевсов. Опасность и постоянная нестабильность содержания на средства церкви огромной армии нищих породили идею разделения нуждающихся на способных и неспособных к труду. В отношении первых, именуемых "нищими-профессионалистами", предполагалось принимать репрессивные меры, прежде всего изгонять из городов и принуждать к труду. Нетрудоспособных должна была призревать только церковь, и для них допускался сбор милостыни. Наконец, встал вопрос о месте церковного призрения. В условиях массового развития паломничества и просто бродяжничества в поисках лучшей доли богатые монастыри становились местом притяжения для масс нищих и бродяг. Это настоятельно требовало рассредоточения мест призрения бедных.

Данные идеи о связи труда и общественного призрения были реализованы в двух актах, ставших впоследствии образцами для дальнейшего законодательства. Речь идет о 80-й новелле Кодекса Юстиниана и 5-м каноне 2-го Собора в Туре 567 г. Поскольку Кодекс Юстиниана стал своеобразным прототипом правового регулирования помощи бедным, то идея о разделении нищих на трудоспособных и нетрудоспособных отразилась во всех законодательных актах вплоть до Нового времени. Согласно 80-й новелле неспособные к труду получили право нищенствовать, а затем должны были призреваться и государством. Способные к труду нищие назначались на общественные работы, отсылались к месту своего рождения. Напомним, что новеллами именуются конституции 535-565 гг., большинство из которых касалось публичного и церковного права*(388). Постановление турского Собора также имеет явно выраженное трудовое начало. Запрет скитаться по другим приходам был связан с тем, что нуждающемуся должны помогать в том месте, где он трудился, где трудились его родители и родственники. Соответственно тяжесть призрения ложилась на местный приход. Практического значения рассматриваемый канон в то время не имел, но как руководящая идея получил широкое распространение, а в законодательство был внедрен уже в следующем периоде.

Период секуляризации общественного сознания. Его начало связано с движением реформации и почти совпало с началом Нового времени. М. Лютер, а затем и его последователи отвергали нищенство, считая его одним из величайших зол, которое должно быть устранено во всем христианском мире. Бедность утратила последние черты привлекательности, а желание быть бедным приравнивалось к желанию быть больным. Протестантская трудовая этика не только признавала труд высшей добродетелью, но и определяла успехи в земной деятельности как показатель покровительства небесных сил. Надежда на вечную жизнь связывалась с успешностью земной деятельности, с усердием в труде и бережливостью*(389). В этом контексте "кровавые законы против бродяг", принимаемые повсеместно высшей властью в XV-XVI вв., приобретают несколько иной смысл. Это была не только попытка полицейскими средствами уменьшить масштабы нищеты посредством репрессий против трудоспособных нищих, но и способ "привить" последним иное отношение к труду, заставить работать за любую плату и на любых условиях. Органическим пороком этого карательного законодательства было то, что борьба против бедных сопровождалась запретом права на свободный труд, в том числе на выбор профессии, перемещение в поисках работы и др. Обратной стороной этого процесса становится обязанность государства призревать нетрудоспособных бедных (общественное призрение).

Первоначально основной задачей признавалось упорядочение частной и общественной благотворительности в совокупности с решением собственно полицейских проблем. Идея "права на помощь" или публичное призрение зародилась в Англии, но была оглашена французскими энциклопедистами. Так, Ш.Л. Монтескье (1689-1755) утверждал, что "государство должно обеспечить всем своим гражданам средства к жизни". В числе требований гражданина к государству этот французский ученый выводил обеспечение такого способа добывания средств, который "не был бы сопряжен с вредом для здоровья". В 1755 г. приверженец утопического коммунизма француз Морелли написал фразу, обычно приписываемую Д. Дидро, о том, что "всякому гражданину общество должно обеспечить занятия и средства к жизни". Вольтер (1694-1778) был сторонником помощи бедным посредством предоставления им труда (трудовой помощи). Сама идея социального страхования явилась следствием осознания опасности необеспечения рабочих на случай потери трудоспособности. Впервые на это указал французский философ-просветитель и политический деятель Ж. Кондорсе (1743-1794) еще в конце XVIII в.*(390). Английский социалист У. Годвин (1756-1836) одним из первых высказался еще в 1793 г. за право человека на существование. Стоящий на индивидуалистической позиции немецкий философ И.Г. Фихте (1762-1814), тем не менее, пришел к аналогичному выводу. В своей работе "Замкнутое торговое государство" (1800 г.) он писал: "Цель всякой человеческой деятельности иметь возможность жить... Задачей государства должно быть постепенное предоставление каждому свое"*(391). Но если для У. Годвина и его последователей государственное вмешательство было желаемым благом, то для И.Г. Фихте и приверженцев индивидуализма - необходимым злом. Социал-реформист С. Сисмонди (1773-1842) в 1819 г. в классическом труде "Новые начала политической экономии" утверждал, что заработная плата должна быть выше скудных средств существования и должна обеспечивать рабочего и в детстве, и в старости, и во время отдыха, и при временной потере трудоспособности*(392). Этот швейцарский ученый подчеркивал, что богатство является благом, распространяемым на все классы, следовательно, не равенство условий, а благополучие всех должен иметь в виду законодатель. Он считал, что в оценке социального законодательства ведущее место должен занять критерий морали. В качестве гаранта права на существование С. Сисмонди видел государство, которое "может подняться над материальным расчетом увеличения продукции, необходимой для выживания, и сравнить с ним рост потребления и достатка всех, что и должно быть целью, к которой стремится нация". Для достижения данной цели он предлагал комплекс мер: запрет труда детей, ограничение продолжительности рабочего дня, оплата предпринимателем времени болезни, безработицы, пенсии по старости и др. По сути, он обосновал идею о том, что право на труд и право на существование должны обеспечивать социальное законодательство. При проведении социальных реформ государство, по мнению ученого, не должно сковывать индивидуальной инициативы*(393).

В этой части еще более категоричным был немецкий полицеист и экономист Л. Штайна (1815-1890), который писал о том, что бедность из экономического и этического понятия превратилась в административно-правовое. "Отец" полицейского права Р. Моль считал бедность стимулятором преступности, а главным условием преодоления последней называл искоренение бедности посредством целенаправленной государственной политики. Отметим, что теоретическое и философско-правовое осмысление права на существование и права на труд осуществлялось и в дальнейшем в тесной взаимосвязи.

Примечательно, что право на труд первоначально было тождественно понятию "свобода труда". Именно в этом контексте надо понимать слова первого министра французского короля Людовика XVI А. Тюрго: "Право на труд не есть заповедная вещь, которую государь может продать, а его подданные - покупать". Этот французский государственный деятель и ученый видел связь между прибылью и издержками на рабочую силу. Как и впоследствии экономисты-классики, он считал, что заработок рабочего должен быть на уровне прожиточного минимума. Но А. Тюрго интересы общества ставил выше интересов экономики, а первые из них требуют защиты прав личности на удовлетворение потребностей. Соответственно в борьбе права на существование и права собственности первое выше*(394).

Существенный импульс развитию идеи труда и социального обеспечения дала Великая Французская революция 1789 г. Глава Комитета о нищенстве Национального собрания герцог П. Ларош-фуко-Лакур выразил это четкой фразой: "Если каждое лицо имеет

право сказать обществу: "дай мне средства к жизни", то и общество со своей стороны имеет право ответить ему "дай мне твой труд". Во Франции спустя несколько лет эти идеи были отвергнуты, и только революция 1848 г. позволила вырвать у правительства легализацию права на труд и создание национальных мастерских. Получив право на труд в этих мастерских, в них сосредоточилась свыше 100 тыс. рабочих. Отсутствие организации работ привело к хаосу, а отказ правительства от них - к вооруженному восстанию, подавленному правительственными войсками. Это был первый опыт краха упрощенного понимания права на труд, которому корреспондирует обязанность государства предоставлять оплачиваемую работу всем нуждающимся в ней. Такое было возможно, на наш взгляд, только во времена египетских фараонов или при тоталитарном режиме, когда государство является единственным работодателем. Примечательно, что Декрет Временного правительства, опубликованный 25 февраля 1848 г., содержал следующее положение: "Правительство Французской республики гарантирует рабочему существование путем предоставления ему права на труд".

Впервые концептуально право на труд обосновали французские социалисты Г. Бабеф (1760-1797) и Ш. Фурье (1772-1837). Первый из них отмечал: "Общество должно обеспечивать своим членам работу и определенную заработную плату в соответствии с ценами на все товары с тем, чтобы этой заработной платы было достаточно для приобретения продовольствия и для удовлетворения потребностей каждой семьи"*(395). В этом определении очевидна связь права на существование с правом на определенную заработную наемных работников. Великая Французская революция проходила под лозунгом "свобода, равенство, братство". Именно противоречие между свободой и равенством стало одним из главных предметов осмысления для многих социальных наук, в том числе права. Ш. Фурье доказывал, что право на существование человека в обществе должно было заменить те основные естественные права, которые он имел до образования общества.

Этот период дал нам печальный опыт смешения права на труд и права на общественное призрение на примере Англии, о чем уже упоминалось. 6 мая 1795 г. мировые судьи графства Беркшир, собравшиеся в Спинхэмленде (отсюда название закона) постановили, что в дополнение к заработной плате беднякам следует выдавать денежное пособие в соответствии со специальной шкалой, привязанной к ценам на хлеб. Таким образом, нуждающимся работникам обеспечивался минимальный доход независимо от размера заработка. Вслед за этим в 1799-1800 гг. принимается антипрофсоюзное законодательство. В итоге уровень заработной платы был понижен даже относительно прожиточного минимума, что стало, по сути, субсидированием работодателей со стороны общества. Г. Спенсер назвал это "эрзац-зарплатой", а в официальных актах фигурировал термин "денежное пособие". Вероятно, по правовой природе это было нечто среднее между компенсацией и социальной выплатой. В итоге "страшное сорокалетие" 1795-1834 гг. ознаменовалось ослаблением материальных стимулов к труду, а провозглашенное "право человека на жизнь" независимо от результатов труда означало право на нищенское существование и порождало массовый пауперизм. Пособие рабочим формировалось в основном за счет уменьшения их законных заработков и в виде налогов перекладывалось на все общество. Все это снижало заработную плату до уровня физического выживания лиц наемного труда. Отсюда невероятный рост производства при полунищем существовании широких масс работников*(396). Очевидно, что низкие заработки значительной массы работников не могут компенсироваться средствами социального обеспечения. От этого проиграют все, кроме работодателей. В этой связи современные российские реалии имеют некоторый отпечаток рассматриваемого "спинхэмленда".

Эпоха рационализма связана с повсеместной легализацией права на труд и права на социальное обеспечение, обособлением отраслей трудового права и права социального обеспечения*(397). В этот период труд оценивался большинством исследователей как высшая добродетель. Вот как писал об этом француз А. Моро-Кристоф в середине XIX в.: "Труд - это живая материя, из которой соткана жизнь; это - клетчатая ткань всего социального строя, непременное условие жизнеспособности отдельного человека и целых народов, единственный и верный источник, из которого берет свое начало и богатство богача, и улучшение состояния бедняка, и процветание целых государств и народов".

На Западе проблемы права на труд и на существование в концентрированном виде были поставлены австрийским юристом и философом А. Менгером (1841-1907)*(398). Но он

так и не дал их юридических конструкций, ограничившись в основном экономическим и социальным анализом. Он выделил у рабочих три основных экономических права: право на полный результат труда, право на существование, право на труд. Последнее А. Менгер понимал следующим образом: "В силу права на труд каждый трудоспособный гражданин, не находящий себе работы у частного предпринимателя, может требовать от государства или от общественных союзов (общин и т.п.) обыкновенной поденной работы с уплатой обычной заработной платы"*(399). В этой части А. Менгер развил учение британца В. Томсона, который еще в 20-х гг. XIX в. обосновал три теоретических положения: труду должна быть предоставлена полная свобода; весь продукт труда должен быть гарантирован производителю; обмен продуктами труда должен быть свободен.

По мнению некоторых российских ученых, на эти положения при построении своего учения опирался К. Маркс*(400).

В этой части неоспоримая заслуга принадлежит немецкому ученому Г. Еллинеку (1851-1911), который разграничивал "социальный" и "правовой" подходы к государству*(401). Он определял государство как целое единство индивидов, наделенное качествами юридического субъекта, обладающее волей и являющееся носителем права. Он поддерживал идею о самоограничении государства изданными им же правовыми нормами. Для нас наиболее интересно предложенное им деление субъективных прав на частные субъективные и публичные субъективные права. Последние включали право на положительные услуги со стороны государства. Этим подводилась правовая основа под его социально-обеспечительные функции*(402). С этим связана и проблема государственных гарантий и защиты индивидуальных социально-обеспечительных прав человека. Отметим, что российские ученые отнеслись к этой теории неоднозначно. Некоторые из них заняли позицию позитивных критиков*(403), но некоторые однозначно поддержали эту теорию*(404). Из этого следует разграничение между правами человека, которым корреспондирует пассивная обязанность государства не нарушать их (политические и гражданские права) и правами, которым корреспондирует активная обязанность государства не только защищать, но и осуществлять их. К последним относятся и социальные права человека.

Русский и американский ученый П.А. Сорокин (1889-1968) в борьбе труда и капитала предрекал победу первому, но только через расширение полноты прав на "низы". Рост прав трудовых классов виделся П.А. Сорокину "в стремлении к равенству экономических благ, проявляющемуся в постепенном повышении заработной платы, в создании союзов рабочих для борьбы за ее повышение, в страховании от безработицы, старости, болезни..."*(405).

По мнению английского ученого Т. Фауля, к концу XIX в. неимущие имели право на необходимую помощь в Швеции, Дании и Германии. Аналогичная ситуация имела место в Голландии. На уровне судебных прецедентов право требования общественного призрения закреплялось в Англии и отчасти в США. Отсюда он вывел своеобразный закон о том, что "каждое общество, достигшее известной степени цивилизации, находит решительно необходимым ради себя самого, т.е. ради удовлетворения чувства гуманности и надлежащего осуществления целей, для которых оно существует, принять меры, чтобы никто, несмотря на свою прошлую жизнь и на ее последствия, не погиб от недостатка необходимейших средств к существованию"*(406).

4.3. Философско-правовое обоснование права на существование (российская версия)

Идея права на существование "носилась в воздухе" в России, вероятно, уже на рубеже XVIII-XIX вв., впрочем, имея слабую опору в крепостной действительности. Некоторые исследователи считают, что уже у декабристов прослеживается "расширенное понимание права на жизнь"*(407), от которого совсем немного до обоснования права на существование. Но эта подготовительная интеллектуальная работа заняла почти век.

В России впервые право на существование концептуально было рассмотрено в работе философа В.С. Соловьева (1853-1900) "Оправдание добра" (1897 г.)*(408). Отметим два наиболее важных момента в ключе интересующей нас проблемы. Во-первых, выдающийся русский философ открыто выступил против славянофильской трактовки ненужности права. В

этой связи юрист П.И. Новгородцев (1866-1924) отмечал: "Юрист найдет здесь, конечно, много промахов и недосмотров, но вместе с тем он должен оценить и серьезную заслугу. Эта заслуга касается самого дорогого и ценного для всей юридической науки, а именно доверия к идее права: Нравственная задача права - смирять злые наклонности, обуздывать упорный эгоизм лиц, бороться с несправедливостью и произволом сильных, обеспечивать общее равенство и свободу"*(409). Согласно В.С. Соловьеву сущность права определялась как равновесие двух нравственных интересов - личной свободы и общего блага. "Задача права - писал Соловьев, - вовсе не в том, чтобы лежащий во зле мир обратился в Царство Божье, а только в том, чтобы он до времени не превратился в ад". Такой ад грозит человечеству с двух сторон: нарушение равновесия между личным и общественным интересом в пользу личного произвола, разрушающего общественную солидарность, грозит "жгучим адом анархий", а нарушение в пользу общественной опеки, подавляющей личность, грозит "ледяным адом деспотизма"*(410).

Во-вторых, В.С. Соловьев первым из отечественных исследователей перенес проблему социальной поддержки неимущих слоев населения из сферы морали в сферу права. По мнению Б.А. Кистяковского, он сделал это последовательнее и убедительнее, чем даже его сторонники - профессиональные юристы. Само государство виделось русскому философу В.С. Соловьеву как "собирательно-организованная жалость", в связи с чем должна была решаться проблема обеспечения каждому материальных средств к достойному существованию и развитию не в силу жалости, а "в силу самой природы правовой организации"*(411). В.С. Соловьев впервые в нашей литературе использовал понятие "право на достойное существование", объект этого права он определял в виде требования "чтобы всякий человек имел не только обеспечение средствами к существованию (т.е. одежду, жилище с теплом и воздухом) и достаточный физический отдых, ... но чтобы он также мог пользоваться и досугом для своего духовного совершенствования"*(412). "Экономическая задача государства, действующего по мотиву жалости, - писал Соловьев, - состоит в том, чтобы принудительно обеспечить каждому известную минимальную степень материального благосостояния как необходимое условие для достойного человеческого существования"*(413).

Б.Н. Чичерин (1828-1904) был представителем "старого либерализма", неогегельянцем, но, тем не менее, вместе с В.С. Соловьевым его можно считать основателем течения "возрожденного естественного права"*(414). По рассматриваемой нами проблеме наиболее интересны следующие положения его учения. Во-первых, необходимо равенство всех перед законом и отношение к каждому человеку как к цели, а не как к средству. Во-вторых, закон может и должен устанавливать для "осуществления общего блага" некоторые ограничения, границы договорной свободы. В-третьих, во имя осуществления общего блага государство должно помогать тем лицам, которые в силу различных обстоятельств не могут помочь себе сами. Этим Б.Н. Чичерин в принципе признавал необходимость существования системы социального обеспечения. Конечно, как последовательный либерал старой школы, он считал, что помощь неимущим должна осуществляться через систему благотворительности, побудительным мотивом которой должна стать любовь, а не право. Только если благотворительности окажется недостаточно, то помощь должна оказываться государством. Но в обоих случаях это будет не нарушение, а восполнение права*(415). Чичерин трактует равенство как формальное юридическое равенство. С этих позиций он критикует социалистические идеи и предсказывает, что фактическое (материальное) равенство, провозглашенное социалистами, неизбежно ведет к полному подавлению человеческой свободы, к обобществлению имуществ, к обязательному для всех труду, к деспотизму масс*(416). Эти слова оказались пророческими. При победившем социализме в России в условиях партийно-классовой диктатуры исключалась любая идея общего блага в его значении одновременно с защитой блага каждого. Правовое значение общего блага состоит в правовом компромиссе, который достигается не за счет отказа от различий в частных интересах, не путем подчинения частных интересов другим или особой воле общества, государства, а посредством соучастия всех этих частных воль и интересов в формировании общей воли, общих интересов (общей правовой нормы)*(417). Марксистско-ленинское определение коммунистического коллективизма означало подчинение интересов частных лиц общественным интересам (советского общества, социалистического государства, трудового коллектива и т.д.). В 60-70-х гг. XX в. в более мягких формулировках

вещали о "гармоничном сочетании общественных и личных интересов советских граждан".

Постановка проблемы о праве человека на существование в российской юридической науке связана с именами П.И. Новгородцева и известного теоретика права и цивилиста И.А. Покровского (1868-1920)*(418).

П.И. Новгородцев вслед за В.С. Соловьевым подчеркивал юридическое значение права на достойное человеческое существование. Он обосновывал необходимость признания в законе права именно на достойное человеческое существование, отмечая, что в каждом обществе, в каждом положении есть свой уровень жизни, который считается нормой, и есть предел, за которым начинается недопустимая крайность. При этом он выводил из признания права на достойное человеческое существование конкретные юридические последствия в виде права на труд, права на обеспечение на случай болезни, неспособности к труду и старости, обязательное общественное и государственное призрение беспомощных и неспособных к труду, широкое допущение профсоюзов*(419).

И.А. Покровский также ратовал за признание права на существование, полагал, что это право должно быть обеспечено обязанностями государства. Однако И.А.Покровский не соглашался с широкой трактовкой содержания права на существование, т.к., по его мнению, достойное человеческое существование является слишком растяжимой и неопределенной категорией. Он полагал, что право на существование государство должно признавать за каждым в смысле обеспечения так называемых необходимых условий его существования, это минимум того, что государство в настоящий момент должно обеспечить человеку, - общепризнанный уровень того, что государство должно взять на себя. По мнению ученого, право на существование имеют две категории лиц, которые сами себя содержать не могут: 1) нетрудоспособные лица (дети, инвалиды, старики, больные); 2) трудоспособные на случай отсутствия работы. В отношении трудоспособных лиц обязанность государства принимает особую форму: или содержи, или дай работу. Если государство обеспечит работой, его обязанность содержания (социального обеспечения) прекращается*(420). И.А. Покровский также считал, что одной из существенных поправок в учение П.И. Новгородцева является исключение из содержания права на существование прав на труд, на рабочее страхование и иных. В точном юридическом смысле он рассматривал право на существование как право требовать от государства обеспечения только необходимых условий существования. И.А. Покровский своевременно обратил внимание на достаточно странную ситуацию, когда практически все ученые и практики соглашаются в том, что государство обязано в силу нравственных побуждений предоставить каждому нуждающемуся минимум средств к существованию, и спор идет только о том, как это лучше сделать. При этом также практически единодушно отрицается наличие у работника права на получение такого минимума средств. Помощь нуждающимся бедным выступало лишь средством, а целью системы призрения признавалось обеспечение защиты общества. Почти правилом был моральный предрассудок, согласно которому имеющий субъективное право на помощь от государства бедняк потеряет всякий интерес к работе и превратится в государственного нахлебника. В более мягких выражениях это опасение разделяли отечественные ученые - административисты А.М. Горовцев и И.Т. Тарасов (1849-1929)*(421). В соответствии с этим у государства есть обязанность "спасать от голодной смерти" (оказывать призрение), но у отдельного лица нет права "быть спасенным от голодной смерти" (требовать себе помощи). И.А. Покровский в этой связи провел параллель с юридической защитой животных, мучить которых не разрешается из соображений "общественного блага". Отсюда отношение к государственной обязанности по социальному обеспечению как к государственной благотворительности и определение размеров социальных ассигнований не из действительных нужд, а из состояния финансов. Все это делает возможность смерти отдельного лица от голода не только фактически, но и юридически вполне мыслимой*(422).

Между тем И.А. Покровский не определяет характер этого права на существование, предлагая относить его к сфере частного права. В этой связи вполне обоснованна критика позиции этого цивилиста, который даже не вспомнил о публичных субъективных правах (концепция Г. Еллинека), слишком противопоставлял частное (децентрализованное) и публичное (централизованное) право. Б.А. Кистяковский по этому поводу писал, что односторонний цивилистический взгляд И.А. Покровского способствовал тому, что он не заметил нарастающих процессов децентрализации в публичном праве и все более усиливающееся проникновение публичных норм в частное право. По мнению Б.А.

Кистяковского, два названных известных русских ученых поставленную ими проблему в целом не разрешили*(423).

Вместе с тем заслугой П.И. Новгородцева и И.А. Покровского являются следующие обоснованные ими принципиальные положения. Во-первых, от государства требуется не только устранение юридических препятствий к устранению свободы, но и доставление материальной возможности для наилучшего проявления свободы. Во-вторых, пользование свободой может быть парализовано недостатком средств. В этой связи социальное и фабричное законодательство - это забота об известной части общества, нуждающейся в помощи, работа, восполняющая недостаток средств "в неравном состязании труда с капиталом"*(424). В-третьих, помощь нуждающимся является обязанностью государства, и у первых есть на нее право, опирающееся не на милость и человеколюбие, а на законодательство, которое должно быть принято. Здесь ясно и недвусмысленно выражена основная идея права социального обеспечения. Характерна последняя фраза статьи И.А. Покровского, которая очень часто повторялась в нашей не столь давней истории: "Так дальше жить нельзя!"

Своеобразный итог дискуссии подвел Б.А. Кистяковский, который ратовал за справедливое решение социального вопроса и защиту неимущих на основе христианских представлений об осуществлении солидарности интересов людей. Он видел в продвижении к реализации принципа солидарности и возрастание социальных функций государства в следующем: страхование различного рода (по болезни, от несчастных случаев на производстве, по инвалидности, по старости) при усиливающейся роли государства. При этом страхование должно носить публично-правовой характер. На очереди оказывалось страхование от безработицы и законодательное признание субъективного публичного права на труд. Достойное человеческое существование он предлагал считать критерием для разграничения индивидуального и общего интереса, субъективного и объективного права*(425). Либерально-социалистические взгляды в то время развивали и другие мыслители, в основном "легальные марксисты".

В советский период при государственном социальном обеспечении даже постановка вопроса о праве на существование выглядела бы весьма странной, т.к. конституционные гарантии на все виды социального обеспечения формально снимали этот вопрос. Между тем, и в тот период жизнь значительной части населения (пенсионеров, инвалидов, многодетных семей и др.) сложно было назвать достойной, хотя голодная смерть никому и не грозила. Очевидно, что право на существование в настоящее время имеет два аспекта, прямо выходящих на проблемы действующего законодательства. Во-первых, это - право работающего по трудовому договору лица на заработную плату, обеспечивающую реальный прожиточный минимум. Во-вторых, право лица, утратившего работу или заработок, на социальное обеспечение, отвечающее международным стандартам. Важнейший из них - размер пенсии по возрасту в объеме не менее 40% заработка.

Вопрос о необходимости социальной ориентированности государства, постепенном гарантировании права на существование признается международным сообществом. Трудности, стоящие перед социально ориентированным государством, связаны с тем, что оно должно соблюдать баланс между свободной рыночной экономикой и определенными способами воздействия на распределительные процессы в духе справедливости, "выравнивания социальных неравенств", обеспечения всем гражданам минимальных средств к существованию. Отказываясь от роли "ночного сторожа" и стремясь обеспечить всем гражданам достойный уровень жизни, государство не должно переступать черту, за которой начинается грубое вмешательство в экономику, подавление инициативы и свободы предпринимательства. Поэтому правовое и социальное государство - это не антитезы, а диалектика развития государства, признающего приоритет прав человека и определяющего в соответствии с этим формы и методы своей деятельности.

Глава 5. Социология права социального обеспечения

5.1. Истоки: социологическая школа права и солидаризм

Особое место в становлении социологической школы (социологический позитивизм) в правоведении занимают русские дореволюционные юристы (М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев и др.). Б.А. Кистяковский по этому поводу писал, что "русский научный мир может гордиться тем, что именно в русской научной юридической литературе раньше других было выдвинуто требование изучать право как социальное явление, ... брать право в его осуществлении или в его воплощении в социальный факт ... в его воплощении в правовых отношениях"*(426). Если теория права (догматика права) изучает позитивное содержание норма права, то социология права видит это право в реальности, исследует социальные причины и факторы, обусловливающие появление этих норм и влияющих на их практическое применение.

Социологическое осмысление отношений труда и капитала в широком контексте вывело француза О. Конта (1798-1857) и англичанина Г. Спенсера (1820-1903) на феномен взаимодействия названных факторов и необходимость его правового упорядочения*(427). Последний из них оставил известные рассуждения "О нравственном значении благотворительности", где не отрицал необходимости публичной благотворительности при недостаточности ее частной и общинной составляющей. Но наибольшее значение для развития науки права социального обеспечения, как и трудового права, имели работы французского социолога Э. Дюркгейма (1858-1917), особенно его публикация, посвященная разделению труда*(428). Начнем с того, что там была сформулирована главная тема его исследования: взаимоотношение личности и коллектива. На первый план в этой части выходит категория солидарности, которая делилась на механическую возникающую вследствие сходства, и органическую, созданную вследствие дифференциации и сплачивающую коллектив. В рамках последней было не только возможно, но и необходимо социальное обеспечение не в качестве благотворительной подачки, а в виде проявления свойства реально сложившейся органической солидарности. Подробнее об этом будет сказано в дальнейшем. Э. Дюркгейм стал одним из первых ученых, который считал возникновение права социального обеспечения закономерным и неизбежным этапом общественного развития.

Трудно переоценить влияние на развитие социальных наук в России учения немецкого социолога и историка М. Вебера (1864-1920). С его трудами были знакомы и русские юристы*(429). Особая восприимчивость к его научному наследию в России связана с тем, что он принципиально не отрицал исторического материализма и всего марксистского учения, был сторонником авторитетного в России вначале XX в. неокантианства и совмещал приверженность гуманизму с государственничеством. К тому же в 1906 г. он опубликовал две статьи о России: "К положению буржуазной демократии в России" и "Переход России к мнимому конституционализму". Его труды печатались и в первые послереволюционные годы*(430), а с 90-х гг. прошлого века опять наблюдается настоящий "веберовский ренессанс"*(431).

"Понимающая социология" М. Вебера предполагала рассмотрение поведения личности постольку, поскольку личность вкладывает в свои действия определенный смысл. С этим связана одна из центральных методологических категорий - "социальное действие". В отличие от Э. Дюркгейма он считал, что любой коллектив можно рассматривать как производное от составляющих его индивидов. Эти коллективы для М. Вебера представляли собой не самостоятельные реальности, а способы организации действия отдельных индивидов. Социальная поддержка бедных, нетрудоспособных и иных нуждающихся лиц как раз и относится к категории социального действия, свободного волевого действия индивида, осознающего не только личные, но и общественные интересы. В свою очередь, реализация общественных интересов в конечном счете соответствует интересам каждой социализированной личности.

Еще одним понятием в социологической системе М. Вебера, напрямую касающимся проблем трудового и социального права, является целерациональное поведение. В самом общем смысле его можно было приравнять к правильно-рациональному (идеально-типичному), которое было характерно для экономической сферы. Отсюда следует вывод о том, что законодатель должен закреплять только типичные общественные отношения, а индивидуальный уровень должен регулироваться в рамках договоров и иных соглашений. При этом веберовская категория "ориентация на другого" явно заимствована автором, юристом по образованию, из правоведения и производна от одного из ключевых его понятий

- признание (права, свободы и др.). Данная ориентация переводит социально-обеспечительные функции государства сначала в категорию рационального поведения, а затем и в категорию публичных юридических обязанностей. Личная "ориентация на другого", как правило, зависит от воли субъекта, если ее направленность императивно не определена государством в законодательном порядке с учетом демократических процедур. Иначе говоря, "социальное действие" подразумевает активное поведение, обоснованное социальными интересами, а "ориентация на другого" предполагает еще и воздержание от препятствования в реализации субъектом его социальных прав. Очевидно, что отсюда следует прямой вывод о существовании социально-обеспечительных правоотношений.

Во многом благодаря нарождающейся социологической науке были преодолены многие стереотипы, мешающие развитию права социального обеспечения. До конца XIX в. в широких слоях населения считалось, что прекращение трудовой деятельности в силу возраста, болезни или производственной травмы является неизбежной причиной ухудшения материального положения: бедный рабочий становится нищим, мелкий предприниматель беднеет и даже богатый человек, зарабатывающий часть средств своим трудом, начинает вести более экономную жизнь. Единственной страховкой от этого являются личные сбережения, богатое наследство, помощь родственников и др. То же самое можно сказать и о безработице, которая считалась следствием недостаточной распорядительности или низких деловых качеств самого работника. Соответственно и впадение безработного в бедность считалось едва ли не нормой. В противовес этому было доказано, что даже при потере трудоспособности в силу возраста или по другим объективным причинам (несчастный случай, профессиональное заболевание) работнику должны быть сохранены определенное материальное содержание и некоторый статус в соответствии с его предшествующей трудовой деятельностью и заслугами перед обществом. С этим связано обоснование идеи пенсионного страхования, а также страхования профессиональных рисков и потери кормильца. Безработица во многом вследствие социологических обобщений была определена в качестве неизбежной спутницы капиталистической рыночной экономики, а безработные могли в большинстве своем приобретать этот статус без личной вины и независимо от правового статуса. Этим среди прочего обосновывалась необходимость страхования безработицы. Значительная заслуга в ломке этих стереотипов принадлежит представителям учения солидаристов.

Термин "солидарность" был не новым в научной литературе. Его использовали экономисты Д. Кэри, Ж.Б. Сей, Ф. Бастиа, социологи и философы П. Леру, О. Конт и др. Ф. Бастиа (1801-1850) являлся одним из авторов теории гармонизации интересов труда и капитала, продолжая развитие теории согласования интересов Д. Кэри. Согласно этой теории при неограниченно свободной конкуренции все законные интересы участников рыночных отношений согласуются между собой. Это подводило обоснование под экономическую выгодность помощи бедным посредством предоставления им труда. Иначе говоря, солидарность бедных с богатыми должна иметь позитивные последствия не только для первых, но и для вторых. Такая идея в целом достаточно примитивна, но имеет и рациональное зерно: благотворительные пожертвования, фонды добровольного страхования и т.д. должны к всеобщей выгоде поощряться государством, в том числе через систему налогообложения.

Как уже указывалось, у другого французского социолога Э. Дюркгейма солидарность стала центральным понятием и приобрела расширенное значение. Этот социолог отстаивал идею, согласно которой индивид возникает из общества, а не общество из индивидов. Отсюда - приоритет целого перед частями и несводимость социальных систем к сложению составляющих их элементов. Э. Дюркгейм прямо вышел на юридические феномены, которые он считал симптомами проявления сознания. Он выделял два вида права: репрессивное (карающее за ошибки и преступления) и реститутивное (возвращающее предметы в состояние, при котором была совершена ошибка). К последнему относилось и зарождающееся право социального обеспечения, цель которого заключалась в организации кооперации между индивидами, возвращении к активной общественной жизни "выпавших" из нее индивидов*(432). При этом он не отрицал, что в обществе все большую роль играют свободно заключенные договоры между индивидами, и как будто соглашался с классической формулой "от статута к соглашению". Но Э. Дюркгейм утверждал, что межиндивидуальные договоры заключаются в социальном контексте, непосредственно неопределяемом

индивидами. Сфера договора - разделение труда посредством дифференциации. Контракт заключается индивидами, но его рамки устанавливаются законодательством, отражающим понимание того, что в глобальном обществе считается справедливым, а что - несправедливым. Это была практически готовая концепция солидаризма, которая в трактовке Л. Буржуа, Ш. Бенуа и Л. Дюги оказала огромное воздействие на формирующееся право социального обеспечения. Отсюда выводится и "солидарность поколений", которая и сейчас служит идеологическим обоснованием права социального обеспечения: взрослое работающее население содержит нетрудоспособных (инвалидов, больных, стариков, малолетних сирот) и обеспечивает детей, а по достижении старческого возраста или более раннего наступления нетрудоспособности у каждого есть право в силу солидарности на помощь либо от подросших детей, либо от других трудоспособных лиц. Пенсионирование по старости прямо опирается на идеологию "солидарности поколений".

Основателем "солидаризма" можно считать также и французского ученого и политического деятеля Л. Буржуа*(433). Он провозгласил, что солидарность - "новая идея, являющаяся указателем эволюции всеобщей мысли"*(434). Ученый выводил социальные обязательства из так называемых мнимых договоров и мнимых деликтов и пришел к юридическому характеру "социального долга"*(435). По сути, Л. Буржуа провозглашал необходимость коренной реформы всей социальной системы общества. При этом социальное обеспечение уже не только виделось моральным долгом граждан и их объединений, но и могло считаться юридической обязанностью государства. Эту идею с разных сторон развивали и другие авторы (С. Бугле, Ш. Бенуа, Ш. Жид и др.). Но только французский юрист и социолог Л. Дюги (1854-1928), стоявший особняком от других приверженцев этой теории, констатировал особые обязанности государства по доставлению гражданам средств к существованию как проявление объективного права. Популярность этого ученого в России была велика*(436). Многие положения его теории вызывали у отечественных ученых вопросы и возражения. Например, свою идею солидарности он выводил только из исторических фактов, а это релятивизм. У этой теории было слабое философское обоснование. К тому же Л. Дюги практически отрицал субъективное право, выводя его из юридических обязанностей, а также не признавал деления права на частное и публичное.

Право, по мнению французского ученого, непосредственно вытекает из общественной солидарности, в силу чего оно стоит над государством и обязательно для него. Главное в его концепции - понимание права как общего порядка, основанного на интересах и солидарности людей. Особую ценность имеет то, что Л. Дюги непосредственно распространял свою теорию на проблемы права социального обеспечения (доставление государством любому гражданину средств не ниже прожиточного минимума, государственная система пенсий, пособий и др.). Одними из основных его теоретических положений являлись вывод о связанности государства правом и введение идеи солидарности в понятийный аппарат правовой науки. П.И. Новгородцев охарактеризовал их как несомненный шаг вперед*(437).

Одним из центральных пунктов теории Л. Дюги было предпочтение солидарности перед крайним индивидуализмом именно с точки зрения эффективности правового регулирования общественных отношений: индивидуализм может утверждать только моральную обязанность оказывать помощь, доставлять образование, обеспечивать труд, тогда как солидарность дает для этих обязательств юридическое основание*(438). Эта теория и сейчас остается в арсенале социологической и юридической науки*(439).

В XX в. социологические методы изучения права получили дальнейшее развитие и широкое распространение в странах Западной Европы и США (Р. Паунд, Б. Кардозо, К. Левеллин и др.). Особенно это касается стран с англосаксонской системой права, выраженного не только в нормативных актах (положительном, позитивном праве), но и в прецедентах, правовых обычаях и др. В рамках этого метода право и судебные решения (правоприменительная практика) рассматриваются через установление баланса между конфликтующими интересами. Как уже указывалось, Р. Паундом (1870-1964) была выведена конструкция "позитивные естественные права человека". Этот американский ученый разделял все общественные интересы, учитываемые правопорядком, на индивидуальные, публичные и социальные*(440). На этом он обосновывал свою идею социального управления посредством права. Одним из методов такого управления был метод оценки притязаний с позиций цивилизованных правовых постулатов, применяемых с учетом

обстоятельств места и времени. Таким образом, он постулировал притязание наемного работника на сохранение рабочего места посредством права, а также то, что бремя ответственности за использование наемного труда несет тот, в чьих интересах эта деятельность осуществляется. Следовательно, за "износ" людских ресурсов несет ответственность работодатель. Из постулируемых требований естественного права Р. Паунд выводил требования социально-обеспечительного законодательства о компенсациях за причиненный работнику вред*(441). Аналогичной позиции придерживался другой американский юрист, председатель Верховного Суда США О. Холмс (1841-1935). Он при рассмотрении конкретных трудовых дел, связанных с правом на забастовку в связи с тяжелыми условиями труда и социальной ущербностью положения рабочих, провозгласил приоритет естественных прав над позитивными правами. Но это касалось только судебного прецедента, который сам выступал в качестве источника права. По его мнению, "когда следует учитывать благополучие будущих поколений, то о законодательстве можно вообще позабыть"*(442).

В советской юридической науке при господстве нормативистской (позитивистской) концепции права социологические аспекты его изучения, по сути, игнорировались. Лишь в 70-80-е гг. XX в. исследовательские методы, в первую очередь отраслевых юридических наук, стали пополняться социально-правовыми исследованиями, нацеленными на изучение социальной обусловленности права, эффективности правовых норм и институтов. Социология права в виде определенного направления изучения действия права при помощи комплексных конкретно-социологических исследований была представлена на уровне как общей теории права, так отраслевых юридических наук. В рамках теории права и отраслевых юридических наук изучались механизм социального действия норм советского права, их эффективность, внешняя среда, условия их применения*(443).

Л.С. Явич утверждал, что марксистская социология появилась раньше, чем наметилось увлечение социологией в буржуазной юриспруденции. Это обусловлено тем, что для марксистской правовой мысли всегда было характерным стремление связывать право с реальными жизненными отношениями*(444). Подчеркнем, что важнейшей особенностью марксистского понимания права являлась его обусловленность экономическими отношениями, определяющей ролью по отношению к праву экономического базиса*(445).

Социология права и политология права - взаимосвязанные социальные науки. Более того, известный русско-американский социолог П.А. Сорокин считал социальную политику государства разделом социологии и охарактеризовал эту политику так: "формулировка рецептов, указание средств, пользуясь которыми, можно и должно достичь цели улучшения общественной жизни человека. Иначе социальную политику можно назвать социальной медициной или учением о счастье"*(446).

В СССР политология, так же как и социология, долгое время причислялись к буржуазным наукам и подменялись историческим материализмом как частью марксистско-ленинской философии. О политике исходя из греческого происхождения термина говорят как об искусстве управления государством. Одна из основных функций государства - социальная. В сфере социальной политики государства огромное число социальных проблем: бедность, содержание нетрудоспособных членов общества, преступность и др. Основная цель социальной политики государства - обеспечение достойного уровня жизни населения, достижение социального мира. Еще древние мыслители считали главной целью государства - достижение общего блага всех членов общества. Так, Аристотель утверждал, что политика - это наука о высшем благе человека и государства-полиса.

В советской литературе по праву социального обеспечения красной нитью проходили постулаты о роли социалистического государства (вначале пролетарского, затем общенародного) в реализации поставленных КПСС задач по дальнейшему повышению благосостояния советских людей, улучшению их труда и быта, значительному прогрессу здравоохранения, образования, культуры - всему, что способствует формированию нового человека - строителя коммунизма, всестороннему развитию личности, совершенствованию социалистического образа жизни.

Нашими современными исследователями отмечается, что к настоящему времени российской наукой не рассмотрена комплексно роль права в обеспечении современной социальной политики государства. В этой связи в теории права социального обеспечения авторы обращаются к проблемам научно-правовых основ социальной политики Российской

Федерации, задачам становления российского социального законодательства и права социального обеспечения в условиях рыночной экономики*(447).

5.2. Предпосылки формирования науки права социального обеспечения: социологический обзор

Феномен научного осмысления и социологического анализа социально-обеспечительной проблематики уходит корнями в древность*(448). Но непосредственное формирование этой отрасли и науки началось только после того, как ее проблематика была перенесена из сферы философии, социологии, морали и экономики в сферу права. Вместе с тем именно социологическое осмысление общественно- экономических проблем стало своеобразным пусковым механизмом для формирования науки и отрасли права социального обеспечения. Нас будут интересовать прежде всего такие общественные дискуссии, которые напрямую выходят на социально-обеспечительную проблематику: о возможности и необходимости помощи бедным, о допустимости вмешательства государства в социальную сферу, о нужности социально-страховых механизмов и их эффективности, о соотношении безработицы и полной занятости с экономической эффективностью, о роли рыночных механизмов в социальной сфере. Все они в той или иной мере выходят на глобальный вопрос: соотношение социальных и рыночных механизмов регулирования общественной жизни, согласование интересов общества и экономики, труда и капитала, богатых и бедных.

Отметим, что любая наука, рассматривающая деятельность людей, по определению пересекается с другими гуманитарными науками. "Совокупность наук никогда не имела логичной структуры, она похоже скорее на тропический лес, чем на здание, возведенное по плану. Индивиды и группы следовали за своими лидерами, разрабатывали методы, увлекались своими проблемами, пересекались с исследованиями в других странах. В результате границы большинства наук непрерывно сдвигались и бесполезно определять их исходя из предмета и метода"*(449). В этой части наибольшую роль играла политическая экономия, в рамках которой оформилась идея социального страхования. Но при этом в центре внимания оказывались взаимное влияние этих областей общественной жизни и научного знания, их социологическое пересечение.

Как нам представляется, говорить о формировании науки права социального обеспечения до того, как относительно четко обособился ее объект, малопродуктивно. Безусловно, о предпосылках говорить можно и нужно, но о начале формирования все-таки преждевременно. Между тем, как юристы*(450), так и экономисты*(451) и историки*(452) связывают возникновение относительно обширного класса (слоя) наемных работников, для которых потеря работы или заработка стала главным социальным риском, только с XIII-XIV вв. Это в целом соответствует общему контексту развития производительных сил в Средние века и выделению в этом процессе так называемого третьего скачка (середина XIV-XV вв.). С этим периодом связано и зарождение науки в Западной Европе, которая имела преимущественно экспериментальный характер и основывалась на опыте*(453). Выдающийся французский социолог Ф. Бродель, анализируя историю через концепцию длительной временной протяженности именно через XIV в., провел границу в экономическом развитии и организации труда*(454). Такая периодизация является общепризнанной учеными-экономистами*(455). Закат корпоративной и цеховой организации средневековой экономики также существенно повлиял на возникновение права социального обеспечения.

Первыми исследователями проблем, связанных с правовым регулированием данного вида отношений, стали специалисты в сфере экономики. Уточним, что разделение экономики и права до XIX в. было нежестким. Так, специалисты по налоговому праву, а впоследствии по социальному страхованию, традиционно относились к числу ученых-экономистов. Некоторые из них начали осуществлять социологические исследования.

Органическая связь политэкономии и права была обеспечена сразу несколькими факторами. Большинство первых ученых-экономистов были по образованию юристами. Это А. Смит, его учитель Ф. Хатчесон, Д. Стюарт, К. Маркс, а впоследствии Й. Шумпетер и многие другие. Кроме того, имели юридическое образование многие ученые-универсалы, внесшие существенный вклад в развитие различных гуманитарных наук, прежде всего социологии: И. Бентам, М. Вебер, Т. Гоббс, Г. Гроций, Д. Локк и др. В России эта тенденция была выражена

не менее ярко. Практически все русские экономисты, затрагивавшие проблемы права социального обеспечения, имели юридическое образование. Это Н.Х. Бунге, А.Н. Миклашевский, И.Х. Озеров, П.А. Никольский, И.И. Янжул, В.Г. Яроцкий и др. Даже само их отнесение к профессиональной группе только экономистов до определенной степени условно. Многие из них вели университетские курсы финансового и административного (полицейского) права, были авторами монографий и учебных пособий по данным дисциплинам. Изучаемые в рамках политической экономии проблемы и ее категориальный аппарат в значительной части совпадали с проблемами и категориями права социального обеспечения (бедность, безработица, социальные риски и их страхование др.) Естественно, что ракурс изучения был и остается различным.

Литература по истории экономической мысли достаточно обширна*(456). Но совершенно особое место занимает фундаментальное экономико-социологическое исследование австрийского экономиста Й. Шумпетера*(457). Первые исследования описательного характера появились, вероятно, в XIII в. Это Книга о принципах управления Э. Колонны, работа "О наилучшем управлении общими делами" Ф. Петрарки. Конечно, в этих и последующих работах интересующие нас проблемы не только не были разрешены, но даже и не были поставлены. Это было скорее накопление эмпирического материала, определение подходов к названной проблеме. Например, итальянский герцог Д. Карафа (1406-1487) еще в 70-е гг. XV в. в работе "О помехах правлению и добрым принципам" определил труд как главный источник богатства и предостерегал против его излишнего угнетения. Английский мыслитель Т. Гоббс (1588-1679) был одним из первых, кто достаточно четко определил труд как товар, подлежащий в таком качестве обмену. Его соотечественник Д. Локк (1632-1704) даже само понятие "частная собственность" выводил из прав человека на свою личность, включая право на свой труд и его результаты. Он стал автором идеи трудового обучения малолетних как вида социальной помощи. Д. Локк видел связь между ценностью рабочей силы и издержками на содержание рабочих, что открывало путь к осмыслению "мертвых издержек" производства (на выплаты инвалидам, обучение малолетних и др.).

В той или иной мере вопросы труда и его обеспечения затрагивались в XVII-XVIII вв. в работах испанцев П.Ф. Наваретта, Ф.М. де ла Мата, немцев Ф.Л. фон Зеккендорфа, И.Г. фон Юсти. Последние двое отрицательно относились к цеховой организации производства, выступали за большую свободу труда и всеобщую занятость. И.Г.фон Юсти (1717-1771), один из первых ученых-административистов, считал, что правительство должно не только обеспечивать свободу конкуренции, но и принимать меры по борьбе с безработицей. Он заложил основы понимания административного права в широком смысле.

Первыми, кто осознал, что вынужденная безработица и бедность являются следствием какого-то порока в системе организации труда и что его надо преодолеть, были английские квакеры. Они и стали первыми исследователями данной проблемы. Еще в 1650 г. Г. Робинсон предложил создать службу поиска и найма. Десятью годами позднее Т. Лоусон предложил создать биржу труда - в смысле современных государственных агентств занятости. После "славной революции" (1688 г.) еще один квакер Д. Беллерс выдвинул идею учредить "коллегии труда", построенные на принципе обмена трудовыми услугами бедняков. По сути, предлагалась организация ассоциаций бедняков, которые своим трудом могли не только обеспечивать свое существование, но и получать некоторую прибыль. На этой идее трудовой самопомощи были основаны впоследствии Союзные поселки Р. Оуэна, о чем будет сказано в дальнейшем. Но если целью проекта Д. Беллерса было самообеспечение бедняков и безработных, то при его реализации предприниматели имели в виду прежде всего прибыль. Как уже указывалось, в 1697 г. Д. Кэри учредил Бристольскую корпорацию помощи бедным, но она оказалась делом неприбыльным и вскоре была закрыта. В 1696 г. Д. Локк предложил систему "труд в счет налога", согласно которой сельских бедняков должны были распределять среди местных налогоплательщиков, чтобы они выполняли работу сообразно суммам, вносимым последними. Отсюда берет истоки система "рабочих на подхвате", санкционированная Актом Гилберта (1782 г.). Порочная идея о возможности "делать деньги" на использовании труда бедных начала проникать в экономическое сознание, как и идея о пагубности помощи бедным*(458).

В этой части показателен памфлет талантливого писателя и журналиста, но беспринципного политика Д. Дефо (1660-1731) (автор "Робинзона Крузо") "Милостыня не есть благотворительность, а обеспечение работой неимущих - пагуба для нации" (1704 г.),

где были затронуты глубинные проблемы экономики. Он утверждал, что если бедняк будет получать пособие, то он не будет работать за плату; использование же их для производства товаров в государственных заведениях лишь увеличит безработицу в частном секторе. Д. Дефо вывел своеобразную дилемму, согласно которой притупление жала голода тормозит производство и таким образом только порождает нужду. Работа для бедных представлялась ему вредом для нации, так как создание товаров за счет общих средств приводит к их избытку и разорению частных предпринимателей. В этом же духе была написана Басня о пчелах доктора Б. Мандевиля (1670-1733), повествующая о развращенных пчелах, чье общество процветает только потому, что в нем поощряются порок и мотовство. Впрочем, автор басни ограничился поверхностным морализаторством о пользе жизни за свой счет. Но общую проблему допустимости и продуктивности траты общественных средств на помощь бедным оба автора обрисовали достаточно рельефно. Нужны были новые идеи и подходы к обеспечению нуждаемости, и они появились*(459).

Отметим, что достаточно подробно идея обязательного социального страхования начала разрабатываться также в конце XVIII в. По мнению экономиста П. Розанваллона, приоритет в этой части принадлежит французскому мыслителю Клавьеру, автору Проекта относительно введения пожизненного страхования (1788 г.). Клавьер считал, что социальное страхование лиц наемного труда позволит им обезопаситься от несчастных обстоятельств, не повредив промышленности и индивидуальной активности. Такому страхованию предлагалось придать публичный характер в рамках нормативных актов и под контролем правительства. Было справедливо указано на последствия введения системы социального страхования: сближение людей различных классов и сокращение масштабов нищеты*(460). Точку зрения о приоритете французского мыслителя разделяет В.Д. Роик*(461).

Британский экономист Д. Ванкувер в книге "Исследование причин и следствий бедности" (1796 г.) предложил организовать особые сберегательные кассы, подобные "дружеским обществам" (о них речь уже шла), но только с обязательным участием в них определенных категорий населения. Эти кассы должны были выплачивать своим участникам деньги на лечение, погребение, пенсии инвалидам, старикам, вдовам, сиротам, поддерживать безработных. Д. Ванкувер разработал проект организации обязательных касс, по которому работодатель также был обязан платить определенные взносы, которые, однако, могли им вычитаться из заработка работников. Приоритет этого ученого, как и ряда других его британских коллег, в обосновании и защите идеи обязательного социального страхования признавался российскими исследователями (В.Г. Яроцкий, Н.А. Вигдорчик и др.)*(462). Впрочем, идея социального страхования в то время не была востребована. Господствующая индивидуалистическая доктрина основывалась на личной ответственности каждого за свое благополучие, а единственными достойными средствами его поддержания при наступлении страхового случая считались личные сбережения и индивидуальное добровольное страхование.

На развитие социальной политики государства и социального законодательства значительное влияние оказывали три основные социально-политические доктрины: консерватизм, либерализм и социализм.

Идеология консерватизма провозглашает приверженность в социальной жизни к устоявшимся социальным системам и нормам, отрицает радикализм в политике. Вмешательство в рыночную экономику в классическом консерватизме считается недопустимым. Культивируется индивидуализм, каждый индивид должен опираться в первую очередь на свои силы. Государству отводится роль "ночного сторожа". В социальной политике провозглашается прагматизм, а социальная помощь малообеспеченным может предоставляться государством в крайнем случае. Поощряется частная благотворительность и филантропия.

Вмешательство государства с целью "законсервировать" сложившиеся общественные отношения и сопутствующий им уровень жизни основной массы населения встречается еще в Древнем мире. Большинство исследователей древнейшим памятником государственного регулирования считают эдикт римского императора Диоклетиана "О ценах товаров", изданный в 301 г. Его издание было вызвано падением покупательной способности медной монеты и, как следствие, уровня жизни значительной части населения. Помимо фиксированных цен на некоторые товары в нем устанавливался ряд норм, ограничивающих максимальный размер сдельной заработной платы за отдельные виды труда. В ходе

административной реформы этого императора началось прикрепление населения к конкретному месту жительства. Наиболее ярким российским консерватором в социальных вопросах был известный юрист и политический деятель К.П. Победоносцев (1827-1907)*(463).

Представители неоконсерватизма (прежде всего Л. Мизес (1881-1973), Ф. Хайек (1899-1992), М. Фридман (1912-2007)*(464)) полагают возможным смягчить, но не устранить неизбежное зло человечества - бедность, несправедливость. На первое место при этом выходит индивидуальная ответственность каждого за свое экономическое положение, а при его ухудшении помощь должна оказываться семьей, корпорацией, общиной. Главным средством избежания социальных рисков провозглашаются личные сбережения и коммерческое страхование социальных рисков. Помощь бедным должна идти по каналам частной благотворительности, которую государство может стимулировать через экономическую заинтересованность благотворителей, а главное, не должно препятствовать ей. Вмешательство государства в социально-экономическую сферу путем перераспределения средств должно быть минимальным и касаться только области образования, а учреждения социальной сферы предлагается приватизировать. Л. Мизес сводил роль государства только к роли охранника частной собственности, а любые мероприятия социального характера считал прямой дорогой к тоталитаризму. Власть и рынок считались враждебными друг другу, и отрицались даже налоговое вмешательство, установление минимальной заработной платы и максимальной продолжительности рабочего дня и вся политика социального обеспечения. Он считал, что только капитализм, сам по себе и без вмешательства государства, улучшит положение работников, а между их интересами и интересами работодателей нет никакой разницы. В этом он расходился не только с марксистами, но и с социальной доктриной церкви. Ф. Хайек вслед за своим учителем Л. Мизесом уповал на "невидимую руку" рынка отнюдь не в смитовском духе, подчиняя рыночному механизму всю совокупность общественных отношений. Не случайно анархо-капиталисты, требующие приватизировать не только образование и здравоохранение, но и полицию, суды, национальную оборону, ссылаются на авторитет Ф. Хайека. На него же ссылаются авторы коммерческого усыновления детей как уравновешивания спроса (усыновителей) и предложения (сирот). Централизованные мероприятия по борьбе с безработицей неоконсерваторы считали излишними, а определенный уровень безработицы провозглашался естественным и благотворным. Более того, постулировалась добровольность безработицы в любой рыночной экономике. Соответственно любые проекты полной занятости объявлялись вредной утопией, наносящей ущерб экономике и раскручивающей маховик инфляции. М. Фридман главным виновником инфляции считал правительство, повышающее социальные расходы и стремящееся к полной занятости, а лучшим рецептом борьбы с инфляцией считал уменьшение социальных расходов. В этой части их можно назвать "ультралибералами".

Основателями классического либерализма являлись Дж. Локк, А. Смит, Дж. Милль, Г. Спенсер и др. Ряд идей этого течения созвучны консерватизму: свобода частного предпринимательства, социальная ответственность личности, равенство прав и свобод граждан. Однако механизм свободного рынка может и должен в очень незначительной степени ограничиваться вмешательством государства.

В XVIII - начале XIX вв. ряд экономистов, в том числе британцы Р. Кантильон и А. Смит, французы А. Тюрго и Ф. Кэне, высказали идею о том, что уровень благосостояния каждой личности зависит от игры рыночной стихии, "невидимой руки рынка", а соотношение спроса и предложения "является единственным и верховным судьей о справедливости заработной платы". До известной степени это было прогрессивным для того времени положением, так как доктринально обосновывало необходимость устранения законодательного ограничения максимальной заработной платы, постулировалась свобода труда и предпринимательства. Все названные ученые исходили из понимания общественного блага, во имя которого уровень доходов рабочего устанавливается на уровне средств его существования. Только А. Тюрго (1727-1781) смог возвыситься до понимания обеспечения права на существование как высшего общественного блага, о чем уже упоминалось выше. Он одним из первых начал писать о необходимости доставления минимальных средств к существованию для всех через целенаправленную деятельность государства.

Значительный интерес представляет творчество французского экономиста Л.П. де Буагильбера (1646-1714), экономическая социология которого вращалась почти в марксовом

духе вокруг двух общественных классов - богатых и бедных. Первые рекрутировались из наиболее сильных индивидов, преступлением и насилием захвативших в свои руки средства производства. Здесь намечается некоторая симпатия к бедным пролетариям, которые не по своей вине оказались внизу социальной пирамиды. Упорядочивающий экономический принцип этому ученому, как впоследствии А. Смиту, виделся в конкуренции*(465). При этом помощь слабым со стороны сильных приветствовалась и должна была стимулироваться государством.

Некоторое сходство взглядов можно наблюдать у Р. Кантильона (1697-1734), работу которого "Эссе о природе торговли в общем плане" (1755 г.) отдельные авторы склоны считать первой "ключевой книгой по экономике"*(466). Если за приоритет "первого экономиста" с ним могут поспорить У. Петти и некоторые другие авторы, то по части постановки вопросов о правовом регулировании труда и его обеспечении в XVIII в. с ним может сравниться разве что А. Смит. Начнем с того, что Р. Кантильон выделяет три основных "естественных" класса: землевладельцев, фермеров и рабочих. И хотя здесь он идет вслед за П. Буагильбером - это позволяет ему поставить следующие вопросы: в чем различие в вознаграждении сельскохозяйственных рабочих и ремесленников, а также ремесленников различных специальностей. Вслед за У. Петти он рассматривал труд как "естественное богатство любой нации". Население приспосабливается к спросу на труд, а численность населения регулируется в соответствии с законом выплаты заработной платы на уровне прожиточного минимума. Функции предпринимателя Р. Кантильон видел в том, что они выплачивают рабочим "определенные" доходы, тогда как продукт продают по "неопределенным" ценам. Отсюда понятие предпринимательского риска и различие самостоятельного (предпринимательского) и несамостоятельного (наемного) труда. Рабочий за отказ от предпринимательского риска подвергается риску бедности, а при потере работы или заработка может впасть в нищету. При этом Р. Кантильон считал, что вознаграждение работников должно быть все-таки несколько выше, чем для простого поддержания жизни и должно хватать для выживания в случае болезни, на содержание семьи и др. В неявной форме речь идет о материальном покрытии работодателем некоторых социальных рисков.

Учения, связанные с концепциями естественного права и общественного договора, набравшие силу в XVIII в., выделили и естественное право труженика на произведенный им продукт и на минимальные средства существования. Из всего наследия физиократов, прежде всего Ф. Кенэ (1694-1774) и П.С. Дюпон де Немура (1739-1817), наиболее ценным является провозглашение необходимости соблюдения принципа laissez-faire, в том числе свободы труда, с возможностью государственного регулирования, что позволяет уйти от максимального и даже экстремистского либерализма в регулировании трудовых и иных социальных отношений, т.е. от его полного отсутствия. Ф. Кенэ, начинавший свою профессиональную карьеру в качестве врача, пришел в общественные науки после написания в 1755 г. для Энциклопедии Дидро статьи "Социальная медицина". Вероятно, он одним из первых напрямую связал медицину с социальной сферой, а их, в свою очередь, с проблемами экономики и государственного финансирования.

Главной заслугой английского экономиста А. Смита (1723-1790) в интересующем нас контексте является обоснование необходимости регулирования труда и его товарного характера*(467). Он писал о том, что единая ставка заработной платы определяется путем соглашения, которое обычно заключается между двумя лицами (работником и собственником капитала), интересы которых различны. Работники стремятся заработать как можно больше, а хозяева - дать как можно меньше. Не трудно догадаться, что хозяева могут навязать работникам свою волю в одностороннем порядке, ибо малочисленным хозяевам легче договориться, а рабочим это запрещено законом. Но зарплата не может упасть ниже прожиточного минимума и зависит от спроса на труд. Исключительное внимание в работе было уделено разделению труда, а весь национальный доход признавался "продуктом труда".

Большое место А. Смит уделил заработной плате, сформировав в зачатке теорию рабочего фонда и теорию минимальных средств к существованию, заимствовав, возможно, последнюю у А. Тюрго. Он определил, что "щедрая оплата труда" является как неизбежным следствием, так и естественным симптомом роста национального богатства. Отчасти она должна тратиться на достойное содержание стариков и детей. С некоторой долей условности здесь можно увидеть намек на теорию поддержания платежеспособного спроса. А. Смит

вслед за Р. Кантильоном, но более рельефно подчеркнул отличие труда предпринимателя, который рискует, авансируя капитал в виде общего фонда материалов, и заработной платы. Работник такого риска не несет, что объясняет его меньший размер вознаграждения. Заработная плата, по его мнению, зависит от характера и престижа профессии, продолжительности и стоимости обучения, стабильности работы и требуемой степени доверия между работником и работодателем, шансов на успех. Отсюда главным видом социальной помощи может быть профессиональная подготовка для занятия более высокооплачиваемой работой. Ученого можно назвать одним из инициаторов создания теории "человеческого капитала", так как, по его мнению, заработная плата, кроме затраченного труда, должна покрывать все расходы, связанные с его обучением. Эту теорию впоследствии поддержал француз Ж.Б. Сей (1767-1832), отмечавший, что оплате подлежат не только затраченный по найму труд, но и природные или приобретенные таланты, полученное образование и профессиональное мастерство. Об этой теории будет сказано ниже.

Как уже указывалось, главной идей А. Смита была идея о саморегулировании рынка в свободной конкурентной среде, которое он образно назвал "невидимой рукой" рынка. Эта "рука" действовала и в отношении рынка труда, определяя спрос и предложение на него. Он подчеркивал, что люди постоянно нуждаются в помощи себе подобных, но ее напрасно ждать, уповая лишь на чужое доброжелательство. С гораздо большей уверенностью можно преуспеть, если обратиться к их личному интересу. Отсюда вывод ученого о том, что эффективнее обращаться не к гуманизму других людей, а к их эгоизму. При этом А. Смит и часть его последователей, в том числе Ж.Б. Сей, были сторонниками улучшения жизни рабочих, ибо это было экономически выгодно для страны и делало производство более эффективным. Очевидно, что рабочий, живущий в достатке, будет работать продуктивнее, чем живущий в нищете. Лучшее стимулирование труда ведет к тому, что рабочие становятся более активными и бдительными. При этом любое улучшение в состояние общества должно было отражаться в сторону роста благосостоянии работников. А. Смит не был противником социального законодательства, но резонно предполагал, что находящиеся у власти примут его в худшей для бедных граждан редакции, чем это сделает свободная игра рыночной стихии. Более того, среди трех главных функций государства А. Смит выделял создание и поддержку некоторых общественных предприятий и учреждений, которые никогда не сможет создать и поддержать частное лицо или группа, но которые имеют важное значение для общества. Очевидно, что речь идет об учреждениях здравоохранения, образования, социальной защиты и др. К числу общественных расходов британец однозначно относил расходы на обучение и воспитание молодого поколения, в том числе "людей из народа"*(468). По мнению большинства исследователей, замена административного регулирования свободой труда, которой требовали А. Тюрго и А. Смит, была именно в интересах рабочих*(469). В целом экономические воззрения А. Смита были достаточно гуманными и даже социально ориентированными. В книге нет и намека на то, что экономические интересы капиталистов должны диктовать обществу законы жизни, а экономические законы не выводились за пределы правил сложившегося человеческого общежития. Целями экономической науки он провозглашал принесение "народу дохода или средств к обеспеченному существованию", а государству и обществу - дохода, достаточного для общественных служб. А. Смит ратовал за повышение заработной платы и не мог представить себе процветающего общества с нищими и страдающими рабочими. Он писал: "Заработная плата за труд поощряет трудолюбие, которое, как всякое иное человеческое свойство, развивается в соответствии с полученным им поощрением"*(470). В его учении были соединены обособившиеся впоследствии теории средств существования и фонда заработной платы*(471).

В части товарности труда с А. Смитом был вполне солидарен другой английский экономист Д. Рикардо (1772-1823), который писал: "Труд, как и любые вещи, кои можно купить или продать..."*(472) При этом присущий его великому предшественнику гуманизм у него почти начисто отсутствует. Именно Д. Рикардо приписывается выведение в 1817 г. "железного закона заработной платы" (термин этот ввел Ф. Лассаль), согласно которому ее уменьшение неизбежно увеличивает прибыль и соответственно увеличение, наоборот, уменьшает прибыль. Для Д. Рикардо и его последователей аксиомой стало следующее положение: "Подобно всем другим договорам, заработная плата должна быть представлена

нормальной и свободной рыночной конкуренцией и никогда не должна контролироваться вмешательством законодательства"*(473). В центр миропонимания был поставлен "экономический человек", а законы человеческого общежития подменялись законами рынка, чего не было в теории А. Смита. Д. Рикардо наименьшее внимание из всех экономистов обращал на социальную сторону экономического прогресса. Для него возможности правового улучшения положения работников, а тем более безработных бедняков, просто не существовало. Он неоднократно подчеркивал, что законодательство о неимущих ухудшает одновременно положение и бедных и богатых, и предлагал его отменить. Он остро критиковал размеры государственных удержаний и даже саму идею перераспределения доходов. Эту циничную позицию впоследствии восприняли не только некоторые ученые, но и политические деятели для оправдания плачевного положения низших классов в период первоначального накопления капитала как в далеком, так и в совсем недавнем прошлом. Д. Рикардо, почти равнодушный к доходам и уровню жизни бедняков, уповал только на то, что заработная плата не может опуститься ниже прожиточного минимума, а тот будет все-таки расти с ростом обычных потребностей трудящихся классов.

Впрочем, этот ученый не отрицал необходимости трудовой помощи и помощи в приискании работы. Отсюда неоднократно цитируемое впоследствии противопоставление помощи голодному в виде предоставления рыболовной удочки, а не бесплатной рыбы. Д. Рикардо подчеркивал, "что ни одна система благотворительности не заслуживает никакого внимания, если ее конечной целью не является стремление доставить нуждающемуся возможность обходиться без нее: так помочь нуждающемуся, чтобы он мог обходиться без посторонней помощи"*(474). Аналогичную позицию занимал и Б. Франклин: "Истинная благотворительность заключается не в том, чтобы приспособить нуждающегося к бедности, а в том, чтобы совершенно избавить его от нее". Такая позиция встречала понимание и одобрение у многих ученых и практиков. При этом оставался без ответа вопрос о том, что делать с людьми, которые по определению нуждаются в систематической посторонней помощи (инвалидами, престарелыми, малолетними сиротами и др.). Все это, очевидно, оставалось на усмотрении частных благотворителей. Последователями рикардианства были такие известные британские экономисты, как Н. Сеньор (1790-1864), Д. Кэрнс (1823-1875), Дж. С. Милль, о котором будет сказано ниже, и др.

Еще дальше от смитовского понимания социальной составляющей экономики ушли У. Таунсенд и Т. Мальтус. Первый в Диссертации о законодательстве о бедных (1789 г.) прямо заявил, что в современной ему Англии жило больше людей, чем она в состоянии прокормить, и еще больше, чем она может эффективно занять. При этом материалом для исследования послужили весьма спорные примеры из жизни животного мира на ограниченном пространстве (взаимоотношение коз и собак на одном из островов у берегов Чили). Это позволило сделать вывод, что выживают сильнейшие, а численность человеческого рода регулируется количеством пищи. Соответственно, по мнению У. Таунсенда, голод выступал регулятором численности наемных работников, а оказание помощи бедным идет вразрез с естественными законами. Можно согласиться с мнением К. Поланьи, что У. Таунсенд в данном случае впал в натурализм*(475). Эту же линию проводил Т. Мальтус (1766-1834) в трактате "Эссе о принципе народонаселения" (1803 г.). Его принцип был прост: "ни один человек не имеет право требовать средств к жизни, если он сам не в состоянии добыть их для себя". Но он пошел еще дальше, предложив не только отменить законодательство о помощи бедным, но и ввести ограничения на ранние и необеспеченные браки. Впрочем, этот английский пастор не отрицал, что зарплата - это цена, которая при современном состоянии общества могла обеспечить достаточное количество трудящихся для удовлетворения реального спроса. Он критиковал опасность полного отсутствия государственного контроля, выступал за организацию общественных работ в чрезвычайных обстоятельствах. Т. Мальтус допускал и возможность частной благотворительности, но только на новых основах и в отношении нетрудоспособных.

Систему Спинхэмленда, призванную амортизировать социальные последствия экономической трансформации (о ней уже говорилось), критиковали все родоначальники либерализма, в том числе А. Смит, Д. Рикардо, Т. Мальтус, а также консерватор Э. Берк и реформатор И. Бентам. Последний на вопрос о возможности помощи закона для обеспечения людям средств к существованию, прямо отмечал, что непосредственным образом он не может помочь ничем. Впрочем, свою теоретическую модель Д. Рикардо создавал, взяв за образец

именно современную ему порочную систему заработной платы и выведя из нее "железный закон", который был следствием Спин-хэмленда. Даже в конце XIX в. было очевидно, что при рыночной системе все участники процесса производства имеют долю в его результатах и что с ростом произведенного продукта их абсолютная доля должна увеличиваться.

Опыт Англии, родины либерализма, наглядно доказал следующее. Во-первых, доплата к заработной плате до определенного минимального уровня за счет налогов со всего населения не стимулирует рост производительности труда и служит скрытой формой субсидирования работодателей. В этой связи правовое регулирование социального обеспечения надо разделять с правовым регулированием труда. Во-вторых, размер доходов каждого человека не может определяться только и исключительно свободным рынком труда при отсутствии социально-обеспечительного и фабричного законодательства, государственного контроля и сильных профсоюзов. Определение размера заработной платы, а также социальных выплат и услуг всегда является компромиссом между максимальными потребностями производства и максимальными запросами работников, которые уравновешиваются коллективно-договорной практикой, рамочным законодательством и другими социальными факторами.

В целом именно в Великобритании зародилась и окрепла идея о возможности правового регулирования социальных отношений. Главной заслугой еще одного британца - Дж. С. Милля (1806-1873) - можно считать отход от сведения мотивации, в том числе к труду, только к "экономическим интересам". Политическая экономия, по его мнению, должна была стать социальной наукой, рассматривающей человека в широком историческом и культурном контексте*(476). При этом он оставался либералом, идеологом свободной конкуренции, сторонником индивидуализма. Это не помешало Миллю ратовать за свободу рабочих ассоциаций и их право бороться, в том числе посредством давления на законодателя, за улучшение своего положения.

В заслугу экономистам либерального направления можно поставить критику старого типа неорганизованной благотворительности. Так, Ж. Симон отмечал, что благотворительность всегда трогательна по своим убеждениям и мотивам и почти всегда гибельна по своим последствиям. В то же время, обоснованно критикуя недостатки государственной благотворительности, либералы отрицали необходимость легализации права на организованную государственную помощь. Француз П. Леруа-Болье писал о том, что "признание обязательным права на помощь только развращает население и еще более увеличивает то зло, которое оно должно исправить"*(477). Таким образом, все опять сводилось к правильно организованной частной благотворительности в отношении истинно нуждающихся в ней.

Главной заслугой неоклассиков в интересующем нас аспекте является выделение наравне с политической экономией социальной экономии. В рамках последней и происходило распределение общественных богатств, в том числе перераспределение доходов в пользу социально незащищенных категорий граждан. Приоритет в этой части принадлежит французскому экономисту Л. Вальрасу (1834-1910), который одну из частей своего главного трехтомного экономического исследования назвал "Очерк по социальной экономии". Социальная экономия связывалась с теорией собственности и в значительной степени оказывалась в зависимости от ее правового опосредования. Англичанин А. Маршалл (1842-1924) главной ориентацией в научном творчестве имел улучшение жизни классов, поставленных в наиболее неблагоприятные условия. В его труде "Принципы политической экономии" (1890 г.) отражены такие важные проблемы, как разделение между государством и семьей издержек на воспитание детей, что прямо выводит на проблемы детских пособий и призрения малолетних. В структуру зарплаты он включал издержки на подготовку и обучение рабочих, поддержание их энергии. Одним из первых он стал писать об инвестициях в человеческий капитал, когда вложение в образование аналогично сбережению капитала с дальнейшим получением прибыли. А. Маршалл был сторонником правовой регламентации в сфере медицины и образования*(478). Кстати, он был и университетским учителем Дж. М. Кейнса.

Неолибералы Дж. М. Кейнс, Дж. Гэлбрейт и другие обосновали концепцию "государства всеобщего благоденствия" (welfare state), основными положениями которой являются: усиление государственных начал в регулировании социально-экономической сферы, обеспечение благосостояния индивидуума. Принцип равенства прав означал не

только формальное равенство, но и равенство в распределении некоторых социальных благ. На этой почве выросло "кейнсианство", о котором мы скажем ниже. Дж. Гэлбрейт стал автором теории "конвергенции", стирания резкого различия между капитализмом и социализмом. Отсюда достаточно спорные понятия типа "шведский социализм" при демократическом устройстве и рыночной экономике. Интересно, что шведский экономист монитаристского направления, нобелевский лауреат Г. Мюрдаль (1898-1987) был приверженцем программы радикальных социальных реформ для борьбы с падением рождаемости, в чем он резко расходился с другим упомянутым монетаристом М. Фридманом.

Социально-экономическая доктрина социализма возникла в начале XIX в. и была представлена двумя течениями: марксизмом (К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин и др.) и социал-демократией (Э. Бернштейн, К. Каутский, Г.В. Плеханов и др.). Марксизм, провозгласивший, что свободное развитие каждого является условием свободного развития всех, отрицал частную собственность, провозглашал фактическое социальное равенство в распределении, уравнительность в распределении социальных благ.

Известный промышленник и один из классиков утопического социализма Р. Оуэн (1771-1858) не только разработал план по улучшению положения работников, но и пытался его осуществить на прядильной фабрике в Нью-Ланарке (Шотландия), управляющим которой он был с 1800 г. В частности, он ввел всеобщий 10-часовой рабочий день, оплату периода болезни и других периодов отсутствия на работе по уважительным причинам, материальную помощь семьям с малолетними детьми и др. В 1817 г. Оуэн выдвинул программу создания "поселков общности и сотрудничества", в которых не должно быть места эксплуатации. Неудача его эксперимента по созданию коммунистических колоний в США и Великобритании никак не связана с социально-обеспечительной стороной проблемы. Представляется, что здесь мы должны не в очередной раз отметить утопизм его идей, а воздать должное за практические действия и теоретические разработки, направленные на улучшение положения рабочих.

Представители социал-демократического течения видели переустройство общества на основе социальной справедливости, свободы и равенства. Однако отрицались классовые потрясения и вооруженная классовая борьба в целях решения социальных проблем. Культивировались идеалы социального сотрудничества. Немецкий экономист, историк и общественный деятель Г.Ф. Шмоллер (1838-1917) особое внимание уделял классовой борьбе, которую считал необходимым условием общественного прогресса. Но в отличие от А. Смита и его последователей он не считал, что "невидимая рука" рынка все расставит по своим местам. Отрицалась и марксовская идея о революционном преобразовании общества. Итогом классовой борьбы должно было стать достижение компромисса между борющимися сторонами, которые не должны при этом нарушать общих для них этических норм. Отсюда прямой выход на законодательную регламентацию отношений работников и работодателей, активную хозяйственную роль государства и эффективную социальную политику, в том числе социальное страхование с участием государства. Но при этом он считал, что "вспомоществование должно выдаваться лишь в случаях крайней нужды, иначе оно убивает чувство ответственности, самолюбия и энергии. Выдаче вспомоществований должны сопутствовать такие невыгодные последствия (потеря избирательных прав, неудобства работных домов и др.), чтобы порядочные люди всегда стремились избавиться от них". Решение социальных проблем Г.Ф. Шмоллер видел в организации страховых касс, касс взаимопомощи и сбережений, которые должны поднять неимущие классы населения до такого положения, в котором они не будут нуждаться в общественной помощи*(479). Приблизительно на сходных позициях находился еще один из основателей немецкой исторической школы В. Рошер*(480).

Более развернутый анализ особенностей труда как товара и последствий данного факта для социального законодательства дал немецкий экономист Л. Брентано (1844-1931)*(481). Русский юрист Л.С. Таль назвал этот анализ "блестящим"*(482). Определенную роль сыграло то, что Л. Брентано некоторое время изучал в Англии деятельность тамошних рабочих союзов*(483). Творчество этого ученого оказало большое влияние на его русских коллег*(484). До известной степени Л. Брентано был социалистическим антиподом К. Маркса, утверждая, что теория последнего верна только до тех пор, пока рабочие лишены организации и изолированно предлагают свой труд. Разрешить социальные противоречия предлагалось путем организации реформистских профсоюзов и принятия фабричного

законодательства, в том числе социально-обеспечительного. Из всех ученых-социалистов он был наибольшим либералом. Несколько обособленная позиция Л. Брентано заключалась в том, что он последовательно проводил мысль о том, что в условиях современного хозяйственного строя профсоюзы должны быть преимущественным средством для установления нормальных отношений между хозяевами и рабочими в их переговорах по социально-обеспечительной проблематике. В этом он был последователем своих предшественников - англичан Ф. Гаррисона и В. Торнтона. Для Л. Брентано законодательство играло второстепенную роль и имело значение только для слабейших элементов рабочей массы, которые не могут достаточно защитить свои интересы и обеспечить себе средства к существованию. По сути, он ратовал за английскую систему установления социальных гарантий посредством переговоров между сильными тред-юнионами и предпринимателями*(485).

Учителем Л. Брентано был еще один немецкий экономист К.И. Родбертус-Ягетцов (1805-1875), автор известной фразы: "Дорого нам обходится дешевый труд". Его идея повышения платежеспособного спроса населения (в том числе через систему пенсий и пособий) получила в дальнейшем плодотворное развитие. По сути, он стоял у истоков идеологии "государственного социализма". Более радикальным социалистом был другой ученик К.И. Родбертуса, один из самых известных немецких экономистов и специалистов по финансовому праву А. Вагнер (1835-1917). Начнем с того, что это был один из основателей наряду с Г.Ф. Шмоллером Союза социальной политики, образованного в 1872 г. Как уже упоминалось, этот Союз ставил задачей разработку законодательных мер по улучшению положения рабочих. Он разделял идеи государственного социализма и выступал за классовое сотрудничество и расширение государственного вмешательства в экономику. Данной цели А. Вагнер предлагал добиться через реформу системы налогообложения. Он выступал за усиление хозяйственной активности государства. Классовое сотрудничество и расширение государственного вмешательства в экономику он считал социалистическими мероприятиями. А. Вагнер также настаивал на имущественной ответственности предпринимателей за вред, причиненный жизни и здоровью рабочих. Еще в своей речи, произнесенной 12 октября 1871 г. в Берлине, он наметил программные положения, имевшие принципиальное значение для формирующейся науки права социального обеспечения. Во-первых, он выступил за внесение "этического момента" в сферу хозяйственных отношений, прежде всего в сферу отношений работодателей и работополучателей (работников). Для него это была область отношений "человека к человеку", т.е. областью правоотношений. Идею о купле-продаже наемного труда он назвал не только "антиэкономической", но и бесчеловечной*(486). Во-вторых, Вагнер считал необходимым государственное вмешательство в отношения труда и капитала и опосредованное выравнивание их возможностей. Экономическое превосходство капиталистов должно было компенсироваться свободой рабочих коалиций, стачек, международных ассоциаций рабочих, деятельностью третейских судов и палат посредников. Конечной целью законодательного решения рабочего вопроса должен был стать "социальный мир"*(487). При этом он обосновал необходимость проведения широких реформ, имеющих задачу обеспечить мирную социальную эволюцию. К этим необходимым мерам по решению социального вопроса он причислял следующие. Во-первых, это - увеличение размера заработной платы, что является условием более обеспеченного и более здорового образа жизни, а вместе с тем условием поднятия образования и нравственности. Во-вторых, это необходимость обеспечения рабочих на случай болезни, старческой нетрудоспособности, а равно призрения сирот и вдов. Самым трудным в деле страхования рабочих ученый считал вопрос о принуждении к страхованию со стороны государства. В перечень рассматриваемых реформ он также включал реформы, относящиеся к фабричному законодательству, проекты, касающиеся развития народного образования, народной литературы, потребительских обществ и справедливого налогообложения*(488). Г. Пеш, ученик и единомышленник А. Вагнера, рассматривал социальное страхование как форму высшей солидарности, которая только и может привести к победе над односторонним классовым эгоизмом при помощи трех средств: выравнивания интересов, любви к отечеству и религии*(489).

Эту точку зрения в основном разделял известный австрийский экономист и социолог А. Шеффле. Впрочем, к традиционной неразборчивой благотворительности этот ученый был беспощаден, считая, что она нарушает равновесие рабочего рынка, принцип справедливости

и, наконец, идет в разрез с принципами нравственности, т.к. благодаря ей в самом корне подрываются любовь к труду, сознание членами семьи заботы друг о друге и настоящая истинно разумная забота о жизни*(490).

Часть немецких профессоров напрямую сотрудничали с рабочими организациями. Так, известные экономисты Ф.А. Ланге и М. Гирш входили в постоянный комитет созданного в 1863 г. Союза германских рабочих обществ*(491). Экономист и философ - неокантианец Ф.А. Ланге (1828-1875) даже подвергался за это политическим преследованиям. Рабочий вопрос он считал "вопросом будущности нашей культуры". Им было вполне убедительно показано, что капитал не создает и не содержит труд*(492). Он считал необходимыми условиями социального развития солидарность и естественную организацию рабочих. Характерно, что законодательное улучшение положения последних виделось ему только в контексте целого комплекса политико-правовых реформ. Они должны были включать уравнивание рабочих в правах, законодательную охрану труда, свободу ассоциаций, введение обязательного социального страхования с участием государства, а также введение всеобщего избирательного права, принятие конституции и провозглашение республики*(493). В целом законодательное решение рабочего вопроса виделось ему единственно возможным и приемлемым. Отметим, что многие ученые социалистического направления рассматривали проблему пенсионирования и заработной платы как проблему распределения*(494).

Марксизм. В советской литературе традиционно подчеркивалась большая роль К. Маркса (1818-1883) и его идей в формировании науки трудового права и права социального обеспечения. Представляется, что это не совсем верно. Конечно, его основные гуманистические идеи о недопустимости безудержной эксплуатации наемного труда и обнищания широких народных масс, стремление к равенству, демократии и отказу от насилия, обоснованная и глубокая критика капиталистической системы производства оказали существенное воздействие на его современников и ученых последующего периода. Но его социологическая концепция и политическая позиция строились не на идеях улучшения действительно безрадостного положения рабочих эпохи "пиратского" капитализма, а на необходимости слома всей старой социально-экономической системы. Социальное обеспечение виделось немецкому экономисту как система сугубо государственных гарантий публично-правового характера. Поставленное в центр исследований, особенно в наиболее известной работе К. Маркса "Капитал" (1867 г., кн. 1), противоречие между пролетариями и капиталистами было представлено как главный фактор капиталистического общества. Решение проблем необеспеченности населения, по мнению К.Маркса, возможно лишь при победе коммунизма (социализма). К. Маркс, анализируя распределение совокупного общественного продукта при коммунизме, писал о том, что, прежде чем дело дойдет до распределения по труду, из общественного продукта будут образованы фонды для нетрудоспособных и выделено то, что будет расходоваться для совместного удовлетворения потребностей на школы, учреждения здравоохранения и др.*(495) С точки зрения марксизма буржуазное право - это формальное юридическое равенство. Буржуазное равное право преодолевается путем обобществления средств производства, но на первой стадии коммунизма оно сохраняется в отношении распределения предметов индивидуального потребления. В этой связи при социализме применяется принцип распределения по труду. Высшая фаза коммунизма, как писали классики марксизма-ленинизма, обеспечивает движение от формального равенства к фактическому, т.е. распределению "каждому по способностям и каждому по потребностям"*(496).

Сохранение буржуазного равного права при социализме (первой фазе коммунизма), согласно марксистскому учению о двух фазах развития коммунистического общества, как уже отмечалось, имеет место только в отношении распределения по труду. Оно ограничивается только этой сферой и уже не распространяется на сферу производства, где уничтожена частная собственность и господствует социалистическая обобществленная собственность. Уравнительность в распределении при социализме в тот период вылилась в государственное нормирование, учет и контроль за мерой труда и потребления. В.И. Ленин писал, что "учет и контроль - вот главное, что требуется для налаживания первой фазы коммунистического общества. Все граждане становятся служащими и рабочими одного всенародного государственного "синдиката". Все дело в том, чтобы они работали поровну, правильно, соблюдая меру работы и получали поровну"*(497). Таким образом, в основу

трудового права и права социального обеспечения положен принцип государственного контроля и учета за мерой труда и потребления. Л.С. Явич, цитируя труды классиков марксизма-ленинизма, писал, что при социализме ни происхождение человека, ни его богатство, а только характер участия личности в общественно-полезной деятельности определяет его юридически гарантированные возможности пользования материальными и культурными ценностями*(498). Но многие из принципиальных выводов марксизма, в том числе о росте богатства меньшинства и нищеты большинства, о непрерывном усилении классовой борьбы, о полной связанности надстройки (в том числе права) базисом, о неизбежности краха капитализма вследствие общего кризиса, в долгосрочной перспективе не оправдались. Отчасти это связано с тем, что при капитализме была создана достаточно эффективная система права социального обеспечения, что предотвратило рост классовой напряженности, а затем способствовало росту реального уровня жизни всего населения. В значительной степени этому способствовала доктрина Дж. М. Кейнса (кейнсианство).

5.3. О новых социологических подходах к проблемам социального обеспечения (от кейнсианства до концепция государства, поддерживающего труд)

Кейнсианство. Представляется, что определенный интеллектуальный переворот, совершенный выдающимся британским экономистом Дж. М. Кейнсом, оказал определенное влияние также и на развитие науки права социального обеспечения. Свое социальное кредо английский ученый определил в основном не в своем классическом труде "Общая теория занятости, процента и денег" (1936 г.), а в очерке-памфлете "Конец laissez-faire" (1926 г.). Именно критический анализ социальных воззрений предшественников (И. Бентама, Дж. С. Милля, А. Маршалла и др.) позволил выйти Дж. М. Кейнсу на новую социальную доктрину. Труды британского исследователя стали своеобразным фокусом, отразившим предшествующие теоретические наработки и определившим во многом направление дальнейших научных исследований и практических социальных преобразований. Отметим, по многим аспектам данной теории созвучные идеи высказывали и отечественные ученые, в том числе уже упомянутые П.И. Новгородцев, И.А. Покровский, а также и зарубежные ученые, например С. Вебб и Б. Вебб*(499).

Основными анализируемыми Дж. М. Кейнсом категориями являлись "общая занятость", "полная занятость", "эффективная занятость", "заработная плата (реальная и гарантированная)", "договор о гарантированной заработной плате", "теория безработицы" и др. Далее рассмотрим основные положения кейнсианской теории, связанные с правом социального обеспечения.

1. Дж. М. Кейнс отрицательно относился к классическому течению экономической мысли, сформулированному в трудах А. Смита, Д. Рикардо, Ж.Б. Сея, Т. Мальтуса. Оно опиралось на теорию стоимости труда и положения о саморегулирующихся механизмах рынка, в том числе рынка труда. По классической теории источником безработицы является слишком завышенный уровень заработной платы. Если ее уровень понижается, то предложение труда сокращается, а спрос на него предприятий увеличивается. Недостаточная гибкость заработной платы (законодательные ограничения, коалиции в ходе коллективных переговоров о заработной плате, медлительность урегулирования) мешает саморегулирующимся механизмам рынка функционировать и обеспечивать полную занятость. Отсюда очевидный рецепт классиков - минимизировать, а по возможности исключить, вмешательство государства в регулирование отношений труда и капитала, предоставив уравновешивание спроса и предложения труда "невидимой руке" рынка. Дж. М. Кейнс пришел к прямо противоположным выводам: занятость и реальная заработная плата не могут напрямую определяться рынком труда. Государственное вмешательство в этот процесс не только возможно, но и необходимо. Как нетрудно догадаться, имеются в виду законодательство о занятости населения, определение правового статуса безработных лиц, пособия по безработице и др.

2. Современный индивидуализм вполне совместим с деятельностью государства. Последняя должна осуществляться в сторону "достаточно широкой социализации инвестиций". Их увеличение выльется в гораздо более значительный рост производства и

занятости. Например, общественные работы "могут не раз принести то, что они стоят". Одной из наиболее важных проблем законодательства является разграничение задач, которые государство должно взять на себя и которые надо оставить на усмотрение людей. В последние отношения, связанные с частной сферой, государственное вмешательство должно быть минимальным.

3. Первостепенной задачей государства является уменьшение риска и неопределенности, связанных с экономической деятельностью. Эту задачу обеспечивает экономический рост. Необходимо создать разумные меры государственного контроля и организации, находящиеся в области между индивидом и современным государством. При разумном регулировании капитализм может стать более эффективным в достижении экономических и иных целей, чем любая другая мыслимая система, но как таковой он имеет много отталкивающих черт. Государственный социализм более привлекателен, но в чистом виде губит личную инициативу. В то же время деятельность государства должна быть направлена на разумное перераспределение доходов с целью повышения платежеспособного спроса населения.

4. Уменьшение заработной платы и доходов (гибкая политика номинальной заработной платы) является плохим лекарством от кризиса, да и может быть в резких формах проведена без социального взрыва только в условиях сильной авторитарной власти, что несовместимо с демократическим устройством. Наоборот, увеличение эффективного спроса через увеличение денежной массы выражается четко пропорционально росту занятости. Таким образом, масштабная безработица является не результатом рыночной экономики, а последствием ошибочной экономической политики государства.

5. Прогресс покоится на экономическом росте и на выделении внутри государства полуавтономных органов, каждый из которых действует в своей области, руководствуясь исключительно своим пониманием общественного блага. Это предполагает корпоративную автономию, в рамках которой согласовывались бы интересы определенных групп, классов, профессий. Эти автономии имеют рамки, но все они в конечном счете подчиняются демократии в лице парламента*(500). Данная ситуация возможна только при расширении функций государства как регулятора социально-экономических отношений. Такое расширение видится единственно возможным средством избежать полного разрушения нынешних экономических институтов и условием плодотворного осуществления индивидуальной инициативы.

В отношении рассматриваемого аспекта общая теория Дж.М. Кейнса позволяет сделать следующий вывод. Только полуавтономные корпорации работников и работодателей могут реально согласовывать интересы представляемых ими классов и социальных групп. При этом государство должно играть роль ведущего партнера, который, с одной стороны, гарантирует автономию договаривающимся, а с другой - создает условия для реализации этих договоренностей. Бюджетные средства должны эффективно перераспределяться для достижения платежеспособного спроса и эффективной занятости. Все это предполагает целенаправленную социальную политику, ориентированную на борьбу с безработицей (в том числе через организацию общественных работ), поддержку малоимущих, страхование профессиональных рисков, достойное пенсионное обеспечение. Именно в таком ключе это было понято многими политическими деятелями.

Наиболее ярким кейнсианцем среди государственных деятелей Великобритании был лорд У. Бевериджа (1879-1963), заместитель министра труда в правительстве У. Черчилля. Он был известный экономист, автор труда "Социальное страхование и социальные услуги", так называемого первого доклада Бевериджа, опубликованного в 1942 г. В нем предлагалось обеспечить каждому право на существование, для чего создать целостную систему социального обеспечения, которая предусматривала страхование по безработице, по болезни, по старости, на случай смерти. Предлагалось ввести пособия для поддержания материнства, на случай потери кормильца и ряд других. Правительство решилось вынести на рассмотрение только вопросы о создании национальной медицинской службы, о пособиях на обучение и на содержание детей. Второй доклад Бевериджа (1944 г.) назывался "Работу всем в свободном обществе" и определял средства борьбы против безработицы и для поддержания полной занятости чисто кейнсианскими средствами. Впоследствии полная занятость становится одной из главных целей всех правительств индустриально развитых стран, а ст. 55 Устава ООН однозначно декларирует ее. К числу кейнсианцев можно отнести

коллег У. Бевериджа по кабинету министров К. Вуда и Г. Моррисона.

Общая теория Дж. М. Кейнса была в значительной части ответом на "великую депрессию" 30-х гг. XX в., но его интеллектуальное влияние чувствовалось и до этого. В частности, отдельные мероприятия так называемого нового курса, который проводил президент США Ф.Д. Рузвельт, вполне укладываются в рамки кейнсианской концепции*(501). Новый всплеск интереса к модели социального партнерства в США произошел в 1960 г., когда демократы во главе с Д.Ф. Кеннади вновь приходят к власти и получают не лучшее социально-экономическое наследство от прежней республиканской администрации. Команда экономистов, созданная вокруг нового президента, включала известных ученых П.А. Самуэльсона, У. Хеллера, К. Гордона, Д. Тобина и ряд других. Она, по сути, начала реализовывать новый "новый курс", но основанный не столько на опыте 30-х гг., сколько на кейнсианском учении. С тех пор демократические администрации больше склонны к этой модели, а республиканцы предпочитают более либеральный курс.

Вероятно, главной причиной неудачи социальных реформ в постсоветской России стала наивная вера их идеологов в то, что "невидимая рука" рынка и здесь все расставит по своим местам. По мнению отечественного историка В.В. Шелохаева, "социальный комфорт личности" оказался тем самым узловым моментом, который легкомысленно проигнорировали нынешние адепты либерализма, которые ошибочно посчитали, что достаточно только "комфорта политического"*(502). В этой части главную заповедь Дж. М. Кейнса можно сформулировать так: "Важно, чтобы Правительство не выполняло, лучше или хуже, тех функций, которые и так выполняют индивиды, оно должно делать то, что сейчас не делается вообще"*(503). Этим самым "вообще" являются социально ориентированное законодательство и эффективная социальная политика.

В начале 80-х гг. XX в. американский экономист и социолог Т. Шульц ввел в широкий научный оборот термин "человеческий капитал", под которым подразумевались отличительные черты приобретаемых населением общественно значимых качеств, которые могут наращиваться с помощью соответствующих инвестиций. Следовательно, "человеческий капитал" не дается задаром, а требует вложения средств, ухода и опеки*(504). Впрочем, этот термин первые употреблялся еще в 50-60-х гг. XX в., но был встречен большинством специалистов в гуманитарной сфере враждебно, т.к. считался оскорбительным для человека, сводящим его к человеку-машине, фактору производства. Авторы не в восторге от данной терминологии, но в социологии и экономической науке она является достаточно устоявшейся. Впрочем, Т. Шульц прямо утверждал, что "инвестиции в человеческий капитал являются главным фактором, способствующим экономическому росту". Этой проблемы в той или иной степени касались в своих трудах такие известные экономисты, как А. Смит, Ж.Б. Сей, А. Маршалл, о чем уже упоминалось. Примечательно, что американский экономист Г. Беккер получил Нобелевскую премию по экономике в 1992 г. за исследования, связывающие экономическую теорию с аспектами человеческого поведения. Его основной труд также назывался "Человеческий капитал". Выводы этого экономиста относительно необходимости системы пенсионного обеспечения вполне благоприятны: "Расходы на пожилых являются частью "общественного договора" между поколениями. Налоги на взрослых помогают финансировать эффективные инвестиции в детей. Взамен взрослые получают от государства пенсии и медицинскую помощь в старости"*(505). Такую систему нобелевский лауреат считает обоснованной экономически*(506).

При этом констатируется, что интеллектуальные способности человека, его знания и составляют "человеческий капитал". Если в индустриальную эпоху "корпоративный раб" обменивал значительную часть своих знаний и свобод на прожиточный минимум и гарантию занятости, то в постиндустриальном обществе работник, как носитель специальных знаний, возвращает себе право самостоятельно распоряжаться своим человеческим потенциалом. В настоящее время происходит переход от индустриальной экономики к экономике знаний, при которой главным богатством как государства, так и конкретной фирмы будет уже не производственный или природный капитал, а именно человеческий потенциал. Социальное самочувствие, гарантии на случай болезни или обеспечения в старости оказывают прямое воздействие на эффективность экономики через производительность труда. Даже сами термины "трудовые ресурсы" и "рабочая сила" устаревают на глазах, т.к. предполагают, что ими кто-то распоряжается, формирует и перемещает. По содержанию они включают только региональные показатели численности и структуры (демографической, профессиональной и

др.). Для человеческого потенциала, кроме того, важную роль играют мотивация деятельности, отношение к труду, потребности и интересы, социальные гарантии и другие личностные характеристики.

Начиная с 70-х гг. прошлого века эффективность социально-экономического развития во всем мире в большей мере связывается с такими качественными показателями, как уровень развития социальной сферы, среднедушевые доходы населения и структура его потребления, состояние здоровья, здравоохранение, фундаментальные и прикладные науки. В 1990 г. ООН ввела в официальный оборот понятие "человеческое развитие", а затем "индекс развития человеческого потенциала"*(507). Его основными составляющими стали образование и благосостояние, в том числе соответствие заработной платы, пенсии и иных социальных выплат прожиточному минимуму. Именно изменения требований к работнику способствовало тому, что практически во всех развитых странах уровень общественных затрат на образование повысился и имеет дальнейшую тенденцию к росту. Всемирный банк в 1991 г. в своем докладе определил социально-экономическое развитие прежде всего как качественный процесс, нацеленный на развитие человека, а его целью провозгласил улучшение качества жизни. Эксперты банка включили в это понятие широкий круг показателей - от сокращения масштабов нищеты и оздоровления окружающей среды до расширения личной свободы и более насыщенной культурной жизни. В ряде западных источников индекс социально-экономического развития напрямую отождествляется с индексом развития человека, который рассчитывается на основе ожидаемой продолжительности жизни в момент рождения, полученного образования и скорректированного уровня реального дохода*(508).

В современной концепции социально-экономического развития главное место принадлежит эволюции человека, его способностей и профессионализма, с одной стороны, и потребностей - с другой. По мнению авторов Программы развития ООН, развитие общества невозможно, если не реализуются три главные цели человека: прожить долгую и здоровую жизнь; приобрести, расширить и обеспечить знания; получить доступ к средствам существования, обеспечивающим достойный уровень жизни*(509).

Американские исследователи Д. Нейсбит и Л. Эбедин отмечали, что в информационном обществе человеческий капитал заменяет денежный в качестве стратегического ресурса, но и люди и доходы в нем органически связаны*(510). Примечательно, что социолог и экономист К. Поланьи еще в середине прошлого века на обширном фактическом материале доказал, что на протяжении большей части существования человечества стимулы к труду носили преимущественно неэкономический характер, а постулированная А. Смитом "склонность человека к торгу и обмену" и зависимость разделения труда от рынка тесно не взаимосвязаны. По его мнению, вплоть до заката феодализма все известные экономические системы строились на принципах взаимности, перераспределения и домашнего хозяйства. Создание рыночных механизмов означало, что не социальные отношения определяют экономические условия, а, наоборот, экономика подстраивает под себя социальную структуру. К. Поланьи одним из первых заявил, что рыночная экономика должна быть "встроена" в общество в отличие от рыночного общества, "встроенного" в экономику*(511). Отсюда небольшой шаг до утверждения, что сам глобальный рынок должен быть встроен в структуру гражданского общества, в котором права и обязанности определены в качестве противовеса власти рынка.

Глобализация привела к тому, что обозначенные направления экономической политики в той или иной мере проявились практически во всех государствах. В конце XX в. термин "мировая экономика" стал общепризнанным. Свыше 20% производимых в мире товаров и услуг обмениваются на внешнем рынке. Ключевую роль в экономических процессах играют такие организации, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития, Всемирная торговая организация (ВТО), Европейский Союз (ЕС) и ряд других. Взаимодействие государств идет по нарастающей, в том числе через интернационализацию капитала и упрощение трудовой миграции. В числе глобальных работодателей все чаще выступают транснациональные компании (ТНК), ставшие весомым фактором, влияющим на правовое регулирование трудовых и социально-обеспечительных отношений. Общий подход к глобализации, ее причинам и последствиям достаточно не однозначен. Учитывая это, Генеральная Ассамблея ООН на 24-й специальной сессии, состоявшейся в Женеве в июне 2000 г., приняла

специальные принципы политики, направленные на поддержание социальной стабильности в мире. В феврале 2002 г. под эгидой Международной организации труда (МОТ) была сформирована Всемирная комиссия по социальным последствиям глобализации.

Глобализация имеет как позитивные, так и негативные последствия. Уже сейчас очевидно, что она сама по себе не выравнивает уровень жизни, трудовые и социальные стандарты, заработные платы и доходы на душу населения в различных странах. По данным Всемирного банка, из 6 млрд. землян только 500 млн. живут в достатке, остальные 5,5 млрд. бедствуют. В настоящее время 1,2 млрд. человек продолжают существовать менее чем на 1 долл. США в день, а 2,8 млрд. - менее чем на 2 долл. в день (международно признанный уровень бедности). На 1999 г. состояние трех богатейших миллиардеров превышало совокупный валовой национальный продукт всех 49 наименее развитых стран с их 600-миллионным населением. В 1960 г. разрыв в уровне доходов между пятой частью населения мира, проживающего в самых богатых странах, и пятой частью населения беднейших стран составляло 30 к 1, в 1990 г. - 60 к 1, в 1997 г. - 74 к 1, а сегодня - 82 к 1. За этот же период разрыв объема валового внутреннего продукта на душу населения 20 самых богатых стран по сравнению с 20 самыми бедными увеличился с 14 до 34 раз. При этом безработица в развивающихся странах растет быстрее, а относительный объем инвестиций в их экономику имеет тенденцию к уменьшению. В десятках стран система социального обеспечения отсутствует или находится в зачаточном состоянии. Но даже в экономически развитых странах число бедных составляет от 8 до 19% населения. Средняя почасовая оплата труда в экономически развитых станах почти в 130 раз больше, чем во многих развивающихся. Сфера социального обеспечения этих стран вообще не подлежит сравнению из-за огромного разрыва. Даже в Европе размеры социальных выплат по странам отличаются в 3-4 раза. Исследование динамики соотношений заработных плат в разрезе 161 профессии более чем в 150 странах мира с 1983 по 1999 г. показали, что различия в уровне квалификации работников непрерывно уменьшались, однако неравенство в оплате одинакового труда между странами с учетом изменения обменных курсов усилилось. На пенсиях и социальных пособиях это отражается в еще большей степени. Притом что мировое производство сельхозпродукции составляет 110% потребности человечества, ежегодно от голода умирают 30 млн. человек, более 80 млн. недоедает*(512).

Европейская социально ориентированная экономическая (социал-демократическая) модель в начале XXI в. подвергается серьезному испытанию. В Швеции эта модель осуществлялась наиболее последовательно на протяжении большей части XX в. Этапами ее осуществления стали законы: о страховании от несчастных случаев (1901 и 1976 гг.), о страховании по болезни (1910 г.), о пенсиях (1913 и 1935 гг.), о страховании от безработицы (1934 г.), о здравоохранении и обеспечении безопасности труда (1942 г.), о семейных пособиях (1947 г.), о медицинском страховании (1962 г.) и др. По объему социальных расходов со Швецией соперничала только Дания, и их доля в ВВП составила около одной трети. В 90-е гг. прошлого века они были несколько уменьшены, но остались самыми большими в мире. В настоящее время существуют реальные предпосылки трансформации шведской социальной модели в связи с расширением деятельности ТНК и возможным вступлением в "зону евро"*(513). Но даже наиболее последовательные сторонники либерализации соглашаются с тем, что переход европейских стран к либеральной социально-экономической модели в близкой перспективе невозможен. Это связано как с европейским менталитетом и правовой системой, так и с малопривлекательностью американской социально-обеспечительной модели для европейцев*(514).

Как уже указывалось, социально ориентированная модель социально-экономических отношений ассоциируется с социал-демократическим направлением и учением Дж. М. Кейнса, а либеральная модель, игнорирующая социальную составляющую экономики, опирается на рекордианскую либеральную традицию и труды Ф. Хайека и Л. Мизеса. Между тем, как на уровне теории, так и в практической деятельности на Западе эти крайности начинают преодолеваться. Например, школа "неоклассического синтеза", родоначальником которой является лауреат Нобелевской премии П. Самуэльсон, построена на сочетании здоровых начал двух названных подходов*(515). На этом же основаны такие научные направления, как ордолиберализм (или "фрайбургская школа") и "гуманистический либерализм"*(516).

В настоящее время можно отметить взаимодействие двух разнонаправленных тенденций. Первая из них позволяет говорить, по меньшей мере, о кризисе модели "государства всеобщего благоденствия". По мнению некоторых экономистов, налицо утрата связи между организационными принципами социального обеспечения и даже крах "традиционной концепции социальных прав человека ввиду ее неспособности предложить комплекс мер для улучшения положения граждан, вытесняемых из нормальной жизни"*(517). Очевидно, что традиционная "солидарность поколений", на которой основана современная система права социального обеспечения, не очень согласуется с индивидуализацией трудовой деятельности, ростом неформального сектора занятости, увеличением численности самодостаточного "среднего класса". Происходит своеобразное рассогласование интересов тех, кто вносит большую часть налогов и страховых платежей, и тех, кто их преимущественно получает. Массовое неприятие вызывает "культивируемая бедность", структура и условия предоставления семейных пособий и др. Демографические изменения, связанные со старением населения, ставят под сомнение эффективность распределительной пенсионной системы. Глобализация экономики, о которой уже говорилось, вынуждает национальные правительства в условиях международной конкуренции сокращать издержки производства, в том числе социальные расходы. При этом даже на уровне ЕС около 15% населения продолжают относиться к числу бедных, а около 10% не имеют работу. Внушает оптимизм то, что без системы социального обеспечения к числу бедных относилось бы, по некоторым оценкам, до 40% населения. Впрочем, в ЕС уровень бедности приближается к уровню "среднего класса" в России.

Вторая тенденция свидетельствует о том, что сложившаяся в развитых странах система социального обеспечения сохраняет свою устойчивость. Государственные расходы на социальную сферу в целом увеличиваются, а взносы работодателей уменьшаются. Страховые платежи работников имеют тенденцию к росту, в том числе за счет добровольного страхования. При этом финансирование социального обеспечения во всех странах носит смешанный характер (бюджетные средства, взносы работодателей и работников, инвестиционные доходы от размещения средств страховых фондов, частные вложения). Большая часть социальных затрат связана с выплатой пенсий и медицинской помощью, а страховые выплаты по безработице имеют тенденцию к уменьшению. Большое внимание обращается на профилактику страховых случаев (совершенствование техники безопасности, периодические медицинские осмотры и др.). Однако полная и эффективная занятость остается высшим приоритетом социальной политики. В условиях, когда большинство населения имеет относительно высокий материальный уровень жизни, право социального обеспечения должно обеспечивать его высокое качество и социальную комфортность (образование, отдых, психологический климат, социальная экология и адаптация к изменяющимся условиям и др.)*(518).

Если основываться на таком широком многовекторном подходе, то некоторое дерегулирование и трансформация роли государства в социально-обеспечительных отношений неизбежны, а степень прямого директивного вмешательства в эти отношения должна быть ослаблена. При этом государственные гарантии основных социальных прав должны быть сохранены, а законодательство должно остаться наравне с экономическим и политическим регулированием важнейшим регулятором социальной сферы. Более того, социальное обеспечение связывается с решением многих новых для него проблем, о которых говорилось.

В конце XX - начале XXI вв. происходит дальнейшее сближение идей консерватизма, либерализма и социализма в рассматриваемом аспекте. Нивелированию различий способствует новая концепция "государства, поддерживающего труд" (workfare state), которая опиралась на социально ориентированную экономику, устранение социального иждивенчества, индикативное планирование при сохранении экономических и политических свобод и рыночных отношений.

5.4. Феномен социального права: многообразие понимания

Говорят, что между двумя противоположными мнениями лежит

истина. Никоим образом! Между ними лежит проблема.

В. Гете

Начнем с того, что сам термин в виде сочетания слов "социальное право" вызывает, по крайней мере, недоумение. Право по определению регулирует общественные (социальные) отношения, и в этом контексте "несоциального" права не существует. Очевидно, что право есть явление социальное. Между тем, как справедливо писал русский и французский социолог права Г.Д. Гурвич (1894-1965), "употребление данного термина оказывается тем более обоснованным, что он имеет долгую и славную историю", начиная с XVII в.*(519). История идеи социального права свидетельствует о многозначности ее трактовки в трудах философов, экономистов, социологов, юристов. Не претендуя на развернутую характеристику доктрин социального права, остановимся только на тех, которые представляют особый интерес в ключе рассматриваемой темы. Выделим четыре направления в обосновании социального права. Такое разграничение условно, т.к. каждый исследователь, опираясь на ту или иную методологическую посылку, теории предшественников, вносит свои "оттенки", "дополнения", "исправления" в понимание социального права. В определенной части эти направления пересекаются и созвучны в определении тех или иных характеристик государства и права.

1. Социальное право представляется как "всеобъемлющая" категория права, как "право интеграции". Так, немецкий юрист Г. Еллинек (1851-1911) рассматривал право в двух измерениях: в нормативном и социальном. В нормативном аспекте действующее право Г. Еллинек определял в духе юридического позитивизма как совокупность исходящих от внешнего авторитета, гарантированных внешними средствами норм взаимного отношения лиц друг к другу. Говоря о праве в социальном аспекте, он отмечал, что положительность права в конечном счете основана на средней, типичной убежденности народа в том, что это есть право действующее*(520).

Л.И. Петражицкий (1867-1931) считал, что право имеет одно измерение - социальное. По мнению ученого, понятие позитивного права не может быть сформулировано как производное от государства. Констатируется факт, что большая часть права не только не происходит от государства, но даже не обладает "официальным характером". Так называемое неофициальное право проявляется и занимает доминирующую позицию в правовой жизни и регулирует множество межличностных и межгрупповых отношений. Мы можем утверждать, что последующее развитие внегосударственных правовых институтов (например, коллективные трудовые отношения, обычные права профсоюзов, производственная демократия) как в национальной, так и в международной жизни (например, международное трудовое право и право социального обеспечения) подтвердили прозорливость идей Л.И. Петражицкого.

Такой подход к определению права привел Л.И. Петражицкого к выводу о неприемлемости деления права на частное и публичное в силу того, что такое деление не имеет иного критерия, как изменчивая воля государства. В зависимости от исторической эпохи государство ставит тот или иной сектор права в привилегированное положение. Такое деление права на частное и публичное может применяться только к узкой сфере права - официальном праве, которое подчинено государству. По его мнению, настоящим противопоставлением видов права является их разделение на "право социального служения" и "свободное и индивидуальное право". В его понимании право социального служения шире публичного права, поскольку интегрирует и нормы, исходящие от государства, и нормы, определяющие внутреннюю жизнь автономных субъектов (профсоюзное право, церковное право, право ассоциаций, корпораций и др.). Последнее, так называемое неофициальное право социального служения, расширяло горизонты внегосударственного правотворчества за счет коллективных трудовых соглашений, обычного права профсоюзов, институтов индустриальной демократии и т.п.*(521). Г.Д. Гурвич в оценке учения Л.И. Петражицкого отметил, что названный ученый готовил путь к современным теориям социального права как права чистой интеграции, отличающегося как от права координации (частное право), так и от права субординации (публичное право)*(522). В равной степени это касается и современных теорий трудового права и права социального обеспечения в ключе "права социального служения".

Последовательным учеником Л.И. Петражицкого был Г.Д. Гурвич. Он полагал, что право существует и помимо государства и его структуры. Критикуя нормативистский подход к праву Г. Кельзена, этот ученый предлагал иной взгляд на правовую жизнь, где каждая социальная группа автономно создает свое право, а социальная жизнь с ее противоречиями и антагонизмами приводит к созданию определенного баланса сил, который и характеризует систему права отдельно взятого общества. Иными словами, право - это то, что фактически дано в социальной жизни в качестве двусторонней связи притязаний и обязанностей участников социального взаимодействия. Он выделял два вида социального права в зависимости от связи с государством: 1) социальное право, конденсированное в правопорядок демократического государства (право, гарантированное безусловным принуждением) и 2) чистое социальное право, интегрирующее социальные тотальности и учреждающие социальную власть с помощью лишь одного условного принуждения. К первому он относил, по сути, право, исходящее от государства и обеспеченное принуждением. Чистое социальное право в свою очередь подразделялось на типы: а) чистое и независимое социальное право (например, социальное право международной организации труда, социальное право коллективных трудовых соглашений, церковное право); б) чистое, но подчиненное опеке государственного права социальное право (например, право федералистской собственности); в) социальное право, аннексированное государством, но сохраняющее свою автономию (право местного самоуправления, право ассоциации в профсоюзы в рамках публичного права, обязательное государственное страхование работников и др.). Как утверждал ученый, основой для всех видов социального права служит чистое независимое социальное право. Оно является абсолютно независимым от государственного порядка и утверждается в качестве наиболее эффективного и реального ограничения государства и выступает по отношению к последнему как юридический противовес). Г.Д. Гурвич выражает надежду, что "так долго занимающее умы противопоставление общества и государства может быть уточнено и сконструировано в правовых категориях с помощью идеи социального права"*(523).

Наши современники, теоретики права, также рассматривают право в качестве общесоциального феномена, как социального регулятора, обеспечивающего права и законные интересы личности. Так, Р.З. Лившиц определял право по его социальной сущности как средство общественного согласия, компромисса*(524). Современные теоретики определяют сущность права в категориях свободы, равенства, справедливости и прав человека*(525). Следует, на наш взгляд, особо отметить понимание социального права как исторического типа права, сложившегося в XX в.*(526).

2. Социальное право определяется как сфера пересечения частного и публичного права, их взаимодействие порождает социальное право.

Напомним о том, что предложенная римским юристом Ульпианом формула разграничения частного и публичного права была основана на характеристике интереса (частного или публичного). Он утверждал, что публичное право относится к благосостоянию Римского государства в целом, а частное имеет в виду интересы отдельных лиц, поскольку одни вещи относятся к публичной, а другие к частной выгоде. В публичном праве одной из заинтересованных сторон выступает публичная власть в той или иной форме. Частное право касается отношений между частными лицами. Соответственно названным отношениям присущи различные типы, методы правового регулирования. Классики российской цивилистики формализовали критерии разграничения частного и публичного права, связав их с различиями в приемах, методах правового регулирования. Иными словами, содержание и характер интереса определяют выбор юридической формы. Частное право - это сфера координации субъектов и децентрализованного регулирования; публичное право - сфера субординации и централизованного регулирования*(527). В то же время И.А. Покровский писал: "Нет такой области отношений, для которой являлся бы единственно возможным только тот или другой прием; нет такой сферы общественной жизни, которую мы не могли бы представить регулированной как по одному, так и по другому типу"*(528).

Корни данной концепции "пересечения частного и публичного права" можно найти уже в работах школы французских солидаристов, о чем уже упоминалось. Эта концепция нашла распространение и в доктрине трудового права и права социального обеспечения Германии, где она имеет различные интерпретации. Так, в работах немецкого правоведа, теоретика трудового права Г. Зинцгеймера (1875-1945), одного из основателей движения

"свободного права", социальное право трактуется как "наполовину публичное и наполовину частное", порождающее третий вид права, обладающий совершенно оригинальной юридической структурой. Вместе с тем главной характеристикой этого социального права является тесное переплетение норм частного и публичного права.

Наш современник Ю.А. Тихомиров отмечает интенсивное развитие отраслей социального права, где складывается паритет частных и публичных начал. Он полагает, что у частного и публичного права появляется "третий партнер" - социальное право, которое предназначено для реализации и защиты не только индивидуальных прав, но и их совокупной охраны. Трудовое, экологическое, земельное, предпринимательское и другие отрасли социального права либо содержат своеобразный баланс частных и публичных начал, либо отражают даже приоритет публичных начал для обеспечения личных интересов. Более того, по мнению ученого, в современных условиях "социальное" становится публичным, поскольку государство, мировое сообщество, общество берут обязательство гарантировать гражданам реализацию стандартов личных прав на образование, здоровье, благоприятную окружающую среду и т.п.*(529).

Ю.А. Тихомиров, развивая концепцию социального права, предлагает именовать его также гуманитарным правом, "для которого характерно обеспечение интересов человека и социальной общности как за счет их собственной правореализации, так и путем обеспечивающей деятельности государства и общественных институтов"*(530). По сути, речь идет о социальном праве как новом правовом образовании, нацеленном на обеспечение достойного уровня жизни и свободного развития человека.

3. Еще одно направление трактовки социального права основано на противопоставлении его индивидуальному праву и созвучно с понятием "коллективное право". Истоки такого понимания социального, коллективного права кроются в теории солидаризма, коллективного сознания (Л. Буржуа, Э. Дюркгейм, Л. Дюги).

Теория солидаризма, о которой уже упоминалось, стала философской основой коллективного трудового права, которое рассматривается в качестве одной из составляющих социального права. Последователь Э. Дюркгейма, один из идеологов социализма во Франции, правовед и философ Э. Леви (1871-1943) в своих трудах коллективное право связывал с конфликтом труда и капитала, с коллективными трудовыми договорами. Он писал о том, что коллективный договор "ускользает от юрисдикции государства", работники, их профсоюзы и работодатели создают свое коллективное право. В отношения между капиталом и трудом, как утверждает Э. Леви, государство вмешивается в случае забастовки не столько в качестве судьи, сколько в качестве арбитра, предлагающего новые условия. Следует отметить, что понятие "коллективное трудовое право" получило широкое распространение в начале прошлого века в Германии, где оно использовалось для характеристики институтов трудового права: коллективных трудовых отношений, права профсоюзов, права касс взаимопомощи рабочих. Коллективное трудовое право, коллективно-договорные нормы нельзя было относить к позитивному праву, исходящему от государства. В этом смысле они являлись частью социального права.

Идея солидаризма особенно ярко проявляет себя в социальном страховании работников и социальной защите населения, о чем речь более подробно пойдет в следующих разделах данной работы. Социальный порядок (или словами М.М. Ковалевского "замиренная среда")*(531) основывается на солидарности членов общества, их объединений, профессий, а солидарность базируется на разделении труда, на осознании взаимной зависимости и вытекающих отсюда соглашениях, компромиссах.

Один из самых известных немецких цивилистов и теоретиков права О. Гирке (1841-1921) ввел термин "социальное право", определяющее, в отличие от частного (индивидуального) права, внутреннюю жизнь союзов, не имеющих публичного (государственного) характера. Он начал с обоснования социальной автономии этих образований, объем которой ограничивается законодательством. Ученый вполне резонно предположил, что публичное право по содержанию не включает социальное (коллективное) право, ибо к последнему относятся права, не связанные с публичными корпорациями. Речь идет о правах союзов, реализующих интересы группы граждан и имеющих самостоятельные цели и охраняемые законом интересы. К числу таковых относятся семья, церковь, профсоюз, товарищества и общества, объединение работодателей, страховая касса и др. В трехтомной работе О. Гирке "Германское частное право", а именно в т. 1 (Лейпциг, 1905 г.), заложена

теоретическая основа выделения особых коллективных (социальных) отношений, в том числе коллективно-договорных, а коллективным договорам, по сути, придается статус источников права. В этом контексте социальное право является правом интеграции. Труды О. Гирке высоко ценил Л.С. Таль*(532), который в целом так же придерживался этой теории. О. Гирке дал трактовку социальному праву в духе позитивизма, выделив помимо традиционного частного (индивидуального) и публичного права еще и не сводимое к ним социальное право, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с союзами, отделенными от государства. Социальное право, в трактовке ученого неразрывно и органически совмещало частные и публичные начала. В этом теория социального (коллективного) права отчасти солидаризуется с названной теорией "пересечения частного и публичного права".

Право социального обеспечения, как и трудовое право, согласно этой теории могли быть отнесены именно к социальному праву, для которого характерно органическое сочетание частноправовых и публичноправовых начал. Первые связаны с договорной основой трудового права, возможностью договоров в праве социального обеспечения и равноправием вступающих в трудовые, а в некоторых случаях и в социально-обеспечительные, отношения сторон. Публичные начала связаны с прямым вмешательством государства в регулирование социально-обеспечительных и трудовых отношений через установление определенных стандартов и принудительную защиту их соблюдения, с чем, собственно, и связано возникновение данных отраслей права. Отметим, что право социального обеспечения, как и трудовое право, определялось именно в качестве социального права не только ведущими зарубежными исследователями, такими как Г. Зинцгеймер, В. Каскель, В. Зильбершмидт, но и многими российскими учеными. Впрочем, их позиции имели и некоторое отличие. Так, С. Вебб и Б. Вебб выделяли относительно обособленное коалиционное право*(533). В то же время и в России, и на Западе трудовое право в настоящее время рассматривается как симбиоз, амальгама частного и публичного права. При этом в литературе нередко высказывается мнение, что в этой отрасли преобладает частноправовой элемент*(534). То же самое можно сказать и о праве социального обеспечения, в котором, впрочем, преобладает публично-правовой элемент.

Известный русский цивилист и социолог Ю.С. Гамбаров (1850-1926) считал, что социальное право состоит прежде всего в праве государства исправлять крайности индивидуального права. Его вывод очевиден: "Социальное законодательство не имеет иного предмета, как уважение и развитие индивидуального права"*(535). Ю.С. Гамбаров был последовательным сторонником солидаризма в интерпретации Л. Дюги, вслед за последним он причислял трудовые и социально-обеспечительные отношения к той сфере, в которой правовое регулирование и государственное вмешательство необходимы.

Аналогичной позиции придерживались некоторые отечественные ученые, особенно в ранний советский период. В той или иной степени она прослеживается в трудах первых советских исследователей трудового права, таких как И.С. Войтинский, П.Д. Каминская, Я.А. Канторович и др. Примечательно, что об элементах социального права они писали только в применение к буржуазному, преимущественно коллективному трудовому праву и отчасти праву социального обеспечения*(536).

4. Определение социального права как комплекса издаваемых государством законов, которые защищают население. В этом смысле концепция социального права сформулирована с точки зрения социальной политики государства и призвана обеспечить решение "социального вопроса". При таком телеологическом подходе социальное право рассматривается в двух ракурсах. Во-первых, социальное право в рамках полицейского, позднее административного права. Во-вторых, социальное право как комплекс различных отраслей права, которые обеспечивают решение социального вопроса.

Социальные функции государства, организация государственной деятельности в сфере благосостояния населения стали предметом полицейского права. В России преподавание полицейского права впервые было введено в университетах Уставом 1835 г.

Полицейское право возникло в Германии в XVIII в. Основателями науки полицейского права признавались немецкие ученые И.Г. фон Юсти и И. Зонненфельс. Появившаяся в конце названного века теория правового государства отразилась на полицейском праве. Речь идет о трудах известных полицеистов Р. фон Моля и Л. фон Штейн. Развитие научной литературы полицейского права в России находилось под сильным влиянием немецкой

литературы. Само содержание полицейского (административного) права в начале XX в. понималось в ключе права внутреннего управления, которое означало деятельность государства, направленную на осуществление задач, присущих ему как правомерному и культурному союзу. Решительно преобладала правовая сторона управления. Под названием "право управления" развивалась научная система, задачу которой составляет разработка положительного законодательства, регулирующего различные стороны внутреннего управления. Р. фон Моль в науке полиции выделял два основных раздела (направления): 1) забота государства о физической личности граждан (забота о надлежащем количестве населения); 2) забота государства о жизни и здоровье граждан (медицинская полиция, помощь государства при затруднительном удовлетворении необходимых жизненных потребностей)*(537).

Н.Х. Бунге был сторонником полицейского права в широком смысле. В содержание полицейского права он традиционно включал постановления, относящиеся к благосостоянию (законы благоустройства), и постановления, касающиеся безопасности (законы благочиния). При этом благоустройство рассматривалось как прикладная часть политэкономии и включало и меры, касающиеся различных сторон хозяйственной жизни (промышленности, торговли, кредитных учреждений и др.), в том числе упрочения благосостояния фабричных рабочих (фабричное законодательство).

Благочиние признавалось частью государственного права, которое относится к сохранению порядка и безопасности как общества, так и отдельных лиц. Законы благочиния включают уставы о народном продовольствии, о народном образовании, об общественном призрении и благотворительности, врачебные, о предупреждении и пресечении преступлений, о цензуре и содержании под стражей. Законы благочиния и составляют предмет полицейского права в узком смысле*(538).

В сфере действия полицейского права оказывались общественное призрение и благотворительность (с зачатками социального обеспечения), а также фабричное законодательство (или публичное трудовое право). Очевидно, что выделение последнего было в то время вполне обоснованно. В этой части исследования русских административистов отличались достаточной полнотой и точностью*(539).

Н.Х. Бунге к мерам, относящимся к упрочению благосостояния рабочих, причислял меры, установленные законами о соблюдении осторожности на фабриках и вознаграждении рабочих за увечья; о кассах пенсий, пособий, взаимной помощи работников, учебных учреждениях и пр. В этой части ученый видел задачу в установлении юридических норм, которые должны облегчить возникновение и деятельность товариществ рабочих. Эти товарищества рассматривались им как средство, которое служит достижению рабочим сословием нравственной и хозяйственной самостоятельности, ограждению каждого члена от случайных бедствий. По мнению ученого, все товарищества рабочих могут быть подразделены на два вида. Первые - потребительские общества и общества вспомоществования - учреждаются для обеспечения дешевого удовлетворения потребностей в товарах, дешевого жилья, для облегчения пользования кредитами. Особая роль отводилась товариществам вспомоществования, которые осуществляют выплату пособий в случае болезни, смерти, пенсий и др. Второй вид товариществ рабочих - производственные (производительные), в которых рабочие являются не только исполнителями работ, но и по преимуществу пайщиками.

Применительно к народному образованию Н.Х. Бунге считал, что государство не может ни оставить просвещение на произвол судьбы, ни монополизировать его в своих руках. Участие государства необходимо в устройстве и содержании учебных заведений за государственный счет, в заведывании ими, в надзоре за школами, устроенными на средства земства, общин, личных союзов и частных лиц. Но, как бы не обширна была деятельность государства, потребность в образовании так велика, что успешное достижений целей немыслимо без привлечения земств, общины, частных предпринимателей к устройству и содержанию учебных заведений, которые не могут быть основаны в достаточном количестве государством. Для ученого очевидна необходимость совместной деятельности государства, местного самоуправления, частных лиц и их союзов в деле народного образования. Порядок деятельности всех этих учебных заведений, их внутреннее устройство, административный надзор устанавливаются законодательством настолько, насколько этого требуют задачи образования.

Другой ученый-административист В.Ф. Дерюжинский был сторонником узкого определения полицейского права. В структуре предмета "полицейское право" он выделил следующие институты: полиция безопасности и право передвижения; полиция союзов и собраний, полиция печати; чрезвычайные меры полиции безопасности; санитарная и медицинская полиция, полиция нравов; народное образование; общественное призрение и благотворительность и фабричное законодательство*(540). Таким образом, содержание полицейского право он сводил к государственному регулированию (управлению), "на долю которого выпадает оказание населению всевозможного содействия к развитию его культурных интересов и удовлетворению многосложных потребностей его материального и духовного существования", а равно охране "общественного порядка и спокойствия, как важных условий общежития"*(541).

К характеристике социальных функций государства обращались и ученые-юристы, занимавшиеся проблемами призрения бедных. Так, В.А. Гаген (1874-1930) писал о том, что бороться с бедностью должны и государство, и общество в интересах самосохранения и для поддержания социального строя. Таким образом, он рассматривал публичное призрение бедных как функцию общества, так и функцию государства. В первом случае публичное призрение бедных является естественной обязанностью общества. Во втором - публичное призрение бедных является деятельностью государства, которая должна заполнить недостаток социального попечения*(542).

В России революция 1917 г., образование классового государства, последующее огосударствление всех сфер социальной жизни (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.) нашли отражение в концепциях социального права как части административного права. В.Н. Дурденевский в конце 20-х гг. прошлого столетия предпринял попытку обоснования социального права как права социальной культуры*(543). В содержание этой отрасли он включал нормы, регулирующие государственную деятельность в области политики и организации народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. Эту отрасль он рассматривал в качестве подвида административного права. Социальное назначение права социальной культуры определялось как регулирование отношений государственного аппарата, граждан и их организаций в круге деятельности по развитию и охране человека и его культурных достижений. На первое место выдвигалась публичная служба народного просвещения как наиболее важная и обусловливающая развитие здравоохранения и социального обеспечения. При этом под социальным обеспечением понималась деятельность публичной администрации, имеющая целью устранить ряд социальных опасностей, угрожающих жизни и определенному уровню существования широких кругов граждан, путем предоставления им денежной или натуральной помощи*(544). При этом В.Н. Дурденевский предрекал превращение социального страхования в социальное обеспечение, когда социальное страхование целиком перейдет в руки государства и станет социальным обеспечением. В период, современником которого был ученый, он относил социальное страхование к трудовому праву, а социальное обеспечение - к административному праву.

Современные исследователи М.В. Филиппова и Е.Б. Хохлов по этому поводу обоснованно утверждают, что в генетическом плане социальное право нужно связывать с понятием полицейского права, причем в "классический" период его развития, т.е. до выделения из него других отраслей права. При этом они делают вывод о том, что социальное право есть образование, более объемное по своему содержанию, нежели какая-то одна, пусть профилирующая или специальная отрасль права*(545).

Уже было сказано о том, что исходя из телеологической концепции социального права оно может рассматриваться в качестве совокупности отраслей права, обеспечивающих социальную защиту населения. Первоначально целью социального права являлось решение социального вопроса, что объявлялось главной задачей социальной политики. Напомним, что созданное в 1872 г. германское научное общество, ставившее задачу решить правовыми средствами социальный вопрос, называлось "Союз социальной политики". А. Вагнер, один из основателей и идеологов данного союза в своей речи, произнесенной 12 октября 1871 г. в Берлине, о которой уже упоминалось, наметил программные положения по решению социального вопроса. Они включали первоначально легализацию имущественной ответственности предпринимателей за вред, причиненный жизни и здоровью рабочих, а также обеспечение рабочих на случай болезни, старческой нетрудоспособности, а равно

призрение сирот и вдов. Это предполагало введение системы социального страхования и социальной помощи, причем самым трудным в деле страхования рабочих ученый считал вопрос о принуждении к страхованию со стороны государства. В перечень программных положений по решению социального вопроса включалось фабричное законодательство, законодательство о народном образовании, о квартирах, о потребительских обществах. Сюда же относилась справедливая система налогообложения*(546).

Насколько можно судить из сказанного, социальное законодательство должно было стать основным средством социальной политики, осуществляемой в целях решения социального вопроса, т.е. удовлетворение социально значимых потребностей населения страны, и прежде всего неимущей его части (пролетариата). Отсюда иногда встречающееся отождествление социального и рабочего вопросов. К социальному праву соответственно относились право социального обеспечения, трудовое право, образовательное право, жилищное право, право потребительских обществ.

Немецкий правовед В. Каскель (1882-1928), один из основоположников доктрины трудового права и права социального страхования в Германии, позитивист по взглядам, рассматривал социальное право как особое право, которое распространяется на определенные социальные классы и на наемных работников, нацеленное на улучшение экономической и социальной ситуации. В ранних работах В. Каскель обосновывал сложную структуру социального права, включавшего четыре части: право социального обеспечения, право охраны труда, право трудового договора и корпоративное (профсоюзное) право. В более поздних работах он несколько изменил свою позицию, поставив знак равенства между трудовым и социальным правом. При этом он писал, что из социального права следует исключить право социального обеспечения, которое обладает самостоятельным правовым и научным развитием. Право на социальное обеспечение, по его мнению, охватывает квартирное право, право на поселение, охрану подростков, право демобилизованных на обеспечение*(547). Впоследствии в законодательной практике Германии идея социального права как комплексного массива законодательства была реализована в кодифицированном акте - Социальном кодексе от 18 декабря 1989 г., значительная часть которого посвящена институтам социального страхования (медицинского, пенсионного, по болезни). Отметим, что социальные кодексы есть еще в ряде развитых стран, в частности во Франции.

Межотраслевая трактовка социального права как комплексного законодательства имела место и в среде российских ученых еще в начале прошлого века. А.Г. Гойхбарг (1883-1962) с революционным запалом выступил за "разрушение прежних правовых титулов - частной собственности и договора". Эта цель достигается с помощью "социального законодательства Советской Республики". Социальное законодательство, по мнению А.Г. Гойхбарга, регулирует социалистическую организацию во всех отраслях народного хозяйства, ставящих целью не производство для барыша, а производство для потребления, производство духовных благ, производство для всестороннего удовлетворения потребностей трудящихся масс. В этой связи к социальному законодательству он относил первые декреты советской власти о рабочем контроле (1917 г.), об отмене наследования (1918 г.), о государственной монополии и национализации банков (1918 г.), которые нанесли "решительный удар по институту частной собственности". К социальному законодательству был отнесен и КЗоТ РСФСР 1918 г., который "уничтожил трудовой договор как средство эксплуатации". Именно социальное социалистическое законодательство должно обеспечить "единую для всех трудовую школу с бесплатным обучением, бесплатную высшую школу"*(548).

В советской юридической литературе 70-х гг. XX в. также встречалось понятие "социальное законодательство". Так, Э.И. Доморацкая, опираясь на опыт Франции, применяла этот термин в узком и широком смыслах. В первом случае под социальным законодательством понималась совокупность норм права социального обеспечения и трудового права. Во втором - нормы, регулирующие общественные отношения в области труда, социального обеспечения, здравоохранения, обслуживания населения (жилищное строительство, транспорт, связь, охрана окружающей среды и т.д.)*(549). В.Г. Каленский, который придерживался только узкого подхода к социальному законодательству, включал в него не только нормы трудового права и права социального обеспечения, но и коллективно-договорную, судебную и арбитражную практику*(550). В условиях господства в советской доктрине права нормативистского подхода к нему предложенная данным автором

социологическая трактовка права была допущена исключительно потому, что автор писал о социальном законодательстве Англии.

В целом в западной литературе со второй половины XX в. социальное право (законодательство) толкуется преимущественно в двух смыслах: в узком и широком. В узком смысле оно включает трудовое право, социальное страхование и социальное обеспечение. В широком смысле помимо названных отраслей к нему обычно относят медицинское обслуживание и государственное здравоохранение, улучшение жилищных условий и народное образование*(551).

В современной российской юридической литературе получила довольно широкое распространение концепция социального права как комплексного правового образования, объединяющего различные отрасли и институты российского права (административного, гражданского, трудового, экологического, права социального обеспечения и др.), но имеющего общее назначение (цель) - социальная защита населения. Эту идею о формировании особой отрасли права в условиях реформирования российского законодательства высказали в 1993 г. С.А. Иванов и И.А. Ледях*(552). При этом социальное право определяется как комплексная отрасль права, но чаще всего как комплексное законодательство. Так, М.И. Лепихов определяет социальное право как комплексную отрасль, представляющую совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи и по поводу организации и осуществления социальной защиты населения в целях смягчения социальной напряженности в обществе. При этом право социального обеспечения является подотраслью социального права*(553). Л.Н. Анисимов поставил знак равенства между социальным правом и правом социального обеспечения*(554). Исследователи из Белоруссии Х.Т. Мелешко и И.Г. Воробьев в разделе "Социальное право" ведут речь исключительно о праве социального обеспечения, не употребляя по тексту термина "социальное право" и не объясняя его вынесение в заголовок раздела*(555).

В настоящее время довольно часто в юридической литературе встречается определение социального права как некой "надотрасли" права. О.А. Парягина утверждает, что в сложившейся правовой системе не может идти речь о формировании стандартной правовой отрасли с присущими особенностями предмета и метода. По ее мнению, социальное право может быть надотраслью*(556). М.В. Филиппова также полагает, что социальное право занимает в системе права более высокий уровень, нежели отрасль права, объединяя нормы различной отраслевой принадлежности. Предмет этой "надотрасли" составляют отношения, складывающиеся в связи с осуществлением государством социальной политики в целях социального развития*(557). М.В. Филиппова и Е.Б. Хохлов выделили следующие признаки социального права: 1) оно имеет своим предметом отношения, складывающиеся в связи с осуществлением социальной политики - деятельности в социальной сфере в целях социального развития; 2) субъектами социального права являются государство и публичные агенты. Даже если это не государственные образования, в сфере социальной политики они реализуют официальную, публичную функции, осуществляют общественный, публичный интерес; 3) важнейшим направлением деятельности публичных агентов является оказание населению социальных услуг. Названные ученые дают следующую дефиницию социального права: это система правоотношений и соответствующих правовых норм, в рамках которых определяется содержание и реализуется социальная политика, т.е. регулятивная деятельность государства и иных социальных образований, выступающих в качестве публичных агентов, выражающаяся преимущественно в оказании социальных услуг и направленная на социальное развитие*(558).

Ряд ученых в названном правовом образовании ведущую систематизирующую роль отводят праву социального обеспечения. Так, М.Ю. Федорова отмечает, что право социального обеспечения является ядром формирования социального права, помимо этой отрасли в систему социального права также включаются образовательное и медицинское право*(559). Другие авторы исходя из целевого назначения социального права предлагают его именовать как право социальной защиты. В этом случае названные термины либо применяются как синонимы*(560), либо в таком переименовании видится особый смысл. В последнем случае Т.К. Миронова считает, что право социальной защиты - многомерное комплексное правовое образование, объединяющее нормы разных отраслей права, в том

числе и права социального обеспечения, которое она предлагает переименовать в социальное право. Она приводит два основных аргумента в обоснование необходимости изменения наименования отрасли в современных условиях. Во-первых, это значительная трансформация отрасли права социального обеспечения. Расширяется круг субъектов (негосударственные пенсионные фонды, организации медицинского страхования и др.), изменяется характер правоотношений, появляются новые виды и формы социального обеспечения, в том числе частные, идет становление различных уровней правового регулирования (нормативного и договорного) и т.д. Во-вторых, по мнению Т.К. Мироновой, сам термин "социальное обеспечение" - порождение превалировавшего ранее государственного начала социального обеспечения, в условиях рыночной экономики и гражданского общества проявляется все большая дифференциация между социальным обеспечением и социальным страхованием*(561). Не вдаваясь здесь в дискуссию о переименовании отрасли*(562), вспомним лишь одну известную мудрость Ш.-Л. Монтескье: "Как легко дать предмету новое название, так трудно изменить его сущность".

Сделаем предварительные выводы.

1. Деление на частное, публичное и социальное является одной из глубинных характеристик права. Органическое переплетение норм частного и публичного права создает феномен социального права. Его четкие границы невозможно очертить, да в этом и нет необходимости. В рамках этого права защищаются индивидуальные и коллективные права граждан, которые, будучи общезначимыми, приобретают качество социальных. Как таковые они закрепляются в международных актах, национальных конституциях и законах. Ядро этих прав составляют социально-обеспечительные и трудовые права. На наш взгляд, социальное право отличается от частного и публичного по предмету, методу и субъектному составу. Между утверждениями о самостоятельном социальном праве или суждением о нем только как о месте пересечения частного и публичного права нет принципиальных отличий в практическом плане.

2. Мы не являемся сторонниками выделения комплексных отраслей права. На наш взгляд, комплексной может быть отрасль законодательства. Автор теории комплексных отраслей права С.С. Алексеев рассматривал их как соединение разных институтов базовых (конституционное, гражданское, уголовное, административное и процессуальные отрасли права) и специальных отраслей (трудовое, право социального обеспечения, семейное, земельное и др.). Такое соединение отраслей носит переходный, временный характер до перерастания этого синтеза в основную отрасль*(563). Л.С. Явич вполне, на наш взгляд, справедливо возражал против комплексных отраслей права, утверждая, что комплексных отраслей не может быть, в то время как комплексные отрасли законодательства возможны и нужны. Он, в частности, отмечал, что часто приходится создавать отрасли законодательства, которые не совпадают с отраслями права, включают принципы и нормы нескольких отраслей*(564). Заслуживает особого внимания, по нашему мнению, позиция Р.З. Лившица, который считал, что нет "полноценных" и "неполноценных" отраслей, профилирующих и специальных, основных и комплексных. По его мнению, речь должна идти об отраслях законодательства, которые равны, но при приоритете отрасли, именуемой государственным правом, которую точнее называть законодательством о государственном строе*(565). В этом контексте мы выступаем за систематизацию социально-обеспечительного законодательства. Между тем полагаем, что при всей практической значимости отраслей законодательства вряд ли имеются основания для отказа от отраслей права как первичных правовых образований, составляющих систему права.

Раздел 3. Общая теория российского права социального обеспечения: прошлое и настоящее

> Истинность теории заключается, как свидетельствует практика, в том, насколько убедительно она объясняет прошлое и настоящее и насколько ее выводы совпадают с будущим развитием общества.
>
> Р.З. Лившиц

Глава 6. Теоретические подходы к проблемам права социального обеспечения (до начала XX в.)

6.1. Генезис российской теории права социального обеспечения и развитие учения о социальном призрении

Общепризнано, что общая теория права сложилась во второй половине XIX - начале XX вв. на основе обобщений и выводов юридического позитивизма. В 70-е гг. XIX в. А. Меркель вместо философии права ввел термин "теория права", обозначающего науку, которая вырастала из самого права и слагалась из общих частей специальных наук. Именно в таком понимании этот термин был воспринят и в русской литературе. Так, А.А. Рождественский называл общую теорию права самой общей из всех юридических наук, как науку, изучающую общие правовые принципы и понятия. Иными словами, теория права только изучает правовые явления, берет правовую жизнь в том виде, в котором находит ее в определенный исторический период, в то время как философия права еще и оценивает право, рассматривает его таким, каким оно должно быть*(566). При этом общая теория права была охарактеризована как наука о позитивном (положительном) праве*(567). С начала 80-х гг. XIX в. и до конца XX в. юридический позитивизм стал основой общей теории права и отраслевых наук.

В советский период общая теория права признавалась обобщающей наукой о действующем праве, составной частью марксистско-ленинского учения о государстве и праве. Как правило, ставился знак равенства между понятиями "общая теория права" и "теория позитивного права". Позднее с появлением в советской юридической науке концепции широкого понимания права в противовес официальной нормативистской общая теория права стала признаваться многоаспектной комплексной наукой, характер которой определяется ее философской, политической, юридической и социологической направленностью. При этом в теорию права, по сути, стали включать философию права, теорию права и социологию права*(568). На рубеже XX-XXI вв. в российской юридической науке ясно наметилась дифференциация общей теории права на самостоятельные юридические науки. Так, С.С. Алексеев наряду с теорией права выделял философию и социологию права. Теорию права он свел к юридической догматике. Он писал, что общая теория права связала воедино общезначимые повторяющиеся в отраслевых науках положения о законе, праве, правоотношениях, юридических фактах и т.д. (юридические догмы)*(569). Таким образом, общая теория права, как теория позитивного права, обобщает, синтезирует теоретические положения всех отраслевых наук. Применительно к нашему исследованию это будет означать обращение к общей теории права как первооснове при анализе проблем общей части права социального обеспечения: предмет отрасли, социально-обеспечительные правоотношения, правовой механизм их защиты и др.

Великий русский историк С.М. Соловьев призывал "не делить, не дробить русскую историю на отдельные части, но соединять их, следить преимущественно за связью явлений, за непосредственным преемством форм, не разделять начал, но рассматривать их во взаимосвязи, стремиться объяснить каждое явление из внутренних причин, прежде чем выделить его из общей связи событий и подчинить внешнему влиянию"*(570). В ходе дальнейшего изложения мы постараемся последовать этому призыву, акцентируя внимание на преемственности и постепенности развития науки права социального обеспечения.

Зарождение науки права социального обеспечения также можно считать показателем относительно высоко уровня развития социальных наук в России. Первыми исследователями в данной сфере были не только юристы, но и экономисты, специалисты в области статистики, историки, медицинские работники, представители технических отраслей знания. Уже тогда была предпринята попытка выхода на междисциплинарный уровень, чему способствовали широкий кругозор, а порой и просто энциклопедические знания группы русских ученых, о которых речь пойдет ниже.

Как и в науке российского трудового права, российских исследователей, стоявших у истоков формирования науки права социального обеспечения, можно условно разделить на

несколько групп.

Во-первых, это представители академической науки и общественные деятели. В их числе оказались не только профессиональные юристы, но и экономисты, а также специалисты в других областях знания. Наиболее известными из этой группы профессора В.А. Гаген, П.И. Георгиевский, М.Я. Герценштейн, В.Ф. Дерюжинский, А.Н. Миклашевский, В.Г. Яроцкий, а также молодые в то время ученые Н.А. Вигдорчик, В.Я. Канель и др.

Во-вторых, следующую группу составляют служащие фабричных инспекций, прежде всего фабричные инспекторы и ревизоры. Среди них можно выделить А.Н. Быкова (Ф. Павлова), В.Е. Варзара, Е.М. Дементьева, В.П. Литвинова-Фалинского, А.А. Микулин, А.А. Пресса, а также академика И.И. Янжула, бывшего одним из первых фабричных инспекторов, и профессора И.Х. Озерова.

Отчеты фабричных инспекторов посвящались анализу практики применения не только фабричного законодательства, но и законодательства о вознаграждении рабочих за производственные увечья, о фабричной медицине и др.

К третьей группе исследователей относятся государственные чиновники, занимавшиеся проблемами правового регулирования государственным призрением и социальным страхованием по долгу службы. Вероятно, первым из них стал экономист Ф.Г. Тернер, бывший впоследствии товарищем министра финансов. В эту группу также можно причислить министра финансов профессора Н.Х. Бунге, члена Совета министра внутренних дел профессора И.Я. Гурлянда, сенатора А.М. Нолькена, глав правительственных комиссий по рабочему вопросу А.Ф. Штакельберга, П.Н. Игнатьева, П.А. Валуева, М.М. Федорова, Д.А. Философова, В.Н. Коковцова, экспертов этих комиссий А.А. Бенкендорфа, А.Ф. Федорова и др. К примеру, сенатор А.М. Нолькен занимался социальным законодательством в силу должностных обязанностей. Он проводил сравнительно-правовой анализ первых страховых законов и признавал необходимость разработки социального законодательства*(571).

Еще раз подчеркнем, что это деление до известной меры условно. Многих из исследователей можно отнести на разных этапах их карьеры к разным группам. Так, В.П. Литвинов-Фалинский был преподавателем столичного технологического института, фабричным инспектором, сотрудничал с союзами предпринимателей, а впоследствии возглавлял отдел промышленности в Министерстве торговли и промышленности. Ф.Г. Тернер совмещал научную работу с государственной службой, причем первая была органически связана с последней. Почти вся его служебная деятельность прошла в Министерстве финансов. В круг его научных интересов входил широкий спектр социальных проблем, в том числе российское и зарубежное фабричное законодательство и социальное страхование.

Наука права социального обеспечения формировалась вначале в основном в рамках науки полицейского (административного) права и гражданского права, а затем с появлением страхования рабочих - в рамках зарождающейся науки трудового права. Оно представляло собой постепенный, сложный и многоуровневый процесс, на который оказывали влияние большое количество разнородных факторов*(572). Естественно, что сама наука могла сформироваться только после того, как более или менее четко обозначился ее предмет, а именно отношения, связанные с социальной помощью (призрением) и социальным страхованием.

Отметим, что изначально выделились два относительно самостоятельных научных направления. Первым из них являлось изучение проблем социальной помощи (благотворительности, призрения бедных, трудовой помощи, трудоустройства (указания труда) и др.) Второе направление нашло выражение через исследование социально-страховой проблематики. Это позволило впоследствии И.И. Чистякову выделить две основные организационно-правовые формы социального обеспечения: социальную помощь за счет средств бюджета и социальное страхование рабочих (обязательное и добровольное)*(573). При этом произошло своеобразное разделение труда. Вопросами государственного призрения, социальной помощи бедным занимались в основном ученые - специалисты по административному (полицейскому) праву, а вопросами социального страхования - ученые - специалисты по гражданскому праву, позднее по трудовому праву, а равно экономисты.

К числу важнейших предпосылок возникновения анализируемого феномена - науки права социального обеспечения - можно отнести в самом широком смысле влияние Запада. Оно осуществлялось через законодательство стран Европы и США, исследования

зарубежных ученых, изучение правоприменительной практики этих стран, зарубежные стажировки, общение с иностранными специалистами и др. Уже первая межведомственная комиссия, созданная при петербургском градоначальнике в 1859 г., а также комиссия под председательством члена Совета министра внутренних дел А.Ф. Штакельберга (1859-1862) во многом ориентировались на иностранное законодательство. Можно отметить, что преимущественная ориентация на немецкое законодательство, которая стала доминирующей и в российской науке, и в законодательной практике, была вполне обоснованной. Даже современные исследователи отмечают несомненные достоинства системы социального страхования Германии, сложившейся после принятия законов, регламентирующих страхование рабочих от болезней (1883 г.), от трудового увечья (1884 г.), от инвалидности и старости (1889 г.). В России неоднократно публиковались немецкие законы и переводные научные работы*(574). Подчеркнем, что достаточно активно изучалось социальное законодательство Франции, Бельгии, США и ряда других стран*(575). Но число публикаций, посвященных германскому страховому законодательству, было наибольшим*(576). Широко была представлена и переводная литература известных немецких, английских и французских исследователей проблем призрения бедных*(577).

Завершение формирования науки права социального обеспечения в России вполне обоснованно связывается большинством исследователей с советским периодом. В то же время бесспорным можно считать и то, что первые исследования по интересующим нас проблемам появились значительно раньше, и уже к началу XX в. они составили существенный массив.

Особую роль в консолидации и распространении (опубликовании) результатов научных правовых исследований в области социального обеспечения сыграли специализированные издания, в том числе подписные. Речь идет прежде всего о периодическом журнале "Трудовая помощь", который издавался с 1897 по 1918 г. под покровительством императрицы Александры Федоровны и общей редакцией В.Ф. Дерюжинского. Журнал имел задачей теоретическую и особенно практическую разработку вопросов трудовой помощи бедным в различных ее формах, а также другие вопросы общественного призрения и благотворительности в широком смысле. Специальная рубрика журнала была посвящена анализу зарубежного опыта правовой регламентации и организации систем общественного призрения и благотворительности. Многие известные российские ученые были авторами статей в этом издании (В.А. Гаген, П.И. Георгиевский и др.)

Определенный вклад в осмысление проблем социального страхования рабочих внесли союзы работодателей, число которых после 1905 г. стало стремительно расти. Изданные Труды Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде включали более 10 содержательных и обширных публикаций по вопросам социального страхования рабочих. Их авторами были В.Е. Варзар, Л.Н. Воронов, Л.Н. Кремлев, Е.М. Дементьев, В.Г. Яроцкий и др. Вполне академические исследования подготовили член Общества для содействия русской промышленности и торговли Л.Б. Скаржинский, представитель постоянного совещания конторы железозаводчиков А. Кеппен, инженер Г.Ф. Тигранов, крупный предприниматель В.В. Жуковский и др.*(578). Под грифом Совета съездов представителей промышленности и торговли в 1913-1914 гг. вышло 6 сборников материалов по страхованию рабочих, половина из которых была посвящена зарубежному социальному законодательству. Различные объединения предпринимателей публиковали большой объем материала, касающегося трудового права и страхового законодательства*(579).

Развитие учения о праве на общественное и государственное призрение и на трудовую помощь. Право социального обеспечения формировалось в прямой связи с призрением бедных и благотворительностью, которые относились к предмету регулирования полицейского права. Как отмечалось в предшествующем изложении, дореволюционные российские исследователи истории законодательства о мерах борьбы с бедностью в Западной Европе единодушно отмечали общие закономерности, один и тот же ход исторических событий в области призрения бедных. Сначала складывалось общинное попечение, затем полное и исключительное господство частной, притом единоличной благотворительности, позднее ее ослабление и вполне естественное принятие на себя благотворительных задач церковью, далее по мере усиления и централизации

государственной власти принятие, в основном репрессивных, мер по отношению к нищим. Наконец, все эти отдельные интересы и заботы сливаются в общий интерес - социальный (общественный), который соединяет под одним знаменем и отдельных лиц, и союзы, и частные сообщества, и государство*(580).

Проблемами социальной помощи занимались преимущественно ученые-полицеисты (административисты). Соответствующие разделы были практически во всех учебниках по административному (полицейскому) праву, в том числе принадлежащих перу наиболее авторитетных российских административистов, таких как Н.Х. Бунге, В.М. Гессен, В.А. Гаген, В.Ф. Дерюжинский. В специальных исследованиях рассматривалась история вопроса и обращалось внимание на необходимость развития обязательного публичного призрения, что, по сути, означало государственную социальную помощь*(581). При этом активно изучался опыт стран Запада*(582) а число переводных публикаций по теме исчислялось десятками*(583). Значительное число изданий посвящалось общей социальной проблематике*(584).

Исследования того времени зачастую носили теоретико-прикладной и сравнительно-правовой характер. Ученые решали проблемы определения и разграничения основных понятий: призрение, благотворительность, патронаж; классификации основных видов и способов призрения; пределы государственного вмешательства (регулирования) призрения бедных; квалификации юридической природы права на призрение. Особое место в исследованиях отводилось типологизации основных систем призрения в странах Западной Европы и рассматривались вопросы возможной рецепции этого опыта в России. Вместе с тем многие ученые завершали свои исследования конкретными практическими рекомендациями по улучшению системы призрения. Например, П.И. Георгиевский для особой комиссии под председательством К.К. Грота, которая была создана для пересмотра законодательства призрения бедных, разработал законопроект организации общественного призрения в городах и проект устава Общества по устройству сельских колоний*(585).

Формы (виды) призрения. Вначале отметим, что в теории не сложилось единых однозначных определений понятий "благотворительность", "призрение" и "патронаж", "вспомоществование". Зачастую российские исследователи вслед за западными коллегами совмещали понятия "призрение" и "благотворительность". Так, П.Ф. Ашротт и Э. Мюстенберг помощь лицам, впавшим в нищету, называли призрением, которое может быть открытым и закрытым*(586). В.А. Гаген призрением бедных называл помощь из чужих рук, оказываемых таким людям, которые не имеют средств, нужных для получения самого необходимого для поддержания жизни, без чего они рискуют умереть с голоду*(587). Названный автор разграничивал призрение по видам в зависимости от источника. Если призрение оказывается частными лицами из частных средств, то оно называется частной благотворительностью. Если призрение сосредоточено в руках церкви, то это - церковное призрение. Публичное или законное призрение оказывают публичные корпорации (государство, провинции, уезды, общины). Более однозначно на этот счет высказался П.И. Астров, который считал, что необходимо четко разграничить понятия "призрение" и "благотворительность": "благотворят люди, а учреждения призревают". В этой связи благотворительная деятельность по существу свободна, а всякое учреждение связано уставом. Иными словами, где устав, там призрение, а благотворительность относится к человеку*(588). По форме получения помощи традиционно выделялось открытое призрение (помощь на дому) и закрытое (помощь в заведении).

И.Я. Гурлянд, ученый-административист, а впоследствии близкий сподвижник П.А. Столыпина, был горячим проводником идеи патронажа. Провозглашенная им цель была вполне благая: "определить идею законного покровительства, т.е. такого, которое может быть юридически сконструировано". Казалось бы, здесь прямой выход на право социального обеспечения, ибо главная идея патроната - "защита слабого со стороны сильных"*(589). Он выделял самопожертвования (взаимопомощь), пожертвования (благотворительность) и покровительство, т.е. присоединение слабого к себе через попечительство и патронат. В итоге между последними (попечительство и патронат) так и не удалось провести правового различия, кроме как по источникам (для попечения - договор, для патроната - закон) и качеству слабости, взывающей о защите. Если при попечении покрывается слабость физическая и экономическая, то при патронате - только юридическая, параметры которой установлены в самом законе. В итоге патронату было дано следующее определение: "... это

идея такой защиты, которая в виде той или иной общности интересов оказывается юридически слабым со стороны юридически сильных с целью дать первым возможность приспособиться к процессу приспособления к жизни, устанавливается самим законом и, наконец, определяется совокупностью прав и обязанностей с каждой стороны: реализует основную цель полицейского права - установление условий для всестороннего развития индивида"*(590). Такое определение позволяет, с одной стороны, выйти на проблемы государственного страхования рабочих с участием государства, систему государственных пособий, мероприятия государства по борьбе с безработицей, а с другой - обосновать мелочную опеку рабочих и подробную регламентацию их отношений с работодателями, т.е. на то же пресловутое государственное попечительство.

Другой известный специалист полицейского права Н.Х. Бунге меры по противодействию нищете связывал с частной и общественной благотворительностью, признавая термин "благотворительность" общим для всех случаев призрения*(591). При этом он отвергал юридическое право нуждающихся на вспомоществование. К органам благотворительности он относил совместную деятельность частных лиц и органов общественной благотворительности - личных союзов, в том числе церкви, общины, области и государства. Частная и церковная благотворительность носят нравственный и религиозный характер. Благотворительность государства связана с распоряжениями и законодательными мерами. Но расширение пределов государственной благотворительности, по мнению Н.Х. Бунге, приведет к узаконению права нищеты, к установлению принудительных налогов, падающих на одни классы населения в пользу других. Государство дополняет частную и общинную благотворительность и устанавливает правила для всех благотворительных учреждений, обязывает их отчетностью, подчиняет надзору и пр. Все виды благотворительных учреждений Н.Х. Бунге разделил на три вида в зависимости от их предназначения: во-первых, для призрения детей (воспитательные дома, приюты, школы для бедных), во-вторых, для оказания помощи бедным, способным к работе (агентства для доставления работы, работные дома, земледельческие колонии), в-третьих, для призрения неспособных к работе (богадельни и др.) Таким образом, Н.Х. Бунге не признавал права на общественное призрение, трудовую помощь в качестве юридически обеспеченного, субъективного права. Не случайно все виды социальной помощи нуждающимся он подвел под общую категорию благотворительности (милости). Эта помощь независимо от вида носит характер милостыни, в том числе и со стороны государства. Эта позиция нередко встречалась и в трудах других исследователей. Так, А. Горовцев утверждал, что "только в виду возможности полного отсутствия или значительных несовершенств частной благотворительности можно и приходится признавать за государством нравственную обязанность организовывать общественное призрение"*(592).

Другие ученые-полицеисты придерживались иной позиции. В ключе нашего исследования особый интерес представляет работа В.Ф. Дерюжинского об общественном призрении*(593). В ней он дал исторический очерк развития призрения в России, отмечая много общего с западноевропейскими народами. Он выступил поборником государственной системы обязательного призрения. При этом он отмечал, что право бедняка на помощь не вызывает особых разногласий, что далеко нельзя сказать о способах оказания такой помощи. Для современников В.Ф. Дерюжинского главным предметом спора был вопрос о том, должно ли государство вмешиваться в это дело и регулировать его, или же оно должно быть всецело предоставлено заботам частной инициативы и благотворительности. Одни признают государственную систему обязательного призрения "весьма пагубной", парализующей энергию труда и стремление к самостоятельности, развивая непредусмотрительность в людях. В этой связи заботы о бедных должны быть предоставлены исключительно свободной деятельности частных лиц и церкви. Другие, в том числе и В.Ф. Дерюжинский, считали иначе. В обоснование необходимости организации системы государственного призрения он приводит два основных аргумента. Во-первых, он утверждал, что недостатки системы обязательного призрения большей частью не присущи ей как таковой. Эти недостатки свидетельствуют не против самого принципа обязательного призрения, а лишь против известных способов его применения. Он обоснованно полагал, что эти недостатки могут быть устранены лучшей организацией дела общественного призрения. Во-вторых, по мнению В.Ф. Дерюжинского, указание на частную и церковную благотворительность как на единственно рациональную систему вспомоществования бедным находится в явном противоречии с

убедительными данными прошлой истории призрения, которые свидетельствуют именно о недостаточности и неудовлетворительности исключительного господства системы частной благотворительности.

Он писал, "что нет сомнения, что в дальнейшем развитие общественного призрения в России должно быть вверено органам самоуправления, земству и городским общественным учреждениям"*(594). Рассматривая результаты деятельности московской организации городских участковых попечительств о бедных, В.Ф. Дерюжинский отмечал, что именно такая организация обеспечивает адресность постоянной и временной помощи нуждающимся. В основу деятельности названных попечительств был положен принцип индивидуализации дела общественного призрения, вызывающий необходимость тщательного обследования каждого просителя. Кроме того, попечительства о бедных не ограничивались содержанием богаделен и приютов для стариков и детей, они также открывали швейные мастерские, в которых бедные, но способные к труду женщины могли получать заработок, а также посреднические конторы для указания места и занятий прислуги и рабочим (службы трудоустройства). Таким образом, общественное призрение охватывало и иные формы помощи нуждающимся. Как отмечал В.Ф. Дерюжинский, в такой организации учреждений попечительства о бедных прослеживается "много общих черт с немецкой эльберфельдской системой"*(595). Не менее важен вывод В.Ф. Дерюжинского о том, что организация призрения бедных должна строиться на объединении деятельности всех благотворительных учреждений - сословных, общественных и частных и постоянном взаимодействии между ними и городским управлением, но без нарушения самостоятельности этих учреждений.

П.И. Георгиевский также отмечал, что уже с XVII в. из недр общины исторически развилась благотворительность, с одной стороны, частных лиц и свободных союзов, и с другой - общественных органов. Он поставил вопрос о взаимоотношениях названных органов и разграничении сфер их деятельности. По его мнению, частная благотворительность должна осуществляться в тех областях призрения, где особенно важна индивидуализация помощи. Главным достоинством частной благотворительности является ее способность вникать "в детали и частные условия каждого отдельного случая". Частная благотворительность свободна в определении оснований и размеров оказания помощи нуждающимся. В то же время общественное призрение необходимо там, где проявления нужды требуют применения на практике начал принуждения и общих правил предоставления помощи. Только государству и его органам принадлежит право ограничения личной и имущественной свободы. Общественное призрение - это деятельность органов по принятию общих мер, подведение многих случаев под общие правила. Общественное призрение имеет задачу - никого не допустить умереть от лишений, которые могут быть устранены своевременно оказанной помощью. П.И. Георгиевский приходит к выводу о том, что государство должно осуществлять надзор за деятельностью органов частной благотворительности. Но кроме этой функции государство должно сотрудничать на основании свободного соглашения с органами частной благотворительности в решении общих задач борьбы с бедностью*(596).

О юридической природе права бедного на призрение. Всестороннее и достаточно полное исследование юридической природы права бедного на призрение было проведено В.А. Гагеном. Как уже отмечалось, он разграничил частную благотворительность и публичное или законное призрение, последнее связано с деятельностью публичных корпораций (государства, провинций, уездов, общин), которым вменена законом публичная обязанность оказания помощи нуждающимся. При этом публичное призрение подразделялось на два вида - факультативное (добровольное) и обязательное (облигаторное). Характерными признаками факультативного публичного призрения являются следующие: 1) государственные органы ведают делом призрения; 2) добывание средств на призрение предоставляется на усмотрение граждан (за счет частной благотворительности); 3) государственные органы, собрав справки о просителе, имеют полную свободу дать ему необходимую помощь (по усмотрению государственного органа); 4) размер этой помощи зависит от наличия средств, имеющихся в распоряжении государственного органа. Принудительное (обязательное) публичное призрение строится на иной основе. В этом случае государство обеспечивает средства для оказания помощи всем нуждающимся лицам, подходящим под признаки, установленные соответствующими законодательными актами. Источником оказания призрения служат, как правило, средства,

поступающие из общих налоговых сумм или за счет особого налога в пользу бедных*(597). Это и было так называемое административное призрение, позволявшее приблизиться к понятию "право на призрение". При этом публичное призрение бедных имело следующие характеристики. Во-первых, право на него возникало тогда, когда экономическое положение человека настолько пошатнулось, что он сам не может добыть себе средств. Во-вторых, эти средства не могут быть доставлены на законных основаниях ни от родных и близких, ни от частной благотворительности. В-третьих, лица, получавшие такое призрение, обычно лишались избирательного права.

При наличии принудительного (обязательного) публичного призрения можно говорить о "настоящем" праве бедного на призрение. В системе данного вида призрения это право является, по сути, субъективным публичным правом (по Г. Еллинеку). При обязательном призрении нуждающийся имеет право требовать от публичной корпорации исполнения обязанности по оказанию помощи при наличии оснований, предусмотренных законодательством. Это право-требование обеспечивается исковой защитой. Нуждающийся путем подачи жалобы в суд или государственный орган имеет возможность принудить к действительному осуществлению по отношению к нему установленной законом обязанности призрения. В.А. Гаген, опираясь на сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства о призрении бедных, констатировал, что "опыт культурных государств доказал всю желательность существования обязательного призрения бедных ... и российскому законодателю предстоит огромная работа по рациональной организации обязательного призрения бедных по образцу западно-европейских государств"*(598).

В.А. Гагеном также применялся термин "социальная политика", имея в виду, по сути, право социального обеспечения с его превентивной составляющей. Социальная политика (социальная защита) характеризовалась ученым следующим образом. Во-первых, ее целью было стремление поднять экономическое положение не отдельных лиц, а целых классов. Во-вторых, она должна была предупреждать впадение людей в бедность, требующую вмешательство публичного презрения. В-третьих, ее предоставление не должно сопрягаться с лишением каких-либо прав. Сам В.А. Гаген признавал различие права на публичное призрение и права на социальную защиту "слишком расплывчатым", но методологические основы разграничения были намечены*(599).

На наш взгляд, не утратили своего значения и аргументы, с помощью которых В.А. Гаген обосновывает необходимость легализации права на призрение как субъективного публичного права. Он писал, что стройная система юридических отношений, возникающих по поводу призрения между бедняком и публичной корпорацией, появляется не сразу, а лишь тогда, года полицейское государство уступило место правовому. Характерной чертой полицейского государства было господство частного права в публичных отношениях, возникающих между государством и гражданином. Л.А. Шалланд по этому поводу отмечал, что "вся государственная жизнь, весь публичный строй был лишь отражением частных отношений"*(600). В правовом государстве разделение властей, верховенство закона стали основой правового положения человека как субъекта публичных прав и обязанностей. Гражданин по отношению к власти становится субъектом прав и обязанностей, корреспондирующих обязанностям и правам власти. Государство, создавшее субъективные публичные права, в то же время должно обеспечить и их охрану от нарушений со стороны административной власти. Такими средствами в правовом государстве, по мнению В.А. Гагена, являются административный и парламентский контроль, а также судебная защита, в том числе особые административные суды.

Как уже отмечалось, субъективное публичное право на призрение включает не только правотребование, обращенное к публичной корпорации, но и право на защиту. В контексте взаимодействия публичного и частного права В.А. Гаген рассматривал проблемы административной юстиции. Он утверждал, что "административные законы определяют то, что администрация может требовать от частных лиц, а последние от администрации. Всякая норма публичного права, изданная в интересах частных лиц, создает публичное субъективное право этих частных лиц"*(601). Споры с администрацией ученый подразделял на две категории: спорные административные дела, которые разрешаются обычными или административными судами, и просто административные дела, которые должны решаться самой администрацией. При этом, если дело судебно-административное, жалобщик может обратиться одновременно к двум органам (суду и администрации), а если чисто

административное, то у него остается лишь один путь - обращение к высшей власти*(602). В.А. Гагеном был обобщен опыт организации административной юстиции в странах Западной Европы, а равно состояние и перспективы организации административной юстиции в России. Ученый рассмотрел деятельность российских учреждений, которые имеют отношение к административной юстиции. Присутствия по делам страхования рабочих, по мнению В.А. Гагена, в большей степени напоминали административные суды. Эти присутствия появились после издания Законов 1912 г. об обеспечении рабочих врачебной помощью и о страховании рабочих от несчастных случаев на производстве. Их компетенция охватывала и распорядительную, и судебно-административную деятельность. Последняя состояла в рассмотрении жалоб на действия членов фабричной инспекции, дел о привлечении должностных лиц больничных касс к судебной ответственности. Как отмечает ученый, эти административные суды отличают от других присутствий некоторые выгодные стороны. Так, в состав этих присутствий впервые введены представители от рабочих. Само производство дел построено на началах привлечения заинтересованного лица к присутствию и активному участию в суде*(603). Иная оценка прозвучала в отношении главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия, состоявшего в ведении Министерства торговли и промышленности. По своему составу оно "мало походит на административный суд в связи с преобладанием бюрократического элемента". Не соответствует деятельности присутствия "как административного суда и порядок производства дел, где значение сторон сведено почти к нулю, им не дано никаких судопроизводственных гарантий - ни устности, ни гласности, ни состязательного начала, одним словом, нет ни одного элемента административного процесса"*(604).

В.А. Гаген выделил основные элементы законодательства об обязательном призрении бедных: 1) лица, которым должно быть оказано призрение; 2) административные единицы, которые должны призревать нуждающегося; 3) институт места призрения, как правило, место жительства; 4) административная юстиция в области обязательного призрения и 6) организация добывания средств на обязательное призрение бедных*(605). С экономической точки зрения он всех нуждающихся разделил на три группы: 1) нетрудоспособные; 2) безработные; 3) безхозяйственные, не имеющие расходного хозяйства (в современной терминологии - антипод самозанятым гражданам). По отношению к этим группам в законодательстве, как считает В.А. Гаген, специальные мероприятия государства должны быть дифференцированы. Для первого случая - это предоставление призрения (открытого и закрытого), во втором случае - посредничество по приисканию работы и в доставлении заработка, а в третьем - образование хозяйства.

О праве на трудовую помощь. Дифференциация форм призрения по кругу лиц выводит нас еще на одну проблему в рамках рассматриваемой темы - это право на трудовую помощь. В начале прошлого века А. Горовцев, посвятивший специальное исследование этой теме, писал, что термин "трудовая помощь" по происхождению является молодым и в западноевропейской литературе рассматривается в качестве благотворительной меры, противоположной понятию "милостыня". В России это понятие приобрело более широкое значение*(606). Несомненно, что трудовая помощь как мера призрения охватывает только трудоспособных лиц. А. Горовцев рассмотрел трудовую помощь как средство призрения бедных исходя из трех основных функций. Во-первых, трудовая помощь является мерой предупредительной. В этой части наш автор солидарен в высказыванием Д. Рикардо, "что ни одна система благотворительности не заслуживает никакого внимания, если ее конечной целью не является стремление доставить нуждающемуся возможность обходиться без нее: так помочь нуждающемуся, чтобы он мог обходиться без посторонней помощи"*(607). Во-вторых, трудовая помощь является мерой благотворительной. И, наконец, в третьих - репрессивной мерой. В отношении последней характеристики А. Горовцев поясняет, что едва ли такой принудительный труд можно назвать трудовой помощью, правильнее было бы назвать его трудовым наказанием. Именно с этих позиций он провел сравнительно-правовое исследование истории и современного состояния организации трудовой помощи в России и других странах (Англия, Франция, Германия, Бельгия, Америка и др.) Результатом научных изысканий стали теоретические и практические выводы. А. Горовцев разделил лиц, охватываемых трудовой помощью, на три класса. Каждой категории призреваемых предоставляются конкретные виды трудовой помощи. К первой группе относятся трудоспособные лица, желающие работать, но не могущие ее найти. Таким беднякам нужна

или временная поддержка (например, немецкие станции питания и призрения, указания по приисканию работы), или более долговременная помощь в учреждениях трудовой помощи с совершенно свободным и добровольным характером, почти без всякого режима. Вторая группа призреваемых в состоянии, как пишет А. Горовцев, "возвратиться к труду, но густая тина нищеты все глубже их затягивает и приближает к уровню профессионального нищенства". Для этих призреваемых нужны учреждения трудовой помощи преимущественно с воспитательным характером, с известным режимом. Подобными учреждениями являлись немецкие рабочие колонии, в России - "евангелический" дом трудолюбия и др. Третья группа призреваемых - это профессиональные нищие, не желающие трудиться и совершающие преступления. Для них нужны исправительные учреждения с принудительным трудом. К таковым относятся, например, рабочие дома. Во всех этих трех учреждениях различного типа присутствуют все три элемента борьбы с бедностью - материальная поддержка, воспитание и исправление, в каждом из них они только своеобразно комбинируются. А. Горовцев, подводя итог исследованию, отмечает, что подобное жесткое подразделение нуждающихся в зависимости от их отношения к труду - не только не утопия, но и вполне осуществимый факт, что доказывают примеры таких государств, как Бельгия и Голландия. В России этот принцип еще не нашел должного применения, более того, нередко в домах трудолюбия призревают не только трудоспособных, но и нетрудоспособных лиц*(608).

Примечательны в ключе рассмотрения вопросов трудовой помощи публикации Г.Г. Швиттау (1875-1950). В журнале "Трудовая помощь" им была помещена за 1911-1916 гг. серия статей по данной проблематике. В них был дан обзор и анализ деятельности учреждений в России, которые осуществляли подготовку крестьянских женщин к ручному профессиональному труду, деятельности земств по оказанию лечебно-продовольственной помощи рабочим, рассматривались вопросы о рациональной постановке общественных работ, благотворительной функции ремесленных управлений в России*(609). В этот же период Швиттау переводил и осуществлял общую редакцию зарубежных изданий, посвященных организации трудовой помощи*(610). Результатом научных исследований в рассматриваемой области стала двухтомная фундаментальная работа "Трудовая помощь в России", которая была издана за счет специальных сумм премии императрицы Александры Федоровны. Первый том был посвящен вопросам теории, истории и практики организации трудовой помощи в России*(611). Второй том рассматриваемого издания был посвящен обзору и анализу деятельности состоящего под покровительством императрицы Александры Федоровны Попечительства о трудовой помощи от момента его учреждения (1895 г.) до начала 1914 г.*(612).

Г.Г. Швиттау считал, что всех нуждающихся необходимо расчленить на две категории. Одну из этих категорий образуют полные инвалиды труда, материальное обеспечение которых должно составлять одну из государственных функций, т.е. должно быть для государства безусловно обязательным независимо от формы (бесплатное лечение, призрение, страхование и т.д.). Вторую категорию нуждающихся образуют все неимущие, которые в состоянии трудиться (безработные в широком смысле этого слова). Трудовая помощь охватывает именно эту категорию лиц. Под трудовой помощью автором понимается система мероприятий, направленных на борьбу с нуждой, обусловленной вынужденной или добровольной праздностью, путем (посредством) труда. Швиттау выделял следующие основные виды трудовой помощи: 1) подготовка к труду неимущих лиц малолетнего возраста в форме трудового приюта и промыслового обучения как необходимых условий их нормальной трудовой жизни в будущем; 2) помощь вполне трудоспособным преимущественно в форме предоставления им работы, заработка (посредничество по приисканию занятий, общественные работы, дома трудолюбия и др.), а при наличии, но недостаточности заработка - оказание помощи натурой (питанием, одеждой и др.); 3) восстановление работоспособности лиц, морально опустившихся, ослабевших физически, временно ставших неспособными к труду (рабочие колонии для взрослых, лечебные учреждения для алкоголиков и др.). Однако при этом ученый особо подчеркивал, что "называя призрение помощью, мы уже заранее исключаем какие бы то ни было мероприятия карательного характера и какой бы то ни было элемент принудительности к призреваемому"*(613). Предлагаемая автором классификация форм трудовой помощи проводилась исходя из трех ее главнейших функций: 1) непосредственное предоставление занятия (дома трудолюбия, общественные работы); 2) содействие к приложению труда

(посредничество по приисканию занятий; снабжение материалами и орудиями производства; содействие по сбыту продуктов ручного труда); 3) образовательная и воспитательно-исправительная функция (обучение и подготовка к профессиональному труду; привлечение к труду лиц, отвыкших работать). Рассматривая трудовую помощь как средство призрения бедных в России, он выделил трудовую помощь в области государственного призрения, частной благотворительности, общественного призрения земств и городов и в благотворительных ведомствах полуофициального характера.

Существенное место в трудах отечественных исследователей отводилось правовой природе общественных работ. По мнению русского ученого А.А. Раевского, они отличались от иных видов общественного призрения тем, что их организатором выступала только публичная власть и они имели общественно-полезный характер. Кроме того, они носили чрезвычайный и временный характер на период народных бедствий (безработица, голод и др.), когда нуждаемость была массовой*(614). А. Глебов обоснованно утверждал, что целью таких работ является дать заработок безработным и избавить их от необходимости обращаться к благотворительности*(615). Аналогичной позиции придерживались и другие отечественные исследователи данной проблемы*(616).

Одной из форм трудовой помощи является приискание работы (трудоустройство). В.А. Гаген считал, что трудовая помощь должна не только охватывать терапию (лечение) бедности, но и предупреждать ее (профилактика бедности). Последняя выражается в создании государством, заинтересованными сторонами (рабочими и работодателями) многочисленных бюро приискания работы, которые обозначались термином "указания труда". Таким образом, посредничество в приискании работы рассматривалось как одна из форм трудовой помощи*(617). В ключе классических исследований ученый обращался прежде всего к анализу зарубежного законодательства об организации посредничества на рабочем рынке, мерам борьбы с безработицей на примере Германии, Австрии, Франции, Англии, Норвегии, Швейцарии, Румынии и др.*(618). Затем предметом исследований ученого стали проблемы организации помощи нуждающимся в России. Сравнительно-правовой подход позволял ученому дать оценку положения (состояния) этого вопроса в России, обосновать конкретные рекомендации по правовой регламентации различных видов трудового посредничества и социального призрения. Так, им был дан развернутый анализ организации посредничества на рынке труда в России на примере русских "бирж труда" (учреждений указания труда), не преследующих коммерческие цели. К таковым относились учреждения, в роли организаторов которых выступали земства, городское самоуправление, посреднические конторы при русских домах трудолюбия. Изучая причины неудачной деятельности посреднической конторы при Одесском доме трудолюбия, В.А. Гаген предложил проект примерных правил для посреднических контор при русских домах трудолюбия. Особое внимание ученый уделил вопросам посредничества частных контор на рабочем рынке. Он обосновывал необходимость создания института (по примеру Румынии) особых правительственных инспекторов для надзора за деятельностью таких частных посреднических контор. Он также писал о том, что Россия ощущает постоянную нужду в развитии форм посредничества в приискании труда как организованного (в виде особых контор), так и неорганизованного (биржи труда, частные посредники, публикации в газетах и журналах).

6.2. Теория права социального страхования: от цивилистики к науке трудового права

Первыми исследователями проблем социального страхования были не только юристы, но и экономисты, инженеры, врачи. Ими были сформулированы большинство основных проблем социального страхования, которые не утратили своего значения по сей день*(619). Это прежде всего - понятие социального риска и страхового случая как основания социального страхования, определение источников страхования (за счет средств работодателя, самих работников, государства или тех же средств, но в различных сочетаниях) и характера социального страхования (обязательного или добровольного, на гражданско-правовых или на особых, социально-страховых началах), формирование нормативной базы (посредством принятия нового специального законодательства или

имеющегося гражданского) и др.*(620). В этой части мы можем вести речь о предпосылках обоснования права на социальное страхование на пересечении теорий гражданского и фабричного (трудового) права.

Принятие первых нормативно-правовых актов, регулирующих социально-страховые отношения, привело к возникновению классической триады: правовая идеология - позитивное право - правоотношения, где наука стала одним из источников формирования действующего законодательства, а сама доктрина во многом формировалась на основе осмысления правоприменительной практики. Большое значение при этом сыграли комитеты и комиссии, создаваемые при различных государственных органах, прежде всего при Министерстве внутренних дел, Министерстве финансов, а впоследствии при Министерстве торговли и промышленности. Их работа стимулировала научный поиск, а деятельными участниками, а порой и руководителями данных структур являлись многие известные российские ученые, в том числе академик И.И. Янжул, профессора И.Х. Озеров и В.Г. Яроцкий и др.

На активизацию научного поиска большое влияние оказал обостряющийся "рабочий вопрос", проявившийся в конце XIX в. прежде всего через рост стачечного движения. Это мощное давление "снизу" особенно остро ощущалось Министерством внутренних дел, которое формировало своеобразный государственный заказ российским исследователям. Например, по его инициативе создавались комиссии по рабочему вопросу, в которые входили не только чиновники, но и ученые-правоведы. Связь теории и практики обеспечивалась и деятельностью фабричных инспекций, учрежденных на основании Закона от 1 июня 1882 г. Ряд известных русских ученых стали первыми фабричными инспекторами, а их служба в этой должности оказала большое влияние на формирование их научного мировоззрения.

Наиболее известным и деятельным инспектором первого призыва был И.И. Янжул (1845-1914), ученый - экономист и статистик. Как сторонник "государственного социализма", он доказывал, что вмешательство государства в экономику означает осуществление социализма. Связь теории и практики в его трудах была обусловлена в том числе и активной работой в должности фабричного инспектора Московского округа (1882-1887 гг.)*(621). В 80-е гг. XIX в. И.И. Янжул, будучи в составе официальной комиссии по разработке фабричных законопроектов, возглавил работу по подготовке к выпуску материалов о фабричных законах стран Запада, США, Англии*(622). Первые его научные работы в интересующей нас области являлись отчетами фабричного инспектора Московского фабричного округа, коим он являлся*(623). И.И. Янжул уже тогда придерживался точки зрения об экономической ответственности предпринимателей "за несчастья с рабочими", был поклонником немецкой системы страхования рабочих. В то же время он поддерживал свободу предпринимательских ассоциаций и настаивал на необходимости их взаимодействия с рабочими ассоциациями*(624). По его воззрениям, отношения между классами должны строиться на равной партнерской основе при ведущей роли государства.

Если И.И. Янжул мог оказать только косвенное влияние на разработку актов социального законодательства как член государственных комиссий, то В.П. Литвинов-Фалинский (1868-1929) принимал непосредственное участие во всех этапах законотворческого процесса, будучи высокопоставленным государственным чиновником. Теории "государственного вмешательства в отношения предпринимателей и работников", "социального сотрудничества труда и капитала" получили отражение в государственной деятельности вначале фабричного инспектора, а позднее управляющего отделом промышленности в Министерстве торговли и промышленности В.П. Литвинова-Фалинского. Он был основным разработчиком Закона о страховании увечных рабочих, принятого 2 июня 1903 г. и одним из авторов страховых законов 1912 г. Принятие Закона от 2 июня 1903 г. "О вознаграждении владельцами промышленных предприятий рабочих и служащих, утративших трудоспособность вследствие несчастных случаев" рассматривалось В.П. Литвиновым-Фалинским как "предтеча государственного страхования рабочих"*(625). В своих работах он писал о желаемом "союзе труда и капитала", о необходимости государственного вмешательства в их отношения. Литвинов-Фалинский видел двуединую цель фабричного законодательства: во-первых, облегчение положения рабочих, и, во-вторых, постановка сторон в правовые рамки. При этом фабричное законодательство виделось ему достаточно широко и должно было регулировать отношения не только промышленников и рабочих, но

между предприятиями, отношения последних с окрестным населением, а также между промышленниками и государством*(626). Отсюда комплексный подход к законодательному решению рабочего вопроса. Большая роль при этом отводилась социальному страхованию работников за счет средств предпринимателей и с участием государства*(627). Отметим, что он разработал одним из первых в России учебный курс по фабричному законоведению*(628).

Большую роль в решении проблемы обязательного государственного страхования рабочих популярная газета "Новое время" (1902-1903 гг.), отводила пропаганде опыта государственного страхования рабочих Германии. Именно в этой газете была опубликована серия очерков В.П. Литвинова-Фалинского*(629). Газета как средство массовой информации во многом формировала общественное мнение по этому вопросу. Кроме того, активно издавались специальные комментарии российских законов о рабочем страховании и практике их применения. Например, фабричный ревизор А.А. Пресс в практическом комментарии "Страхование рабочих в России" (1900 г.) проанализировал с цифрами и фактическими данными существовавшие в то время (до 1900 г.) две основные формы страхования рабочих: посредством добровольных частных страховых обществ и обществ взаимного страхования*(630).

Другой фабричный ревизор, доктор медицины Е.М. Дементьев, анализируя зарубежный опыт, в частности законодательство Англии и Франции, в своих работах, изданных под грифом Министерства финансов и департамента торговли и мануфактур, обосновывал необходимость введения законов о государственном страховании рабочих взамен законодательства о гражданско-правовой индивидуальной ответственности предпринимателя за увечья, причиненные работникам*(631). Основой дальнейшего научного поиска Е.М. Дементьева стали результаты обследования санитарного состояния промышленных заведений Московской губернии, проведенного в 1883-1885 гг. совместно с А.В. Погожевым. На уровне статистического исследования было показано плачевное экономическое и бесправное правовое положение рабочих*(632). Его можно назвать одним из первых ученых, занимавшихся проблемами статистики труда. Большой общественный резонанс имела его публицистически острая работа "Фабрика, что она дает населению и что она у него берет". Из нее следовало, что берет фабрика существенно больше. Дементьев показал, что отсутствие эффективного законодательства об охране труда и социальном обеспечении опасно для государственных интересов. Он установил, что фабричное население дает гораздо больший процент негодных по состоянию здоровья к воинской службе, чем другие слои населения*(633). Он активно занимался проблемами социального страхования, врачебной помощи рабочим и социальной защиты инвалидов труда*(634). Будучи высококвалифицированным врачом, он занимался проблемами медицинской экспертизы, критериями установления инвалидности по труду и рядом других проблем, находящихся на стыке медицины и права*(635).

Стоит отметить, что практически одновременно с принятием первых социально-страховых законов начали проводиться статистические исследования, позволяющие определить эффективность их применения. В этой части приоритет принадлежал известному русскому экономисту и статистику и фабричному инспектору В.Е. Варзару (1851-1940). Он обобщал статистические сведения о результатах социального страхования работников по Закону 1903 г. и в частных страховых обществах*(636). Варзар принимал участие в работе всех государственных комиссий по подготовке актов фабричного законодательства начиная с середины 90-х гг. XIX в. Его профессиональные качества и научная порядочность оказались востребованными при любой власти в России*(637).

Как уже отмечалось, на заре капиталистического хозяйствования получили распространение добровольные объединения отдельных лиц в целях взаимопомощи, которые строились на принципах коммерческого взаимного страхования. Расцвет этих видов страхования совпал с эпохой "триумфа промышленного капитализма". Здесь выплата страховых сумм обеспечивалась за счет средств самих застрахованных. Наряду с добровольными формами социального страхования получили легальное закрепление обязательные и государственные формы страхования рабочих. Многие российские ученые отстаивали идею обязательного или государственного социального страхования. Но при этом их позиции не совпадали по вопросам: за чей счет должно осуществляться такое страхование; в какой степени государство должно вмешиваться в систему обязательного

страхования.

Одни ученые, отстаивая идею обязательного социального страхования, считали, что оно должно осуществляться за счет самих рабочих. Особого внимания в этом контексте достойна работа Ф.Г. Тернера, который еще в 1861 г. писал: "вопрос о рабочем классе может считаться главною социальною задачей XIX века"*(638). Он правомерно связывал обострение рабочего вопроса с развитием промышленности и появлением нового вида социального риска, ибо для рабочего потеря работы - "потеря всего". Эта идея напрямую выводила ее автора на проблему социального страхования лиц наемного труда, т.к. "нельзя наказывать людей, не по своей воле потерявших работу". Для борьбы с социальными рисками предлагались меры "регламентированной предусмотрительности", которые имели целью "некоторое обеспечение рабочего класса путем законодательным". Этот путь предусматривал обязательные меры: разные сборы с рабочего населения для целей социального обеспечения (на устройство госпиталей, приютов, запасных капиталов и др.). При этом государство должно было на себя брать полное финансирование только системы образования*(639). Таким образом, Ф.Г. Тернер предлагал ввести систему обязательного страхования рабочих за счет средств самих рабочих. Он подверг критике цеховую организацию производства, но выступил за ассоциации рабочих "на новых началах". Меры, в которых рабочий класс "сам принимает действительную инициативу", виделись ему в двух направлениях:

1) ассоциации, деятельность которых должна иметь строго экономический характер (потребительские общества, кассы взаимопомощи, ссудно-сберегательные товарищества, артели и др.). Одна из их целей - создание и реализация "солидарности интересов";

2) сбережения, прежде всего взаимный кредит и вспомоществование. При этом благотворительность не приветствовалась, т.к. она не исцеляла, а только усиливала зло.

Таким образом, на плечи наемных работников предполагалось переложить всю тяжесть страхования в связи с утратой заработка и работы на началах обязательного и добровольного страхования. Отметим, что на таких началах строились все существующие в то время страховые системы стран Запада. Но для осуществления этих мер предполагалось "капитальное содействие высших классов". При этом административное вмешательство должно было иметь свои пределы и не должно мешать инициативе самих рабочих. Г.Ф. Тернер значительное внимание уделил исследованию зарубежного опыта, а фабричному законодательству Германии он посвятил отдельную книгу*(640). Его теоретические воззрения не расходились с практической деятельностью на посту товарища министра финансов. Во многом благодаря его стараниям в 1887 г. были приняты Общие условия страхования.

Ряд ученых-цивилистов придерживались подобной позиции в отношении обязательного страхования работников от несчастных случаев на производстве. Так, П.А. Никольский пришел к выводу: ответственность предпринимателя не может наступать "за те несчастья, которые совершаются после того, как ими были приняты все меры к их предотвращению; такие необходимые несчастья всегда имели и имеют место: являясь неизбежным условие производства благ, и тяжесть их должно нести на себе все общество, а не только предприниматели..."*(641). Он обосновывал свою точку зрения тем, что рабочий может в течение жизни работать на нескольких предприятиях. В этой связи оказывалось совершенно не понятным, почему только последний работодатель должен нести социальный риск "несчастья" с рабочими, например, вследствие профессиональных заболеваний. В этой связи П.А. Никольский считал, что обеспечивать страхование риска несчастного случая на производстве должны сами работники*(642). Однако организация обязательного страхования за счет средств рабочих должна осуществляться государством, а не частными страховыми обществами. Последнее было более дорого и сопрягалось со стремлением страховщиков получить максимальную прибыль. П.А. Никольский обоснованно предположил, что если тяжесть страхования возложить на работодателей, то они эти суммы включат в издержки производства, в стоимость продукции. Таким образом, покупатель произведенных товаров и оплатит это страхование.

Другие ученые, обосновывавшие необходимость обязательного социального страхования, придерживались иного подхода о распределении бремени расходов на страхование. Они настаивали на том, что социальное страхование рабочих должно осуществляться за счет средств работодателей.

Классическим академическим исследованием проблем социального страхования являются труды В.Г. Яроцкого (1855-1917)*(643). Это был разносторонний, энциклопедически образованный ученый, свободно владевший основными европейскими языками. Даже в настоящее время поражает его детальный анализ западной литературы, посвященной социальной проблематике. Ему принадлежит первое в России исследование, где всесторонне рассматривается наемный труд как предмет хозяйственного оборота. В числе его трудов есть публикации, посвященные проблемам правового регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений, политэкономии, налоговому, бюджетному и государственному праву, статистике и социологии, в том числе учению Г. Спенсера, и др. По интересующей нас проблеме наибольшую важность представляет цикл работ ученого общим объемом около 1700 страниц*(644).

Достойна уважения его практическая деятельность. В.Г. Яроцкий представлял собой редкий тип русского интеллигента, который не боялся сотрудничать с властными структурами с целью претворения в жизнь своих теоретических разработок. Он неоднократно входил в государственные комиссии, занимавшиеся подготовкой проектов социального законодательства, в качестве эксперта. По своим взглядам В.Г. Яроцкий был западником, но вполне умеренным и патриотичным. Его интересовали проблемы социального законодательства, прежде всего социального страхования. Коллега ученого, профессор М. Рейснер, обоснованно назвал его одним из лучших знатоков социального страхования, искренним, хотя и беспартийным социалистом*(645).

В.Г. Яроцкий первым в российской науке провел комплексное исследование правового регулирования социального страхования. Проблему социального страхования он рассматривал в широком контексте через еще более масштабную проблему, а именно отношения работников и работодателей и определение особенностей труда как объекта хозяйственного оборота. Даже в то время было очевидно, что труд принципиально отличается от иных объектов гражданского оборота, и в этой связи страхование имущества по своей правовой природе принципиально отличается от страхования социальных рисков наемного работника. Сформулированные в этой части выводы оказались вполне в русле современных научных дискуссий. В.Г. Яроцкий сформулировал три основные проблемы, касающиеся участия государства в регулировании отношений работников и работодателей:

необходимость государственного вмешательства;

фактическая возможность или осуществимость такого вмешательства;

право государства на такое вмешательство*(646).

Вывод автора был следующим: государственное вмешательство "вызывается необходимостью как сознательного принятия на себя этой задачи государственной властью, так и развитием правосознания самих заинтересованных лиц"*(647). Наиболее совершенной формой государственного вмешательства признавалось "обязательное страхование рабочих предпринимателями в специально образуемых для этой цели учреждениях"*(648). Большое значение при этом придавалось перераспределению средств через налогообложение предпринимателей. Он предлагал некоторые меры, связанные с системой налогообложения, позволявшие перераспределять прибыль и часть ее направлять на социальное страхование работников.

Весьма убедительно в исследованиях В.Г. Яроцкого определены особенности труда как объекта хозяйственного оборота. Только решив эту проблему, он считал возможным начинать разработку проблем социального страхования работников. В противном случае оказывалась неясной ситуация с самим объектом страхования и в конечном счете с характером правоотношений. При этом ученый опирался прежде всего на труды английских экономистов В. Торнтона, Ф. Гаррисона, А. Кэрнса, немецких исследователей Л. Брентано и Е. Энгеля.

Само понятие "социальный риск" В.Г. Яроцкий связывал с развитием капиталистических отношений и появлением крупного машинного производства. С одной стороны, это привело к возникновению целого класса - наемных работников, для которых использование труда являлось единственным источником их существования. С другой стороны, экономический прогресс и массовое использование машин приводили к повышенному травматизму на производстве. По подсчетам английского доктора К. Пеппера, даже при нормальных условиях труда работники теряли трудоспособность приблизительно между 55 и 65 годами, а по отдельным специальностям - к 45 годам. Процент травматизма

также был исключительно высок. В этой связи само понятие "старость" стало связываться не с возрастом, а с потерей трудоспособности*(649). Возросший уровень гуманизма не позволял просто оставить без помощи лиц, утративших способность к труду или заработок. Различные формы благотворительности и призрения бедных, в том числе через государственные органы, показали свою неэффективность. В этой связи самим ходом экономического и социального развития был поставлен вопрос о необходимости законодательного обеспечения, как тогда выражались, "жертв машинного производства". В число страховых случаев В.Г. Яроцким однозначно включались утрата трудоспособности вследствие болезни, трудовое увечье, профессиональное заболевание и старость. Наконец, предприниматель должен был покрывать "мертвые" издержки по воспроизведению стоимости труда, в число которых входило и содержание семей лиц, лишившихся кормильца*(650).

Страхование должно было носить, по его мнению, обязательный характер, и состояние в трудовых отношениях должно было определять положение работника как застрахованного лица. В качестве страховщика должен был выступать государственный орган, заинтересованный не столько в получении прибыли, сколько в своевременной выплате установленных сумм застрахованным лицам. В этой части несколько слов следует сказать о понятии "правовое состояние - быть застрахованным". Другой российский ученый А.Ю. Вегнер присоединился и поддержал позицию немецкого профессора Г. Розена. Последний пришел к заключению о том, что рабочее страхование не является договором, так как рабочий, поступая на завод, eo ipso подлежит правилам страхования. Это - не двухстороннее правоотношение, а не более как два односторонних обязательства, возникающие ipso jure на основании одного и того же юридического факта. Этим фактом создается известное "правовое состояние" лица, последствием которого является для такого лица право требовать вспомоществования при наступлении известных случайностей*(651).

Возвращаясь к учению В.Г. Яроцкого, отметим, что он вполне разделял точку зрения видного немецкого экономиста А. Вагнера о том, что содержать инвалидов труда должны работодатели, получавшие от их труда выгоду. Вслед за немецким ученым было сформулировано следующее положение: "В конце концов, весь вопрос сводится к тому: кто должен нести бремя по обеспечению инвалидов труда? Должно ли это делать все население посредством общин (коммун), или это должно лежать на обязанности предпринимателей, которые извлекают наибольшую выгоду из труда рабочих? Я нахожу, что гораздо правильнее, чтобы платил за рабочих тот, кто приобретает выгоду от их труда. Современное законодательство о призрении бедных сваливает это бремя на плечи тех, кто по справедливости нести его вовсе не должен, и это есть самая вопиющая несправедливость!"*(652).

В.Г. Яроцкий первым из российских ученых обосновал концепцию о возложении бремени страховых выплат по возмещению вреда жизни и здоровью работников, полученных на производстве, на работодателей. Свою позицию он обосновал следующим образом: "Общество путем частной и общественной благотворительности на деле доплачивает предпринимателям стоимость важнейшего из потребляемого им товара - работы, каковой факт и является основанием необходимости возложения на предпринимателя ответственности в этом отношении, так как иначе нельзя считать, что они вполне осуществляют свою хозяйственную функцию*(653). Он выдвинул идею о взаимодействии двух начал в социальном страховании: социального обеспечения рабочих и экономической ответственности предпринимателей*(654). В.Г. Яроцкий защищал идею не просто социального страхования, но именно государственного страхования социальных рисков. Он отмечал, что во Франции уже с 1850 г. существовали особые кассы для страхования на случай старости, а с 1868 г. также и кассы для страхования от несчастных случаев на производстве. В Англии с 1864 г. существовало государственное (добровольное) страхование жизни*(655). Но наиболее высоко российский ученый оценивал немецкое законодательство, начиная с Закона от 7 июня 1871 г., а затем и страховые законы 80-х гг. XIX в. Он даже предполагал, что через социальное страхование можно во многом решить обострившийся уже тогда "рабочий вопрос".

Концепцию обязательного социального страхования на рубеже XIX-XX вв. поддержали многие видные российские ученые и политические деятели, в том числе А.С. Гольденвейзер, П.А. Никольский, И.Х. Озеров, А.А. Пресс. Но В.Г. Яроцкий оказался первым из них как по

времени постановки проблемы, так и по глубине и комплексности ее разработки. Так, А.Г. Гойхбарг, анализируя нормы одного из законопроектов обязательственного права, регулирующего договоры страхования, писал о том, что они "должны быть переработаны в духе пропитания их гораздо большей дозой принудительности, в духе приближения их к новейшим иностранным законам о страховом договоре"*(656). В качестве аргументов А.Г. Гойхбарг отмечал, что отказаться от принудительных норм в области страхового права не представляется возможным в тех случаях, когда эти нормы преследуют цели справедливой защиты интересов той стороны в договоре, которая является по своему положению экономически слабейшей. По мнению А.Г. Гойхбарга, современное право отказалось от строгого формализма (свободы) воли сторон в сделках, где требуется оградить слабейшую сторону. Примеры этому находятся в области договоров найма фабричных рабочих и в области договорного социального страхования.

После 1903 г. появились первые издания, которые можно назвать комментариями страхового законодательства. Большинство из них отличалось хорошей и полной подборкой всего нормативного материала, обширными обобщениями судебной практики и взвешенными суждениями*(657). Усиленно изучался опыт социального страхования на Западе, особенно в Германии. В последнем случае особого внимания достойны работы, анализирующие возможность применения германского опыта в России*(658).

Ряд ученых считали этот опыт неприемлемым для России. Так, И.И. Чистяков утверждал: "При приложении к российской действительности выработанных практикой Запада общих положений о страховании рабочих приходится констатировать: что это страхование не может реализовываться в России. Прежде всего, в силу экономических причин - большинство пролетариата сохраняет связь с землей, или точнее с деревней"*(659). Между тем он не исключал появления в будущем в России народного (социального) страхования, отмечая, что "распространение страхования не только на рабочих, но и на пролетаризирующие средние классы (мелкие ремесленники, кустари, торговцы) видоизменяет страхование рабочих в народное (социальное) страхование". По мнению И.И. Чистякова все-таки может появиться и страхование рабочих, но при условии значительного увеличения пролетарских масс и политической воли правительства "овладеть движением пролетариата". В этом случае страхование рабочих выставляется как социальная реформа.

Если И.И. Чистяков, полагал, что еще не настало в России время для рецепции германского опыта обязательного страхования рабочих, то другой ученый - А.Ю. Венгер - выдвигал возражения по существу. Он писал, что "хвалебные оды" по поводу германской системы социального страхования вряд ли следует поддерживать. Он предлагает обратиться к английской теории и опыту государственного социального обеспечения, государственных пенсий престарелым, бесплатной медицинской помощи, финансируемой за счет общей системы налогообложения*(660).

А.Ю. Венгер предлагал разграничить обязательное и государственное страхование. В обязательном социальном страховании либо государство устанавливает обязательность страхования, но предоставляется каждому застрахованному право выбора страховой компании, либо закон устанавливает одну, обязательную для всех страхователей кассу. В качестве иллюстрации в первом случае речь шла, по мнению А.Ю. Вегнера, о германском законодательстве страхования на случай болезни, а во втором - о страховании от увечий сахарозаводчиков всей Германии. В государственном социальном страховании главную роль в управлении суммами страхования играет государство. Кроме того, оно может устанавливать и гарантии в случае недостаточности взносов на покрытие расходов. В случае такого государственного страхования, по А.Ю. Вегнеру, страхование не зависит от факта уплаты определенного количества взносов, а определяется обязанностью государства по обеспечению застрахованных. Главным изъяном германской системы страхования он считал то, что она была системой страхования рисков работодателей.

По его мнению, необходимо было исключить один из видов страхования, который "без оснований красуется" в ряду мер социального законодательства - страхование увечий. Это по сути не страхование рабочих, а страхование предпринимателей (их рисков) по принципу круговой пороки от тех невзгод, которые возлагает на них закон по возмещению ущерба увечным рабочим. Иные виды обязательного социального страхования (по болезни, старости) также являются страхованием предпринимателей, так как взносы работодателей

на такое страхование делаются из доходов, заработанных самими работниками.

А.Ю. Вегнер был сторонником английской системы государственного социального обеспечения престарелых и больных. Он выделил два различных подхода англичан к этой системе. Согласно первому государственная пенсия назначается лишь определенной категории лиц ("заслуживающим престарелым бедным"), которые докажут, во-первых, что им не удалось обеспечить себя без всякой с их стороны вины, и, во-вторых, что их доход ниже установленного минимума. Второй подход основан на обязанности государства обеспечить всех участвующих в производительном труде нации. Здесь гражданин рассматривается как соучастник "организованного" сотрудничества и как участник в общем труде. По наступлению старости он вправе требовать от государства выплаты пенсии, равной социальному минимуму. Право на пенсию трактуется как неотъемлемое и законом гарантированное право.

Большинство же дореволюционных исследователей, занимавшихся проблемами социального страхования, были сторонниками рецепции западной обязательной (государственной) системы страхования рабочих. Так, А.В. Скопинский в Журнале Министерства юстиции дал развернутый анализ действующего российского гражданского законодательства за вред и смерть, происшедшие в связи с фабричной работой, и судебную практику его применения. Он пришел к однозначному выводу о том, что единственным средством решения этой проблемы может стать обязательное страхование рабочих на случай несчастья или потери способности к труду и высказал пожелание о том, чтобы в России "с изменением уголовной и гражданской ответственности предпринимателей за увечья и смерть рабочих, было введено правительственное обязательное и всеобщее страхование рабочих"*(661).

Идейная ориентация ученых оказывала существенное, а иногда определяющее влияние на их теоретические положения и практические выводы. Примечательно, что во всем мире проблемами правового регулирования труда и социального страхования сначала занимались преимущественно исследователи социалистической ориентации. Ученые либерального направления зачастую не видели в этом необходимости, считая отношения, связанные с трудом и социальным страхованием, сугубо гражданско-правовыми. Надо отметить, что исследование вопроса о социальном страховании, в том числе его правовой стороны, в царской России уже считалось определенным проявлением оппозиционности существующему политическому режиму. В конце XIX в. это имело место и в большинстве стран Запада.

Многие исследователи проблем социального страхования рабочих, как правило, были социалистами той или иной направленности - от народников до умеренных социал-демократов, сторонников экономизма и легальных марксистов. Так, П.И. Астров не разделял наемный труд и личность работника, объявляя их высшей ценностью: "Вырождение рабочих есть не только порча человеческих машин, но это есть гибель людей: Человек больше, чем машина". В этой связи он предлагал содержание фабричной медицины переложить преимущественно на работодателей, ибо "здоровье рабочих есть первичная издержка производства, которую производство и должно покрывать"*(662). Он справедливо полагал, что здоровье не может быть предметом договора, заработок является только эквивалентом труда, а не трудоспособности. В этой связи само по себе здоровье работника не может быть предметом найма. П.И. Астров относил здоровье к имущественным благам, на основании чего ответственность за его порчу, повреждение должна носить характер ответственности за причинение имущественного вреда. Основание этого он видел в действующем гражданском законодательстве: возмещение убытков, понесенных одним в интересах другого без законного основания.

Право работника на вознаграждение выводилось им в том числе по основанию незаконного обогащения. По мнению П.И. Астрова обязанность возместить ущерб, причиненный профессиональным расстройством здоровья, лежит на нанимателе, который получает выгоду. Утрата рабочими трудоспособности вследствие профессиональных заболеваний представляет собой, как пишет автор, издержки, которые несут рабочие в интересах предприятия. Он считал, что существующая гражданская, т.е. имущественная ответственность предприятий за утрату рабочими трудоспособности вследствие профессиональных болезней "...может создать такой постоянно действующий корректив, который постоянно будет на страже здоровья работающих"*(663). Анализируя действующее

российское гражданское законодательство, П.И. Астров обосновывал возможность решения проблемы защиты работников от профессиональных рисков имеющимися гражданско-правовыми средствами. При этом он писал о том, что в силу действующего гражданского законодательства недействительны соглашения предпринимателей с рабочими об отказе от вознаграждения (возмещения) в случае утраты трудоспособности*(664). Несмотря на то что он оценивал право на вознаграждение в случае утраты трудоспособности как гражданское право, тем не менее, считал необходимым в будущем отказаться от индивидуальной ответственности предпринимателей за ущерб, причиненный здоровью работников, и заместить его коллективной ответственностью предпринимателей. Под такой ответственностью он подразумевал организацию государственного страхования рабочих, которое должно было быть, во-первых, принудительным, так как только государство властно сообщает страхованию обязательность, во-вторых, полностью падать на предпринимателей. Именно тогда, по его мнению, право рабочего на вознаграждение за профессиональные болезни не встретит затруднений в своем осуществлении ни в случае банкротства отдельных предпринимателей, ни в случае работы на нескольких предприятиях в течение трудовой деятельности. Легализация государственного страхования рабочих является задачей рабочего права. Но пока, как пишет П.И. Астров, в России такой организации страхования рабочих не существует, необходимо защитить это право силой общих гражданских законов*(665). Таким образом, проблема правового регулирования государственного страхования рабочих должна в будущем решаться в рамках рабочего (трудового) права.

Как уже указывалось, марксистская идеология оказала определенное воздействие на возникновение и развитие отрасли и науки права социального обеспечения. Было бы явным преувеличением, как это делалось в советский период, связывать формирование данной науки только с марксизмом-ленинизмом. Другой крайностью были бы полное отрицание или односторонне негативная оценка влияния данной идеологии на изучение социально-обеспечительной проблематики. На наш взгляд, в настоящее время необходим определенный, по возможности, деидеологизированный взгляд на научные проблемы трудового права.

Отметим, что на базе отдела страхования газеты "Правда" был создан журнал "Вопросы страхования", который издавался в Санкт-Петербурге еженедельно с октября 1913 г. В июле 1914 г. он был закрыт властями, но в феврале 1915 г. издание возобновилось. Журнал выходил ежемесячно до марта 1918 г., и всего вышло 80 номеров. Тираж журнала составлял от 6 тыс. до 15 тыс. экземпляров. В его редколлегию входил один из видных большевистских теоретиков А.Н. Винокуров, а направление редакционной работы во многом определял В.И. Ленин. На страницах журнала активно обсуждались Страховые законы 1912 г., отстаивалась идея развития страхового движения, расширения сети больничных касс и другие проблемы.

В этой связи особый интерес представляет оценка теоретического наследия В.И. Ленина (1870-1924) в контексте развития науки права социального обеспечения. Большинство его современников писали о В.И. Ленине именно как о государственном деятеле, а не как об ученом. Действительно, роль О. Бисмарка и Ф.Д. Рузвельта в принятии прогрессивного социального законодательства также достаточно велика, но ни одному исследователю в этой связи не пришло в голову назвать их специалистами по данной проблеме. Начиная с 30-х гг. XX в., когда возвеличивание В.И. Ленина стало "подставкой" для утверждения личной власти И.В. Сталина, ситуация принципиально изменилась. Была создана целая трудоправовая и социально-обеспечительная "лениниана", а число публикаций, особенно в юбилейные годы, стало исчисляться десятками*(666). При этом многие исследователи "под ленинскую тематику" вполне плодотворно развивали свои научные концепции, а многообразие ленинского наследия позволяло найти нужную цитату практически на все случаи жизни.

В то же время В.И. Ленин в определенной степени повлиял на развитие науки советского права социального обеспечения прежде всего через критическое осмысление дореволюционного законодательства о социальном страховании. Но в целом он показал себя как последовательный марксист, применяющий основные положения этого учения к современной ему ситуации. Определенная новизна ленинского подхода к изучению проблем правового регулирования социально-страховых отношений видится в следующем. Во-первых, это тщательный, но небеспристрастный анализ основных актов российского

дореволюционного социального законодательства*(667). При этом В.И. Ленин видел разрешение противоречий между трудом и капиталом вполне в марксистском духе через победу труда и ликвидацию эксплуатации человека человеком. Во-вторых, В.И. Ленин комплексно подходил к решению рабочего вопроса, не ограничиваясь его формально-юридической стороной. Он изучал статистику стачечного движения*(668), анализировал настроения рабочих, обращался к материалам социологических и промышленно-статистических исследований. Определенный интерес представляет ленинский подход к изучению фабричного законодательства через анализ комплекса разнородных источников*(669). В.И. Ленин стал одним из первых политиков, которые не только следили за исследованиями в сфере трудовых и социально-страховых отношений, но и использовали их в идейной борьбе и при формировании политического курса. В этой части ленинские идеи оказали большое влияние на формирование советского законодательства о социальном страховании. В-третьих, в отличие от большинства радикально настроенных большевистских идеологов В.И. Ленин предлагал учитывать опыт зарубежных стран, хотя узкоклассовый подход изначально делал такую возможность достаточно ограниченной.

На VI (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП (1912 г.) партия большевиков приняла программу, которая вошла в историю под названием "ленинская страховая рабочая программа". В.И. Ленин писал о государственном страховании, построенном на следующих принципах: 1) оно должно обеспечивать рабочих во всех случаях утраты ими трудоспособности или в случае потери заработка вследствие безработицы; 2) страхование должно охватывать всех лиц наемного труда и их семейств; 3) все застрахованные должны вознаграждаться по принципу возмещения полного заработка, причем все расходы по страхованию должны падать на предпринимателей и государство; 4) всеми видами страхования должны ведать единые страховые организации, построенные по территориальному типу и на началах полного самоуправления застрахованных*(670). Эта программа была достаточно утопичной в применении к социально-политическим реалиям России. Она в советский период не была, да и не могла быть выполнена, о чем мы уже говорили. Подчеркнем, что даже по официальным советским данным черновик этой программы подготовил врач-большевик Н.А. Семашко (1874-1949), впоследствии известный ученый, государственный деятель и народный комиссар здравоохранения РСФСР в 1918-1930 гг. В.И. Ленин эту программу отредактировал и обнародовал. Впрочем, ничего принципиального нового в ней не было, а все ее пункты горячо обсуждались на страницах печати и в большевистских партийных организациях.

С марксистских позиций подходил также к решению рабочего вопроса врач и общественный деятель В.Я. Канель (1873-1918). В круг его научных интересов входили вопросы фабричной медицины, страхования рабочих, правового регулирования отношений работников и работодателя*(671). Из числа большевиков это был наиболее объективный, однако далеко не беспристрастный исследователь. В его работах абсолютно преобладает критика современного ему положения рабочих в царской России. В большинстве своем эта критика была вполне обоснованной. Особый интерес представляют его оценка возможности осуществления государственного страхования трудящихся в России. Характеризуя германское законодательство о страховании рабочих, он отмечал, что "при всех своих огромных достоинствах оно представляет и крупные недостатки, которые вытекают из буржуазной организации дела, из предоставления слишком крупной роли предпринимателям". В.Я. Канель обосновал основные положения своего законопроекта по социальному страхованию: 1) страхование должно распространяться на всех наемных работников без всякого изъятия и лиц служебного труда; 2) единственной и наиболее совершенной формой обеспечения трудящихся является обязательное государственное страхование; 3) обязанность делать взносы в кассы страхования должны пасть исключительно на предпринимателей; 4) заведовать делами касс должны сами трудящиеся, без всякого участия предпринимателей; 5) получение вознаграждения трудящимся в случаях увечья, болезни, старости, нетрудоспособности - право трудящегося, которое ни в коем случае нельзя отрицать; 6) размер этого возмещения должен быть полным, в сумме фактического заработка трудящегося или при частичной утрате трудоспособности, в сумме, утраченной им*(672). Бросается в глаза сходство этих положений с "ленинской страховой рабочей программой".

После 1917 г. марксизм стал идеологической основой развития советской

юридической науки. Его догматизация и упрощение самым пагубным образом сказались на развитии теории права социального обеспечения. Но это связано не столько с самим марксизмом, сколько с его предвзятым и однобоким толкованием. В настоящее время марксизм остается в инструментарии науки права социального обеспечения, но не как "единственно верное учение", а как один из научно обоснованных методологических подходов.

В настоящее время в России идет довольно сложный процесс формирования новой системы социального страхования, принципиально отличной от государственного социального обеспечения советского периода. Он сопровождается значительными социальными издержками. Полностью обновляется нормативная база социального страхования, но проводимая пенсионная реформа, реформирование медицинского страхования свидетельствуют о весьма непоследовательной государственной политике в этих сферах. Не вызывает сомнения, что современное состояние права социального страхования нельзя понять вне процесса его исторического развития. Особое значение в связи с этим приобретает изучение развития научных взглядов на право социального страхования. Российское право социального страхования сегодня находится на "переломном этапе" своего развития, и, как ни парадоксально это звучит, идеи ученых конца XIX в. вновь оказались востребованы и позволяют более адекватно оценить происходящее. Конечно, учет исторического опыта не является панацеей от всех возможных ошибок и неприятностей, но многих из них он позволит избежать. Более того, исторический опыт представляет собой самостоятельную ценность, интеллектуальный капитал, который может дать импульс современным исследованиям.

Очевидно, что принципиально изменившиеся экономические, политические и социальные условия не позволяют проводить простые параллели, но отдельные положения, а также концепции и выводы дореволюционных российских юристов могут в отдельных случаях использоваться и современной наукой. И дело здесь не только в глубине их научного предвидения и масштабности анализа темы, но и в некоторой, хотя и отдаленной, схожести социальных и научных проблем на границах XIX-XX и XX-XXI вв. Это связано с попыткой построить модель цивилизованных капиталистических отношений, которая невозможна без сильной государственной социальной политики. В начале XX в. была заложена традиция рассматривать проблемы социального обеспечения в контексте общего социально-экономического положения страны. Уже тогда отмечалось, что эффективное социальное обеспечение не только стабилизирует положение в государстве, но и включает рабочих в общественную жизнь. Достаточно сказать, что созданные согласно Страховым законам 1912 г. органы были аттестованы как "органы предметного самоуправления"*(673).

В заключение отметим, что в советский период наука права социального обеспечения, как и любая социальная наука, развивалась в нашей стране в отрыве, изоляции от ценнейшего дореволюционного научного наследия. Это не могло не отразиться на современном состоянии права социального страхования. К истории любой правовой науки можно отнести слова английского мыслителя Т. Гоббса, сказанные о философии морали. Он отмечал, что их значение нужно оценивать не по тем выгодам, которые дает их знание, а по тому ущербу, который наносит их незнание*(674).

Таким образом, к началу XX в. наметилось обособление изучения не только круга определенных социальных проблем, но и предмета правового регулирования будущей отрасли права социального обеспечения. Разработка теоретических концепций была тесно связана с общественными реалиями и конкретными социально-политическими потребностями. Вследствие этого многие российские ученые принимали активное участие в разработке фабричных и страховых законопроектов, оказывали помощь рабочим в их самоорганизации, принимали назначения на должности в государственном аппарате. Для многих из них занятие трудовым правом было вопросом не только научного, но и общественного служения. Отсюда некоторый уклон российских исследователей к социалистическим теориям. Как отмечал И.Я. Киселев: "В актах этого законодательства, особенно последнего периода, в многочисленных проектах законодательных реформ нашли отражение передовые тенденции в развитии трудового законодательства. Эти позитивные черты в значительной мере объясняются высоким уровнем знаний, общей и юридической культуры, европейской образованностью русских юристов, как исследователей трудового законодательства, так и практиков, непосредственно участвовавших в разработке

законов"*(675).

В нашей стране в начале XX в., так же как и в ряде зарубежных стран, были заложены основы обязательного социального страхования, которое строилось на принципах социального партнерства. В системе социального обеспечения наряду с формами государственной помощи (социальной защиты) населения и добровольного страхования работников по усмотрению работодателей появились правовые формы обязательного государственного страхования работников как результат сотрудничества работников, работодателей при активной роли государства. В этой части Страховые законы 1912 г. носили прогрессивный характер, но их исполнение было непоследовательным и фрагментарным, в том числе вследствие начавшейся Первой мировой войны и ряда других причин.

Развитие российской науки права социального обеспечения шло в русле западных тенденций. Особо велико было влияние немецкой науки в лице прежде всего Г. Еллинека, Р. Иеринга, О. Гирке и др. Определенное влияние также оказали французские ученые (Л. Дюги, Ш. Бенуа, П. Пик), особенно в части воззрений на коллективные соглашения. В то же время работы российских ученых отличались существенной оригинальностью. Плодотворно развивали на концептуальном уровне идею права на существование П.И. Новгородцев, И.А. Покровский, Б.А. Кистяковский. В практическом ключе ее исследовали В.Г. Яроцкий, И.И. Янжул, А.А. Пресс, И.И. Чистяков и др.

Но использование теоретических наработок российских ученых было существенно затруднено. Многие проекты официальных комиссий по рабочему вопросу оставались "под сукном". Единицы проектов, прошедшие долгий путь до закона, в окончательном варианте лишь отдаленно напоминали заложенные в них первоначальные идеи. Причин тому несколько, среди которых можно назвать, во-первых, господство в официальных правительственных кругах доктрины о специфическом патриархальном развитии России и отсутствии "рабочего вопроса" в отличие от стран Запада. Во-вторых, история принятия законов о труде свидетельствует о довольно сильном противодействии законотворческому процессу активно действовавших в России организаций и союзов предпринимателей (Московского и Петербургского отделений мануфактурного совета, Общества содействия промышленности и торговли и др.).

Глава 7. Советская теория права социального обеспечения

7.1. Становление советской теории права социального обеспечения

Для ученых 1917 г., год социальных катаклизмов, стал действительно рубежным. Первую генерацию советских ученых - специалистов в области права социального обеспечения составили в основном лица, окончившие университеты и опубликовавшие свои работы до 1917 г. Как правило, это были ученые, симпатизирующие социал-демократическому движению, а также состоявшие членами большевистской партии. В их дореволюционных работах преобладало критическое направление, но и высказывались позитивные предложения, некоторые из которых нашли воплощение уже в послереволюционный период*(676).

Наиболее ярким представителем таких ученых был Н.А. Вигдорчик. Он занимался проблемами социального страхования с позиций теории и практики. Однако итогом исследования этого института был вывод ученого о "неизбежной кончине" социального страхования, превращения его в государственное обеспечение трудящихся. В 1917 г. он писал: "Чем шире распространяется социализм: тем все резче и резче выясняется, что будущее социального страхования лежит именно в дальнейшем ослаблении страхового начала и постепенном превращении его в чисто государственный институт, в одну из нормальных отраслей государственной деятельности"*(677). Но, поскольку это дело будущего, средством достижения этой цели должен быть "совершенный институт социального страхования", который и обосновывает Н.А. Вигдорчик. Этот институт получил в его трудах теоретическое обоснование.

В первую очередь ученый дал определение понятия "социальное страхование",

раскрыв каждый из составляющих его терминов. Страхование определялось как форма, при которой риск известного несчастья учитывается заранее и заранее же распространяется между всеми участниками организации материальная тяжесть, связанная с этим риском. В этой связи страхование как особый вид организованной взаимопомощи характеризуется, по крайней мере, двумя признаками: возможность математического учета риска и коллективная ответственность за индивидуальный риск. Термин же "социальное" применительно к страхованию означает цель этого страхования - борьба с необеспеченностью трудящихся в случае потери заработка. Н.А. Вигдорчик дал четкие классификации видов социального страхования. По видам социальных рисков: 1) при отсутствии спроса на труд - страхование на случай безработицы; 2) при потере работоспособности - страхование на случай болезни, несчастного случая, инвалидности, старости, материнства и смерти. По характеру организации страхования он выделяет страхование: а) добровольное; б) обязательное; в) факультативно-обязательное; г) пенсионное (без взносов самих застрахованных). По внутренней структуре страхование может быть государственным, муниципальным, взаимным и коммерческим, а по кругу его действия - местным (частным), всеобщим и международным*(678).

Н.А. Вигдорчик рассматривал социальное страхование как историческое явление, проследив его развитие в различных странах. При этом он выявил общий закон эволюционного развития этого института. Он писал, что "в отношении видов социального риска социальное страхование стремится охватить все виды социального риска, дав обеспечение во всех случаях потери заработка. В отношении характера организации страхования эволюция идет от добровольного страхования к обязательному, а от него к пенсионному (без взносов застрахованных). Социальное страхование развивается в направлении огосударствления этого института. Наконец, по степени распространения социальное страхование идет от частного и местного к всеобщему, охватывающему всю территорию страны и всех граждан, а по отдельным видам страхования дополняется международными соглашениями"*(679).

Уже был отмечен прикладной характер исследования ученого. Н.А. Вигдорчик предпринял попытку обоснования идеального (совершенного) института страхования как инструмента достижения цели государственного обеспечения (без взносов застрахованных). Но прежде чем перейти к анализу составляющих футурологического института социального страхования, предложенного ученым, обратимся к работам еще одного специалиста в этой области, его современника Л.В. Забелина*(680). Последний выступил с критикой основных положений предложенного Н.А. Вигдорчиком совершенного института социального страхования. Эта критика не носила характера научной дискуссии, она была типичным примером идеологизированного классового подхода к оценке научных позиций. Работа Л.В. Забелина была в какой-то степени "предтечей" наступающих времен "навешивания ярлыков врагов народа".

Как считал Н.А. Вигдорчик, социальное страхование должно быть всеобщим, распространено на всех граждан, имеющих доход не выше определенного, фиксированного в законе максимума, независимо от того, является источником дохода продажа рабочей силы или продажа продуктов труда (имеется в виду самостоятельный производитель, не использующий наемный труд или использующий его в ничтожных размерах). На это Л.В. Забелин замечает, что Вигдорчик "затушевывает классовый элемент в социальном обеспечении", расширяя круг обеспечиваемых за счет самостоятельных производителей, которые эксплуатируют чужой труд.

Н.А. Вигдорчик определил три основных финансовых источника фондов социального страхования - это взносы работодателей, муниципалитетов и государства. При этом он вполне резонно пояснял, что возложение на муниципалитеты расходов на страхование безработицы, медицинской помощи объясняется тем, что попечение безработных, больных в той или иной форме составляло обязанность органов местного самоуправления (биржи труда, земские больницы и т.д.). Исключением является социальное страхование профессиональных рисков, которое должно осуществляться исключительно за счет средств работодателей. Между тем, Л.В. Забелин возражал, заявляя, что государство и муниципалитеты - это "кошелек народный" и наполняется рабочим классом, поэтому социальное страхование должно осуществляться во всех случаях за счет предпринимателей.

В основу организационного управления институтом социального страхования, как

считал Н.А. Вигдорчик, должны быть положены принципы демократизма и самоуправления застрахованных, однако это не исключает участия в составе страховых учреждений представителей других заинтересованных сторон - предпринимателей, муниципалитетов и государственной власти. Л.В. Забелин, не соглашаясь с участием предпринимателей в составе органов социального страхования, назвал позицию Н.А. Вигдорчика абсолютно не приемлемым решением с точки зрения классовой борьбы*(681). Более того, Л.В. Забелин в конечном счете безапелляционно заявил, что все виды социальных опасностей как угроз имущественному положению трудящихся исчезнут, "следовательно, и сам вопрос о социальном обеспечении в отношении социалистического строя является излишним"*(682).

Следует отметить, что многие положения "совершенного института социального страхования" были возрождены в ходе социальных реформ в России 90-х гг. прошлого века. Это и принципы социального партнерства в управлении фондами социального страхования, и финансирование фондов, и широкий круг застрахованных (в том числе и самозанятое население). Часть положений этого "совершенного института" ждут своего часа. Остается актуальной задача реализации обоснованного Вигдорчиком принципа единства организации социального страхования. Он совершенно справедливо полагал, что дробление социального страхования на отдельные отрасли не имеет никакого оправдания, а существующее дробление является пережитком, сложившимся исторически в силу возникновения различных видов социального страхования не одновременно, а в довольно обширном временном диапазоне. В частности, отмечалось, что такое дробление социального страхования на отдельные ветви значительно повышает организационные расходы на содержание особого штата служащих каждого фонда страхования. Это - во-первых, а во-вторых, на практике очень часто объекты отдельных видов страхования не могут быть разграничены, например достаточно трудно провести грань между болезнью и инвалидностью при страховании*(683).

Н.А.Вигдорчик, предсказывая перерождение социального страхования в государственное социальное обеспечение, рассчитывал на определенный временной интервал переходного периода, в течение которого будет реализован на практике "совершенный институт социального страхования". Однако нарком социального обеспечения РСФСР А.Н. Винокуров наметил иной путь, путь революционных преобразований социального обеспечения. Он писал, что прежде всего следует отказаться от старого названия "страхование", так как это понятие буржуазное, и заменить его правильным термином "социальное обеспечение". При этом, по его мнению, новое социалистическое понимание обеспечения предполагает изменение круга лиц, имеющих право на обеспечение. Если по буржуазному страхованию, кто делал взносы и за кого делали взносы, тот и получает страховое возмещение, то социалистическое государство встает на иную точку зрения и обеспечивает тех, кто нетрудоспособен и лишен источников существования. Он ратовал за огосударствление дела социального обеспечения и за движение по направлению к коммунистическому социальному обеспечению по потребностям*(684).

Вопросами социального страхования в этот период также занималась З.Р. Теттенборн. Она рассматривала этот институт как часть трудового права*(685). Но ее исследование по содержанию и глубине разительно отличалось от академических работ дореволюционных авторов - В.Г. Яроцкого, В.А. Гагена и др. Во-первых, отсутствовал анализ, обзор научной специальной литературы предшественников, опыт социального страхования других стран. Уже чувствовалось приближение "сталинских" 30-х гг. Во-вторых, как следствие, автор ограничилась довольно упрощенными классификациями форм обеспечения в буржуазных государствах: призрение-наказание, ответственность предпринимателей за несчастья с рабочими и рабочая взаимопомощь. При этом с классовых позиций давалась оценка организации социального обеспечения в капиталистическом обществе*(686). Она писала о том, что вся идеология буржуазного строя пропитана индивидуализмом, а мероприятия по борьбе с бедностью строятся на следующих принципах: 1) истратить как можно меньше средств; 2) переложить все расходы или главную их часть на беднейшие классы; 3) до минимума сократить круг призреваемых; 4) сделать для нуждающихся в помощи обращение к ней наиболее неприятным и унизительным.

З.Р. Теттенборн отграничивала социальное страхование от других форм обеспечения. Однако следует отметить, что З.Р. Теттенборн в этом случае не отождествляла социальное страхование и социальное обеспечение, подчеркивая, что в отличие от социального

страхования государственное социальное обеспечение осуществляется в общебюджетном порядке и охватывает всех нуждающихся*(687). На основе марксистско-ленинского учения о двух фазах коммунизма она проследила развитие форм социального обеспечения и социального страхования в первые годы советской власти. До изменения курса экономической политики (нэп) нетрудоспособные, безработные, учащиеся и другие лица, не обязанные трудовой повинностью, обеспечивались в порядке "пенсионирования и субсидионирования из государственных средств без взносов на социальное обеспечение". Иными словами, речь шла о государственном социальном обеспечении. По мнению З.Р. Теттенборн, "эта форма социального обеспечения коммунистичнее, чем социальное страхование". Однако в условиях нэпа, пока старый экономический строй окончательно не изжит, эти остатки старого строя, как утверждает автор, отражаются на пролетарском законодательстве об обеспечении. Соответственно вновь следует обратиться к социальному страхованию. Возвращение к такому виду обеспечения, как социальное страхование, не является шагом назад, возвращением к буржуазным формам социального обеспечения, разрывом с принципом пролетарского права. Социальное обеспечение и социальное страхование, словами З.Р. Теттенборн, являются лишь различными выражениями классовой идеологии пролетариата*(688).

Другой уже известный нам ученый В.Н. Дурденевский также разграничивал социальное обеспечение и социальное страхование как две формы публичных служб. При этом социальное страхование, по его мнению, являлось формой преходящей, тогда как служба социального обеспечения будет сохраняться очень долго в социалистическом обществе. Его перу принадлежат емкие, точные определения этих форм. Под социальным обеспечением понималась деятельность публичной администрации, имеющая целью устранить ряд социальных опасностей, угрожающих жизни и определенному уровню существования широких кругов граждан, путем предоставления этим гражданам денежной или натуральной помощи. Социальное страхование рассматривалось как система ослабления риска, вытекающего из структуры данного общества, путем разложения этого риска на участников общественных процессов производства*(689).

Проблемы призрения бедных (государственная социальная помощь) как объект научного исследования по тем же названным выше идеологическим мотивам были преданы забвению уже в середине 20-х гг. Л.В. Забелин писал: "Призрение в его прежнем индивидуалистическом смысле теряет почву под ногами: становится анахронизмом... Наряду с возникновением социального обеспечения мы наблюдаем постепенное сужение призрения по кругу его деятельности и его общественному значению..."*(690). З.Р. Теттенборн, сравнивая обеспечение безработных в буржуазных странах и в Советской России, утверждала, что Советская Россия с 1918 г. не знала безработицы благодаря всеобщей трудовой повинности*(691). Она оправдывала эту форму организации труда условиями гражданской войны и разрухи, отмечая, что, "только обязав взрослых и трудоспособных граждан заниматься общественно-полезным трудом, Советская республика могла бы дать социальное обеспечение нетрудоспособным"*(692).

В начале 20-х гг. Наркомат социального обеспечения РСФСР в течение двух лет (1921-1922 гг.) выпускал журнал "Вопросы социального обеспечения". В этом журнале публиковались не только текущие нормативные акты и циркуляры по социальному обеспечению, но и статьи-комментарии, в том числе приближенные по содержанию к научно-практическим. Так, очень часто в этом журнале публиковались статьи уже известной нам З.Р. Тетенборн. Но основные статьи были написаны руководителями Наркомата социального обеспечения, а именно его руководителем А.Н. Винокуровым и его заместителем Н. Милютиным. В частности, ими разъяснялись политика партии и декреты СНК в деле социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев в период перехода к нэпу. Так, Н. Милютин писал, что в условиях нэпа требуется во всех областях максимально сократить расходы государства, отказавшись от принципа уравнительности в социальном обеспечении для различных социальных групп. В отношении наемных работников необходимо реализовать принцип социального страхования, в отношении крестьянства и лиц самостоятельного труда - принцип взаимопомощи, самообложения с некоторым государственным регламентированием его форм, семьям красноармейцев предоставить государственное обеспечение, а лица, эксплуатирующие чужой труд, должны быть лишены социального обеспечения*(693). З.Р. Теттенборн подчеркивала, что целью

социалистического государства остается полное и всестороннее обеспечение всех без исключения членов общества. Однако нэп продиктовал три основные формы обеспечения: социальное страхование для рабочих и служащих, общественную взаимопомощь для крестьян и ремесленников и государственное обеспечение инвалидов труда, войны, семей красноармейцев. И каждая из этих форм, по мнению автора, содержала в большей или меньшей степени элементы будущего коммунистического обеспечения*(694).

Кроме того, в названном журнале имелась рубрика "За границей", где давался довольно взвешенный обзор законодательства о регулировании социального страхования в Германии, Италии, Англии и др.*(695).

Вместе с тем значительная часть работ по социальному обеспечению прославляла "подлинное социальное страхование страны Советов на основании Ленинской страховой программы", противопоставляя его социальному страхованию в буржуазных государствах как "подачке, соединенной с ханжеством и лицемерием социального обеспечения в буржуазных государствах"*(696). И.Ф. Энгель писал, что в отличие от буржуазного страхования "лишь советское социальное страхование сделало самые серьезные шаги для осуществления этих единственно правильных принципов социального страхования"*(697).

Начиная с конца 20-х и до начала 50-х гг. XX в. интеллектуальная свобода исследований была жестко ограничена, а с конца 30-х гг. - просто отсутствовала. Это было "безвременье" в науке права социального обеспечения. Специальная литература была представлена, как правило, комментариями действующего законодательства о социальном обеспечении. Типичным образцом сталинской науки стала публикация уже упомянутого Н.А. Семашко (1874-1949) "Право социального обеспечения", в которой определенная часть текста посвящена критике социального страхования в капиталистических странах без указания источников информации об этом страховании, "ублюдочного" по терминологии автора характера царских Страховых законов 1912 г. В другой части работы обличались "бандиты-контрреволюционеры из троцкистско-зиновьевского и бухаринско-рыковского фашистского отродья", которые, по словам автора, "немало навредили в области социального обеспечения трудящихся Советского Союза", на конкретных примерах и с фамилиями рассказывалось, как рабочие и колхозники трепетно заботятся друг о друге*(698). Все это было бы смешно, если бы не было так страшно. При этом Н.А. Семашко был действительно крупным ученым и практиком, создателем советской модели медицинского обслуживания, получившей на Западе наименование "модель Семашко", которую сравнивали с моделью Бевериджа*(699). Вероятно, такое содержание "научного труда" было вызвано требованиями цензуры, так понимающей потребности народа.

У органа советской цензуры, Главлита, была система репертуарных указателей. Наиболее интересен был "литер Г", означавший, что произведение "идеологически выдержано, но примитивно" и рекомендуется к постановке "к революционным датам, причем в основном в рабочих районах". Как нам кажется, подавляющая часть литературы по праву социального обеспечения 30-х - начала 50-х гг. можно смело отметить "литером Г". Редкое исключение составляли публикации Е.И. Астрахана*(700), а типично лозунговыми были труды А.С. Краснопольского*(701).

С принятием сталинской Конституции 1936 г. утверждалась в качестве единственно верного, марксистско-ленинского учения концепция "социалистического права", которое, по заявлению А.Я. Вышинского, будет крепнуть и развиваться, пока не будет завершен переход ко второй стадии коммунизма, где отомрут государство и право*(702). Новый большевистский подход в понимании права, по мнению С.С. Алексеева, был основан на всесильной партийно-идеологизированной государственности и социалистической законности*(703).

7.2. Советская теория права социального обеспечения во второй половине XX в.

С середины 50-х гг. XX в. начался новый этап в развитии науки советского права социального обеспечения. Он был связан не только с политическими изменениями в жизни нашей страны, но и довольно значимыми изменениями в социальном законодательстве. В последнем случае имеются в виду два краеугольных нормативных акта: Закон о

государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. и Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов от 15 июля 1964 г. Наряду с комментариями действующего законодательства о социальном страховании и пенсионном обеспечении стали появляться и теоретические исследования отдельных проблем права социального обеспечения*(704). В начале 60-х гг. XX в. правящей Коммунистической партией Советского Союза было выдвинуто положение о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству, что и получило легальное закрепление в Конституции 1977 г. С.С. Алексеев отмечал, что в 60-70-е гг. прошлого столетия трактовка советского права была несколько очищена от классовых оценок, но при этом оно как юридический феномен представляло собой опубличенную правовую систему, доминирующим началом которой является право партийно-идеологизированной власти*(705). Сохранялся, но уже не в столь жестких формах, репрессивный характер социалистического права в "борьбе с нарушителями трудовой дисциплины", лицами, "извлекающими нетрудовые доходы", и т.д.

Именно в этот период можно уже говорить о поступательном развитии теории и практики права социального обеспечения. Во-первых, была обоснована самостоятельность отрасли советского права социального обеспечения в системе советского права. Во-вторых, активизировались сравнительно-правовые научные исследования правового регулирования социального обеспечения в социалистических и капиталистических странах. В-третьих, не были обделены вниманием и практические, прикладные проблемы применения законодательства о социальном страховании, пенсионном обеспечении и др.

О самостоятельности отрасли права социального обеспечения. Долгое время в советской науке права социального обеспечения господствовали позиции, согласно которым нормы о социальном обеспечении были распределены между различными отраслями права. Социальное страхование рабочих и служащих за счет средств государственного социального страхования включалось в предмет трудового права, социальное обеспечение граждан за счет прямых бюджетных ассигнований (образование, здравоохранение и др.) - в предмет административного права; социальное обеспечение кооперированных крестьян (колхозников) - в предмет колхозного (сельскохозяйственного права), возмещение вреда жизни и здоровью работников - в предмет гражданского права. В 60-е гг. XX в. в СССР была провозглашена политика построения развитого социализма. Эта политика включала в том числе ориентацию на консолидацию общественных отношений в сфере социального обеспечения, "стирание граней между социальным обеспечением рабочих и служащих, с одной стороны, и колхозниками - с другой"; унификацию социального обеспечения всех граждан за счет средств фондов общественного потребления. Особенно это четко проявлялось в развитии пенсионного законодательства в связи с принятием двух названных пенсионных законов 1956 г. и 1964 г., которые "сблизили пенсионные отношения колхозников с пенсионными отношениями рабочих и служащих и привели к созданию компактного предмета правового регулирования"*(706). Именно пенсионное законодательство стало ядром формирования будущей отрасли права социального обеспечения. В этот период активно обсуждались вопросы правового регулирования пенсионного обеспечения рабочих, служащих, колхозников, ставились проблемы определения пенсионных правоотношений, а равно проблемы правового регулирования пособий по государственному социальному страхованию, давались характеристики правоотношений по государственному социальному страхованию*(707). Так, В.А. Ачаркан, исследовавший государственные пенсии, писал об их классификации по различным критериям: правовым основаниям их назначения, источникам финансирования, социальному положению и возрасту лица, срокам назначения, размерам пенсий и т.д.*(708). Он высказал также довольно интересную идею о презумпциях в пенсионном обеспечении, отметив, что в основе пенсии по старости лежит презумпция потери общей трудоспособности, а в основе пенсии за выслугу лет - презумпция потери профессиональной или специальной трудоспособности*(709).

Таким образом, формирование советского законодательства о пенсионном обеспечении, теоретическое обоснование принципов пенсионного обеспечения, пенсионных правоотношений, оснований возникновения, субъектов, содержания правоотношения стали тем ядром, вокруг которого начала формироваться отрасль права социального обеспечения, вначале как отрасль законодательства, а затем и отрасль права. Как отмечал В.С. Андреев, с середины 60-х гг. в законодательстве "нашла свое полное выражение единая система

пенсионного обеспечения", сложилась единая система пособий по социальному страхованию для рабочих, служащих и колхозников, единство в обеспечении проявлялось и в нормах, закрепляющих иные виды обеспечения, услуг и обслуживания. Я.М. Фогель писал об "утверждении единого понятия права на пенсию как одного из основных прав всех граждан СССР"*(710). Все это дало возможность сделать вывод об обособлении комплекса однородных отношений, которые образуют предмет новой отрасли права - права социального обеспечения*(711).

Решающую роль в обосновании самостоятельности отрасли советского права социального обеспечения сыграл Международный симпозиум в Праге в 1966 г. Первопроходцами здесь выступили чехословацкие ученые Я. Колоушек, К. Пинц, И. Томеш и В. Вергайнер, которые настаивали на формировании новой отрасли права в системе отраслей социалистического права - права социального обеспечения, отграничив его от трудового и административного права. Советские ученые, участники пражского симпозиума В.С. Андреев, А.В. Левшин и В.В. Караваев также были приверженцами прозвучавшей на форуме идеи самостоятельности права социального обеспечения. Первый учебник "Чехословацкое право социального обеспечения" был издан в ЧССР в 1968 г. В это же время В.С. Андреев издал курс лекций "Социальное обеспечение в СССР"*(712).

При обосновании самостоятельной отрасли права социального обеспечения в учебной и научной литературе постоянно подчеркивались принципиальные отличия социального обеспечения при социализме и капитализме. В частности, отмечалось, что при капитализме отношения по социальному обеспечению возникают вследствие материальной нужды и социальной бедности трудящихся, эти отношения назвали отношениями в связи с необеспеченностью. В условиях социализма при общественной собственности на средства производства и социалистических формах распределения по труду и по потребностям отношения по социальному обеспечению приобретают иной характер: всеобщность социального обеспечения, многообразие и широта видов обеспечения; непрерывно повышающийся уровень обеспечения, участие трудящихся в управлении делами социального обеспечения, обеспечение за счет фондов общественного потребления без вычета из заработка трудящихся.

Таким образом, очевидный рост числа нормативных актов о социальном обеспечении, их научное комментирование, обобщение практики применения, теоретическое обоснование правовых принципов социального обеспечения, основных юридических конструкций (пенсионных правоотношений и др.) привели к тому, что "количество неизбежно должно было перерасти в новое качество" - обоснование самостоятельности отрасли права социального обеспечения в системе отраслей советского права. В 1975 г. В.С. Андреев констатировал, что в отраслевой науке права социального обеспечения было создано учение о предмете отрасли, наметился подход к определению специфики метода права социального обеспечения, раскрыта объективная система данной отрасли, в основных чертах создано учение о правоотношениях по социальному обеспечению и т.д*(713).

О предмете отрасли права социального обеспечения. В советской науке права не сложилось единого подхода к определению предмета отрасли права социального обеспечения. Позиции ученых варьировались от "узкой" до "широкой концепции" в зависимости от авторского определения форм социального обеспечения и признаков (критериев) социально-обеспечительных отношений. В первом случае в предмет отрасли включались только отношения по социальному (материальному) обеспечению (пенсии, пособия и др.) нетрудоспособных лиц (по возрасту, инвалидности и болезни), т.е. квалифицирующим признаком социально-обеспечительных отношений признавал и "нетрудоспособность лиц"*(714). М.Л. Захаров конкретизировал круг отношений, указав на те, которые связаны с обеспечением нетрудоспособных, больных и семей, где есть дети*(715). В названных случаях определяющими критериями отношений по социальному обеспечению являлись их особая целевая направленность и круг обеспечиваемых лиц.

Более емкое определение предмета отрасли было обосновано В.С. Андреевым, который в предмет отрасли включал не только отношения по обеспечению граждан в старости и при нетрудоспособности, но и отношения по медицинской помощи и лечению, по поводу содержания детей в детских учреждениях. Квалифицирующим признаком социально-обеспечительных отношений он называл их социально-алиментарный характер*(716). Такой подход к определению предмета отрасли нашел широкую поддержку ученых-специалистов

права социального обеспечения (А.Д. Зайкин, Р.И. Иванова, В.А. Тарасова, Т.М. Кузьмина и др.)*(717). Таким образом, к предмету отрасли причислялись следующие отношения: 1) пенсионные отношения; 2) отношения по обеспечению граждан пособиями; 3) отношения по медицинской помощи и медицинскому обслуживанию; 4) отношения по оказанию помощи семье в содержании и воспитании подрастающего поколения; 5) отношения по социальному обслуживанию престарелых и инвалидов. Некоторые ученые дополняли этот перечень отношениями по предоставлению других форм социальной заботы*(718). Для всех этих отношений, входящих в предмет отрасли, характерными назывались следующие признаки: 1) социально-алиментарный характер; 2) одним из субъектов отношения выступает гражданин или семья, с одной стороны, с другой - органы государства или по его поручению иные органы;

3) распределительный характер за счет фондов общественного потребления (фондов нетрудоспособных).

"Широкий" подход к определению предмета отрасли был сформулирован Т.В. Иванкиной. В качестве определяющего критерия социально-обеспечительных отношений, охватываемых предметом отрасли, она указывала на распределение благ и услуг из фондов общественного потребления на безэквивалентной основе. В этом случае в предмет данной отрасли включаются не только отношения по материальному обеспечению нетрудоспособных, по медицинскому обслуживанию, по содержанию детей в детских учреждениях и помощи семьям, имеющим детей, но и отношения по распределению материальных благ и услуг на жилищные нужды и образование. В последнем случае можно говорить о предоставлении благ из общественных фондов для совместного потребления*(719). Здесь мы поясним, что советскими учеными часть общественных фондов потребления, которая шла на содержание лиц пенсионного возраста, нетрудоспособных, медицинское обслуживание, лечение и пр., условно объединялась в фонд социального обеспечения. Между тем в составе общественных фондов потребления такого единого обособленного фонда не существовало*(720).

Таким образом, всеми авторами в той или иной интерпретации и объеме признавались следующие характерные признаки социально-обеспечительных отношений: 1) их публичный характер, где одной стороной всегда выступает государство или иные органы по его поручению, другой - гражданин; 2) распределительные отношения, связанные с распределением материальных благ и материальных услуг из фондов общественного потребления; 3) социально-алиментарный или безэквивалентный характер. Однако распределительный характер социально-обеспечительных отношений определялся неоднозначно. Так, В.Ш. Шайхатдинов также придерживался "узкого" определения предмета отрасли, но критерием называл источник распределения и характер удовлетворяемых потребностей. Речь шла о распределении материальных благ и услуг за счет фондов общественного потребления в индивидуальной форме (пенсии, пособия и др.), т.е. об обеспечении удовлетворения личных материальных потребностей. Тем самым он исключал из предмета отрасли отношения по распределению продукта, который служит удовлетворению общественных потребностей, т.е. распределение материальных благ и услуг в общественной форме за счет общественных фондов потребления (здравоохранение, образование и др.)*(721). Большинство авторов, как отмечалось, к социально-обеспечительным правоотношениям причисляли распределительные отношения из фондов общественного потребления, предназначенные для удовлетворения материальных потребностей членов советского общества как в индивидуальной, так и в общественной форме. Аналогичная ситуация складывалась и с признаком социальной алиментации, о чем речь пойдет ниже.

В советской науке права социального обеспечения в целом сложилось единодушное суждение о сложной структуре предмета отрасли, состоящей из основных отношений и производных (тесно связанных) общественных отношений. Первые - отношения по социальному обеспечению - практически всеми учеными признавались особым видом распределительных отношений, т.е. отношениями по распределению части общественных фондов потребления, которые возникают между физическими лицами и социалистическими организациями. Дискуссионным оставался такой признак отношений по социальному обеспечению, как характер распределения материальных благ и услуг: на социально-алиментарной основе или без таковой. Этот признак мы рассмотрим подробнее при

характеристике метода отрасли.

Вторая группа отношений, которые входят в предмет отрасли - производные, - складываются по поводу: 1) установления необходимых фактов, имеющих юридическое значение для права социального обеспечения; 2) оказания содействия вступлению граждан в правоотношения по социальному обеспечению; 3) вынесения компетентными органами решения о назначении отдельных видов обеспечения; 4) рассмотрения споров о праве в связи с социальным обеспечением. Науку права социального обеспечения не миновала общетеоретическая дискуссия о соотношении юридического процесса и процедуры*(722). В этой связи одни авторы все перечисленные производные отношения называли процедурными*(723), другие - процессуальными*(724), третьи - предпринимали попытки разграничить процедурные и процессуальные отношения в социальном обеспечении*(725).

О методе и системе права социального обеспечения. Вопрос о методе отрасли не получил однозначного разрешения в советской науке права социального обеспечения. Мнения ученых разделились, одни в качестве основной характеристики метода называли социально-алиментарный характер распределения социальных благ и услуг (Е.И. Астрахан*(726), А.Д. Зайкин, И.В. Гущин*(727), Р.И. Иванова, Т.М. Кузьмина и др.). Другие - названный критерий отрицали и называли критерии бесплатности и безэквивалентности предоставления социального обеспечения (М.Л. Захаров, Т.В. Иванкина, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдинов и др.). Источник дискуссии был вызван различным пониманием содержания данной определяющей черты метода - социальной алиментации.

Приверженцы социально-алиментарного характера отраслевого метода определяли социальную алиментацию посредством широкого набора признаков: 1) предоставление социального обеспечения бесплатно и безэквивалентно, не в порядке ответных действий за новый встречный труд, без применения договорных начал за счет общественных фондов потребления; 2) предоставление социального обеспечения на основе должествования, т.е. государство в лице своих органов выступает обязанной стороной, а гражданин - управомоченной*(728). Иными словами, социальное обеспечение при социализме носит социально-алиментарный характер. Во-первых, термин "социальный" подчеркивает: социальное обеспечение предоставляется на уровне связей "индивид - общество", а не "индивид - семья". Социалистическое государство, общество принимают на себя обязанность доставлять обеспечение всем гражданам в случаях и на условиях, установленных законом. Во-вторых, социально-алиментарный характер социального обеспечения означает, что оно осуществляется за счет особого фонда общественного потребления - фонда социального обеспечения не по труду, а бесплатно или безэквивалентно без каких-либо вычетов из заработка трудящихся на эти цели. При этом если бесплатное распределение есть распределение, приближающееся к распределению по потребностям, то безэквивалентное распределение представляет собой переходную форму от распределения по труду к распределению по потребностям, и в этом смысле это есть распределение с учетом трудового вклада. Бесплатность и безэквивалентность распределения в сочетании с должествованием в обеспечении в синтезе формируют социально-алиментарный характер социального обеспечения*(729). В этой связи метод права социального обеспечения в литературе именовали методом "государственно-алиментарных предоставлений", "социально-алиментарных притязаний и предоставлений".

Другие авторы, отрицая социально-алиментарный характер метода права социального обеспечения, отмечали, что этот признак характерен только для отношений в семейном праве, в праве социального обеспечения распределение социальных благ осуществляется на безвозмездной и безэквивалентной основах. Так, В.Ш. Шайхатдинов утверждал, что социальное обеспечение алиментарно не по своей природе, а по назначению, цели. Кроме того, в концепции алиментарности недостаточно обоснована связь с трудом*(730). Я.М. Фогель писал о том, что для большинства видов и форм социального обеспечения социально-алиментарный метод неприменим. Причем бесплатность и безэквивалентность выступают самостоятельными признаками социального обеспечения, не имеющими отношения к термину "алиментарность". По его мнению, методом права социального обеспечения является предоставительно-содействующий метод как юридическое выражение экономического принципа бесплатности материальных благ и услуг, предоставляемых нетрудоспособным из общественных фондов потребления*(731), позднее он называл метод права социального обеспечения методом социальной реабилитации*(732). Отметим, что эта

дискуссия продолжается и в настоящее время.

В основе системы права социального обеспечения традиционно было заложено деление норм отрасли права на общую часть и особенную. В общую часть обычно включались следующие институты: предмет, метод отрасли, источники права, принципы права социального обеспечения, правоотношения по социальному обеспечению, юридические факты в социальном обеспечении, трудовой стаж, причем последний одними учеными включался в общую часть отрасли, другими в особенную*(733). Особенная часть строилась в соответствии с системой видов социального обеспечения: пенсии, пособия, социальное обслуживание престарелых и инвалидов*(734). М.Л. Захаров выделял пенсионное право в качестве подотрасли права социального обеспечения*(735).

Таким образом, обоснование самостоятельной отрасли права в системе советского права проходило в условиях сложившейся теории социалистического права. Понятие социалистического права как совокупности норм права, выражающих волю господствующего класса, обеспеченных принудительной силой социалистического государства, было определяющим, официальной обязательной позицией для всей советской юридической науки на долгие годы (по сути, до конца 80-х гг. XX в.). Можно упомянуть лишь незначительные дополнения этого определения, вначале как совокупности правил, установленных в законодательном порядке властью трудящихся, позднее - в качестве "права развитого социализма" и общенародного права как воли всего советского народа, возведенной в закон. В этой связи дальнейшие перспективы формирования отрасли права социального обеспечения были предопределены как публичной отрасли. Отметим, что деление отраслей права на частные и публичные не признавалось в советской юридической науке и считалось буржуазной теорией. Теоретическое обоснование отрасли могло проводиться только на базе "единственно верного учения" марксизма-ленинизма. Это означало, что советская юридическая наука "утвердила материалистическое понимание права, вскрыла его классовую сущность". При этом, как писал Л.С. Явич, для марксиста-ленинца "категории права, законности, демократии, справедливости, свободы и равенства носят конкретно-исторический характер, в классовом обществе имеют классовую окраску, могут быть использованы на благо всего человечества лишь прогрессивным классом"*(736).

О принципах советского права социального обеспечения. Поскольку отрасль права социального обеспечения формировалась на основе пенсионного обеспечения, постольку вначале были обоснованы принципы социального страхования. При этом рассматривались принципы социального страхования рабочих и служащих и пенсионного обеспечения рабочих и служащих. Они во многом были созвучны принципам Ленинской страховой программы*(737). Так, Е.И. Астрахан в качестве принципов пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР называл распространение государственного пенсионного обеспечения на всех рабочих и служащих; выплату пенсий исключительно за счет государства, полноту и разносторонность видов социального обеспечения; доступность условий, определяющих право на пенсию, высокий уровень пенсионного обеспечения, отражение в пенсионном обеспечении распределения по труду, всестороннюю и повышенную охрану права на пенсию, участие профсоюзов в осуществлении пенсионного обеспечения. Кроме того, в перечень принципов пенсионного обеспечения Е.И. Астрахан включил и принципы установления более высоких норм пенсий для нижеоплачиваемых, чем для вышеоплачиваемых работников и дифференциации размеров пенсий в зависимости от семейного положения пенсионеров*(738). Эти принципы были ничем иным, как отражением социалистического принципа равенства, или в современной интерпретации "принципа социалистической уравниловки".

Другими авторами рассматривались принципы социального страхования колхозников, где характеристика перечисленных принципов дополнялась указанием на специальный источник - союзный фонд, образованный путем отчислений колхозов*(739).

В более поздних исследованиях в связи с обоснованием самостоятельности отрасли права социального обеспечения В.С. Андреевым были предложены отраслевые принципы, объединяющие различные формы социального обеспечения рабочих и служащих, а равно колхозников: 1) всеобщность и справедливость социального обеспечения; 2) всесторонность и многообразие видов социального обеспечения; 3) обеспечение в высоких и все возрастающих размерах; 4) обеспечение за счет государства и общественных средств без каких-либо вычетов из заработной платы трудящихся; 5) осуществление обеспечения

самими трудящимися через органы государственного управления или общественные организации*(740). Эти принципы получили поддержку многих ученых-специалистов в праве социального обеспечения и были дополнены новыми принципами единства и дифференциации социального обеспечения граждан, стимулирования трудовой деятельности престарелых и инвалидов, охраны права граждан на социальное обеспечение*(741). Более того, в советской науке права социального обеспечения проводилась идея взаимообусловленности и взаимосвязи общеправовых принципов советского права, которые оказывали решающее воздействие на право социального обеспечения, таких как: гуманизм, равноправие, законность, демократизм, неразрывная связь прав и обязанностей*(742). В этой части примечательно исследование Е.Г. Азаровой, посвященное проблемам равноправия женщины и мужчины в социальном обеспечении в СССР, где равноправие рассматривалось в качестве принципа права социального обеспечения*(743).

В советской науке права социального обеспечения объектом исследования стали и принципы отдельных новых институтов, в частности института социально-трудовой реабилитации инвалидов и престарелых (социального обслуживания престарелых и инвалидов). Так, А.Н. Егоров к принципам названного института причислял следующие: добровольность участия в социально-трудовой реабилитации; бесплатность подавляющего числа мероприятий социально-трудовой реабилитации; широкое участие в социально-трудовой реабилитации советских профсоюзов и иных самодеятельных организаций; доступность в реализации права на социально-трудовую реабилитацию*(744).

О социально-обеспечительных правоотношениях. Общепризнано, что в праве социального обеспечения не существует некоего единого обеспечительного правоотношения, в рамках которого граждане могли бы реализовать свои права на все виды социального обеспечения. На самом деле возникают самостоятельные правоотношения по каждому виду социального обеспечения, каждое из которых имеет свой субъектный состав, основания возникновения, содержание и объект. Между тем, следует выделить отраслевые черты (особенности) социально-обеспечительных отношений. Так, практически всеми авторами признавался особый характер их содержания, где по отношению к основным правам притязающей стороной всегда выступает физическое лицо или семья, орган же социального обеспечения обязан предоставить им соответствующий вид обеспечения на условиях, указанных в законе. Аналогичная ситуация складывалась применительно к такой характерной особенности возникновения социально-обеспечительных отношений, а именно: почти всем материальным правоотношениям по социальному обеспечению предшествуют процедурные правоотношения по назначению конкретных видов обеспечения и обслуживания.

Другие характеристики социально-обеспечительных отношений вызывали научные споры. Во-первых, имеется в виду определение отраслевой правоспособности (правосубъектности). Одни ученые признавали эту юридическую конструкцию. Отраслевая социально-обеспечительная правосубъектность признавалась единой и равной, ею обладают все граждане. Она, по мнению одних авторов, возникает с рождения*(745), а по мнению других, - в зависимости от конкретных оснований назначения определенного вида социального обеспечения. Например, в пенсионных правоотношениях она возникает в связи с достижением пенсионного возраста, инвалидности и др. При этом наряду с отраслевой правосубъектностью выделялась видовая правосубъектность в конкретном правоотношении по поводу отдельных видов социального обеспечения, которая возникает при достижении определенного возраста или других обстоятельств*(746).

Другая часть ученых отрицали отраслевую общую правосубъектность в социальном обеспечении и настаивали только на видовой и подвидовой правосубъектности в конкретных правоотношениях по поводу отдельных видов социального обеспечения*(747).

Во-вторых, неоднозначно оценивались юридические факты, необходимые для возникновения социально-обеспечительных отношений. В литературе, как правило, отмечался сложный фактический состав, но его наполнение рассматривалось неоднозначно. Так, В.С. Андреев выделял в этом составе собственно юридический факт, который и приводит к возникновению правоотношения (инвалидность, потеря кормильца, болезнь и т.д.), и юридически значимые обстоятельства и предпосылки (например, работа в качестве рабочего и служащего)*(748). Другие ученые не соглашались с таким подходом, считая все юридические факты в юридическом составе равнозначными, и к ним относят основания

социальной алиментации (возраст, инвалидность, рождение ребенка и т.д.), письменное волеизъявление лица на получение определенного вида социального обеспечения, решение органа социального обеспечения о назначении соответствующего вида социального обеспечения*(749).

Комплексное монографическое исследование системы правоотношений по социальному обеспечению в СССР как социально-обязательственных было проведено Р.И. Ивановой*(750). Впервые идею об обязательственном характере социально-обеспечительных отношений высказала Т.В. Иванкина, отметив также их имущественный характер. Она писала: "Гражданину предоставлена свобода в пользовании правами на получение благ из общественных фондов потребления. Орган, уполномоченный государством на предоставление благ или услуг, не может отказать в предоставлении таковых, если имеются условия, указанные в законе"*(751). При этом Т.В. Иванкина отрицала социально-алиментарный характер этих отношений и писала о распределении общественных фондов на безэквивалентной основе. Р.И. Иванова сочла вполне возможным сочетание таких характеристик социально-обеспечительного правоотношения, как его обязательственный и социально-алиментарный характер. Социально-обеспечительные отношения она отнесла к социальным обязательствам недоговорного характера, которые отличает четкая правовая формализованность поведения сторон, т.к. права и обязанности сторон правоотношения установлены законом и не могут быть определены соглашением сторон. В социально-обязательственным правоотношениях, по замечанию Р.И. Ивановой, стороны равноправны, не находятся в отношениях власти-подчинения, они полностью автономны в пределах, установленных законом. В то же время объектом этих отношений являются социально-алиментарные выплаты и услуги, т.к. социально-обеспечительные правоотношения являются выразителями основных черт метода социально-алиментарных притязаний и предоставлений*(752).

В завершение общей характеристики социально-обеспечительных отношений следует остановиться на их классификации. Наиболее распространенной в литературе была классификация на основании объектов правоотношений: пенсионные, правоотношения по обеспечению пособиями по социальному обеспечению; правоотношения по поводу предоставления услуг и натуральных видов обеспечения; процедурные (процессуальные) правоотношения.

Наиболее детальному теоретическому анализу были подвергнуты пенсионные правоотношения и правоотношения по государственному социальному страхованию.

Пенсионные правоотношения. Этот вид правоотношений относится к числу наиболее исследованных с позиций теории и практики права социального обеспечения. Право на пенсию одними авторами рассматривалось как конституционное право, субъективное право, безусловно гарантированное для всех граждан СССР*(753), другими - как элемент правового статуса, элемент правоспособности и элемент правоотношения. При этом особое внимание уделялось анализу средств и способов охраны права на пенсию по стадиям реализации этого права: охрана субъективного права на стадиях обращения за пенсией, назначения пенсии, выплаты пенсии и разрешения жалоб и споров по вопросам пенсионного обеспечения*(754).

В ключе поставленных проблем особого внимания заслуживает специальное исследование пенсионных правоотношений, проведенное А.Д. Зайкиным. Он выделил основные черты (признаки) пенсионных отношений как отношений по распределению фондов общественного потребления, такие как: 1) индивидуальный характер правоотношения; 2) социально-алиментарный; 3) длящийся; 4) характер фамильяризации. В этой связи пенсионное правоотношение определялось как юридическое отношение, в котором одна сторона - достигший определенного возраста или нетрудоспособный гражданин при наличии отдельных объективных оснований пенсионной алиментации (стаж работы, выслуга лет, потеря кормильца) - имеет безусловное право на получение регулярной выплаты социально-алиментарного назначения (пенсии), а другая сторона - орган материального обеспечения - обязана производить эту выплату и совершать в пользу пенсионера иные действия, предусмотренные законом*(755).

Предметом исследования стали юридические факты как основания возникновения пенсионных правоотношений. Большинство авторов настаивали на сложном юридическом составе. Но одни включали в этот состав основания социальной алиментации (возраст, трудовой стаж, инвалидность и др.), волеизъявление лица и решение компетентного органа

о назначении пенсии*(756). Так, например, Е.И. Астрахан юридические факты, порождающие пенсионное правоотношение делил на две группы: факты, которые непосредственно порождают пенсионное правоотношение (возраст, стаж и др.) и факты, сопутствующие их осуществлению (письменное волеизъявление гражданина и акт компетентного органа)*(757). Другие высказывали иную точку зрения, согласно которой волеизъявление гражданина и решение компетентного органа о назначении пенсии рассматриваются не как элементы юридического состава, порождающего пенсионное правоотношение, а как этапы реализации субъективных прав и обязанностей сторон правоотношения*(758) либо как юридические факты-основания возникновения производных (процессуальных) правоотношений*(759).

Неоднозначно в советской науке права социального обеспечения, решался вопрос и о пенсионной правоспособности. Одни авторы разграничили пенсионную правоспособность, которая возникает с рождения и пенсионную дееспособность, которая наступает по достижении 16 лет*(760). Другие не разделяли эти понятия и полагали, что пенсионная правоспособность возникает с появлением у них объективных оснований для пенсионной алиментации*(761).

Дискуссионным оставался и вопрос о семье как коллективном субъекте пенсионных правоотношений по случаю потери кормильца. Впервые эту идею высказал Е.И. Астрахан*(762), и впоследствии она была поддержана рядом ученых (В.С. Андреев, А.Д. Зайкин и др.). Однако имелись и противники данного положения. Так, Я.М. Фогель писал о неконструктивности существования такого коллективного субъекта, так как "признание каждого из членов семьи отдельным субъектом пенсионного правоотношения, возникающего по случаю потери кормильца, создало бы в перспективе возможность более полного и дифференцированного учета потребностей члена семьи и семьи как целого"*(763).

В литературе приводились и различные классификации пенсионных правоотношений, при этом в качестве критериев классификации назывались: 1) основания назначения (пенсионные правоотношения по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет); 2) субъекты (пенсионные правоотношения рабочих и служащих; колхозников, военнослужащих и иных категорий лиц); 3) источники пенсионного обеспечения (бюджет государственного социального страхования, прямые ассигнования из государственного бюджета, централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников); 4) сроки выплаты (пожизненно и на определенный период); 4) нормативные акты, регулирующие отдельные виды пенсионного обеспечения, и др.*(764).

Правоотношения по обеспечению пособиями. В советской науке права социального обеспечения рассматриваемого периода признавалось существование стольких видов правоотношений, сколько видов пособий предусматривалось действующим законодательством о социальном обеспечении*(765). В зависимости от срока выплаты пособий выделялись длящиеся правоотношения по поводу ежемесячных и периодических пособий (ежемесячные пособия многодетным матерям, одиноким матерям, малообеспеченным семьям и др.) и правоотношения, прекращающиеся однократным исполнением обязанностей. В зависимости от оснований обеспечения пособиями выделялись: 1) пособия по временной нетрудоспособности; 2) пособия по инвалидности; 2) пособия в связи со старостью гражданам, не имеющим права на пенсию; 4) пособия в связи с рождением ребенка; 5) пособия в связи с потребностью в охране бюджета семьи при неординарных обстоятельствах*(766). В.С. Андреев предложил классификацию пособий по их целевому назначению. По этому критерию все пособия можно было разделить на три группы: пособия, имеющие целью оказание помощи вместо утраченного по уважительной причине заработка (например, по болезни, беременности, родам); пособия, предоставляемые как помощь дополнительно к основным источникам средств существования (например, многодетным и одиноким матерям); пособия, предоставляемые в качестве помощи лицам, не имеющим источников средств к существованию (престарелым гражданам из числа народностей Севера)*(767).

Особое место в группе правоотношений по обеспечению пособий занимали пособия по государственному социальному страхованию (пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам и др.). В теории советского права социального обеспечения рассматривался только один вид социально-страховых правоотношений. Это правоотношения по государственному социальному страхованию, которые опосредовали

единственную существовавшую в тот период времени форму социального страхования по временной нетрудоспособности, беременности и родам. Многие авторы включали эти отношения в предмет отрасли права социального обеспечения. При этом расхождение во мнениях касалось в основном вопроса о юридических фактах как основаниях возникновения данного правоотношения. Так, В.С. Андреев считал, что основанием их возникновения является временная нетрудоспособность, поэтому они возникают каждый раз, как появляется данный юридический факт*(768). Другие авторы при раскрытии природы этих отношений подчеркивали их взаимообусловленность трудовыми и колхозными правоотношениями. Соответственно это означало, что исследуемые правоотношения возникают автоматически и одновременно с трудовыми и колхозными правоотношениями. Иными словами, заключение трудового договора порождает право лица быть застрахованным на случай временной нетрудоспособности. В этой связи в сложном юридическом составе следует выделять не только наступление временной нетрудоспособности, но и юридический факт - состояние - быть застрахованным, волеизъявление лица и акт назначения пособия по временной нетрудоспособности*(769). Между тем, К.С. Батыгин считал, что необходимым юридическим фактом для возникновения правоотношения по государственному социальному страхованию является трудовой договор, а не правовое состояние - быть застрахованным*(770).

Некоторые ученые придерживались иной точки зрения по вопросу об отраслевой принадлежности рассматриваемых правоотношений. Так, К.С. Батыгин писал, что отношения по социальному страхованию отличаются от отношений по социальному обеспечению. Первые имеют своим назначением реализацию прав граждан как работников на материальное обеспечение и обслуживание, а вторые - как членов общества в случаях, указанных в законе. Иными словами, по социальному обеспечению граждане получают свою долю из общественных фондов потребления как члены общества для материального обеспечения и обслуживания в старости, стойкой утрате трудоспособности и в других случаях, а по социальному государственному страхованию - как работники при временной утрате трудоспособности. Как утверждал К.С. Батыгин, алиментарными по своей природе являются только отношения, возникающие в связи с содержанием за счет общественных фондов потребления граждан, не состоящих в трудовых отношениях и реализующих свое конституционное право на материальное обеспечение. Из предшествующих посылок он делает вывод о том, что отношения по социальному страхованию по временной нетрудоспособности не входят в предмет права социального обеспечения. По его мнению, гражданин, вступающий в трудовое или колхозное правоотношение, одновременно становится субъектом правоотношения по государственному социальному страхованию или социальному страхованию колхозников, таким образом возникает единое сложное правоотношение по социальному страхованию с трехсубъектным составом (работник, страхователь и орган, осуществляющий страхование)*(771). Но при этом не указывал, какой отраслью права эти отношения регулируются. Позднее К.С. Батыгин конкретизировал свою позицию, указав, что отношения по социальному страхованию представляют собой комплексы неоднородных по характеру отношений, регулируемых нормами различных отраслей права*(772). В.И. Смолярчук включал эти отношения в предмет отрасли советского трудового права, т.к. они непосредственно связаны с трудом и нормы этого института находятся в КЗоТ РСФСР*(773).

Правоотношения по поводу предоставления гражданам услуг и натуральных видов социального обеспечения. Особого внимания в этой части заслуживает институт социального обслуживания. Одни авторы этот институт сводили к правовому регулированию порядка предоставления социальных услуг и обеспечения социально-трудовой реабилитации лишь престарелым и инвалидам. В этой связи институт называли институтом социально-трудовой реабилитации инвалидов и престарелых. Речь идет не только об обосновании самостоятельности этого института, но и предложениях ученых по разработке общесоюзного нормативного акта, касающегося социально-трудовой реабилитации престарелых и инвалидов. Выделялись различные виды социального обслуживания названных лиц: содержание в социальных учреждениях, санаторное лечение, протезирование, предоставление средств передвижения, жилищные и другие льготы. В основу этого института была заложена идея социально-трудовой реабилитации инвалидов и престарелых. С точки зрения эффективности действующего законодательства и практики его применения

объектом анализа ученых стали следующие формы социально трудовой реабилитации: медико-правовая (медицинская экспертиза, медицинская и лекарственная помощь, протезирование и др.); трудоправовая (трудоустройство, профессиональное обучение); социально-правовая (содержание в домах-интернатах и др.)*(774). Вместо последней в ряде случаев называли социально-бытовую реабилитацию и социально-культурное обслуживание инвалидов и престарелых*(775).

Другие ученые подходили иначе к содержанию рассматриваемого института, полагая, что социальное обслуживание нельзя сводить только к предоставлению социальных услуг престарелым и инвалидам, т.к. это понятие более емкое, поскольку охватывает широкий круг лиц (в том числе и детей)*(776).

Приверженцы более широкого подхода к отрасли включали в правоотношения по поводу предоставления гражданам услуг и натуральных видов социального обеспечения правоотношения по медицинскому обслуживанию, лечению и содержанию и воспитанию детей в социальных учреждениях*(777). Между тем, В.С. Андреев, выдвинувший идею этих институтов в праве социального обеспечения, в конце 80-х гг. XX в. несколько скорректировал свою позицию. Так, он писал о том, что идет процесс формирования самостоятельной отрасли медицинского права, имеющий специфический объект и метод правового регулирования. Более того, принятием Основ законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении (1969 г.), по мнению ученого, характеризует заинтересованность государства в выделении конкретной системы правовых норм в самостоятельную отрасль*(778).

Процедурные (процессуальные) правоотношения. Ранее подчеркивалась дискуссионность названия этих правоотношений. Не вдаваясь в подробности этого научного спора, отметим, что по своей юридической природе правоприменительная деятельность весьма неоднородна. Она включает как положительную деятельность по установлению субъективных прав и обязанностей (например, установление юридического факта иждивения, трудового стажа), так и правоохранительную, связанную с применением государственного принуждения. В первом случае бесконфликтной реализации прав и обязанностей сторон речь идет о процедурных отношениях, во втором - о процессуальных отношениях по рассмотрению споров и жалоб в социальном обеспечении. Как справедливо отмечал В.С. Андреев, рассмотрение споров о праве на социальное обеспечение в судебном порядке относится к предмету гражданско-процессуального права. К процессуальным отношениям в социальном обеспечении он причислял обжалование рабочими и служащими решений комиссии по назначению пенсий в исполком Совета народных депутатов, колхозниками - в районный Совет социального обеспечения колхозников, отмечая, что эти отношения по своему характеру близки к административно-процессуальным отношениям*(779). Кстати, некоторые авторы ратовали за то, чтобы эти отношения были отнесены к административному праву. В обоснование своей позиции они указывали, что эти отношения возникают в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства между гражданином и органом государства по поводу рассмотрения требования о предоставлении блага социального обеспечения либо об установлении определенного юридического факта и принятия соответствующего правоприменительного акта*(780).

Проблема процедурных и процессуальных правоотношений во многом связана с определением характера деятельности органов социального обеспечения и судебных органов по установлению юридических фактов. При этом необходимы процедурно-процессуальные действия, заключающиеся в предоставлении, исследовании и оценке доказательств. Особое внимание этой проблеме в ключе юридических фактов в пенсионном обеспечении было уделено в трудах В.А. Тарасовой. Она обосновала особенности доказательств в социальном обеспечении применительно к области пенсионного обеспечения, тем самым заложив основы теории доказательств в праве социального обеспечения. Так, В.А. Тарасова писала о том, что законодательство о социальном обеспечении предусматривает следующие процедурно-процессуальные формы, в которые могут быть заключены доказуемые сведения: письменные доказательства, свидетельские показания и заключения экспертов. К особенностям, характеризующим доказательства в пенсионном обеспечении, автор относила следующие. В нормативных актах о пенсионном обеспечении, как правило, даются перечни документов, представляемых заявителем для решения вопроса о назначении пенсии. Свидетельские показания в области пенсионного

обеспечения допускаются в строго ограниченных законом случаях, с соблюдением установленного порядка принятия доказательств. В отличие от гражданского процесса, где органом, решающим вопрос об относимости и допустимости доказательства, может быть только суд, при установлении юридических фактов в пенсионном обеспечении этим правом наделены соответствующие компетентные органы, к компетенции которых отнесено установление данного факта (комиссия по назначению государственных пенсий, ВТЭК и др.). Допустимость доказательств в пенсионных делах строго определяется законом и регулируется путем перечисления возможных средств доказывания*(781).

Сравнительное и международное право социального обеспечения.

Как уже отмечалось, начиная с 60-х гг. возобновились исследования сравнительно-правового характера. Между тем, интенсивность этих исследований была не высока, так как "железный занавес" препятствовал взаимодействию с зарубежными коллегами. Незначительна была и степень знакомства отечественных ученых с работами иностранных коллег. Но важно то, что такие исследования по праву социального обеспечения, несмотря на указанные трудности, советскими учеными проводились.

Так, В.М. Догадов дал анализ законам о социальном страховании Германии, Англии, Франции, США (до Второй мировой войны), отмечая, что эти законы были, с одной стороны, "уступкой, вырванной у буржуазии рабочим классом в результате рабочего движения, с другой - средством усиления эксплуатации рабочего класса, т.к. из заработка рабочих в страховые фонды удерживалось больше, чем выдавалось пособий и пенсий"*(782). В дальнейшем названная оценка стала общепризнанной при обзорах законов о социальном обеспечении в капиталистических странах. При этом отмечалось большое влияние на ход борьбы за социальное страхование в капиталистических странах успехов рабочего класса России, достигнутых им в результате Октябрьской революции, а также давалась развернутая критика теории и практики лидеров социал-демократических партий и реформистских профсоюзов в области социального законодательства в капиталистических странах. В этой части примечательны работы М.В. Баглая, В.И. Усенина, которые выделяли две основные системы социального обеспечения в буржуазных странах: социальное страхование (государственное и частное) и государственное социальное вспомоществование. Последнее, по их мнению, не имело юридических гарантий и неизменно было связано с унизительной процедурой проверки нуждаемости. В качестве общих черт буржуазного социального страхования назывались следующие: 1) отсутствие единой системы социального страхования; 2) ограниченная сфера его действия; 3) обязательное участие рабочих и служащих в финансировании страховых взносов; 4) установление высокого пенсионного возраста и низкого размера пенсий и пособий; 5) отстранение трудящихся от руководства вопросами социального страхования*(783).

В 70-80-е гг. в советской юридической литературе отмечались положительные сдвиги в социальном обеспечении в капиталистических странах, но рассматривались они как средство, с помощью которого монополистический капитал надеется подавить революционную борьбу и приспособиться к новым историческим условиям. По словам советских исследователей, "капитализм показал несостоятельность своих основных устоев и был вынужден частично заимствовать определенные элементы социалистической системы". С позиций марксистско-ленинской теории давалась критика буржуазно-реформистских концепций "социального государства", "государства всеобщего благоденствия", "социального партнерства"*(784). Проводилось сравнение "двух миров", двух противоположных систем социального обеспечения. При этом права в сфере социального обеспечения в СССР назывались реальными, а в буржуазных странах - мнимыми*(785). Пожалуй, более объективными (насколько это было возможно в условиях диктата социалистической идеологии) были исследования социального законодательства отдельных капиталистических стран. Так, В.Г. Каленский рассмотрел эволюцию и развитие законодательства о социальном страховании и некоторых формах социального обслуживания в Англии в ключе противоречивого процесса преемственности социальной политики лейбористов и консерваторов. Э.И. Доморацкая посвятила свое исследование анализу социального законодательства Франции, его особенностям и основным видам (пенсионное обеспечение, пособия по безработице, семейные пособия, пособия в связи с болезнью, трудовым увечьем). Н.В. Сивачев дал анализ законодательству о социальном обеспечении в США, И.Я.Киселев - законодательству о социальном обеспечении США, Великобритании, Германии

в 80-е годы прошлого столетия и др.*(786). Предметом исследования стали и частные системы страхования рабочих и служащих. При этом ученые подчеркивали принципиальное отличие правовой организации частного страхования трудящихся предприятий в конце XIX в. и частного социального страхования в середине XX в. Если в первом случае пенсии и другие социальные выплаты предоставлялись исключительно по желанию работодателя, то во втором - страхование трудящихся на предприятии стало оформляться в виде положений коллективного договора как результат коллективных переговоров работодателя и представителей профсоюзов. Участие рабочих коллективов в переговорах с предпринимателями способствовало повышению уровня гарантий частного страхования трудящихся предприятий*(787).

По идеологическим причинам "зеленый свет" был дан сравнительно-правовым исследованиям права социального обеспечения на материалах зарубежных европейских социалистических стран. Советские ученые рассматривали изучение и обобщение опыта различных социалистических стран как одну из важных задач советской науки права социального обеспечения. Практически всеми исследователями (В.К.Миронов, В.Ш. Шайхатдинов и др.) отмечалось, что правовое регулирование социального обеспечения трудящихся во всех странах социализма основывается на общих принципах. Это, по мнению авторов, обусловлено "характером социализма как передового общественного строя, его экономическими законами и широким использованием социалистическими странами опыта СССР". В сравнительно-правовом ключе рассматривались основные правовые формы социального обеспечения, виды социального обеспечения (пособия, пенсии, социальное обслуживание и др.), отмечалось, что социалистическими странами накоплен собственный богатый опыт правового регулирования социального обеспечения и там самым сделан вклад в "сокровищницу коллективного опыта всего социалистического лагеря"*(788).

Особое место среди исследований занимали вопросы международно-правового регулирования социального обеспечения. Отмечалась роль Международной организации труда (МОТ) по разработке и принятию конвенций и рекомендаций по вопросам социального страхования и социального обеспечения, а также Всемирной федерации профсоюзов по принятию Хартии социального страхования (1961 г.)*(789).

С.А. Иванов писал об обилии международных норм социального обеспечения, с одной стороны, и ограниченности социального обеспечения - с другой. В частности, им были проанализированы недостатки Конвенции МОТ N 102 (1952 г.) о минимальных нормах социального обеспечения. В качестве таковых были названы следующие. Во-первых, Конвенция восприняла буржуазный принцип финансирования социального страхования, по которому расходы на пособия складываются из взносов трудящихся, предпринимателей и государства. Во-вторых, конвенция предусматривает девять видов социального обеспечения, государство же вправе ввести только три, тем самым сохранив ограниченную систему обеспечения. В-третьих, конвенция легализует узкую сферу действия социального страхования и низкий размер пособий. Этот анализ Конвенции МОТ N 102 не утратил актуальности по сей день*(790).

Глава 8. Современная теория российского права социального обеспечения: традиции и новации

8.1. Российское право социального обеспечения в современных условиях: новый облик отрасли

В советский период сложилась государственная патерналистски эгалитарная модель социального обеспечения. В этой модели государству отводилась ключевая роль в разрешении социально-экономических проблем всех социальных групп на уравнительной основе. Это были уравнительное государственное социальное обеспечение, по существу не зависящее от трудового вклада лица, полная гарантированная занятость и доступное государственное здравоохранение. Советское право социального обеспечения сформировалось как публичная отрасль. Иного было не дано.

Новый облик права социального обеспечения обусловлен, на наш взгляд,

модификацией природы этой отрасли. Полагаем, что она все больше приобретает частно-публичную природу*(791). 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. М.В. Филиппова называет их публичными агентами, допущенными государством к осуществлению социальной политики и наделенными соответствующими полномочиями*(792).

Социально-экономические факторы трансформации отрасли права социального обеспечения. Этот процесс обновления отрасли является следствием не только внутреннего развития права социального обеспечения и социального законодательства, но и закономерным результатом определенных социально-экономических изменений в российском обществе. Экономика советского периода, основанная на государственной собственности, обеспечивала функционирование единой государственной распределительной системы социального обеспечения. Социально-экономическим условиям соответствовал и публичный характер отрасли права социального обеспечения. В настоящее время в РФ сложилась система социально-экономических отношений, основанная на других принципах (плюрализм и равенство форм собственности, свобода предпринимательства, неприкосновенность частной собственности и др.). Она кардинально отличается от прежней системы. В результате масштабной приватизации государство утратило свою прежнюю всеобъемлющую экономическую власть, сохранив политическую и законотворческую. Вместе с тем в соответствии с Конституцией РФ на государство (правовое, социальное) возложены значительные социальные функции, которые должны быть обеспечены за счет различных источников - не только публичных финансов (государственные и местные бюджеты), но и финансов государственных внебюджетных социально-страховых фондов. Последние хотя и являются государственной собственностью, но формируются с учетом страховых взносов юридических и физических лиц. Однако они автономны и не входят в состав бюджетов соответствующих уровней.

В систему обязательного социального страхования включаются в случаях, предусмотренных законом, частноправовые механизмы (например, индивидуальный накопительный порядок формирования и распоряжения накопительной частью трудовой пенсии). Закон РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" распространяется на два вида договорного медицинского страхования: обязательное и добровольное. В соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 г. "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" социальные услуги могут быть оказаны как бесплатно, так и на договорных условиях с частичной или полной оплатой. Согласно Конституции РФ (ст. 39) государство поддерживает и стимулирует добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения, т.е. негосударственные (частные) формы социального обеспечения. Иными словами, речь идет о социально-экономических факторах, определяющих новый облик права социального обеспечения в связи с возрождением обязательных и добровольных форм социального страхования.

Более того, в условиях рыночной экономики возрастает не только роль обязательного социального страхования трудоспособного населения, но и необходимость в активной защите отдельных категорий лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В современных условиях государство призвано обеспечить социальную защиту населения от негативных последствий, вызванных условиями рынка (безработица, снижение уровня жизни пенсионеров и иных граждан и др.), а равно от последствий социальных потрясений, вызванных вооруженными и межэтническими конфликтами (беженцы, вынужденные переселенцы и др.), радиационными и техногенными катастрофами и т.д.

Еще одна проблема порождена рыночными условиями и связана с так называемым неформальным сектором экономики, нетипичными формами занятости (самозанятые, надомники, лица, работающие по гражданско-правовым договорам, и др.). Работники этой сферы далеко не в полной мере охвачены системами социального страхования. Это стало предметом особого внимания МОТ, о чем речь пойдет в следующих разделах данной работы. В этой связи наш законодатель ввел специальный механизм "добровольного участия лица в

системах обязательного социального страхования", например уплата страховых взносов в Фонд обязательного социального страхования индивидуальными предпринимателями, частными нотариусами и др.

Таким образом, речь идет не только о новых формах социального обеспечения, но и о расширении круга лиц, субъектов, нуждающихся в социальном обеспечении и предоставляющих такое обеспечение.

Следующей предпосылкой единства частных и публичных начал в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений служит тот факт, что социальное обеспечение в современных условиях строится на дилемме социальной солидарности и индивидуальной социальной ответственности. Солидарность поколений означает, что в системе обязательного социального страхования работающие платят за пенсионеров, безработных, больных из средств социально-страховых фондов. В системе государственной социальной помощи перераспределение средств в обществе в пользу нуждающихся лиц идет через государственный бюджет. Но и здесь прослеживается принцип солидарного социального обеспечения за счет общих поступлений налогов. Индивидуальная социальная ответственность в социальном обеспечении сопряжена с дополнительными добровольными системами социального обеспечения, которые сегодня практически во всех странах в той или иной мере являются необходимой составляющей общей системы социальной защиты населения. Принцип солидарности и всеобщности социального обеспечения (социальной справедливости) связан с относительными стандартами норм страховых выплат, социальных пособий и социальных преференций (льгот). Достижение более высокого уровня социального обеспечения связывается с индивидуальной предусмотрительностью лица и участием в дополнительных добровольных социально-страховых системах.

Как отмечалась в первых главах данной работы, исторически социальное страхование как форма социального обеспечения связывается первоначально с добровольными системами самострахования и взаимопомощи лиц наемного труда, позднее с вмешательством государства в регламентацию отношений труда и капитала. Соответственно появляются обязательные формы социального страхования, когда государство законодательно обязывает определенные группы населения страховать себя или третьих лиц от того или иного вида социального риска. Таким образом, существующие сегодня во многих развитых странах системы социального страхования основаны на единстве и взаимодействии обязательных и добровольных систем страхования. Эта дает основания утверждать, что обязательные и дополнительные частные системы социального страхования рассматриваются как единая по существу схема достижения намеченного уровня социальной защиты населения.

При этом каждая страна с учетом уровня социально-экономического развития, национальных традиций определяет соотношение обязательного и добровольного страхования. Так, например, социальное страхование в Германии (модель Бисмарка), имеющее более чем столетнюю историю развития, строится на сочетании публичных и частных правовых начал, на сочетании обязательного и добровольного пенсионного страхования по отдельным видам социальных рисков. Так, в настоящее время пенсионное обеспечение в Германии включает две взаимосвязанные системы: 1) обязательное пенсионное страхование, охватывающее не только наемных работников, но и государственных чиновников, лиц свободных профессий; 2) дополнительное добровольное пенсионное страхование (на уровне предприятий и индивидуальное пенсионное страхование). Обязательное пенсионное страхование основано на страховых взносах и обеспечивает увязку пенсии с заработком, ориентировано на замещение заработной платы в высоких соотношениях к пенсии (60-70%). Дополнительная пенсионная система основана на добровольных договорных началах. Так, на предприятиях существуют: пенсионное обеспечение в виде прямого страхования на основании договора между работником и работодателем и пенсионное обеспечение через независимые учреждения социального страхования (страховые организации и пенсионные кассы). Система добровольного пенсионного страхования выполняет двоякую функцию, во-первых, распространяется на граждан, не подлежащих обязательному страхованию, и, во-вторых, является дополнительным страхованием лиц, подлежащих обязательному страхованию. Таким образом, функционирование в Германии обязательной и дополнительных систем пенсионного страхования обеспечивает конкуренцию на рынке страховых услуг и создает

предпосылки для более динамичного развития в целом существующей системы пенсионного страхования*(793).

Несколько отличается организация социального обеспечения в странах, выбравших модель Бевериджа. Государство обеспечивает базовые гарантии социальной защиты на уровне прожиточного минимума, предоставляет равные возможности для воспитания детей семьями с разными доходами, равный доступ к государственной системе здравоохранения. Например, здесь обязательные страховые взносы формируют государственную базовую часть пенсии, выплачиваемой в едином размере для всех получателей. Эта часть пенсии основана на увязке с прожиточным минимумом, на принципах социальной помощи. Дифференциация размеров пенсий с учетом страхового вклада обеспечивается за счет добровольных профессиональных пенсий, организуемых в рамках национальной пенсионной системы страны, и индивидуальных пенсионных программ с помощью добровольного участия (НПФ и страховые компании). Таким образом, государственные и частные пенсионные институты рассматриваются как единые национальные системы социального обеспечения. В промышленно развитых странах наблюдается тенденция к снижению общего уровня обязательного социального обеспечения и к более широкому использованию корпоративных пенсионных систем, финансируемых работодателями*(794). Об эволюции данных моделей мы уже говорили в предыдущих разделах.

Возвращаясь к России, отметим, что действующее законодательство о социальном обеспечении также включает нормы, регулирующие отношения с участием негосударственных пенсионных фондов, медицинских учреждений, оказывающих платные медицинские услуги населению, и др. На основании законодательства о негосударственных пенсионных фондах лицо или его работодатель вправе заключить с указанным фондом договор о добровольном пенсионном страховании для получения впоследствии соответствующих выплат к пенсии. Согласно Федеральному закону "Об обязательном пенсионном страховании" (2001 г.) физические лица, уплачивающие страховые взносы в виде фиксированного платежа, вправе добровольно вступать в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и осуществлять уплату страховых взносов в части, превышающей сумму установленного фиксированного платежа. В этом случае индивидуальная предусмотрительность лица обеспечивает дополнительную сумму к будущей пенсии застрахованного.

В современной теории права социального обеспечения нередко подчеркивается возрастание роли социально-партнерских методов регулирования социально-обеспечительных отношений. Локальные нормативные акты, коллективные соглашения и договоры признаются источниками не только трудового права, но и права социального обеспечения. Более того, в рамках индивидуально-договорного регулирования стороны трудового договора своим соглашением включают в его содержание дополнительные права работника в сфере социального обеспечения (оплата лекарств, дополнительные пособия при рождении ребенка и др.). В формировании социальной политики государства особая роль отводится социальным партнерам. М.Ю. Федорова отмечает, что создание дополнительных негосударственных механизмов социального обеспечения, в том числе и социально-партнерских, можно рассматривать в контексте формирования гражданского общества, его взаимодействия с государством в целях достижения социального мира и благополучия*(795).

По нашему мнению, новый облик права социального обеспечения характеризуется единством публичных и частных начал правового регулирования. Последние особо ярко проявляются в договорных режимах регулирования социального страхования и социального обслуживания, расширении круга субъектов (обязательные государственные социально-страховые фонды, работодатели, индивидуальные предприниматели, частные медицинские учреждения и частные социальные службы и др.), а равно получателей социальных выплат и услуг.

Следует упомянуть о существенном усложнении системы правового регулирования социального обеспечения, а именно: специализации и обособлении отдельных составляющих правовых режимов социального страхования, социальной помощи и государственного социального обеспечения, что иллюстрируется принятыми на рубеже веков рамочными законами. Более того, государство должно обеспечить оптимальное, согласованное функционирование государственных и негосударственных форм социального

обеспечения. Последние должны быть в сфере правового регулирования отрасли права социального обеспечения, с тем чтобы государство устанавливало юридические гарантии защиты прав граждан в отношениях с негосударственными структурами, действующими в сфере социального обеспечения. Так, согласно действующему законодательству порядок участия негосударственных пенсионных фондов в системе обязательного пенсионного страхования, пределы осуществления негосударственными пенсионными фондами полномочий страховщика регламентируются федеральным законом. Иными словами, речь идет о распространении сферы действия права социального обеспечения, расширении предмета отрасли.

В качестве дополнительных факторов трансформации отрасли отметим нарастающий демографический кризис, усиливающийся процесс глобализации, изменение структуры занятости. Об этом уже упоминалось выше.

Политико-правовые факторы, обусловившие трансформацию отрасли права социального обеспечения. Конституция РФ провозгласила наше государство социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Задачи государства в социальной сфере сегодня осуществляются не только через справедливое распределение социальных благ, компенсацию материальных потерь в связи с утратой (отсутствием) заработка, иного дохода, но и через защиту членов общества от социального отторжения, обеспечение условий для социальной интеграции в общество в русле идей социальной солидарности и социальной безопасности. Социальное государство обеспечивает членам общества эффективный доступ к услугам в области здравоохранения, образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудовой деятельности. При этом защита от социального отторжения гарантируется государством как в страховых, так и в нестраховых формах социального обеспечения. Так, согласно Федеральному закону "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (1998 г.) предусматриваются не только компенсационно-восстановительные меры (страховые выплаты, оплата дополнительных расходов), но и система мер реабилитации пострадавших, способствующих их возвращению к активной трудовой деятельности. В бюджете Фонда социального страхования РФ (ФСС РФ) ежегодно, как правило, определяются расходы на периодические медицинские осмотры, профилактическое лечение, в том числе санаторно-курортное лечение (предупредительные меры), на профессиональное обучение и переобучение. Федеральный закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" (1995 г.) не ограничивается предписанием экстренной адресной материальной помощью лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Он также устанавливает довольно широкий перечень социально-реабилитационных услуг, в том числе социально-медицинских, психологических, правовых, содействие в получении образования или профессии и др. В соответствии с Законом РФ "О занятости населения" органы государственной службы занятости субъектов РФ оказывают гражданам бесплатно услуги, связанные с содействием занятости населения, в том числе услуги в поиске подходящей работы, оказании психологической поддержки, профессиональной подготовке безработных, обеспечении социальной адаптации безработных граждан на рынке труда.

Таким образом, усложняется и модифицируется роль государства в сфере социального обеспечения. Правовое социальное государство как субъект права социального обеспечения выполняет три основные роли. Во-первых, это взятые на себя государством публично-правовые обязательства по государственному социальному обеспечению отдельных категорий граждан (пенсии государственных служащих, военнослужащих, государственные пособия семьям, имеющим детей, пособия по безработице, профессиональная подготовка безработных и т.д.), а равно по государственной социальной помощи и социальному обслуживанию (малообеспеченных лиц, граждан пожилого возраста и инвалидов и т.д.). Участниками правоотношений по государственному социальному обеспечению выступают соответствующие органы исполнительной власти (федеральные, региональные) и органы местного самоуправления, органы службы занятости, государственные и муниципальные социальные службы, государственные и муниципальные медицинские учреждения, учреждения медико-социальной экспертизы.

Во-вторых, государство выступает в качестве субъекта обязательного социального

страхования. Здесь оно может выполнять функции страховщика как в лице государственных внебюджетных фондов, так и в роли страхователя. Так, в первом случае в соответствии с действующим законодательством Пенсионный фонд РФ назначает (пересчитывает) и выплачивает трудовые пенсии на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, другие пенсии, предусмотренные законодательством (государственные пенсии за выслугу лет государственным служащим и др.), а также социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти. Фонд социального страхования РФ выступает стороной правоотношений по выплате страхового обеспечения (кроме пособий по временной нетрудоспособности) по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по выплате пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам некоторым категориям граждан (индивидуальные предприниматели и иные лица, уплачивающие страховые взносы в ФСС РФ; неработающие граждане, уволенные в связи с ликвидацией организации и др.). Во втором случае государство в лице своих органов может выступать в роли страхователя. Так, в системе обязательного медицинского страхования страхователем неработающих граждан являются органы исполнительной власти субъектов РФ и администрации муниципальных образований.

При этом на каждом историческом отрезке пути государство должно находить оптимальный баланс, соотношение страховых (солидарных) форм социального обеспечения и форм государственной помощи (вспомоществования), с тем чтобы наиболее полно и всесторонне развернуть "сеть социальной защиты" нуждающимся лицам.

В-третьих, государство является самостоятельным участником социального партнерства (сотрудничества) в системе гражданского общества. Правовое социальное государство и гражданское общество - это две части одного живого организма, каждая из которых нуждается в другой и призвана обеспечить реализацию прав человека (политических, социально-экономических, культурных и др.). По справедливому замечанию В.Д. Роика, именно гражданское общество разрушает монополию государства в сфере социальной политики. Многочисленные некоммерческие организации в области социального страхования, здравоохранения, социальной помощи одиноким и престарелым в большинстве развитых стран обеспечивают значительное повышение уровня социальной защищенности граждан*(796). В советский период монополия государства в рассматриваемой сфере свела на нет зачатки общественных форм благотворительности, товариществ социального страхования и т.д., которые имели место в дореволюционной России. Сегодня мы в начале пути формирования, консолидации общественных структур гражданского общества в решении задач социального обеспечения. В цивилизованном обществе государство является основным, но не единственным субъектом социальной политики. В этом случае государство, на наш взгляд, не осуществляет непосредственного властного регулирования, правовое регулирование носит рамочный характер. Это означает, что государство обеспечивает координацию совместных действий институтов гражданского общества (профсоюзы, негосударственные социально-страховые фонды, благотворительные организации и др.) в достижении общей цели - социальной защиты населения. Одной из таких организационных форм являются Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений*(797), а также отраслевые, региональные комиссии, цель которых - согласование позиций социальных партнеров по основным направлениям социальной политики, ведению коллективных переговоров и заключению коллективных соглашений. В Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2005-2007 гг. социальные партнеры обязуются не допускать снижения уровня обеспечения социально экономических прав граждан при совершенствовании нормативно-правовой базы по проблемам занятости населения. В сфере социального страхования социальные партнеры обязуются продолжить разработки концепции его реформирования, обеспечив паритетное участие представителей сторон в управлении страховыми средствами, развитие системы негосударственного социального страхования, дополнительного пенсионного страхования работников. При реформировании обязательного медицинского страхования социальные партеры обязуются предусмотреть в программе государственных гарантий оказания медицинской помощи социально незащищенным группам населения оплату лекарств в объеме 50% при амбулаторном лечении*(798).

К политическим предпосылкам, определяющим новацию отрасли права социального обеспечения, относится и реализация в правовой системе принципа федерализма как важнейшего политического принципа, определяющего основы государственного устройства. Согласно Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, защита семьи относятся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, во-первых, определение сферы исключительного федерального правотворчества, которая обычно очерчивается рамочными федеральными законами по основным видам социального обеспечения. Так, в соответствии с Законом "О государственной социальной помощи" (1999 г.) к ведению Российской Федерации отнесено установление видов государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на территории РФ. Закон "О занятости населения" (1991 г.) устанавливает основания и порядок признания граждан безработными и основания и порядок выплаты пособия по безработице, т.е. федеральным законодательством определяются минимальные и обязательные в Российской Федерации нормы социальной и экономической защищенности граждан от безработицы. Иными словами, имеются в виду вопросы социального обеспечения и социальной защиты населения, которые требуют единообразного решения при руководстве из центра.

Кроме того, совместное ведение в сфере социального обеспечения и социальной защиты означает, что ряд вопросов должны находиться в ведении субъектов РФ или муниципальных образований, поскольку федеральный законодатель отнес их к ведению названных субъектов. Тому могут служить две основные причины: необходимость учета региональных и местных особенностей и (или) необходимость в консолидации усилий, в том числе финансовых средств, центра и регионов, муниципальных образований. Например, в соответствии с Федеральным законом "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование социального обслуживания населения, при этом устанавливают государственные стандарты. Согласно Закону "О занятости населения" органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления обеспечивают временную занятость населения путем организации общественных работ. Кроме того, субъекты РФ вправе также устанавливать условия и порядок выплаты пособия по безработице, усиливающие социальную защиту граждан. На основании Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении" (2001 г.) субъектам РФ предоставлено право устанавливать условия назначения пенсии государственным служащим этих субъектов и т.д.

К сфере регионального и местного нормотворчества следует отнести и вопросы, которые федеральным законодательством не урегулированы. К ним вопросам относится, например, социальная поддержка многодетных и молодых семей. При этом субъекты РФ и органы местного самоуправления за счет средств своего бюджета вправе повышать уровень социально-обеспечительных гарантий по сравнению с минимальным федеральным уровнем.

Таким образом, разграничение сфер исключительной и совместной компетенции Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных органов должно обеспечить комплексную социальную защиту населения. При этом распределение и перераспределение социальных функций между федеральным, региональным и местным уровнями должны подкрепляться соответствующими источниками финансирования в рамках бюджетной системы РФ. Источниками финансирования тех или иных видов социального обеспечения соответственно выступают государственные бюджеты (федеральный и субъектов РФ) и местные бюджеты. Нарушение принципа сбалансированности социального обеспечения по уровням его регулирования (федеральный, региональный и местный) неизбежно повлечет социальное неравенство. Яркий пример - реализация упомянутого Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, который вызвал "поток" обращений граждан в Конституционный Суд РФ. Сама по себе идея переноса центра тяжести распределения форм социальной помощи населению с федерального уровня на региональный вполне обоснованна исходя из адресности этого вида социального обеспечения и учета уровня жизни, условий, сложившихся в данном регионе. Конституционный Суд в этой части особо подчеркнул, что при переходе к новому правовому регулированию мер социальной поддержки (от федерального уровня к региональному) должны быть предусмотрены соответствующие правовые механизмы, позволяющие обеспечить сохранение достигнутого уровня защиты прав и свобод граждан, гарантий их социальной защищенности, и созданы необходимые, в том числе финансовые, условия для надлежащего осуществления

субъектами РФ мер социальной поддержки*(799).

Между тем процесс реформирования государственного управления и разграничения полномочий федерального центра и регионов не завершен. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"*(800) введен новый механизм передачи полномочий Российской Федерации в сфере занятости органам государственной власти субъектов РФ, однако с условием, что эти полномочия так и остаются полномочиями Российской Федерации.

Отмеченные социально-экономические и политические предпосылки обусловили в совокупности и новые современные подходы к определению функций отрасли, ее предмета, метода, источников права и иных системообразующих факторов.

8.2. Социальное назначение и функции права социального обеспечения: светские и религиозные аспекты

Социальное назначение права социального обеспечения. Проблема обеспечения нетрудоспособных и обездоленных стоит перед любым обществом и государством независимо от его уровня экономического и культурного развития. В социалистической командной экономике не только производство, но и распределение социальных благ осуществлялось государством на плановых и уравнительных началах. Именно такой являлась сформированная в советском обществе единая государственная система социального обеспечения, которая обеспечивала всех граждан пенсиями, пособиями, социальными услугами, а также бесплатной медицинской помощью и бесплатным образованием. Западные ученые констатировали, что социалистическое государство обеспечивало всех своих граждан предметами первой жизненной необходимости (питание, жилье, здравоохранение, образование и др.). Система централизованного государственного планирования производства смогла обеспечить высокие темпы роста экономики. В то же время за этот успех было заплачено высокой ценой с точки зрения уровня жизни, который был значительно ниже по сравнению с другими промышленно развитыми странами, европейскими жизненными стандартами*(801).

В экономике свободного рынка государство не играет определяющей роли в распределительной сфере. Но в таких государствах, как отмечают западные экономисты, распределение дохода, порождаемое свободными рынками, не отвечает этическим требованиям справедливости или честности, "рыночная система - это бесстрастный механизм, она не имеет совести, не приспосабливается к моральным нормам, определяющим, что есть справедливое распределение". Исключительно индивидуалистический характер капиталистической экономики вполне допускает высокую степень неравенства доходов*(802).

На практике современные государства вовлечены в широкомасштабное перераспределение доходов (валового внутреннего продукта), причем, вмешиваясь в этот процесс, государство распределяет доходы с учетом обеспечения гражданам насущных благ. При этом под насущными благами понимаются блага, обеспечивающие достойное существование, которые люди должны получать и потреблять вне зависимости от их доходов. Насущные блага обычно включают здоровье, кров, еду, образование. Забота государства о насущных благах предопределяет вмешательство в распределение доходов через систему налогообложения и государственного социального страхования. В рамках обязательного социального страхования выплаты предоставляются только тем, кто делал отчисления в прошлом, но эти выплаты не равны в точности величине прошлых вкладов, поэтому названная система фактически перераспределяет доходы, выравнивая имущественное положение людей. Эти социальные выплаты считаются заработанным правом и не несут на себе отпечатки государственной благотворительности. Из государственного бюджета (общих налоговых поступлений) оказывается социальная помощь тем, кто не может заработать сам, будучи нетрудоспособным или имея детей на иждивении. В этом состоит экономическая сущность социального обеспечения.

Правовая форма социального обеспечения облекается в право на существование, а с учетом уровня удовлетворения социально значимых потребностей - право на достойное

существование, а в современном звучании - право на социальное обеспечение как одно из основных прав человека в социальном государстве.

Социальное назначение права социального обеспечения: религиозный аспект. Как уже неоднократно указывалось, первоначально благотворительность и общественное призрение почти всецело покоились на религиозной основе. Со временем светская составляющая приобретала все большее значение, но роль религии и морали осталась существенной. Можно предположить, что социальное назначение права социального обеспечения и сейчас в наибольшей, по сравнению с другими отраслями права, степени определяется религиозными мотивами: идеалами праведной жизни и прощения грехов, личного спасения и воздаяния и др. В религии, как и в морали, говоря словами И. Канта, человек подчинен "только своему собственному и тем не менее всеобщему законодательству"*(803). Таким образом, многое зависит от соотношения этого "собственного" и позитивного законодательства, иерархии в их взаимоотношении. Здесь сталкиваются добровольно-личностные и объективно-универсальные мотивы и полюса человеческой деятельности. Русские ученые, занимающиеся социальной проблематикой и о которых неоднократно упоминалось, в значительной части опирались на христианское учение и его гуманистические идеалы (С.Н. Булгаков, В.С. Соловьев, П.И. Новгородцев, И.А. Ильин и др.). В западной науке данная тенденция также имела место, но в последние полтора века была выражена в меньшей степени. В советский период это было исключено, и в настоящее время можно говорить только о начале возрождения традиций анализа социальной проблематики в связи с проблемами религии и ее этических идеалов*(804). Далее мы будем говорить преимущественно о социальной доктрине христианства, т.к. именно она оказала наибольшее влияние на развитие науки и отрасли права социального обеспечения, ее функции и социальное назначение.

Примечательно, что идеалы христианского гуманизма оказывали прямое влияние на содержание научных исследований даже по экономической проблематике не только в Средние века и в начале Нового времени, но и в период Новейшей истории. Так, классическая работа французского экономиста Ф. Перру (1903-1987) "Экономика XX века" (1969 г.) отвечала не только высокому научному уровню, но и идеалам христианского гуманизма. Его целью было построение "экономики человеческого вида". По мнению французского ученого, "экономика является прогрессивной тогда, когда последствия нововведения распространяются максимально быстро и при минимальных социальных затратах в сети экономических институтов, характер которых становится универсальным". "Экономика для людей" противопоставляется существующей "скупой" экономике. Первая из них предполагает три группы "издержек на человек": борьба со смертностью за рамками рабочего времени (общая медицина); обеспечение минимального уровня физической и интеллектуальной жизни (гигиена, медицинский уход, обеспечение по инвалидности, старости, безработице); предоставление минимума знаний и досуга (прежде всего элементарное образование, минимальный объем досуга и др.). Ради справедливости заметим, что ранее экономическое исследование философско-теологического характера в контексте христианской социальной доктрины провел наш соотечественник С.Н. Булгаков (1871-1944)*(805).

По мнению выдающегося немецкого философа К. Ясперса, духовные основы современного человечества сформировались примерно за 500 до н.э. Он назвал это осевым временем*(806). Российский философ А.А. Гусейнов считает, что примерно в это же время в различных культурах возникло "золотое правило", имеющее впоследствии примерно общую формулировку во всех религиях, но наиболее полно отраженное в Евангелии от Матфея (Мф. 7:12): "Во всем, как вы хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними". Данное правило в его всеобщей и обязательной части содержит действительное предписание не только не делать нежелательного, но и "поступать", активно вести себя в отношении других людей*(807). Мы уже отмечали, что главная заслуга И. Канта виделась Б.А. Кистяковскому в переносе христианских заповедей в сферу науки и, в более широком смысле, общественной деятельности: "Не делай другим того, чего не желаешь самому себе" - "Действую так, чтобы правило твоей деятельности посредством твоей воли стало всеобщим законом" и "Люби ближнего, как самого себя" - "Действуй так, чтобы человечество, как в твоем лице, так и в лице всякого другого всегда употреблялось тобой как цель и никогда как средство"*(808). Любовь и деятельная помощь ближним является проявлением любви к

Богу, признанием за другими людьми его образа и подобия: "Возлюби Господа Бога твоего всем сердцем твоим, и всею душою твоею и всем разумом твоим: сия есть первая и наибольшая заповедь; вторая же подобна ей: возлюби ближнего твоего, как самого себя" (Мф. 22:37-39). Даже если ближние погрязли во зле и их поведение не дает оснований для любви, любовь к ним и служит проявлением любви к Богу и иначе свое отношение к нему выразить нельзя: человек любит Бога через ближних и любит ближних через Бога. Это правило не допускает исключений, а деятельная любовь предполагает действие, результативную помощь нуждающимся в ней (ибо "по плодам их узнаете их" (Мф. 7:16)).

Христианство изначально несло в себе мощные импульсы как идеи труда, так и благотворительности. Непреложным считалось, что хлеб человеку должен доставаться "в поте лица своего", а главные заботы его - "О посеве и жатве". Одновременно среди пороков Садома называется праздность. При этом оценка труда как наказания за грехи очень быстро была замещена его квалификацией как высшей добродетели. В Псалмах прямо выражен идеал труда: "Человек рожден для труда так же, как птица - для того, чтобы летать". Христос и апостолы сами трудились, подавая пример своей пастве. Апогеем идеи труду стали слова апостола Павла: "Аще кто не хощет делати, ниже да яст". Отсюда почти дословное воспроизведение лозунга радикальными сторонниками социализма: "Кто не работает, тот не ест". Одновременно Ветхий завет является сплошным кодексом благотворительности, начиная с десяти заповедей и кончая книгой Пророков, псалмами Давида и другими его составными частями. В Нагорной проповеди содержится предписание: "не творите милостыни вашей перед людьми с тем, чтобы они видели вас: иначе не будет вам награды от отца вашего Небесного". Милостыня должна быть в тайне, ибо она касается только подающего, берущего и Бога. Ее подача, наравне с постом и молитвой, стали главным средством индивидуального спасения души.

Поскольку главным импульсом благотворительности было спасение души, то для нее по определению не было никаких пределов. Со временем благотворительность стала носить беспорядочный характер, порождая нищету в еще больших размерах, о чем уже говорилось в предыдущих разделах. Только отдельные духовные авторитеты возвысили свой голос против подобного губительного порядка вещей. Так, Василий Великий (330-379) был категоричен: "Кто дает свои деньги первому попавшемуся бродяге, тот все равно что кидает их собакам". Это был один из первых страстных призывов к "зрячей" помощи действительно бедным. Он организовал первое в истории благотворительное учреждение, "деревню помощи и сострадания", где оказывалась помощь нуждающимся больным и инвалидам. Это послужило примером для создания больниц и приютов для нетрудоспособных бездомных, общественных мастерских, где бедняки могли бы заработать себе на хлеб своим трудом. Не будет преувеличением констатировать, что здесь мы имеем дело с зачатками идеологии помощи нетрудоспособным бедным путем общественного (публичного) призрения, а трудоспособным - путем предоставления работы.

Среди всех христианских конфессий наибольшее развитие социальное учение получило в рамках официальной Римской католической церкви, для которой самыми авторитетными источниками считаются папские социальные энциклики. С определенными оговорками это признавалось советскими исследователями*(809). Начало социальной доктрине католичества положила первая социальная энциклика папы Льва XIII "Рерум новарум" ("К новым временам") (1891 г.) получившая развитие в энциклике папы Пия XI (1931 г.). А.Е. Пашерстник не без основания назвал их "энцикликами римских пап по рабочему вопросу"*(810). Всего католическая церковь обнародовала более 10 социальных энциклик. Первую из них (1891 г.) католики считают своей "социальной хартией". В ней жесткой критике были подвергнуты не только социальная несправедливость, но и социальные доктрины, в том числе отрицающие частную собственность: "Чтобы преодолеть это зло, социалисты рассчитывают на зависть бедных к богатым... им кажется, что, передав собственность от частных лиц обществу, они исправят нынешние беды, ибо каждый гражданин будет иметь долю во всем, что ему может понадобиться. Однако предложения эти настолько непригодны, что, если их выполнить, рабочие пострадали бы первыми". В этой энциклике однозначно признавалось право человека на существование: "Долг каждого человека поддерживать свою жизнь; кто нарушает этот долг - совершает преступление... Отсюда необходимо возникает право на получение средств, которыми поддерживается жизнь". Это право напрямую связано с заработной платой: "...Плата не должна состоять на

таком низком уровне, при котором она не обеспечивает существование воздержанному, добросовестному рабочему*(811).

Часть католических ученых Германии и Австрии, авторы так называемых Гайдских тезисов, опирались на учение Ф. Аквинского, который писал: "Хорошему наемному работнику свойственно, чтобы он исполнял работу к выгоде господина; также и мы должны работать для Бога, если мы работаем в винограднике церкви". В социальном учении Ф. Аквинского особое место занимает требование к правителям обеспечить все потребности для блага и жизни, что предполагает обязательное вмешательство государства в проблемы социального обеспечения. Великий мыслитель видел задачу правительства в создании условий для полноценной человеческой жизни*(812). Он опирался на книгу V "Никомаховая этика" Аристотеля и утверждал, что в отношениях между двумя лицами в процессе обмена обе стороны должны получить столько же, сколько они имели вначале. Эти отношения по справедливости всегда есть отношения равенства арифметического или пропорционального. Если добавить сюда отрицание личной власти одного лица над другим, то единственным гарантом справедливости социальных выплат может стать государство через установление определенных стандартов. Даже прибыль виделась Ф. Аквинскому только справедливой платой за работу на благо общества. Естественно, что и распределение этой прибыли должно носить справедливый характер. Крупнейший специалист в области томизма французский философ Э. Жильсон считал, что "в том обществе, которое хотел бы видеть св. Фома (ибо такого общества требует справедливость), обеспечение отдельных семей и всей совокупности граждан благами, необходимыми для жизни, должно быть возложено на лиц, ответственных за хозяйственные вопросы, и на тех, кто занимает общественные должности. В данном случае речь идет не о торговле - понятии исключительно частном, - а об общественном служении: Главное в этом вопросе то, что всякий человек обладает естественным правом на средства, необходимые для существования. Извлекать же выгоду из этого права - значит совершать несправедливость. Поэтому никакой обмен такого рода не должен использоваться как предлог для обогащения"*(813). С очевидность здесь можно увидеть сочетание запрета притязания на помощь со стороны трудоспособных лиц и право на социальную поддержку нетрудоспособных бедняков.

Неотомист Ж. Маритен (1882-1973) утверждал: "Св. Фома учит: чтобы вести нравственную жизнь, чтобы в ходе жизни развивать в себе добродетели, человек нуждается в некотором минимуме благосостояния и материальной обеспеченности. Это положение означает, что нищета в социальном смысле является, как хорошо это видели Леон Блуа и Пеги, разновидностью ада; оно означает также, что социальные условия, которые ставят людей в обстоятельства, вынуждающие грешить и требующие известного героизма от тех, кто хочет жить по закону Божию, следует, рассуждая по строгой справедливости, неустанно разоблачать и стараться изменить"*(814). Другой известный современный философ-неотомист Ю. Бохеньский (1902-1995) одним их суеверий считал "моральный эгалитаризм", согласно которому мы несем одинаковые обязательства перед всеми людьми. Опираясь на учение Ф. Аквинского, он считал, что при невозможности помочь всем первоочередное право на помощь имеют те, кто нам ближе: дети имеют преимущество перед родственниками, родственники - перед соседями, соседи - перед соотечественниками, соотечественники - перед чужеземцами и др.*(815). Этим подводится основа под семейное и общинное обеспечение нуждающихся, а при их недостаточности - под государственную систему социального обеспечения.

О. Цвидинек-Зюденгорст видел в католической доктрине следующие аспекты государственного воздействия на социальные отношения: достижение общего блага, способствование участию рабочих в прибылях предприятий, установление минимального размера заработной платы, достижение справедливости, в том числе в установлении размеров заработной платы и социальных выплат, разграничение между трудом и товаром и законодательная защита интересов личности*(816). В современном понимании в качестве цели христианского католического учения называется построение "социального строя, при котором человек может выполнять волю Бога и вести христианский образ жизни"*(817).

Вернемся к социальным папским энцикликам. В интересующем нас аспекте наибольшее значение имела энциклика 1931 г., в которой была обоснована "концепция участия". Согласно ей в интересах владельцев капитала и трудящихся прибегнуть к участию рабочих и служащих в собственности предприятия и его прибыли. В этой энциклике был

впервые введен в обращение термин "субсидиарность", означавший в официальном переводе Ватикана на русский язык "вспоможение". Здесь впервые можно говорить о понятии солидарности, которая не противопоставлялась милосердию. В свете социальных учений начала XX в. последнее часто сопрягалось с унижением человеческого достоинства или ограничением его прав. В данном случае "субсидиарность" означает предоставление помощи нуждающемуся, оказавшемуся в таком положении по объективным причинам (инвалидность, старость, малолетнее сиротство и др.). Такая помощь не только не должна носить унизительного характера, но и просто является долгом государства и общества.

В социальной доктрине католичества намечен отход от мотивации к труду "экономического человека", движимого "невидимой рукой рынка" к максимальной прибыли, в сторону реализации творческого потенциала человеческой личности, обеспечения для него определенных социальных стандартов. В энциклике папы Иоанна XXIII "Матер э Магистра" ("Мать и наставница") (1961 г.)*(818) прямо отрицается отведение рабочим роли молчаливых исполнителей. В энциклике указывается, что надо обеспечить трудящимся активную роль в функционировании предприятия. При этом надо стремиться к тому, чтобы сделать предприятие подлинно гуманным сообществом, глубоко отмеченным духом взаимных отношений, функций и особенностей каждого из его членов. Милость к ближнему рассматривалась уже не только как индивидуальный религиозный долг, но и как акт общественного служения, гармонизирующий всю совокупность общественных отношений. Папа Павел IV в середине 60-х гг. XX в. констатировал, что "мир труда оказывает сегодня решающее влияние на судьбы страны, на жизнь христианского народа".

Основы современной социальной доктрины католицизма были сформулированы на Втором Ватиканском Вселенском соборе, который состоялся в Риме (1962-1965 гг.). Католическая церковь стала контактировать с профсоюзами и международными организациями. Так, папа Павел IV принял участие в 53-й Генеральной конференции МОТ (1969 г.), где выступил с речью и назвал труд основной предпосылкой человеческого существования, который имеет наивысшее достоинство. Им проводилась мысль о приоритете человека над трудом и проповедовалась идея классового мира труда и капитала, социального сотрудничества*(819).

Современная социальная доктрина католичества выражена в энциклике папы Иоанна Павла II "Центесимус Аннус" (1991 г.): "Собственность достигается прежде всего трудом и должна служить труду: Если верно, что капитал - понимаемый как совокупность средств производства - является в то же время результатом труда поколений, то тогда также верно, что он создается благодаря труду". Далее Иоанн Павел II уточнял: "Мы предлагаем не систему социалистическую, которая, на деле, превращается в государственный капитализм, а общество свободного труда, предпринимательства и участия. Такое общество не враждебно рынку, но требует, чтобы общественные и государственные силы должным образом контролировали его, обеспечивая удовлетворение основных потребностей каждого". Христианское социальное учение связывает утверждение солидарности, ставшей ключевым понятием для него в последние 70 лет, не с принятием новых нормативно-правовых актов, а с разработкой определенных нравственных принципов общественных отношений вообще и между работниками, работодателями и государством в частности. При этом существенное внимание уделяется преодолению нищеты, эксплуатации, особенно характерных для стран третьего мира. В энциклике 1991 г. утверждается: "Есть опасность, что распространится радикальная капиталистическая идеология, которая эти вопросы и рассматривать не хочет, считая, что решить их заведомо невозможно, слепо все перепоручая свободным рыночным силам". Таким образом, уже более полувека католическая доктрина признает солидарность людей труда и их борьбу за социальную справедливость как ответ на антисоциальные условия существования наемных работников. Но христианская солидарность основывается не на поиске врагов и борьбе одних против других, а на совместных действиях по решению общих задач. Исходя из того что наемный труд и капитал дополняют друг друга, солидарность между работниками и работодателями является важнейшим условием поступательного социально-экономического развития. В эту схему органически вписываются социальное страхование и социальная помощь.

Протестантская социальная доктрина связана с движением реформации и эпохой Возрождения. М. Лютер*(820), а затем и его последователи отвергали нищенство, считая его одним из величайших зол, которое должно быть устранено во всем христианском мире.

Бедность утратила последние черты привлекательности, а желание быть бедным приравнивалось к желанию быть больным. Протестантская трудовая этика не только признавала труд высшей добродетелью, но и определяла успехи в земной деятельности как показатель покровительства небесных сил. Надежда на вечную жизнь связывалась с успешностью земной деятельности, с усердием в труде и бережливостью*(821). При этом сострадание и солидарность были краеугольными корнями протестантской этики, как проявление личного выбора. Один из наиболее известных протестантских теологов Д. Бонхеффер (1908-1945) в качестве постулата праведной жизни вывел активное служение человеку и сопротивление всему бесчеловечному. Он утверждал, что единственным плодотворным отношением к людям (и прежде всего к слабым) будет любовь, т.е. желание сохранить общность с ними. Помощь ближним должна заключаться в активных действиях, ибо "пассивное ожидание и тупая созерцательность - не христианская позиция"*(822).

Православная социальная доктрина выражена менее четко. В основном она связана с идеалами равенства и солидарности (соборности). В рамках православного христианского учения было выработано "нормативно-этическое" определение ценности труда (П.И. Новгородцев, И.А. Ильин), а также изучены другие аспекты мотивации трудовой деятельности и социальной солидарности (Н.А. Бердяев, С.Н. Булгаков, В.С. Соловьев). В России до начала XX в. религиозные аспекты трудовой мотивации и предпринимательской деятельности, а также социальной активности проявлялись относительно четко. Достаточно сказать, что значительная часть преуспевающих купцов, а затем и промышленников были старообрядцами. Они же и были наиболее щедрыми благотворителями. Известный шведский юрист Э. Аннерс писал: "История делового мира России изначально показывает, что только равные партнерские отношения предпринимателей и государства ведут к стабилизации народного хозяйства, формированию качественно новой экономической среды, способной адекватно воспринимать рыночные институты. В то же время национальные особенности, в частности вопросы вероисповедания, на протяжении многих веков создавали особый тип делового поведения, помогавший сохранить и умножить традиционные для страны виды и формы предпринимательской деятельности"*(823).

Современные Основы социальной концепции Русской Православной церкви были приняты в 2000 г.*(824). Эта проблема стала одной из ведущих в работе X (2006 г.) и XI (2007 г.) Всемирных русских народных соборов. Там были подчеркнуты недопустимость резкого расслоения общества и процветание узкой прослойки на фоне вопиющей нищеты. Отрицательную оценку получили рискованные социальные эксперименты недавнего прошлого. Помимо солидарности путем решения социальных проблем названа активизация роли государства.

Таким образом, в рамках христианской традиции можно определить следующие социальные составляющие, определяющие назначение права социального обеспечения и разделяемые всеми ветвями церкви:

1) помощь нуждающимся должна рассматриваться не только как религиозный долг каждого верующего, но и как одна из основных функций государства;

2) каждому человеку должен быть гарантирован минимум материальных средств для существования, достойного с точки зрения соответствующего исторического периода;

3) недопустим значительный разрыв в материальном положении отдельных индивидов, а роскошь при массе бедствующих соотечественников должна быть морально осуждаема;

4) доходы каждого, как и размер материальной помощи бедным, определяются трудовым вкладом (настоящим или прошлым), а также уровнем нуждаемости и минимальными жизненными стандартами (для утративших работу или заработок в силу объективных причин);

5) система социального обеспечения должна иметь национальный характер и восполнять недостаток средств вследствие семейной и общинной помощи, а также частной благотворительности.

Отметим, что ни одно из этих положений не противоречит другим мировым религиозным учениям. Все они поддерживают идею социальной справедливости и милосердия. В иудаизме понятие "милосердие" и "справедливость" обозначаются одним и тем же словом. Буддизм построен на сострадании к другому человеку и желании смягчить его горести и печали. Давать милостыню, творить дела милосердные, доставлять пропитание

бедным, заботится о больных - вот идеал праведной жизни буддиста. Один из пяти столпов ислама - закат (буквально, "очищение", "добродетель") - представляет собой милостыню бедным и нуждающимся. В Коране вершиной добродетели провозглашаются акты милосердия: выкупить пленного, накормить в дни голода сироту ближнего и нищего безвестного. Все это позволяет говорить нам о влиянии религии не только на социальное назначение отрасли, но и на ее определяющее значение в прошлом и существенное влияние в настоящем на само содержание отраслевых норм.

Социальное назначение права социального обеспечения - установление государственных гарантий социально-обеспечительных прав, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это отражает его суть, его основу, поэтому социальное назначение отрасли должно оставаться неизменным. Если лишить право социального обеспечения его названного назначения, то оно потеряет свой характер и перестанет существовать. В зависимости от конкретных социально-экономических и политических условий развития общества могут изменяться цели и задачи социально-обеспечительного законодательства, но в рамках социального назначения отрасли.

Именно социальное назначение отрасли предопределяет судьбу социально-обеспечительного законодательства. Поскольку многие социально-обеспечительные отношения носят длящийся характер, то законодательство о социальном обеспечении должно строиться на запрете поворота к худшему по сравнению с существовавшим до принятия новой нормы правовым положением получателя социальных выплат и услуг. Речь идет о действии в праве социального обеспечения правового механизма сохранения ранее приобретенных прав.

Функции права социального обеспечения. В теории выделяют две концепции функций права. Во-первых, это функции правового воздействия и, во-вторых, функции правового регулирования. "Воздействие" является более широким понятием по сравнению с "регулированием". Последнее - разновидность воздействия и предполагает использование специальных средств*(825). При исследовании воздействия права акцент делается на содержательной компоненте, а регулирования - на формальной компоненте. На наш взгляд, именно функции правового регулирования позволяют с большей четкостью выявить специфические функции права социального обеспечения, которые отражают сущность данной отрасли, границы предмета правового регулирования и набор правовых средств, объединяемых методом правового регулирования.

Начнем с того, что из социального назначения права социального обеспечения вытекают его функции. Под социальным назначением отрасли понимаются ее общественный характер, назначение и функции, определяющие порядок применения норм права социального обеспечения на практике. Под функциями права социального обеспечения нами будут пониматься основные направления правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу распределения социальных благ и услуг лицам, нуждающимся в социальной защите. Мы не будем проводить общепринятую в теории права классификацию функций на специальные юридические (регулятивные и охранительные) и общесоциальные (воспитательные, информационно-ориентировочные, социального контроля и др.). В нашу задачу входит выделение только тех функций, которые специфичны именно для права социального обеспечения, т.е. функций, вытекающих из социального назначения этой отрасли. Более того, функции права социального обеспечения играют активную роль по отношению к предмету отрасли, по существу, создают его, влияют на его структуру.

В советской науке права социального обеспечения, а затем и в современных исследованиях практически всеми авторами называются такие функции, как экономическая, политическая, социальная (социально-реабилитационная), демографическая*(826). Ряд авторов дополняют этот перечень указанием на духовно-идеологическую (воспитательную)*(827), информационную*(828) функции отрасли. Между тем перечисленные функции являются общеправовыми и проявляются в той или иной степени во всех материальных отраслях права. На наш взгляд, это должны быть специфические отраслевые функции, вытекающие из социального назначения отрасли. Они должны отражать не только индивидуальные (частные) интересы физических лиц (семей), получающих социальные блага, но и интересы государства (общества в целом), т.е. публичные. В первом случае имеется в виду функция социальной защиты лиц в случаях,

вызванных причинами утраты дохода (заработка), нуждаемости путем компенсации, минимизации материальных потерь, социально значимых расходов в денежной, натуральной формах и в форме социальных льгот. Речь идет об обеспечении лиц пенсиями, пособиями, социальными услугами, предоставлении социальных льгот. Назовем эту функцию защитно-компенсационной. Во втором случае следует вести речь о функции социальной адаптации и реабилитации, которые обеспечивают социальную интеграцию в общество указанных лиц. Иными словами, с помощью системы социально-обеспечительных мер следует приспособить, адаптировать лиц к новым для них условиям жизнедеятельности, интегрировать, включить их в общественные процессы (трудовую деятельность, иную общественно-полезную деятельность), определить на воспитание ребенка в приемную семью, создать инвалидам равные с другими гражданами возможности участия в общественной жизни и др. Эта функция направлена на защиту от социального отторжения членов общества, нуждающихся в социальном обеспечении.

Из этого следует выделение двух основных функций права социального обеспечения: 1) защитно-компенсационной; 2) социально-адаптационной (реабилитационной, интеграционной). Здесь важно подчеркнуть взаимосвязь и взаимозависимость этих функций. Государство должно обеспечить оптимальный их баланс. В противном случае, достаточно вспомнить российскую историю "нищелюбия": чрезмерное поощрение нищенства, отсутствие целенаправленной государственной политики приводило к плачевным последствиям.

Уже были процитированы слова Ж. Симона о том, что традиционная неразборчивая благотворительность всегда трогательна по своим убеждениям и мотивам и почти всегда гибельна по своим последствиям. К этому же может привести и недостаточно продуманная организованная система социального обеспечения или ее отдельных сегментов. В данном случае о правильной реализации функций отрасли говорить не приходится. Приведем ряд характерных примеров из мировой практики. Так, из самых светлых и даже сентиментальных побуждений английский король Георг III в 1809-1810 гг. утвердил акты о незаконнорожденных. Расходы на содержание таких детей должен был нести отец и мать, а приход должен был оказывать материальную помощь, если отец ребенка был не установлен. Но процесс установления отцовства такую возможность практически исключал. Согласно названным актам каждая женщина еще до рождения ребенка могла одной голословной клятвой добиться заключения мужчины в тюрьму до тех пор, пока тот не обеспечит приход от расходов на ребенка, которого приписывают ему. В этой связи типичной стала ситуация, когда по указанию настоящего отца или приходского чиновника женщина указывала на мужчину, который мог платить пособие (пенсию) на ребенка. Никаких доказательств от женщины для подтверждения отцовства не требовалось. Для мужчины это часто означало бегство из прихода или полное разорение, так как размер выплат был существенным. Вот как о последствиях этих, в общем, гуманных актов писал английский ученый Т. Фауль: "Разврат сделался выгодным занятием, так как содержание, получаемое матерью двух или трех незаконнорожденных детей от их отцов, давало ей возможность жить с большим комфортом, чем жили многие честные семьи: благодаря этой еженедельной пенсии она считалась хорошей партией: Доход от продажи чести становился брачным приданым"*(829).

В благополучной Швеции еще в 70-е гг. прошлого века перекосы в социальном обеспечении, "лишавшие дома старых и малых и их родителей", вызвали к жизни "кампанию в поддержку семьи". Дело в том, что семьям, пользовавшимся услугами муниципальных детских садов, государство субсидировало 70% расходов. Воспитывающие детей дома семьи эту субсидию не получали. При этом широкое развитие получила система интернатов для воспитания детей, домов для престарелых, реабилитационных центров и др. Большинство из них содержалось за счет бюджета с хорошими по европейским меркам условиями содержания*(830). В итоге это изменило само понятие "шведская семья". Если ранее в него вкладывали несколько фривольное содержание, то теперь это, как правило, семья, состоящая из мужа и жены (часто в незарегистрированном браке) среднего возраста, максимум с 1-2 детьми школьного возраста. Отсюда и требования части населения "вернуть в дома старых и малых и их родителей", заменив субсидии на содержание детей, больных и престарелых в государственных и муниципальных заведениях прямыми денежными выплатами семьям. В настоящее время стала общим местом констатация кризиса института семьи в Швеции и его связь с некоторыми аспектами социального обеспечения.

Множество подобных примеров подобного рода уже были приведены. Они касаются

государственной помощи бедным в США (талоны на продовольствие, пособие на воспитание ребенка в неполных семьях и др.), системы семейных пособий и предоставления социального жилья во Франции и т.д. В современной России примеры, как правило, противоположного характера, когда многие социальные выплаты не позволяют поддерживать даже биологического существования. Это касается прежде всего пенсий по старости большинству граждан, которые в среднем покрывают всего 26% утраченного заработка, что почти на одну треть меньше общепризнанного мирового стандарта в 40%. С учетом крайне низкого уровня зарплат размер пенсий многих граждан не покрывает даже размера коммунальных платежей.

Перед государством на всех этапах его развития стояла и стоит сегодня проблема пределов, уровня социального обеспечения. Чем выше уровень экономического и культурного развития общества, тем шире круг социальных потребностей, подлежащих удовлетворению. Обеспечение достойного уровня жизни означает удовлетворение не только биологических потребностей (в пище, крове, лечении и т.д.), но и социальных (доступ к образованию, культурным ценностям общества). Однако при этом названное социальное обеспечение не должно поощрять "иждивенчество" за счет общества. Уместно в данном случае напомнить и о поощрении российским государством до Октябрьской революции организации системы трудовой помощи, о чем речь шла в предшествующих разделах данного издания.

Взаимодействие рассматриваемых парных функций многогранно и циклично на различных исторических этапах. В первые годы советской власти, как уже отмечалось, легализация всеобщей трудовой обязанности значительно деформировала компенсационную функцию социальной защиты населения. Вместе с тем весьма своеобразно принудительно обеспечивалась и социально-реабилитационная (интеграционная) функция. В настоящее время согласование этих функций продолжается, и оно представляется нам непрерывным, т.к. на него оказывают влияние состояние экономики, государственная социальная политика и ряд других факторов.

Это отмечается и западными учеными, которые предлагают различные пути совершенствования современных систем государственной помощи путем стимулирования перехода "от пособий к трудовой деятельности", объявляют борьбу с так называемой культурой бедности, когда бедность становится образом жизни и "передается" из поколение в поколение. Так, во многих западных странах, в частности и во Франции, проводится политика по социальной адаптации граждан путем не только совершенствования системы трудоустройства, но и оказания помощи отдельным гражданам в их интеграции в трудовую деятельность на основании заключенных с ними контрактов социальной адаптации. Понятие "интеграции в активную жизнь", возникшее в Западной Европе, основывается на идее, в соответствии с которой демократическое общество не может допустить необязательности выполнения общих для всех систем правил общежития, превращения трудоспособного члена общества в иждивенца.

Действующее российское законодательство в определенной мере отражает названную тенденцию. Так, по Закону о занятости (1991 г.) размер пособия по безработице снижается в зависимости от продолжительности его выплаты с 75% средней заработной платы до 45%; при отказе в период безработицы от двух вариантов подходящей работы наступает ответственность в виде приостановления выплаты пособия сроком до 3 месяцев. Законом об основах социального обслуживания населения (1995 г.) предусматривается оказание социальных услуг социально-реабилитационными центрами для несовершеннолетних, Законом о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов предусматриваются меры по содействию уровня их социальной адаптации и упрочению социальных связей (профессиональное обучение и переобучение, содействие в трудоустройстве и др.).

Следует отметить, что договорные механизмы появились не только в системе социального страхования, о чем мы неоднократно упоминали выше, но и в системе государственной социальной помощи. Они призваны выполнять не только компенсационную, но и реабилитационную, адаптационную функции. Так, ряд субъектов РФ применяет практику заключения социальных контрактов адаптации при оказании лицам государственной социальной помощи. Этот контракт является договором о встречных взаимных обязательствах между лицом, находящимся в трудной жизненной ситуации, и

государственным органом социальной защиты населения по ее преодолению. Гражданин получает социальное пособие, которое может быть использовано в соответствии с договором для развития подсобного хозяйства или организации индивидуальной трудовой деятельности, являющихся источником постоянного дохода семьи; для оплаты услуг, связанных с обучением по специальности; для лечения заболевания, препятствующего трудоустройству. При этом постепенно обеспечивается все большая самостоятельность бедствующего человека (его семьи) в преодолении трудной жизненной ситуации*(831).

Взаимодействие компенсационной и реабилитационной (адаптационной, интеграционной) функций характерно не только для правовых режимов государственной социальной помощи и социального обслуживания (нестраховых форм социального обеспечения), но и для обязательного социального страхования. Так, в системе обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний часть средств должна направляться на профессиональную реабилитацию пострадавших лиц. Размер пособия по временной нетрудоспособности зависит от продолжительности страхового стажа*(832). Более того, пособие по временной нетрудоспособности ограничивается максимальными размерами. Установлены также ограничения по продолжительности выплаты названного пособия (не более чем за 75 календарных дней лицу, заключившему срочный трудовой договор на срок до 6 месяцев). В соответствии с действующим пенсионным законодательством лицу, осуществляющему работу и (или) иную предусмотренную законом деятельность не менее чем в течение 12 месяцев со дня назначения страховой части трудовой пенсии по старости и по инвалидности или со дня предыдущего перерасчета, по его заявлению производится перерасчет размера страховой части пенсии. Таким образом, действующее социально-страховое законодательство стимулирует активную трудовую деятельность граждан.

Компенсационная функция социальной защиты населения и функция социальной адаптации (реабилитации и интеграции) тесно связаны между собой, и их сбалансированная реализация имеет принципиальное значение. Именно единство и взаимодействие названных функций определяют специфику, особый "колорит" отраслевых функций права социального обеспечения. Было бы ошибочным считать, что социальная компенсационная функция присуща только праву социального обеспечения. Эту функцию, бесспорно, выполняют трудовое, финансовое, процессуальные отрасли права и др. Но синтез рассматриваемых функций - неповторимая, специфическая черта именно права социального обеспечения как отрасли, в которой сочетаются публичные и частные интересы. Кроме того, названные функции диктуют цели и задачи законодательства о социальном обеспечении, которые отражают государственную социальную политику. Роль государства заключается в том, чтобы не только защитить население путем материальной компенсации последствий социальных рисков, но и гарантировать право на защиту от социального отторжения путем реализации политики социальной адаптации, "интеграции в активную жизнь" этих членов общества.

Единство рассматриваемых функций проявляется и во взаимодействии (соотношении) страховых и нестраховых форм социального обеспечения. Социальное страхование охватывает главным образом трудоспособное население, которое на солидарных принципах, опираясь на собственные силы, решает проблемы социального обеспечения на случай наступления последствий социальных рисков. Здесь равновесие (баланс) компенсационной и социально-адаптационной функций проявляется прежде всего в стимулировании трудоспособного населения к трудовой или иной общественно полезной деятельности. Те же слои населения (дети, пенсионеры, инвалиды и др.), которые не могут в полной мере обеспечить свои жизненные потребности, получают от государства адресную государственную помощь. Но и в этом случае речь идет об оптимальном сочетании двух рассматриваемых функций, где социально-адаптационная функция призвана обеспечить защиту названных лиц от социального отторжения, обеспечить климат физического, психического и эмоционального благополучия.

Особо подчеркнем, что единство и взаимодействие защитно-компенсационной и социально-адаптационной функций обеспечивают всестороннюю защиту социально-обеспечительных прав, в том числе личных (неимущественных).

В будущем при разработке проекта кодекса социального обеспечения важно легализовать принцип оптимального согласования защитно-компенсационной и социально-

реабилитационной функций права социального обеспечения, провозгласив его в качестве основной цели законодательства о социальном обеспечении. Однако, на наш взгляд, достижение указанного баланса интересов частных и публичных интересов, равновесного сочетания защитно-компенсационной и социально-реабилитационной функций должно обеспечиваться в рамках социального назначения отрасли. Социальная направленность права социального обеспечения заключается в установлении законодательством государственных гарантий социально-обеспечительных прав граждан, прав на достойный уровень жизни. Социально-обеспечительное законодательство основано на единстве частных и публичных интересов в социальной сфере. В этой связи названные функции имманентно присущи праву социального обеспечения и определяют его судьбу на каждом отрезке исторического развития. Именно функции современного права социального обеспечения диктуют расширение сферы его действия и предмета правового регулирования, включение в его орбиту отношений по добровольному договорному социальному обеспечению, дополняющему обязательные формы социального обеспечения; защиту нематериальных личных социально-обеспечительных прав. Как справедливо отмечается в литературе специалистами по общей теории права и специалистами отраслевых наук, есть все основания полагать, что роль функций в динамике структуры отраслей права, появлении новых норм и институтов, изменении предмета той или иной отрасли является определяющей*(833).

8.3. Юридические конструкции как системообразующие факторы права социального обеспечения

Общепризнано, что каждая отрасль права - это целостное системное образование. Степень организации, логика построения нормативного материала отрасли права определяются системой отраслевых базовых понятий (категорий), юридических конструкций, отраслевых презумпций, фикций. Как справедливо отмечал С.С. Алексеев, "интеллектуальное единство отрасли" связано с тем, что отраслевые понятия, отраслевые конструкции образуют "единый, четко налаженный механизм, стройную во всех своих подразделениях согласованную систему, координированную в одних и субординированную в других образующих ее составных частях"*(834). В этот правовой механизм в качестве связующих звеньев включаются также правовые презумпции и фикции.

"Социальное обеспечение" и "организационно-правовые формы социального обеспечения" как отраслевые базовые юридические конструкции (критический анализ). В каждой отрасли права существуют устоявшиеся конструкции, модели, выраженные в нормах права. Теория юридических конструкций была обоснована школой конструктивной юриспруденции, представителем которой являлся немецкий юрист Р. Иеринг*(835). В дореволюционной юридической науке Н.М. Коркунов по поводу роли юридических конструкций писал: "Если бы изучение права ограничивалось одним толкованием, то не только юристам каждого отдельного государства, но даже каждому новому поколению юристов одной и той же страны приходилось бы начинать дело изучать сызнова, т.к. законы меняются быстрее людских поколений. Между тем, несмотря на разнообразие и изменчивость права, в нем есть и постоянные, по крайней мере, более устойчивые элементы, не меняющиеся с каждой переменой законодательных определений"*(836). К таковым и относятся юридические конструкции*(837). Юридическая конструкция представляет собой некую идеальную модель, которая должна отражать структурное строение правоотношений, юридических фактов или их элементов, правонарушений*(838). В современной литературе А.Ф. Черданцев выделяет три аспекта понимания юридических конструкций: в качестве, во-первых, метода познания права, во-вторых, средства построения нормативного материала, в-третьих, средства толкования и установления значимых фактов в процессе реализации норм права*(839). Будучи выраженной в нормах права, юридические конструкции становятся нормативными. По этому поводу С.С. Алексеев отмечал, что "юридические конструкции представляют собой специфическое построение нормативного материала, соответствующее определенному типу или виду сложившихся правоотношений, юридических фактов, их связи между собой"*(840). Наука права социального обеспечения использует юридические конструкции как метод догматического изучения права. Она изучает,

анализирует юридические конструкции, закрепленные в трудовом законодательстве, выявляет их несовершенные стороны и одновременно обосновывает новые, отвечающие современным реалиям. В тех случаях, когда применяемая в законодательстве юридическая конструкция не имеет необходимого теоретического обоснования, неизбежны ее противоречивые толкования на практике.

В каждой отрасли права используются как общеправовые конструкции (состав правонарушения, правосубъектность сторон правоотношения и др.), так и отраслевые. Во всех отраслях права и отраслевых юридических науках имеются базовые юридические конструкции, определяющие отраслевую самостоятельность этих правовых образований. Для уголовного права - это преступление и наказание. Для трудового права - это трудовой договор, который как базовая отраслевая юридическая конструкция объединяет и связывает воедино все структурные подразделения трудового права (рабочее время и время отдыха, охрана труда, заработная плата и т.д.).

Какая же категория должна выполнять роль базовой в науке права социального обеспечения в настоящее время? Ответить на этот вопрос совсем не просто, однако можно предложить некоторые направления такого поиска. Это должна быть юридическая конструкция, которая обусловливает необходимость координации вокруг нее всех иных правовых средств, обеспечивающих достижение целей и задач отрасли. По нашему мнению, в праве социального обеспечения эту объединяющую и координирующую роль выполняет юридическая конструкция социально-обеспечительного обязательства. Но, прежде чем мы обратимся к анализу этой конструкции, рассмотрим решение проблемы базовых конструкций в науке права социального обеспечения.

В советской и современной науке права социального обеспечения к таким базовым понятиям все авторы относят юридическую конструкцию "социальное обеспечение", производные от него понятие и виды "организационно-правовых форм социального обеспечения", реже "социальную защиту населения". Современные учебники по праву социального обеспечения содержат соответствующие разделы, посвященные указанным категориям. Традиционно понятие "социальное обеспечение" рассматривается как экономическая и правовая категория. При этом под социальным обеспечением одни ученые понимают форму распределения, гарантирующую гражданам нормальный уровень жизненного и культурного стандарта в старости, по потере трудоспособности и кормильца*(841), один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом и государством, для поддержания их полноценного социального статуса*(842). Другие ученые определяют социальное обеспечение через совокупность общественных отношений, возникающих по поводу предоставления гражданам за счет специальных фондов, бюджетных средств медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, влекущих утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность*(843), или, другими словами, совокупность общественных отношений, в рамках которых лицам, не способным к обеспечению самих себя и своей семьи в силу объективных и признанных обществом причин, предоставляется часть общественных средств в объеме, достаточном для удовлетворения их социально значимых потребностей*(844). Третьи - рассматривают социальное обеспечение как форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми*(845). Перечень подходов к определению содержания социального обеспечения можно продолжить указанием на иные его характеристики*(846). Таким образом, определение социального обеспечения в одних случаях основано на экономической и организационной характеристиках этого явления как способа (формы) целевого распределения общественных или обобществленных (государственных) средств либо как системы мероприятий государства в русле его социальной политики, в других - совпадает полностью или частично с определением предмета отрасли права социального обеспечения. Возникает закономерный вопрос о значении данной категории в построении системы отрасли права социального обеспечения. Столь многоплановое, выражающееся в различных аспектах понятие

социального обеспечения вряд ли может стать тем ядром, вокруг которого группируются институты права социального обеспечения. Скорее перечисленные определения должны рассматриваться в ключе социального назначения и функций отрасли права социального обеспечения.

Не существенно изменит ситуацию возведение в ранг базовой конструкции права социального обеспечения понятия организационно-правовой формы социального обеспечения или уровней (подсистем) социального обеспечения как системного образования. Здесь мы также сталкиваемся с неоднозначностью и многомерностью этой конструкции.

Как уже упоминалось, исторически первыми формами социального обеспечения были негосударственные: частная благотворительность, милостыня, церковное и общинное призрение, затем государственное обеспечение увечных воинов, пенсии чиновникам, государственное (общественное) призрение. В условиях капиталистического способа производства социальное страхование наемных работников прошло эволюцию от добровольных форм до обязательных государственных.

В современной юридической литературе часть авторов придерживается сложившегося в советский период понятия организационно-правовых форм социального обеспечения, но классификации этих форм разнятся в зависимости от избираемых критериев. Так, Е.Е. Мачульской в качестве таковых выделяются три основные формы: государственное (обязательное) социальное страхование; социальное обеспечение за счет прямых ассигнований из бюджета; государственная социальная помощь*(847). Другие авторы придерживаются иной позиции, называя следующие формы социального обеспечения: обязательное социальное страхование; государственное социальное обеспечение за счет всех уровней бюджетной системы (включая государственную социальную помощь); негосударственное социальное обеспечение*(848).

М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова рассматривают социальное обеспечение как моногоуровневое системное образование, которое составляют государственный и негосударственный элементы системы. По их мнению, эта система содержит подсистемы финансирования расходов на социальное обеспечение за счет централизованных внебюджетных кредитно-финансовых систем (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования); за счет федерального бюджета; за счет бюджетов субъектов РФ; за счет местных бюджетов и средств организаций; за счет фондов социальной поддержки населения. Кроме того, в системе материального обеспечения и социального обслуживания граждан, закрепленных нормами права социального обеспечения, относительно самостоятельными признаются подсистемы: пенсионного обеспечения; обеспечения граждан пособиями и компенсациями, медицинской помощью, лечением, социальными услугами, льготами*(849).

Таким образом, в зависимости от различных критериев - круг обеспечиваемых субъектов, источники финансирования, основания обеспечения, виды социального обеспечения, органы и организации социального обеспечения - можно предложить довольно широкий спектр классификаций форм и видов социального обеспечения. Между тем, в силу многомерности этих форм вряд ли они в состоянии выполнять функцию базовых отраслевых юридических конструкций. Более того, сам законодатель в ряде случаев изменяет, реформирует правовую природу той или иной формы социального обеспечения, стирая грани между различными формами. Например, по российскому законодательству социальные пенсии имеют источником страховые средства Пенсионного фонда, а с 2001 г. страхование по безработице возложено только на государство. В систему медицинского страхования включено у нас и неработающее население, страхование которого осуществляется государством. Взаимодействие и взаимопроникновение рассматриваемых форм социального обеспечения - явление очевидное, и оно не должно исключать их самостоятельности. Ряд стран предпринимают попытки в некоторых случаях развести эти формы социального обеспечения. Так, во Франции пенсионные правоотношения по выплате социальных пенсий, назначаемых в порядке социальной помощи, исключили из системы пенсионного страхования. В 1994 г. на основании Закона о фонде солидарности по старости был создан указанный специальный фонд. Главная задача фонда - выплата минимального дохода по старости лицам, не получающим пенсий и надбавок. Средства фонда формируются за счет всеобщего социального взноса (2,4% любых доходов), части акцизов и пошлин на

алкогольные напитки*(850).

Еще более общей юридической конструкцией является определение социальной защиты населения. Оно варьируется от "широкого", до "узкого" понимания. Так, в практике МОТ понятие "социальная защита населения" охватывает государственные и негосударственные формы социального страхования и вспомоществования и здравоохранения*(851). В специальной литературе российскими и зарубежными авторами предлагается более широкое такое понятие, в которое также включаются государственные и негосударственные меры, направленные на создание благоприятной среды существования человека как члена общества*(852), в том числе национальные системы охраны труда, помощь государства в получении образования*(853), предоставление материальных благ, связанных с реализацией права на жилище*(854), меры по охране окружающей среды, смягчению негативных результатов экономической реформы и др.*(855).

Таким образом, предлагаемые сегодня в учебной и научной литературе юридические конструкции "социальное обеспечение", "организационно-правовые формы социального обеспечения", "социальная защита населения" не отвечают критериям базовой отраслевой юридической конструкции, консолидирующей все институты отрасли. На наш взгляд, эта роль должна быть отведена юридической конструкции "социально-обеспечительное обязательство".

Как уже отмечалось, право социального обеспечения традиционно относят к публичным отраслям права. Однако в современных экономических (рыночных) условиях и условиях формирования гражданского общества не следует игнорировать степень проникновения частноправовых начал, институтов, категорий в сферу социального обеспечения. Публичное право согласно традиционной формуле обеспечивает публичный интерес, который, как уточняет современная доктрина, представляет собой ничто иное, как "усредненный" частный интерес, "общее арифметическое" от частных интересов*(856).

"Социально-обеспечительное обязательство" как базовая отраслевая юридическая конструкция. Явление обязательства присуще не только сфере гражданского оборота, но и международному, государственному, административному, финансовому праву, где традиционно доминируют публичные начала в правовом регулировании. Следует согласиться, что правовая конструкция обязательства является абстрактной и выражает определенную закономерность в правовой организации общественных отношений. Такая конструкция как обязательство обладает определенными устойчивыми признаками, составляющими особую правовую форму регулирования общественных отношений. Сложившись первоначально в рамках гражданского права, эта правовая конструкция приобрела относительную самостоятельность и впоследствии утратила свою отраслевую принадлежность, выделившись в правовую категорию, "стоящую над системой права"*(857). В случае ее использования для регулирования отношений иной отраслевой принадлежности последние не становятся гражданско-правовыми. В данном случае не расширяется сфера действия норм гражданского права, здесь имеет место лишь использование способов правового регулирования как составной части метода регулирования. В этой связи мы не предлагаем рассматривать социально-обеспечительное обязательство в качестве разновидности гражданско-правового обязательства. Речь идет о юридической конструкции обязательства активного типа, сочетающего частные и публичные средства регулирования социально-обеспечительных отношений. Это - обязательство с особой целевой направленностью и объектом, опосредующее относительное правоотношение, где одно лицо (орган социального обеспечения) обязано совершить действия в пользу другого физического лица по предоставлению социальных благ (пособий, пенсий, социальных услуг и др.) в целях социальной защиты. Предлагаемая конструкция социально-обеспечительного обязательства применима ко всем организационно-правовым формам социального обеспечения: социальное страхование, социальная помощь и социальное обслуживание, государственное социальное обеспечение. При этом речь идет не только об обязательных формах, основанных на законе, но и о добровольных, вытекающих из социально-обеспечительных договоров. Легализация этой юридической конструкции соответствует социальному назначению отрасли права социального обеспечения. Тем более что в постсоветской практике правового регулирования социально-обеспечительных отношений имела место практика одностороннего отказа государства от своих социальных обязательств. Достаточно вспомнить упомянутые нормативные решения об отмене индивидуальных

страховых взносов с заработка работников в Пенсионный фонд РФ и Фонд занятости в начале XXI в. Судьба уже перечисленных гражданами взносов в эти фонды была решена по усмотрению государства без каких-либо встречных обязательств по их компенсации гражданам. Аналогичная ситуация повторилась и с индивидуальными накоплениями (накопительная часть пенсии) граждан в рамках проводимой пенсионной реформы. В прежней редакции Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" страховые взносы, направленные на формирование пенсионных накоплений, с 1 января 2002 г. уплачивались в отношении мужчин не старше 1953 г. рождения и женщин 1957 г. рождения и моложе. Затем с 1 января 2005 г. законодателем возрастная планка была изменена в сторону "омоложения" лиц, в отношении которых формируется накопительная часть пенсии, но остался без решения вопрос о судьбе пенсионных накоплений за три года названных лиц. Если исходить из обязательственной природы социально-обеспечительных отношений, то следует вести речь о социальных обязательствах государства, гарантиях их выполнения. В этом случае заслуживают поддержки высказанные в литературе предложения о предоставлении рассматриваемой категории застрахованных лиц право выбора: либо получить накопительную часть трудовой пенсии в минимальном размере, либо ликвидировать пенсионные накопления и учесть соответствующие денежные средства в общей части индивидуального лицевого счета застрахованного, увеличив размер страховой части пенсии*(858). Таким образом, юридическая конструкция социально-обеспечительного обязательства имеет не столько теоретическое, сколько прикладное практическое значение.

Об обязательственной природе социально-обеспечительных отношений писали в свое время Т.В. Иванкина, Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. При характеристике правового положения сторон в социально-обеспечительном отношении они определяли его как социальное обязательство, основанное на законе*(859). В настоящее время эта конструкция социального обязательства нашла поддержку в работах М.Ю. Федоровой, которая противопоставляет социально-обеспечительное обязательство социально-страховому. При этом под социально-обеспечительным обязательством понимается публичное безвозмездное обязательство, где государство предоставляет гражданину материальное обеспечение бесплатно, безэквивалентно, т.е. на началах алиментарности. Социально-страховое обязательство носит частно-публичный возмездный и взаимный характер и возникает на основе закона (обязательное государственное) либо договора (дополнительное)*(860). Из предложенной классификации обязательств следует, что социально-страховое обязательство не имеет социально-обеспечительной природы, автор отграничивает его от социально-обеспечительного обязательства*(861). Тем самым разрушается единство социального обязательства как правового явления, опосредованного социально-обеспечительным правоотношением.

Подчеркнем еще раз, что понятие "социально-обеспечительное обязательство" - это конструкция, которая характеризует природу социально-обеспечительных отношений, объединяет общим началом и социально-страховые отношения, и отношения по государственному социальному обеспечению, государственной социальной помощи и обслуживанию населения. Социально-обеспечительное обязательство как правовое явление должно иметь много общего с классической категорией "обязательство", разработанной в гражданском праве. Так, если социально-обеспечительное обязательство обладает родовыми признаками обязательства, то его правовое регулирование во многом может идти по пути заимствования технико-юридических цивилистических подходов. Однако необходимо учитывать, что социальное обязательство характеризуется особыми видовыми признаками, вытекающими из публично-правовой компоненты социально-обеспечительных отношений с участием государства или под его контролем. Иными словами, речь идет о сложной частно-публичной природе социально-обеспечительного обязательства.

Анализ социально-обеспечительного обязательства следует начать с его родовых признаков. Иными словами необходимо выявить его общие признаки, которые сродни классическому цивилистическому обязательству. К таковым относятся следующие:

1. Гражданско-правовое обязательство всегда носит имущественный характер. Обязательство как научное понятие "имеет смысл и значение только тогда, когда оно рассматривается в качестве специфической правовой формы опосредования товарно-денежных отношений"*(862). Отношения, регулируемые обязательственным правом,

охватываются понятием "отношения экономического оборота". Общим для всех отношений экономического оборота является то, что они так или иначе связаны с перемещением материальных благ в виде вещей, денег, выполнения работ, оказания услуг и т.д. Социально-обеспечительное обязательство в значительной части (хотя и не полностью) отвечает этому признаку, т.к. в социально-обеспечительном правоотношении лицу предоставляются социальные выплаты (пенсии, пособия, компенсации), натуральные формы содержания (одежда, продукты питания), социальные услуги.

2. Поскольку гражданско-правовые обязательства опосредуют процесс перемещения материальных благ от одного лица к другому, постольку они всегда устанавливаются между строго определенными лицами, т.е. приобретают относительный характер. Обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц) (ст. 308 ГК РФ). Социально-обеспечительное обязательство также является относительным правоотношением, стороны которого строго определены: физическое лицо и органы, организации, иные лица, предоставляющие тот или иной вид социального обеспечения.

3. Согласно гражданско-правовой теории обязательство - это всегда правоотношение активного типа, т.к. в соответствии со ст. 307 ГК РФ "в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить, работу, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности". В обязательстве участвуют две стороны: управомоченная и обязанная. Поскольку перемещение материальных благ невозможно без активных действий, управомоченная в обязательственном правоотношении сторона наделена правом требовать от обязанной стороны совершения определенных активных действий. В свою очередь на обязанную сторону возлагается обязанность совершить активные действия. При этом она может быть обязана к воздержанию от определенных действий, сопровождающих ее активные действия, но не заменяющих их. Такое пассивное воздержание не относится к числу существенных признаков обязательства. То же самое можно сказать и о социально-обеспечительном обязательстве. Оно всегда активного типа и развивается за счет активного поведения получателя социальных выплат и услуг (право требования, притязания), в то время как другая сторона, орган социального обеспечения, обязана предоставить тот или иной вид социального обеспечения в порядке и на условиях, предусмотренных законом или договором. В социально-страховых правоотношениях эта характеристика правового положения сторон не требует особого обоснования. Однако не являются исключением и правоотношения по социальной помощи, социальному обслуживанию, несмотря на их адресный характер. Заявитель вправе требовать рассмотреть его просьбу о предоставлении социальной помощи, а орган социальной защиты после проверки нуждаемости лица обязан при наличии оснований, предусмотренных в законе, предоставить тот или иной вид социальной помощи.

4. Признаком гражданско-правового обязательства является его целенаправленность, ибо действия должника в обязательстве осуществляются в пользу кредитора. Социально-обеспечительному обязательству этот признак присущ, т.к. орган, организация, предоставляющие социальное обеспечение, выполняют свою обязанность исключительно в пользу конкретного физического лица.

Таким образом, социально-обеспечительное обязательство как разновидность обязательства - это относительное правоотношение активного типа, в котором орган социального обеспечения (организация, иное лицо) обязан в порядке и на условиях, предусмотренных законом или договором, предоставить лицу определенный вид социальных выплат, социальных услуг, социальных льгот.

Между тем, обязательство как институт гражданского права характеризует диспозитивный метод регулирования имущественных отношений, основанный на равенстве сторон. Обязательство в праве социального обеспечения предполагает наряду с ним и иной метод - императивный, основанный на особой социальной роли государства. Заметим, что подобное единство императивных и диспозитивных начал мы наблюдаем в правовом регулировании трудовых отношений. В этой связи применение термина "обязательство" в сочетании с термином "социально-обеспечительное" означает выявление ряда признаков, выражающих специфику и содержание социально-обеспечительных правоотношений. Эти признаки рельефно проявляются при сравнении с гражданско-правовым обязательством.

Итак, в чем же проявляется отличие социально-обеспечительного обязательства от гражданско-правового?

1. Гражданско-правовое обязательство возникает, как правило, на добровольной основе, допускающей изменение содержания обязательств по соглашению сторон, уступку требования и перевод долга, прекращение обязательства соглашением сторон. Социально-обеспечительные обязательства по основаниям возникновения можно подразделить на обязательные (не договорные), вытекающие из закона (как правило, это сложный фактический состав: правовые основания социального обеспечения, предусмотренные в законе, волеизъявление лица и решение соответствующего органа социального обеспечения) и добровольные (договорные). В последнем случае, например, законом определяется порядок добровольного вступления определенного круга лиц в систему обязательного страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством*(863).

Иными словами, по добровольному волеизъявлению лица возникают отношения по обязательному социальному страхованию. Действующим законодательством также определяются договорные основания возникновения социально-обеспечительных обязательств, равно как и порядок заключения такого договора (например, договоры о добровольном медицинском страховании, договоры о страховании в негосударственных пенсионных фондах).

2. Содержание гражданско-правового обязательства основано на равенстве сторон и определяется сторонами. В социально-обеспечительном обязательстве его содержание устанавливается законом, а в добровольном договорном социальном обеспечении - договором, но в пределах, установленных законом. Так, при предоставлении платных (договорных) медицинских услуг медицинское учреждение должно обладать сертификатом и лицензией на конкретный вид деятельности. Государственные и муниципальные медицинские учреждения оказывают платные медицинские услуги по специальному решению соответствующего органа управления здравоохранением и в соответствии с определенными правилами *(864). Таким образом, публичная составляющая социально-обеспечительного обязательства обусловлена нормированием государством социального стандарта обеспечения, который не может быть ниже установленного законом. Это достигается путем законодательного закрепления видов социального обеспечения, его уровня и условий предоставления.

Таким образом, социально-обеспечительное обязательство характеризуется единством публичных (императивных) и частных (диспозитивных) начал. Но степень вмешательства государства в отношения сторон обязательства зависит от его вида.

Виды социально-обеспечительных обязательств и гарантии их исполнения. В социально-обеспечительных обязательствах, вытекающих из закона (обязательное социальное страхование, государственное обеспечение и государственная социальная помощь), императивно определяются основания возникновения обязательства, его содержание и порядок изменения и прекращения, а также объем предоставляемых социальных благ. Источником финансирования этих обязательств являются средства государства (бюджеты всех уровней, государственные внебюджетные социальные фонды). В этих обязательствах основой служит публичная компонента. Не случайно Конституционный Суд РФ называет их публично-правовыми обязательствами государства. В своих решениях он подчеркивает, что в регулировании социальных прав законодатель связан публично-правовыми обязательствами государства. Право на социальное обеспечение является конституционным правом и общепризнанной нормой международного права. В этом контексте названное право гарантируется правовым социальным государством и не может быть им отменено. Другое дело - наполняемость, конкретный объем социальных благ, которые предоставляются гражданам при реализации ими права на социальное обеспечение. Он в значительной мере зависит от социально-экономического уровня развития страны. Государство не должно необоснованно и произвольно изменять или отказываться от этих обязательств, иное означало бы нарушение принципов справедливости и правового социального государства (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним; Определение от 27 декабря 2005 г. N 527-О).

Названные изменения социально-обеспечительного законодательства могут ухудшать положение гражданина. Установить в законодательстве абсолютный запрет на такие изменения вряд ли возможно, т.к. объем предоставляемых государством социальных благ зависит от социально-экономического положения страны. Такие изменения или отказы государства от исполнения ранее взятых публичных обязательств, по мнению Конституционного Суда РФ, ограничены следующими правовыми принципами. Во-первых, это принцип надлежащего и реального исполнения обязательства, а равно запрет (недопустимость) внесения произвольных изменений в действующую систему норм, ухудшающих положение получателей того или иного вида социального обеспечения. Конституционный Суд РФ называет это принципом поддержания доверия граждан к законам и действиям государства (Постановление от 24 мая 2001 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.Н. Хваловой"). Во-вторых, при обоснованных изменениях, вносимых в действующее социально-обеспечительное законодательство, должна быть обеспечена защита приобретенных прав. Формы и способы защиты, по мнению Конституционного Суда, зависят от правовой природы и целевого назначения этих прав. В решениях названного Суда прослеживаются три основные формы защиты приобретенных социально-обеспечительных прав при изменении правового регулирования в сторону снижения уровня социального обеспечения:

1. Сохранение признанного государством объема социальных благ, достигнутого уровня социального обеспечения в отношении социальных прав отдельных категорий граждан. Имеются в виду случаи, когда государство обязуется компенсировать вред гражданам, осуществляющим социально-значимые функции доноров; гражданам, пострадавшим в связи с деятельностью государства в сфере освоения и использования ядерной энергии; жертвам политических репрессий (Определения КС РФ от 4 декабря 2003 г. N 415-О; от 1 декабря 2005 г. N 462-О; от 27 декабря 2005 г.; от 4 апреля 2006 г. N 89-О), участникам боевых действий (Преамбула ФЗ N 122) и др.

2. Предоставление гражданам разумного переходного периода, периода адаптироваться к вносимым изменениям. Эту форму защиты приобретенных прав можно также встретить и в нормативных актах. Так Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию" содержит норму о сохранении ранее приобретенных прав при определении размера пособия по временной нетрудоспособности гражданам, которые до 1 января 2007 г. имели право на получение пособия в размере, превышающем размер пособия, полагающегося в соответствии с названным Федеральным законом.

3. Создание компенсаторного механизма, позволяющего устранить или смягчить последствия изменения социально-обеспечительного законодательства (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. N 8-П; Определения КС РФ от 4 декабря 2003 г. N 415-О и от 11 мая 2006 г. N 88-П).

Таким образом, Конституционный Суд РФ дает толкование конституционных пределов дискреции законодателя при изменении регулирования социальных прав, тем самым обеспечивая исполнимость и стабильность публичных социально-обеспечительных обязательств*(865).

Другой характерной особенностью способов обеспечения исполнения социально-обеспечительных обязательств является практика Европейского Суда по правам человека, о чем более подробно пойдет речь в разделе данной работы, посвященном международному праву социального обеспечения.

В российской практике появился еще один вид публичных социально-обеспечительных обязательств, которые имеют смешанный механизм реализации - это добровольное вступление в правоотношения по обязательному социальному страхованию. В настоящее время к таким случаям относятся: 1) пенсионное страхование граждан РФ, работающих за ее пределами; 2) страхование несчастных случаев на производстве для лиц, заключивших гражданско-правовой договор на выполнение работ или оказание услуг по соглашению сторон этого договора; 3) страхование временной нетрудоспособности самозанятого населения. На наш взгляд, этот вид социально-обеспечительных договоров

является по своей природе договором присоединения. При заключении таких договоров их условия устанавливаются в данном случае только одной стороной, публичной, а именно государством в лице уполномоченных органов и организаций.

В социально-обеспечительных обязательствах по добровольному договорному социальному обеспечению государство устанавливает только пределы (границы) такой договоренности участников по тому или иному виду социального обеспечения. В этих обязательствах господствует договорный режим (частная составляющая), но она должна быть ограничена публичной компонентой. Источником финансирования такого обязательства являются, как правило, негосударственные средства (страховые взносы граждан, организаций, личные денежные средства). Однако источник финансирования не изменяет целевого назначения, сущности и предмета обязательства. Оно остается социально-обеспечительным и должно регулироваться в рамочном порядке государством нормами отнюдь не отрасли гражданского права, а права социального обеспечения. Исполнение этих обязательств, по нашему мнению, субсидиарно должно быть гарантировано государством.

В этой части представляется перспективной разработка конструкций добровольного и обязательного социального страхования на основе договоров в пользу третьих лиц с учетом их смешанной частно-публичной природы. К сожалению, наш законодатель не учитывает названных обстоятельств. Так, договор об обязательном медицинском страховании, заключаемый между медицинской страховой организацией и медицинским учреждением, оказывающим медицинские услуги, основан на гражданско-правовой конструкции договора об исполнении третьему лицу*(866). Этот вид договора не предоставляет третьему лицу (застрахованному лицу) никаких субъективных прав и гарантий. По сути, третье лицо не вправе требовать надлежащего исполнения условий этого договора. Социально-обеспечительная природа рассматриваемого договора диктует усиление публичных начал, т.е. его легализации в форме договора в пользу третьего лица (застрахованного лица), которое имеет право требовать от должника исполнения обязательства в свою пользу. Аналогичные параллели можно провести и в отношении договоров о добровольном пенсионном страховании, заключаемых работодателями с негосударственными пенсионными фондами, о чем речь пойдет подробнее в следующих разделах данного издания.

Социально-обеспечительное обязательство как определяющая отраслевая юридическая конструкция означает, что названное отраслевое обязательство рассматривается в качестве, во-первых, юридического факта, во-вторых, - правоотношения и, в-третьих, письменного документа (например, договор о добровольном медицинском страховании).

Социально-обеспечительные стандарты как базовая юридическая конструкция. Социальные стандарты являются основой социальной политики государства. Эта юридическая конструкция пронизывает все организационно-правовые формы социального обеспечения, применяется не только в публичной сфере государственного обеспечения, обязательного социального страхования, но и в сфере частных договорных форм социального обеспечения. Разработка минимальных социальных стандартов предусматривалась еще Программой социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 г. Речь шла, в частности, о стандартах обеспечения населения медико-санитарной и лекарственной помощью, стандартах в области социального обслуживания и др. Был подготовлен проект федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах, в котором система социальных стандартов охватывала следующие сферы: денежные доходы населения; оплата труда; пенсионное обеспечение; социальная поддержка граждан, нуждающихся в защите; социальное обслуживание; здравоохранение; культура; жилищно-коммунальная сфера. К сожалению, такой до сих пор закон не принят. В Программе сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2006-2009 годы вновь в качестве национального приоритета в сфере социальной защиты в РФ объявляется формирование системы государственных социальных стандартов. Очевидно, что устойчивая и доступная система страхования и социальной защиты должна базироваться на системе государственных стандартов и гарантий. Социально-обеспечительные стандарты являются разновидностью государственных социальных стандартов.

Социально-обеспечительные стандарты (стандарты социально-обеспечительных прав) - это прежде всего гарантированный объем социально-обеспечительных благ, которые

государство обязано предоставить лицу в рамках исполнения таких обязательств. Неотъемлемой характеристикой социально-обеспечительных стандартов должна быть их публичная гарантированность, о чем речь уже шла. В Программе сотрудничества между РФ и МОТ на 2006-2009 гг. отмечается, что национальным приоритетом в сфере социальной защиты в РФ является формирование государственных социальных стандартов. Надежная, устойчивая и доступная система социального страхования и социальной защиты должна строиться на системе государственных стандартов и гарантий.

Социально-обеспечительные государственные стандарты - это научно обоснованные показатели уровня обеспеченности и потребления важнейших жизненных благ и услуг по социально-демографическим группам населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) и регионам страны*(867). Эти стандарты имеют, как правило, количественные и качественные параметры. Более того, гарантией обеспечения социально-обеспечительных стандартов является установление в законодательном порядке минимального размера социального обеспечения (минимальные социально-обеспечительные стандарты). Их минимальный уровень должен быть увязан с прожиточным минимумом, так же как и минимальная заработная плата. Между тем, довольно длительное время в российском постсоветском законодательстве о социальном обеспечении в качестве минимального социального стандарта для социально-обеспечительных выплат (пособий) применялся минимальный размер заработной платы, который был значительно ниже прожиточного минимума. В этой связи в теории права социального обеспечения некоторые авторы предлагали разграничить и ввести два вида минимальных социальных стандартов. Во-первых, прожиточный минимум как социальный стандарт, применяемый для сферы государственной социальной помощи. Во-вторых, для системы обязательного социального страхования предусмотреть более высокий уровень социальных стандартов, например минимальный потребительский бюджет (социальный минимум)*(868). Полагаем, что доведение размера минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума трудоспособного населения снимает с повестки дня вопрос о введении двух названных видов минимальных социальных стандартов.

Согласно ТК РФ (ст. 133) минимальный размер оплаты устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Вместе с тем порядок и сроки поэтапного повышения размера минимальной заработной платы до размера не ниже прожиточного минимума определяются федеральным Законом (ст. 421 ТК РФ). Очередным таким законом стал Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. N 54-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О минимальном размере оплаты труда" и другие законодательные акты Российской Федерации"*(869). Названным законом этот размер повышен с 1 сентября 2007 г. до 2300 руб. в месяц. Кроме того, принципиальной является и введенная новелла о том, что минимальный размер оплаты труда применяется исключительно для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается.

В случаях, предусмотренных законом, социально-обеспечительные выплаты могут ограничиваться максимальными размерами. Впервые такое ограничение максимальными размерами сумм страховых выплат (пособий) было предусмотрено подзаконным нормативным актом - Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. "О размере пособия по временной нетрудоспособности"*(870). Затем размер этого пособия стал ограничиваться федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования на соответствующий год. Эта тенденция проявилась и в ограничении максимальными размерами страховых выплат в порядке обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (профессиональных рисков). В теории права социального обеспечения ограничение максимальными размерами сумм социально-страховых пособий оценивается как посягательство на права застрахованных и нарушение принципов обязательного социального страхования, предусмотренных Федеральным законом "Об основах обязательного социального страхования" (1999 г.).

На наш взгляд, оценка максимальных размеров социальных стандартов не столь однозначна. Ограничение социально-обеспечительных выплат максимальными размерами может быть продиктовано уже известными нам двумя причинами. Во-первых, содержательное наполнение, объем предоставляемых лицу социально-обеспечительных благ

зависят от состояния бюджетной системы государства и доходной части внебюджетных социально-страховых фондов. Во-вторых, размер и объем социально-обеспечительных благ должны обеспечить оптимальный баланс компенсационной и реабилитационной, интеграционной функций права социального обеспечения, стимулировать лицо к участию в трудовой и иной общественно-полезной деятельности. Например, пособие по безработице призвано выполнять две функции: обеспечить безработного на период безработицы средствами к существованию и сохранить стимулы к активному поиску работы. Иными словами, это ограничение должно быть социально справедливым, но и соразмерным. Так, в 2007 г. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. N 4-П норма о максимальном размере пособия по беременности и родам, содержащаяся в ч. 1 ст. 15 Федерального закона "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год" и в ч. 1 статьи 13 Федерального закона "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год" признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данной нормой в системе действующего правового регулирования несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму.

Социально-обеспечительные стандарты устанавливаются на всех уровнях правового нормативного регулирования социально-обеспечительных отношений:

1) международно-правовые стандарты, речь о которых пойдет в следующем разделе данной работы;

2) федеральные социально-обеспечительные стандарты. Они устанавливаются федеральным законодательством. Например, на основании Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" устанавливается федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалидам, который принимается Правительством РФ. В соответствии с Федеральным законом "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (1995 г.) определяется минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Федеральным является и гарантированный перечень услуг на погребение, предоставляемых на безвозмездной основе по Федеральному закону от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле". Однако стоимостная оценка этих услуг определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями ПФР, ФСС РФ, а также органами государственной власти субъектов РФ. Кроме того, качество этих услуг должно соответствовать требованиям, установленным органами местного самоуправления.

Федеральные социально-обеспечительные стандарты характерны и для обязательного социального страхования. Например, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию"*(871), предусматривает дифференциацию размера пособия по временной нетрудоспособности в зависимости от продолжительности страхового стажа от 100% среднемесячного заработка до 60%. При этом размер этого пособия не может превышать максимальный размер пособия, установленного федеральным законом о бюджете ФСС РФ на очередной финансовый год (за исключением пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и по беременности и родам).

Федеральные социально-обеспечительные стандарты применяются и в системе государственного социального обеспечения. Так, на основании Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" размер пенсии за выслугу лет военнослужащим составляет 50% денежного довольствия (заработка), может увеличиваться за каждый год выслуги, но не более 85% заработка;

3) региональные социально-обеспечительные стандарты. Примером могут служить установленные субъектами РФ нормы и нормативы обеспечения в государственных учреждениях социального обслуживания, включающие натуральные виды обеспечения (питание, одежда, обувь и т.п.), обеспечение техническими средствами, нормативы численности работников, осуществляющих социальное обслуживание, и др. Нормы материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в социальных учреждениях, также устанавливаемые на региональном уровне, включают и

расходы на культурно-воспитательную работу;

4) муниципальные социально-обеспечительные стандарты. Они устанавливаются соответственно актами муниципальных органов власти при предоставлении социального обеспечения за счет средств местных бюджетов, например дополнительные компенсации многодетным семьям и др.

Социально-обеспечительные стандарты являются обязательной нормой не только в публичной сфере (системе обязательного социального страхования, государственного социального обеспечения, государственной социальной помощи и обслуживания), но и в негосударственной сфере. Это касается и упомянутого гарантированного перечня и качества ритуальных услуг, предоставляемых негосударственными службами, качества социальных услуг в системе социального обслуживания населения в негосударственном секторе, а равно медицинских услуг. Контроль за соблюдением социально-обеспечительных стандартов осуществляет государство в лице уполномоченных органов. В эту сферу допускаются организации и лица, имеющие соответствующую государственную лицензию или прошедшие государственную аккредитацию. В последнем случае имеются в виду организации независимо от формы собственности, осуществляющие деятельность в области реабилитации инвалидов.

В заключение особо подчеркнем, что именно социально-обеспечительные стандарты, которые носят публичный характер, служат одним из оснований включения в предмет отрасли права социального обеспечения отношений, возникающих в рамках добровольных негосударственных форм социального обеспечения. Здесь мы ограничимся указанным заявлением, однако к этому тезису мы неоднократно будем возвращаться при последующем изложении материала.

Общая характеристика понятийного аппарата права социального обеспечения. Как справедливо отмечала С.Ю. Головина, понятийный аппарат отрасли является не просто набором терминов и их определений, а совокупностью взаимоувязанных, согласованных и соподчиненных понятий, каждое из которых имеет свое место и назначение. При этом он обладает системообразующими признаками, т.е. представляет собой структурно упорядоченное целостное единство отдельных элементов - понятий, категорий и терминов*(872). В праве социального обеспечения к таким основным понятиям относятся следующие: социальный риск, страховой случай, бедность (необеспеченность), минимальные государственные социально-обеспечительные стандарты (прожиточный минимум, потребительская корзина, минимальные стандарты социальных услуг, минимальные размеры пенсий, пособий), виды социального обеспечения (пособия, пенсии, социальные льготы, компенсационные выплаты, субсидии), социальное страхование, социальная помощь, социальное обслуживание и др.

Трансформация современной отрасли права социального обеспечения повлекла, с одной стороны, значительное расширение перечня понятий и терминов, применяемых в целях регулирования социально-обеспечительных отношений, с другой - их рассогласованность, многозначность, отсутствие упорядоченного отраслевого единства. По сути, в каждом рамочном законе (федеральных законах о государственной социальной помощи, об обязательном социальном страховании, о социальном обслуживании населения и др.) содержатся определения терминов именно в целях регулирования отношений данным конкретным законом. Так, в Федеральном законе "О государственной социальной помощи" (1999 г.) дается определение социального пособия как безвозмездного предоставления гражданам определенных денежных сумм за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ. Но этим определением не охватываются иные виды социальных пособий, например страхового характера (пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам). Подобная ситуация складывается и с определением социальной услуги. Она трактуется в законодательстве об основах социального обслуживания необоснованно узко и сводится к действиям по оказанию помощи клиенту социальной службы, т.е. гражданину, находящемуся в трудной жизненной ситуации. Однако эта трактовка дана исключительно в целях определения и применения понятийного аппарата Закона "Об основах социального обслуживания населения". В этой связи социальную услугу вряд ли можно свести к помощи, предоставляемой в рамках социального обслуживания. Это - более широкое понятие, охватывающее все виды социальных услуг, включая медицинские, услуги по трудоустройству и др. Полагаем, что в настоящее время явно назрела

необходимость в консолидации понятий по видам и организационно-правовым формам социального обеспечения, обоснованию обобщающей категории "социальные блага" в материальной и нематериальной формах, о чем речь более подробно пойдет далее.

Кроме того, в законодательстве о социальном обеспечении отсутствует легальное определение ряда применяемых понятий либо эти понятия даны в многозначной оценочной постановке. Например, в действующем законодательстве содержится довольно широкий перечень социальных льгот, каждую из них законодатель называет конкретно: первоочередное бесплатное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения, внеочередное приобретение билетов на все виды транспорта Героями Советского Союза, Героями России, Героями социалистического труда и т.д. Между тем отсутствует легальная дефиниция социальной льготы. В действующем законодательстве мы находим еще одно весьма распространенное словосочетание "меры социальной поддержки", которые рассматриваются как система мер, обеспечивающих социальные гарантии гражданам (ст. 4 Закона РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"). Перечень таких мер социальной поддержки и социальных гарантий определяется специальными законами по конкретным категориям получателей. Это могут быть единовременные денежные пособия лицам, участвующим в борьбе с терроризмом*(873), гражданам при поствакцинальных осложнениях*(874), ежемесячные компенсации для неработающих трудоспособных граждан, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами, социальные льготы в виде 50% оплаты общей площади жилых помещений, коммунальных услуг инвалидами и участниками войны по Закону "О ветеранах" и др.

Таким образом, мы вновь констатируем отсутствие общих легальных дефиниций "мер социальной поддержки" и "социальных гарантий". На наш взгляд, заслуживают одобрения предлагаемые в литературе определения мер социальной поддержки как адресованные определенным категориям граждан дополнительные денежные или иные натуральные предоставления наряду с основным видом социального обеспечения (например, пенсией или пособием) или наряду с предоставлением иных социальных гарантий*(875).

В перспективе в кодексе права социального обеспечения следует по сложившейся традиции предусмотреть специальный раздел (статью) "Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе", который будет включать взаимосогласованные и соподчиненные легальные дефиниции.

8.4. Предмет права социального обеспечения и сфера его действия

В советский период сформировался и укрепился в научном сознании образ юридической науки как единого "древа знания", на котором существуют свои ветви - направления на твердом стволе ранее освоенных истин, базой для которых служил марксизм-ленинизм. Этот образ накладывается еще на одно "древо", в виде которого выступала отечественная система права. Ее "стволом" было государственное право, основными "ветвями" - административное, уголовное и гражданское право, а "корни" формировались в экономических, политических и социальных отношениях. В настоящее время оба эти образа, по меньшей мере, размываются. Подходы к праву становятся все более плюралистичны, а само знание признается ограниченным и фрагментарным. В свою очередь "ветви" - отрасли российского права все более переплетаются между собой, создавая весьма сложную композицию. Это ставит вопрос о правомерности восходящего к науке Нового времени стремления к систематизации знания и дуализму рационального и эмпирического. Именно в рамках такого подхода в качестве основных признаков любой научной дисциплины выделялись ее предмет и метод. Некоторые современные исследователи с учетом новых тенденций ставят под сомнение выделение отраслей права по критерию предмета и метода*(876). Это не сугубо теоретический вопрос. Речь идет о возможности разграничения отраслей законодательства и особенностях правового регулирования общественных отношений. В свою очередь это напрямую выводит к проблемам правотворчества и правоприменения. При этом мы не видим противоречий во взглядах авторов, которые склонны говорить не об отраслях права, а об отраслях законодательства. Так, Р.З. Лившиц отмечал, что когда речь идет о системе права, то между

терминами "отрасль права" и "отрасль законодательства" нет различий. Впрочем, он считал, что конструкция отраслей права является окостеневшей, не учитывает динамику правового регулирования и неизбежное появление новых отраслей. По его мнению, в перспективе она уступит место конструкции "отрасль законодательства". Такая позиция имеет определенные основание, как и предположение о том, что термин "отрасль права" еще долго будет сохраняться. В качестве критериев отраслей законодательства Р.З. Лившиц выделил предмет регулирования, метод и степень регулирования, наличие кодифицированных актов*(877).

Считаем, что конструкция предмета отрасли в настоящее время не утратила своего эвристического значения и остается в инструментарии правовой науки. При всей своей относительной определенности отрасли права жестко не разграничены между собой, а их предметы часто образуют так называемые пограничные, или смешанные, области правового регулирования. В этой связи мы будем говорить о сфере действия права социального обеспечения как об области, пределе распространения норм этой отрасли. Ядром такой сферы выступает предмет правового регулирования.

На наш взгляд, можно говорить о "твердом ядре" - предмете отрасли и "мягкой оболочке" - пограничных с другими отраслями областях, которые в совокупности и составляют сферу действия права социального обеспечения. Изменения в характере "оболочки" могут вноситься нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности, тогда как подвижность "ядра" более затруднена и связана с изменениями, вносимыми в основные акты законодательства о социальном обеспечении.

О "широкой" и "узкой" концепции предмета отрасли. Мы уже ранее отмечали, что в советский период вопрос о предмете отрасли права социального обеспечения дискутировался в ключе от узкого до широкого подходов. Современные сторонники широкого подхода к предмету отрасли и последователи позиции Т.В. Иванкиной*(878) (М.В. Филиппова и др.), скорректировав свою позицию с действующим законодательством, включают в предмет отрасли не только названные социально-обеспечительные отношения, но и отношения по бесплатному предоставлению образовательных услуг в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, в том числе дошкольного образования, а также предоставление жилищных субсидий за счет бюджета. В качестве критерия отнесения перечисленных отношений к социально-обеспечительным называют их социальную алиментарность (должествование, безвозмездность, безэквивалентность предоставлений)*(879). Следует согласиться, что субсидии на оплату жилых помещений и коммунальных услуг являются объектом социально-обеспечительных отношений, а именно отношений по государственной социальной помощи и государственному социальному обеспечению. Эти выплаты предоставляются за счет бюджета в зависимости от совокупного дохода семьи на основании региональных стандартов*(880). Аналогичная ситуация с отраслевой принадлежностью складывается и с выплатой жилищных субсидий на приобретение жилья отдельными категориями граждан в рамках отношений по государственному социальному обеспечению.

Иначе мы оцениваем образовательные отношения. На наш взгляд, отношения между образовательным учреждением и обучающимся по поводу получения образовательных услуг на бесплатной основе является предметом конституционного и административного права, а платных образовательных услуг - и гражданского права. Социальные образовательные льготы, которыми вправе воспользоваться инвалиды, дети-сироты и др., при поступлении в образовательное учреждение, а равно получение социальных стипендий являются, на наш взгляд, предметом (объектом) социально-обеспечительных отношений*(881).

Другие сторонники "широкого" подхода (С.М. Ковалевский, Н.Н. Никифорова и др.) вслед за советским ученым М.И. Полупановым включают в предмет отрасли отношения, возникающие в связи с формированием фондов социального обеспечения, и отношения по организации управления социальным обеспечением*(882). Как отмечает Н.Н. Никифорова, проникновение гражданско-правовых элементов в социальное страхование, переход на смешанную систему страхования, усиление зависимости собственно распределительных отношений по социальному обеспечению от предшествующих отношений по сбору и управлению этими средствами делают бессмысленными все попытки сохранить в неизменном виде представление о праве социального обеспечения как самостоятельной отрасли права, регулирующей только распределительные отношения. Решение проблемы названный автор видит в формировании комплексной отрасли права социального обеспечения*(883). Не

вдаваясь в дискуссию о комплексных отраслях права, отметим, что считаем перспективным создание комплексных отраслей законодательства, а не обоснование комплексных отраслей права.

Рассматриваемая точка зрения о расширении предмета отрасли за счет отношений по формированию фондов социального обеспечения и управлению этими средствами нашла бы нашу поддержку при одном условии - изменении позиции российского законодателя. По действующему законодательству отношения по формированию фондов социального обеспечения (государственные и местные бюджеты, внебюджетные социально-страховые фонды) регулируются финансовым правом, а именно его подотраслями - бюджетным правом и налоговым правом. В экономической и юридической литературе высказываются критические замечания по поводу налогового режима формирования внебюджетных социально-страховых фондов и огосударствления средств этих фондов и самой их организации, а также отсутствия "взносов" самих работников в названные фонды. В частности, предлагается возвратить им первоначальную "страховую природу", а средства этих фондов не причислять к государственной собственности, а признавать собственностью названных фондов. Более того, предлагается формировать эти фонды за счет не только средств работодателей (единый социальный налог, пенсионный страховой взнос), но и личных средств работников (страховые взносы работников). При этом следует упомянуть, что в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2005-2007 годы стороны соглашения принимают на себя обязательства по разработке концепции реформирования системы обязательного социального страхования, обеспечив законодательное утверждение страховых принципов, принципа паритетного участия социальных партнеров в управлении страховыми средствами и обеспечения поэтапного вовлечения работников в формирование страховых средств. Если перечисленные обязательства по реформированию обязательного социального страхования будут реализованы в законотворческой практике, то отношения по формированию социально-страховых фондов и их управлению станут предметом правового регулирования отрасли права социального обеспечения. Перечисленные отношения можно будет отнести к производным (вспомогательным) отношениям, предшествующим или сопутствующим социально-обеспечительным (основным) отношениям. Иными словами, речь идет об изменении законодателем своей позиции в отношении правового режима страховых взносов с налогового (ЕСН) на собственно страховой. Кроме того, средства фондов обязательного социального страхования (пенсионного, медицинского, социального) в этом случае должны признаваться негосударственными средствами названных фондов, и действовать эти фонды должны под контролем государства, но управляться на принципах социального партнерства. Это положение является одной из иллюстраций прозвучавшего ранее тезиса "о мягкой оболочке и твердом ядре" отрасли, "о пограничных областях", т.е. сфере действия норм отрасли.

Приверженцы "узкого", традиционного подхода к предмету отрасли ограничивают его отношениями, складывающимися в рамках государственной системы распределения материальных социальных благ (пенсий, пособий иных денежных выплат и натурального содержания), подчеркивая публичный характер отрасли права социального обеспечения.

В теории права социального обеспечения общим, не вызывающим особых споров, является методологическое определение предмета как сложного по своей структуре, включающего основные (чаще всего их называют материальными) социально-обеспечительные отношения и процедурно-процессуальные, вспомогательные по своему характеру отношения. Между тем подходы к их содержательному наполнению зачастую не совпадают. Единодушны ученые и во мнении о том, что не существует единого социально-обеспечительного отношения, в рамках которого лицо могло бы реализовать все виды социального обеспечения. Но мнения расходятся применительно к вопросу о видовой классификации этих отношений.

Тем не менее, первый по важности фактор обособления отрасли - это ее предмет, который включает однородные по природе отношения. Именно однородный предмет способен обеспечить формирование и единого правового метода и правовых принципов отрасли.

О системообразующих критериях предмета отрасли права социального обеспечения.

Согласно господствующей точке зрения любое урегулированное правом отношение состоит из трех элементов: субъектов, объекта и содержания. В социально-обеспечительных отношениях наблюдается единство прежде всего по объекту - социально-обеспечительные блага, призванные обеспечить достойный уровень жизни члену общества, нуждающемуся в социальной защите. Эти социальные блага предназначены для минимизации, компенсации последствий социальных рисков. Сложнее дело обстоит с субъектами и содержанием социально-обеспечительных отношений. Именно субъектный состав и содержание отношения определяют типовую модель отраслевого правового регулирования.

Социально-обеспечительные блага, компенсирующие (минимизирующие) последствия реализации социальных рисков. В настоящее время общепризнанной характеристикой социально-обеспечительных отношений является их целевая направленность - компенсация последствий реализации социальных рисков. Именно наступление названных последствий (бедность; страховой случай временной нетрудоспособности, материнства и др.) служат необходимым юридическим фактом, основанием возникновения социально-обеспечительного правоотношения и предоставления лицу соответствующих социально-обеспечительных благ.

Социальный риск. В действующем законодательстве это понятие определяется только применительно к конкретным видам социальных рисков - страховых социальных рисков. Забегая вперед, отметим, что в современной теории права социального обеспечения это понятие трактуется гораздо шире.

Еще в досоветский период категория социального риска была разработана в отечественной науке, как отмечалось ранее, Н.А. Вигдорчиком, П.А. Никольским, В.Г. Яроцким и другими авторами. Появление таких понятий, как социальный риск, и его превращение в страховой случай связаны с этапом капиталистического способа производства, с превращением рабочей силы в товар и соответственно заработной платы в основной источник средств к существованию. Для значительной части членов общества возникает и особый вид социальной незащищенности - высокая вероятность риска материальной необеспеченности вследствие утраты заработка. Причинами утраты заработка являются либо потеря работником способности к труду (нетрудоспособность), либо отсутствие спроса на труд (безработица). Этот риск носит массовый общественный характер, т.е. социальный, поскольку во многом определяется социальными условиями жизни и не зависит или мало зависит от каждого человека*(884). Как писал Н.А. Вигдорчик, социальное страхование обнимает трудящиеся массы, для которых заработная плата - единственный источник средств к существованию*(885). Социальными рисками признаются опасности, возникающие по причинам общественного (массового) характера. Таким образом, первый и основной признак социального риска - это его объективный, общественный (массовый) характер.

Во-вторых, социальный риск - это риск утраты или уменьшения заработка либо дохода как источника средств к существованию. Таким образом, страховой социальный риск - это предполагаемое событие, которое напрямую затрагивает имущественный интерес, риск утраты конкретного дохода. В этой связи он и компенсируется с учетом размера утраченного заработка. Только те риски, которые связаны с имущественным интересом, могут являться страховыми социальными рисками*(886).

Третий признак социального риска является возможность и необходимость его учета и измерения при определении объема и дифференциации страховых взносов между участниками. Риск "известного несчастья учитывается заранее, и заранее же распределяется между всеми участниками организации связанная с этим риском материальная тяжесть"*(887). Поэтому в соответствии с Федеральным законом "Об основах обязательного социального страхования" (1999 г.) устанавливается необходимость дифференциации тарифов страховых взносов с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможности исполнения страховых обязательств. Яркий тому пример дифференциация размеров страховых взносов в зависимости от класса профессионального риска в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (1998 г.).

Отсюда вытекает и четвертый признак социального страхового риска - социальное страхование осуществляется заранее до наступления страхового случая в целях последующей компенсации неблагоприятных последствий на началах солидарности за индивидуальный риск. Этот признак позволяет также отграничить социальное страхование

от социальной помощи и обслуживания. Последние носят характер компенсации материальной необеспеченности только после ее наступления и заранее не предупреждаются.

Именно в ключе социального страхового риска был проведен анализ социального риска в постсоветский период В.Д. Роиком. Он определяет социальный риск как "вероятность наступления материальной необеспеченности работников вследствие утраты заработка из-за потери трудоспособности (профессиональные и общие заболевания, несчастные случаи) или отсутствие спроса на труд (безработица)"*(888). Позднее он несколько расширил понятие социального риска, включив в него вероятность материальной необеспеченности в связи с необходимостью дополнительных расходов на лечение и социальные услуги, но при этом сохранил критерий распространения категории социального риска именно на трудозанятое население*(889).

Российский законодатель использует категорию социального страхового риска. Федеральным законом "Об основах обязательного социального страхования" (1999 г.) этот риск определяется как предполагаемое событие, влекущее изменение материального и (или) социального положения работающих граждан и иных категорий граждан, в случае наступления которого осуществляется обязательное социальное страхование.

Забегая вперед, отметим проводимое законодателем разграничение материального и социального статуса лица в контексте компенсации последствий социальных рисков. Такое разграничение нам представляется вполне обоснованным с учетом характера получаемых лицом социально-обеспечительных благ материального и нематериального характера. Между тем, ряд авторов придерживаются иной позиции, отмечая некорректность и многозначность категории "изменения социального положения работающих"*(890). Так, М.Ю. Федорова предлагает исключить из легальной дефиниции социально-страхового риска, содержащейся в Федеральном законе "Об основах обязательного социального страхования" упоминания о возможности изменения социального положения работающих граждан и иных лиц, охваченных системой страхования, а также уточнить, в чем конкретно выражается изменение их материального положения*(891). Иными словами, социально-страховой риск связан только с утратой или уменьшением трудового дохода застрахованного лица в случаях, указанных в законе или договоре.

Возвращаясь к советскому периоду, отметим, что в российской юридической науке еще в начале XX в. Л.В. Забелиным была изложена теория "материальной необеспеченности", о которой мы упоминали выше и в соответствии с которой социальный риск как более широкое понятие охватывал все возможные случаи "социальной необеспеченности" трудящихся*(892). Позднее советские ученые и советское законодательство отказались от правовой категории "социального риска". В.С. Андреев писал, что система страхования социальных рисков могла возникнуть и получить развитие только при капитализме и в отношении пролетариата, для которого наступление рисков неизбежно влекло потерю источника средств к существованию. Государственное социальное страхование в нашей стране, сохраняя некоторое терминологическое сходство, не строится на принципе страхования риска, а имеет в виду нормальное обеспечение лиц, в силу определенных объективных причин не имеющих возможности трудиться и вследствие этого - получать по труду*(893).

В современной науке права социального обеспечения получил практически единодушную поддержку широкий подход к определению социального риска. Так, Е.Е. Мачульская определила социальный риск как "вероятное событие, наступающее в результате утраты заработка или другого трудового дохода, падение уровня жизни ниже отметки прожиточного минимума и по объективным социально значимым причинам создающее необходимость социальной защиты населения со стороны государства"*(894). Таким образом, бедность (материальная необеспеченность) признается социальным риском. Дальнейшее развитие учения о социальном риске идет по пути максимального расширения этого понятия. Так, М.Ю. Федорова пишет о том, что социальные риски в широкой трактовке угрожают практически всем категориям населения и потому выступают в качестве основания для социальной защиты населения, это риски не только материальной необеспеченности, но и социального неблагополучия (сиротства, безнадзорности, одиночества и др.)*(895). В учебной литературе институт социальных рисков рассматривается как самостоятельный институт общей части отрасли права социального обеспечения, который устанавливает

перечень тех жизненных обстоятельств, с наступлением которых связывается право на социальное обеспечение*(896). В такой интерпретации понятие "социальный риск" становится предельно широким, а в прикладном аспекте - весьма умозрительным и общим. В этой связи неизбежно разграничение двух видов социальных рисков: страховых и не страховых.

Страховые социальные риски предполагают особый механизм экономически обоснованных (на основе актуарных расчетов) размеров страховых взносов и соразмерных страховых выплат, финансирование за счет специальных страховых взносов. При этом юридически значим и страховой стаж. В классическом варианте в основе социального страхования лежит принцип замещения утраченного заработка или дохода трудозанятому населению. Принципиальным моментом компенсации последствий социального страхового случая является также отсутствие проверки нуждаемости, т.е. проверки материального положения застрахованного лица.

Иная ситуация складывается с не страховыми социальными рисками. Они лежат в основе организации системы государственной социальной помощи определенным категориям нуждающихся граждан. Размер оказываемой социальной помощи за счет средств бюджета зависит от нуждаемости лиц. Целью таких социальных выплат, услуг является доведение уровня жизни лица (семьи) до прожиточного минимума. Р.И. Иванова по этому поводу отмечала, что бедность является самостоятельным социальным риском, объективно входящим в систему социальных рисков, обусловливающих необходимость существования специальных норм социального законодательства*(897).

Основным признаком социально-обеспечительных отношений является его особый предмет - социальные блага. Во-первых, названные социальные блага, точнее социально-обеспечительные блага, призваны компенсировать, минимизировать последствия социальных рисков (страховых и не страховых) утраты (снижения уровня) лицом (семьей) средств к существованию, необходимость в несении расходов, признаваемых социально значимыми, устранение последствий трудной жизненной ситуации.

Во-вторых, социальные блага как предмет социально-обеспечительных отношений - понятие комплексное и объединяет как материальные, так и нематериальные блага. Между тем, в теории права социального обеспечения традиционно сохраняется определение социально-обеспечительных отношений как имущественных, поскольку, как отмечают многие авторы, их предметом являются материальные блага, передаваемые нуждающимся в собственность или в пользование, либо услуги, также обладающие потребительской стоимостью*(898). На наш взгляд, наряду с материальными социальными благами все большую роль начинают играть нематериальные, личные по своему характеру социальные блага, которые не имеют потребительской стоимости.

Начнем с традиционных социальных благ материального характера. По форме их предоставления они подразделяются на социальные блага, предоставляемые: 1) в денежной форме (пенсии, социальные пособия, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, безвозмездные субсидии на приобретение жилых помещений отдельными категориями граждан; компенсационные, страховые и иные социальные выплаты); 2) в натуральной форме (жизненно необходимые (социальные) товары, социальные услуги).

Натуральная форма охватывает товары, услуги, предоставляемые в интересах социального обеспечения лица. К социальным товарам мы относим любое имущество, предназначенное для необходимого жизнеобеспечения лица, нуждающегося в социальном обеспечении (предоставление продуктов питания, предметов гигиены, лекарственных средств, обеспечение протезно-ортопедическими изделиями, их ремонт, обеспечение инвалидов средствами передвижения и др.). К социальным услугам относится предусмотренная законом деятельность, результаты которой реализуются и потребляются получателями в процессе осуществления этой деятельности (медицинские, реабилитационные услуги, услуги по трудоустройству, услуги, связанные с погребением, и др.). Как правило, названные социальные услуги предоставляются организациями, имеющими специальную лицензию на осуществление такой деятельности. Социальные услуги имеют денежный эквивалент (нормы расходов на погребение лиц, осуществляемых за счет бюджета, тарифы на медицинские услуги по обязательному медицинскому страхованию и др.), однако, как правило, они предоставляются в натуре, если иное не предусмотрено законом. Например, в последнем случае в соответствии с Федеральным законом "О

погребении и похоронном деле" лица, взявшие на себя организацию похорон, могут отказаться от предоставления им услуг в соответствии с гарантированным перечнем. Необходимость нести дополнительные социально значимые расходы рассматривается в качестве страхового случая. Страховым обеспечением при наступлении данного страхового риска является социальное пособие на погребение.

Особое место здесь отводится социальным услугам, которые могут носить единичный характер или предоставляться в комплексе конкретными видами социальных служб. В последнем случае, по нашему мнению, законодатель имеет в виду социальное обслуживание. В действующем законодательстве социальное обслуживание определяется как деятельность соответствующих служб и организаций по предоставлению гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, социальных услуг. Это следующие системы социального обслуживания: стационарное и полустационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов; социально-медицинское обслуживание на дому пожилых и инвалидов; срочное социальное обслуживание лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (временные приюты и др.); социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; социальное обслуживание детей в приемных семьях и т.д.

Таким образом, социально-обеспечительные блага материального характера призваны восстановить имущественную (материальную) сферу жизнедеятельности лица, компенсировать утраченный заработок, доход в результате утраты или снижения трудоспособности, утраты работы (безработица) или иной трудной жизненной ситуации. Речь идет о компенсации и восстановлении материального положения лица.

Нематериальные социальные блага носят личный характер, не имеют денежной оценки. Они призваны обеспечить в комплексе с материальными социальными благами реализацию адаптационной (реабилитационно-интеграционной) функции права социального обеспечения, а равно защиту человеческого достоинства. Иными словами, речь идет о восстановлении социального статуса лица. В первом случае нематериальные социальные блага выражаются в обеспечении условий для социальной реабилитации, адаптации человека, его интеграции в общество, обеспечивают право на защиту от социального отторжения. Так, в соответствии с Федеральным законом "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" предоставляемая им социально-консультативная помощь направлена на их адаптацию в обществе, ослабление социальной напряженности, создание здоровых взаимоотношений и благоприятной социальной среды. Данная форма помощи осуществляется специализированными подразделениями центров социального обслуживания и органов социальной защиты населения.

Во втором случае обеспечивается охранительное право лица на защиту человеческого достоинства. Это прежде всего нематериальные социальные блага, которые сопровождают социальное обслуживание (социальная реабилитация инвалидов, социальное обслуживание семей с детьми и др.). Вряд ли можно измерить в денежном эквиваленте все виды нематериальных социальных благ, предоставляемых при социальном обслуживании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; социальном обслуживании детей в приемных семьях, в социально-реабилитационных центрах для лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, центрах экстренной психологической помощи по телефону и т.п. Имеется в виду создание особого реабилитационного психологического климата в отношении лица, нуждающегося в социальной защите. Например, в Индивидуальных программах реабилитации инвалида, выдаваемых федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы, содержатся специальные разделы, посвященные мероприятиям социально-педагогического, социально-психологического и социально-культурного патронажа семьи, имеющей инвалида; социокультурной реабилитации*(899). Как отмечалось, к нематериальным социально-обеспечительным благам относятся меры защиты человеческого достоинства от посягательств. Так, Федеральным законом "О погребении и похоронном деле" закреплены право на достойное отношение к телу человека после его смерти и право на погребение умершего с учетом его волеизъявления. Гарантиями названных прав являются необходимость получения при жизни согласия на пато-лого-анатомическое вскрытие, изъятие органов и (или) тканей, на кремацию и др.

К нематериальным социальным благам также следует отнести социальные льготы. Как уже отмечалось, в действующем законодательстве отсутствует легальная дефиниция

социальных льгот. Законодатель ограничился их перечислением в конкретных законах применительно к отдельным категориям граждан (ветераны, инвалиды, чернобыльцы и т.д.). В литературе ряд авторов необоснованно определяют социальные льготы в качестве социальных услуг. Под социальными льготами мы понимаем предусмотренные законодательством, договорами отдельным категориям лиц преимуществ по сравнению с другими категориями, которые дают основания для их дополнительной социальной защиты (например, приоритетное (внеочередное, первоочередное) право на получение социальных услуг или социального обслуживания, льготы при оплате жилья и коммунальных услуг и т.п.). Как справедливо отмечается М.В. Филипповой, льгота может иметь только организационный характер, направленный на облегчение доступа к социальному благу, процедуры реализации права на социальное обеспечение*(900).

Таким образом, материальные социально-обеспечительные блага (пенсии, пособия и т.д.) призваны компенсировать, восстановить имущественную сферу жизнедеятельности лица, его материальное положение, нематериальные социально-обеспечительные блага - неимущественную социальную сферу, т.е. обеспечивают условия восстановления социального статуса лица.

И, наконец, последнее замечание в отношении характеристики социальных благ как предмета социально-обеспечительных отношений. Следует отметить, что они сохраняют свой характер социального обеспечения вне зависимости от того, в каком порядке они предоставляются и оплачиваются. Так, характер социальной услуги не может зависеть от исполнителя этой услуги и способа ее оплаты. Например, медицинские услуги, оказываемые как на условиях обязательного медицинского страхования, так и договорные платные должны обладать определенным государством уровнем качества и безопасности и одинаково гарантировать социальную защиту ее потребителю. Согласно Федеральному закону "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" в первоначальной его редакции речь шла о федеральном перечне гарантированных государством социальных услуг, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1995 г. N 1151, которые оказывались как бесплатно, так и на условиях частичной или полной оплаты. В действующей редакции названного Закона и Федерального закона "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" государственные стандарты социального обслуживания, объем, качество услуг и порядок, условия их предоставления устанавливаются на уровне субъектов РФ.

Государственные и негосударственные организации (органы) как субъекты социально-обеспечительных отношений. В современных исследованиях сохранен в целом сложившийся подход к предмету отрасли права социального обеспечения как публичной отрасли. В учебной литературе по праву социального обеспечения безапелляционно заявляется о том, что добровольные и полностью оплачиваемые виды социального обеспечения (платные социальные услуги, добровольное медицинское страхование, платные медицинские услуги, добровольное пенсионное страхование, платные образовательные услуги) регулируются нормами гражданского права*(901). Так, М.В. Филиппова по этому поводу пишет, что в основу отношений, функционирующих в области негосударственного социального обеспечения, положены начала добровольности, а значит, и равенства субъектов и договорных оснований существования. Деятельность этих субъектов и их взаимоотношения с обеспечиваемыми лицами регламентируются гражданско-правовыми нормами. И совсем иное дело - отношения по государственному социальному обеспечению*(902).

Особо в теории права социального обеспечения подчеркивается недопустимость, как правило, договорного регулирования социального обеспечения. Частно-договорное регулирование социально-обеспечительных отношений, включаемых в предмет отрасли права социального обеспечения, в лучшем случае ограничивается субъектами трудового права, устанавливающими в трудовом договоре дополнительные виды социального обеспечения за счет средств работодателя*(903). Таким образом, предмет права социального обеспечения ограничивается имущественными отношениями публичного характера, складывающимися в рамках государственной системы по предоставлению денежных выплат, медицинских и социальных услуг, мер социальной поддержки за счет средств бюджетной системы и внебюджетных фондов, а также процедурными отношениями по назначению определенного вида социального обеспечения*(904).

По сути, все из названных характеристик предмета отрасли вызывают возражения. Это касается и публичного характера социально-обеспечительных отношений, и трактовки этих отношений исключительно как имущественных, и недопустимости частных (договорных) режимов правового регулирования, и необоснованно узкого определения производных отношений как процедурных. Рассмотрим их по порядку.

Уже было сказано о "новом облике" современного права социального обеспечения, "экспансии" данной отрасли, о ее публично-частной правовой природе. На первый взгляд перечисленные отношения по добровольному социальному страхованию, платные (в полном объеме) отношения по социальному обслуживанию населения действительно весьма сродни гражданско-правовым. Не случайно подавляющее большинство авторов причисляют отношения по негосударственному пенсионному страхованию, дополнительному медицинскому страхованию и иные, основанные на договоре, к сфере действия гражданского права. Между тем, очевидно, что договор на социальное страхование от социальных рисков и договоры на платное или частично оплачиваемое социальное обслуживание, социальные контракты адаптации отличаются по своей природе от гражданско-правовых договоров. К сожалению, этот момент почти не учитывает наш законодатель, ибо применение гражданско-правовых конструкций к договорным социально-обеспечительным отношениям вряд ли можно признать обоснованным и эффективным. Точно так же как трудовой договор по степени свободы волеизъявления сторон отличается от гражданско-правовых договоров подряда или возмездного оказания услуг, так и усмотрение сторон в договоре на социальное обслуживание ограничивается государственными стандартами качества социального обслуживания. Деятельность частных организаций и индивидуальных предпринимателей по оказанию социальных услуг требует специального государственного лицензирования. Договоры добровольного социального страхования также предполагают активное участие государства не только по контролю, но и по косвенному управлению системой негосударственного социального страхования. Как уже отмечалось, речь идет о публичных обязательствах, возникающих из договора в праве социального обеспечения, в которых законом ограничиваются пределы усмотрения сторон: порядок заключения таких договоров, минимальные социальные стандарты, государственные гарантии и др.

Однако современные ученые предмет отрасли права социального обеспечения единодушно ограничивают публичной компонентой. В этой связи в качестве одного из основных квалифицирующих признаков социально-обеспечительных отношений называют его субъектный состав, где с одной стороны, как правило, выступает государство либо другой, уполномоченный или допускаемый государством орган*(905), или, как его иначе называют, уполномоченный орган или организация в случаях делегирования или разрешения со стороны государства*(906), который обязан или вправе предоставить социальное обеспечение, а с другой - физическое лицо, получающее социальное обеспечение. При этом ряд авторов придерживаются более осторожной выжидательной позиции, отмечая, что участие негосударственных субъектов в социально-обеспечительных отношениях заслуживает неоднозначной оценки как с теоретических, так и с практических позиций*(907). Отмечается, что в настоящее время для столь принципиального расширения предмета правового регулирования за счет добровольных негосударственных форм социального обеспечения "не видится достаточных оснований, однако не исключается, что в будущем они могут появиться"*(908). В этом случае вспоминаются слова поэта Н.А.Некрасова: "Жаль, только жить в эту пору прекрасную уж не придется ни мне, ни тебе". Очевидно, что основы будущего должны быть заложены сегодня, в том числе и в теории права социального обеспечения. Однако мы вынуждены констатировать, что остается почти непререкаемым утверждение Э.Г. Тучковой о том, что "право социального обеспечения на современном этапе его развития является сугубо публичным правом, поскольку регулирует отношения, носящие распределительный характер, в связи с чем содержание правоотношений устанавливается самим государством и не может изменяться по соглашению сторон"*(909).

На наш взгляд, субъектом, предоставляющим социальное обеспечение, должны признаваться и негосударственные юридические лица, и индивидуальные предприниматели. При этом, во-первых, они должны быть наделены по действующему законодательству правом предоставлять отдельные виды социального обеспечения на договорных началах или

на основании прямого указания закона. По нашему мнению, это должна быть лицензируемая государством деятельность, например, как это имеет место в отношении частных агентств занятости, негосударственных пенсионных фондов. Во-вторых, виды социального обеспечения должны предоставляться по нормативам, не ниже установленных государством, муниципальными органами стандартов или при соблюдении условий, установленных действующим законодательством о социальном обеспечении. Только в случае необходимой гарантированности социально-обеспечительных прав граждан допустимо участие негосударственных субъектов в социально-обеспечительных отношениях.

Исходя из действующего законодательства можно выделить две основные правовые модели участия негосударственных субъектов в названных отношениях. В соответствии с первой моделью эти субъекты на основании закона включены в обязательные системы социального обеспечения в качестве самостоятельных субъектов. В этом случае речь идет о работодателях-страхователях в отношениях по выплате пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам своим работникам либо за счет собственных средств (первые два дня временной нетрудоспособности), либо за счет средств, перечисляемых в ФСС РФ (путем зачета в счет единого социального налога). В соответствии с Законом РФ "О медицинском страховании граждан" (1991 г.) договоры о предоставлении медицинских услуг застрахованному контингенту страховщик может заключать как с государственными, муниципальными медицинскими учреждениями, так и с частными медицинскими организациями. Последние предоставляют гражданину медицинские услуги по программе обязательного медицинского страхования бесплатно, получая возмещение расходов из средств Фонда обязательного медицинского страхования.

К первой модели следует отнести и накопительные механизмы в системе обязательного пенсионного страхования, где будущему пенсионеру предоставлено право распорядиться накопительной частью пенсии, выбирая между ПФР или негосударственным пенсионным фондом*(910). С последним застрахованное лицо заключает соответствующий договор об обязательном пенсионном страховании, по которому впоследствии получает накопительную часть трудовой пенсии. В этом случае негосударственный пенсионный фонд выступает в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию. В рассматриваемой модели негосударственные субъекты социального обеспечения, по нашему мнению, должны предоставлять тот или иной вид социального обеспечения не ниже минимальных стандартов, установленных федеральным законодательством. Так должно быть, но, к сожалению, наш законодатель в этой части названного принципа далеко не всегда придерживается. В законодательстве устанавливаются правила инвестирования пенсионных накоплений негосударственными пенсионными фондами, однако не определяются гарантии выплаты накопительной части пенсии в минимальном размере исходя из суммы пенсионных накоплений и минимального инвестиционного дохода. В этой модели источником финансирования социального обеспечения выступают, как правило, бюджетные средства и средства внебюджетных государственных фондов (за исключением накопительной части пенсии, имеющей особый правовой режим, который должен учитывать источник происхождения этих средств).

Вторая модель участия негосударственных субъектов в социально-обеспечительных отношениях складывается в отношениях по добровольному дополнительному социальному обеспечению. Еще раз подчеркнем, что мы не согласны с общей позицией специалистов по праву социального обеспечения об отнесении этих отношений к гражданско-правовым. В целях гарантированности социально-обеспечительных прав граждан государство должно не только обеспечить лицензирование деятельности таких субъектов, государственный контроль за их деятельностью, но и установить определенные условия предоставления социальных выплат и услуг. Вряд ли здесь может идти речь о минимальных стандартах-нормативах, но о неких запретах, государственных стандартах, обеспечивающих рамочное правовое регулирование, - обязательно. Примером может служить деятельность негосударственных пенсионных фондов, заключающих с лицами договор негосударственного пенсионного обеспечения, по которому впоследствии лицо получает негосударственную пенсию. Добровольное социальное обеспечение является дополнительным по отношению к государственному (обязательному) социальному обеспечению. Поскольку они носят дополнительный характер, то они сопровождают основные обязательные формы социального обеспечения (обязательное социальное страхование, государственную социальную помощь и

государственное социальное обеспечение). В этой связи отношения по добровольному социальному страхованию, отношения благотворительности как добровольной деятельности по оказанию социальной помощи должны включаться в предмет отрасли права социального обеспечения. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"*(911) является комплексным нормативным актом, объединяющим нормы гражданского права (порядок создания и прекращения благотворительных организаций) и финансового права (налоговые льготы). В этот Закон необходимо ввести соответствующий раздел, содержащий социально-обеспечительные нормы, определяющие цели и основания благотворительной деятельности. Аналогичные выводы можно сделать и в отношении предусмотренного законодательством добровольного медицинского страхования (индивидуального и коллективного). При этом добровольные формы социального обеспечения по своему назначению должны дополнять обязательное социальное страхование и государственную социальную помощь, но при этом не заменять их.

В рассматриваемой модели источником финансирования являются негосударственные средства (личные средства, средства работодателей и др.). Между тем, источник финансирования не может изменить назначения и природы оказываемых видов социального обеспечения.

Социально-обязательственный характер социально-обеспечительных отношений. Следующий отличительный признак социально-обеспечительного отношения остается предметом дискуссии. Он характеризует содержание социально-обеспечительного отношения, характер корреляции прав и обязанностей сторон отношения. Одни авторы настаивают на социально-алиментарном характере социально-обеспечительных отношений*(912), их возмездно-неэквивалентном или бесплатном характере*(913). Другие его категорически отрицают, ссылаясь на возрастающую роль страховых (возмездных) начал современного российского права социального обеспечения*(914), либо выбирают дифференцированный подход. В последнем случае нами ранее высказывалась позиция о том, что социально-алиментарный признак являлся характеристикой отношений по социальной помощи и социальному обслуживанию, а социально-обязательственный признак - социально-страховых отношений*(915). Ряд авторов также отмечают, что признак алиментарного характера социально-обеспечительных отношений перестал быть всеобъемлющим, отношения могут носить возмездно-неэквивалентный*(916) или условно-эквивалентный характер*(917). Так, М.Ю. Федорова, исследуя социальное страхование как организационно-правовую форму социальной защиты населения, подчеркивает, что "социальное страхование в отличие от социального обеспечения не является для застрахованных алиментарным, безвозмездным и безэквивалентным. Всякое страхование является возмездным, и социальное в том числе"*(918). Возмездность в социально-страховых отношениях носит неэквивалентный характер, застрахованному, как правило, в полном объеме не возмещается утрата дохода или заработка, и размер получаемых страховых выплат и услуг относительно соизмерим с уплаченными застрахованным лицом взносами.

Таким образом, социально-обеспечительные отношения, составляющие предмет отрасли, неоднородны по своей природе, их основу определяют не только социально-алиментарные начала, но и договорно-возмездные, относительно-эквивалентные. Не случайно применение в сфере социального обеспечения гражданско-правовых обязательственных норм является реальностью сегодняшнего дня. Эти нормы применяются либо напрямую, либо субсидиарно, либо по аналогии. Следовательно, вывести за пределы предмета отрасли права социального обеспечения договорные социально-обеспечительные отношения - это "закрыть глаза на проблему". Необходим поиск объединяющего и квалифицирующего признака социально-обеспечительных отношений. Ранее существовавший признак социальной алиментации не отвечает в полной мере современным реалиям организационно-правовых форм социального обеспечения.

На наш взгляд, определяющим интегрирующим признаком социально-обеспечительных отношений является их социально-обязательственный характер. Юридическая конструкция социально-обеспечительного обязательства (договорного и не договорного, страхового и не страхового типов) лежит в основе названного признака социально-обеспечительных отношений, о чем уже ранее говорилось. Долженствование для

предоставляющего обеспечение субъекта основано на обязательстве, которое вытекает из закона и (или) из публичного социально-обеспечительного договора. В свою очередь публичные социально-обеспечительные договоры могут быть как обязательными, так и добровольными. Последние должны дополнять в случаях, предусмотренных законодательством.

С одной стороны, сочетание терминов "социальное" и "обязательство" подчеркивает единство обязанности органа социального обеспечения предоставить физическому лицу по его обращению определенный вид социального обеспечения на условиях, предусмотренных действующим законодательством, договором. С другой стороны, предметом этих отношений, целью их функционирования является предоставление социальных благ в материальной и нематериальной формах (пенсий, пособий, социальных, реабилитационных услуг и др.) нуждающимся лицам в объеме, необходимом для обеспечения достойного уровня жизни с учетом социально-экономического уровня развития общества. Именно социальные блага являются объединяющим критерием, характеризующим социально-обеспечительные отношения.

В литературе также в качестве квалифицирующих признаков социально-обеспечительных отношений называют нравственные начала: социальная справедливость, ответственность общества за благополучие его членов, гуманизм, милосердие по отношению к бедствующим*(919).

Таким образом, социально-обеспечительные отношения, составляющие предмет отрасли, являются по своей природе социально-обязательственными отношениями, возникающими между органами (организациями) социального обеспечения (государственными или негосударственными, признаваемыми государством в качестве агентов социального обеспечения) и физическими лицами по поводу предоставления социальных благ (социально-страхового и не страхового характера) в целях устранения или минимизации последствий социальных рисков путем их материальной компенсации и восстановления материального положения лица, а равно и социальной интеграции, восстановления социального статуса лиц.

В современной теории права социального обеспечения сохранилась ранее применяемая классификация основных социально-обеспечительных отношений в зависимости от объекта (предмета) на отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме (пенсионные отношения, отношения по обеспечению пособиями, социальными компенсациями) и отношения по натуральному предоставлению социального обеспечения (отношения по оказанию социальных услуг и натуральных форм содержания, медицинское обслуживание)*(920).

В свое время такая классификация была обоснованна, самодостаточна и вытекала из характера единой государственной системы социального обеспечения. В настоящее время этой классификации явно недостаточно, назрела необходимость в новой, основанной на иных критериях, а именно организационно-правовых формах социального обеспечения. В противном случае в прежней классификации в одной группе социально-обеспечительных отношений оказываются разнородные по своей природе отношения. Так, те же отношения по обеспечению пособиями могут строиться как на страховых началах (пособие по временной нетрудоспособности и др.), так и на началах социальной помощи (пособия нуждающимся лицам, многодетным семьям и др.). Порядок реализации права на пособие зависит не от формы предоставления (денежная или натуральные предоставления), а от природы отношений.

Ранее (еще в 1997 г.) нами в предмете отрасли права социального обеспечения выделялись два основных вида материальных социально-обеспечительных отношений в зависимости от двух основных организационно-правовых форм социального обеспечения:

1) социально-страховые отношения, охватывающие все виды социального страхования (в широком смысле слова), такие как пенсионное, по болезни, в связи с несчастными случаями на производстве и медицинское;

2) отношения по социальной помощи и обслуживанию населения за счет средств государственных и местных бюджетов*(921).

В настоящее время в учебной литературе традиционна классификация социально-обеспечительных отношений по объекту (предмету): отношения, возникающие в связи с предоставлением денежных выплат, натуральным обеспечением, оказанием социальных

услуг, предоставлением отдельным категориям граждан мер социальной поддержки. Также предлагается и классификация в зависимости от организационно-правовых форм социального обеспечения. Соответственно выделяют отношения по обязательному социальному страхованию и отношения по государственному социальному обеспечению*(922). Можно встретить и классификации отношений по социальному обеспечению по субъектному составу получателей (инвалиды, безработные и др.) и по уровню предоставления социальных благ (федеральный, региональный, местный и локальный).

По-нашему мнению, социально-обеспечительные отношения, составляющие предмет отрасли, целесообразно классифицировать по видам, выстроив определенную иерархию (алгоритм) классификаций и их критериев. Во главу угла следует поставить получателя социального обеспечения, который нуждается в таковом в связи с наступлением последствий социального риска.

Затем следует определить форму социальной защиты названного лица. В этой связи по своей природе социально-обеспечительные отношения подразделяются на три основных вида: социально-страховые; отношения по социальной помощи (и социальному обслуживанию), а также отношения по государственному социальному обеспечению. Эта классификация отношений учитывает объективный процесс усложнения системы правового регулирования социального обеспечения, а именно специализацию и относительное обособление правовых режимов организационно-правовых форм социального обеспечения.

В свою очередь каждый из этих видов может классифицироваться по основаниям и порядку предоставления социального обеспечения на обязательные (государственные) и добровольные (дополнительные), по уровню правового регулирования: федеральный, региональный, местный и локальный.

Далее весьма уместной будет и классификация каждого вида отношений по предмету (объекту) (по государственному пенсионному обеспечению, по обязательному пенсионному страхованию, по обязательному и добровольному медицинскому страхованию; по предоставлению государственной помощи; по благотворительности и т.д.). Например, обратимся к социально-обеспечительному правовому статусу конкретного субъекта - безработного, который одновременно является субъектом различных видов социально-обеспечительных отношений. Он вправе получать пособие по безработице, услугу в виде профессионального обучения или переобучения, обратиться за государственной социальной помощью в связи с малообеспеченностью, получить единовременное пособие в связи с рождением ребенка, страховые выплаты в связи с несчастным случаем на производстве и др. При этом каждый вид социального риска предполагает конкретные формы социальной защиты лица и порядок реализации права этого лица на конкретный вид социального обеспечения в рамках социально-страховых правоотношений, отношений по государственному социальному обеспечению и отношений по государственной социальной помощи.

Как уже отмечалось, в предмет отрасли права социального обеспечения включаются вспомогательные процедурно-процессуальные правоотношения. Между тем практически все ученые включают в предмет отрасли только процедурные отношения по установлению юридических фактов (инвалидности, временной нетрудоспособности, малообеспеченности и др.) и установлению права на данный вид социального обеспечения, а также по назначению гражданину определенного вида социального обеспечения. Соответственно отношения по разрешению споров и рассмотрению жалоб в области социального обеспечения включают в предмет отраслей гражданско-процессуального и административного права*(923). При этом отмечается, что в будущем эти отношения могут быть включены в предмет отрасли при принятии соответствующего трудового (социального) процессуального кодекса и создания органов специализированной юстиции*(924).

На наш взгляд, процедурными правоотношениями не исчерпывается перечень вспомогательных отношений в сфере социального обеспечения. Эти вспомогательные отношения по аналогии с теорией и практикой трудового права можно назвать производными, связанными с социально-обеспечительными отношениями. Их характерными чертами являются следующие. Во-первых, это обусловленность социально-обеспечительными отношениями, т.е. производные отношения существуют постольку, поскольку социально-обеспечительные отношения обслуживают эти отношения.

Во-вторых, одной из сторон этих отношений всегда выступает физическое лицо - получатель социально-обеспечительных благ, а другой стороной могут быть иные лица и органы, не являющиеся стороной основных (распределительных) социально-обеспечительных отношений. Так, рассмотрим социально-обеспечительные отношения по обязательному пенсионному страхованию, возникающему между застрахованным лицом и пенсионным фондом, выплачивающим пенсии. Применительно к этим отношениям производными являются отношения, возникающие между застрахованным лицом и страхователем; назовем их предшествующими производными отношениями. Отметим, что действующая редакция ТК РФ (ст. 1) причисляет эти отношения к производным от трудовых отношений. Рассматриваемые отношения могут стать и сопутствующими в отношении работающих пенсионеров. Производными также являются и отношения между страхователем и Пенсионным фондом РФ в ключе социально-обеспечительных обязательств в пользу застрахованного лица. Имеются в виду именно права и обязанности названных субъектов в сфере социального обеспечения (например, ведение индивидуального персонифицированного пенсионного учета, формирование накопительной части пенсии и др.) Отметим, что здесь не имеются в виду обязанности страхователя по уплате пенсионных страховых взносов и единого социального налога. Как мы уже отмечали, последние в настоящее время охватываются предметом отрасли финансового права.

Аналогичная ситуация складывается и с производными отношениями, предшествующими или сопутствующими социально-обеспечительным отношениям по предоставлению социальной помощи или государственного обеспечения. Например, это отношения, возникающие между гражданином и органом, устанавливающим инвалидность, временную нетрудоспособность и т.д.

И последнее замечание, касающееся производных отношений в социальном обеспечении. Если стороны социально-обеспечительного и процедурного отношений совпадают, то последние должны включаться в качестве элементарных в состав социально-обеспечительного отношения. Например, отношения, возникающие между пенсионером, продолжающим работу, и ПФР по поводу изменения размера пенсии, включаются в состав длящегося пенсионного отношения.

8.5. Заметки о методе права социального обеспечения

Проблема отраслевых методов - одна из наиболее сложных в отечественном правоведении. Конструирование метода становится объектом дискуссий в силу его абстрактности. Черты отраслевого метода не имеют легальных формулировок в нормативных актах, они выводятся на основе теоретических обобщений и системного анализа законодательства. Однако не вызывает сомнений практическое значение метода как совокупности специальных юридических средств, которые используются данной отраслью в соответствии с ее назначением, функциями, целями и задачами правового регулирования. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что метод отражает содержание отрасли под углом зрения способа воздействия данной отрасли на регулируемые отношения.

В настоящее время в теории социального обеспечения сложились два основных подхода к определению отраслевого метода, которые на первый взгляд являются взаимоисключающим. Однако фактически они в значительной части совпадают. При этом одни авторы признают отраслевой метод как один из основных признаков самостоятельности, самодостаточности отрасли. Другие отрицают этот факт, полагая, что ни одна отрасль права, в том числе и право социального обеспечения, не имеет в своем арсенале уникального, присущего лишь ей набора средств правового регулирования. В этой связи заявляется отказ от категории метода права социального обеспечения и необходимости замещения его понятием "механизм правового регулирования"*(925). Однако при этом в названное понятие включаются основные структурные составляющие отраслевых методов, а именно:

1) особенности юридических фактов: нормативное закрепление оснований возникновения права на обеспечение в виде социальных рисков как обстоятельств, не зависящих (или зависящих в минимальной степени) от воли людей;

2) правовое положение сторон правоотношения: особый порядок правоприменения

как "пассивного" акта констатации оснований обеспечения в ответ на волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

3) особенности установления прав и обязанностей сторон правоотношения: императивный порядок, который возникает в силу сложного фактического состава, включающего помимо нормативно установленного основания обеспечения также волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

4) особенности юридической ответственности, санкций и способов защиты прав: сочетание правовосстановительных и правоограничительных санкций в отношении обеспечиваемого гражданина и санкций правовосстановительного характера в отношении обеспечивающего органа*(926).

По нашему мнению, важно выяснить, как метод, выступающий способом организации правовой связи субъектов регулируемых общественных отношений, соотносится с механизмом правового регулирования как совокупностью средств правового воздействия на общественные отношения. Очевидно, что они пересекаются в содержательной части и имеют некоторые совпадающие элементы, например юридические факты или уровни правового регулирования. Но метод отражает скорее статический срез правовой действительности, т.е. своеобразную схему того, как нормы отрасли права воздействуют на предмет правового регулирования. Механизм правового регулирования отражает сам процесс воздействия норм права на регулируемые общественные отношения, т.е. его динамическую составляющую. При этом, что очень важно, метод оказывает влияние на механизм правового регулирования, т.к. само функционирование данного механизма осуществляется в уже сложившейся и организованной правовой связи субъектов. С.С. Алексеев научную категорию "правовое регулирование" отнес к категориям, выражающим новый подход к праву, которое рассматривается в диалектике, движении, сообразно с заложенными в нем потенциям и закономерностям, что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права. Механизм правового регулирования призван не только собрать вместе явления правовой действительности, но и представить их в работающем, системно-воздействующем виде, придать им инструментальный характер*(927).

В значительной степени проблема разграничения метода и механизма правового регулирования связана также с концептуальными подходами к определению права. Если право понимать как упорядоченную совокупность правовых норм (в узком смысле), то конструкция метода наиболее логична и конструктивна. Если же мы расширяем понимание права, включая в его состав не только нормы, но и иные явления правовой действительности (правовые идеи, правоотношения, акты реализации права и др.), то необходим именно механизм правового регулирования. Но в любом случае позитивное право является ядром любого предельно широкого понимания права, а конструктивная упорядоченность правового материала исходна для любого механизма. Но этот механизм не может заменить метода, который, образно говоря, определяет стартовую позицию для его динамического функционирования.

Возвращаясь к началу изложения вопроса о методе, еще раз подчеркнем, что механизм правового регулирования социально-обеспечительных отношений должен изучаться не вместо, а вместе с методом права социального обеспечения.

Прежде чем перейти к содержательной характеристике метода права социального обеспечения, хотелось бы коротко остановиться на средствах правового регулирования. Еще Цицерон определял право как существующие у народов веления и запреты. Римский юрист Модестин кроме повелительных и запретительных законов признавал существование норм дозволительных и карательных*(928). В дальнейшем общепринятыми были эти четыре вида правовых норм. В XIX в. было признано, что карательные нормы представляют разновидность повелительных норм. Но спор о правовой природе оставшихся видов норм продолжался*(929). По мнению современных юристов, все остальные средства правового регулирования (поощрение, стимулирование, рекомендации и др.) являются вторичными, производными.

Традиционно метод рассматривали через совокупность этих правовых средств: позитивное обязывание, запрет и дозволение. Для отраслевых методов, где доминирует централизованное регулирование, а это в основном отрасли публичного права, в комбинации из этих трех средств превалирует обязывание. Это так называемое императивное регулирование, связанное с государственным вмешательством. Для

отраслевых методов, выражающих диспозитивные начала, в это в основном отрасли частного права, преобладают дозволение и в какой-то мере запрет. Это так называемое диспозитивное регулирование, осуществляемое соглашением сторон и при минимальном участии государства.

Сторонники отраслевого метода права социального обеспечения с незначительными разночтениями в целом в одном ключе определяют составляющие отраслевого метода как метода публичной отрасли права:

1. Сочетание императивного и диспозитивного приемов правового регулирования при доминировании первого в определении правового положения сторон социально-обеспечительного отношения. Большинство норм носят обязывающий, предписывающий характер*(930). При этом диспозитивное регулирование (дозволение) сводится исключительно к дозволению особого рода - к субъективному праву лица требовать тот или иной вид социального обеспечения. Отсюда, например, Е.Е. Мачульская называет метод права социального обеспечения методом позитивного обязывания (предписания), адресованного государственным органам или учреждениям в целях предоставления социального обеспечения лицам, пострадавшим от социальных рисков*(931). Однако, по нашему мнению, с таким же успехом метод административного права можно назвать методом позитивного обязывания государственных органов (предписаний). Некоторые авторы называют сочетание императивных и диспозитивных начал метода отрасли координацией, которая обеспечивает, как правило, нормативный, не договорный способ правового регулирования, значительно реже - договорный. Иными словами, вполне справедливо связывают диспозитивные начала с договорными формами социального обеспечения*(932).

2. Сочетание централизованного (федерального) уровня регулирования с региональным, муниципальным и локальным. Ряд авторов, по нашему мнению, необоснованно исключают локальный уровень правового регулирования социального обеспечения, т.к. он выходит за рамки государственной системы социального обеспечения*(933).

3. Особый сложный юридический состав, включающий основные юридические факты (чаще всего события: инвалидность, старость, временная нетрудоспособность и др.); волеизъявление лица и решение органа, обязанного предоставить социальное обеспечение.

4. Применение правовосстановительных, правоограничивающих, правоприсекательных (карательных) санкций. Некоторые ученые исключают карательные санкции из перечня санкций, характерных для социального обеспечения, и в качестве особенностей метода отрасли называют сочетание правовосстановительных и правоограничительных санкций при отсутствии карательных*(934). Между тем, дуалистический характер отрасли, основанный на единстве публичных и частных начал, предполагает наличие всего спектра санкций: восстановительных (компенсационных), присущих частным отраслям права, и карательных, правоограничивающих, характерных для публичных отраслей права.

Названные характеристики метода права социального обеспечения в полной мере созвучны с методом публичных отраслей права, особенно административного. В предложенном варианте этот метод, во-первых, не имеет особой "отраслевой окраски", во-вторых, не отражает современных тенденций развития отрасли права социального обеспечения, а именно: расширение социально-адаптационной (интеграционной) функции отрасли, нового сочетания, взаимодействия социального страхования и социальной помощи в системе социальной защиты населения; возрастание роли частных (договорных) режимов правового регулирования, участия в социально-обеспечительных отношениях негосударственных субъектов, предоставляющих тот или иной вид социального обеспечения. Более того, очевидно, что на различных исторических этапах преобладали различные способы (средства) правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

В этой связи необходимо сформулировать несколько вводных положений. Во-первых, нельзя говорить о методе права социального обеспечения вообще, без привязки к конкретной совокупности социально-экономических отношений. В идеале он должен строиться на общих, незыблемых принципах, но в реальности это было и есть далеко не так. Так, в советский период абсолютно преобладал административно-правовой метод правового регулирования государственного социального обеспечения. Во-вторых, выработанное в рамках отечественной теории права учение о методе права социального обеспечения

позволяет рассмотреть воздействие этой отрасли на общественные отношения, но не дает в полном объеме возможности определить его особенности. Между тем, для определения "физиономии" отрасли необходимо выявить не только ее предмет, но и метод. По мнению С.С. Алексеева, главной особенностью каждой отрасли является наличие особого юридического режима ("метода регулирования"), который характеризует то, как, каким образом осуществляется юридическое регулирование*(935). В-третьих, можно согласиться с тем, что существует некий единый метод правового регулирования общественных отношений, т.к. ограниченное число способов правового воздействия предполагает их комбинированное использование в любой отрасли права. В-четвертых, этот метод имеет свою отраслевую специфику, что позволяет говорить об отраслевом методе как модификации единого метода в применении к конкретному предмету правового регулирования.

С учетом сказанного насущной необходимостью является определение особенностей метода права социального обеспечения в современных условиях. Если в советский период единая государственная система социального обеспечения предполагала адекватный этой системе метод правового регулирования как метод социально-алиментарных притязаний и предоставлений, в современных условиях с очевидностью в системе социального обеспечения сформировались три основные формы: возрожденное социальное страхование и государственное социальное обеспечение и социальная помощь; эти формы дополняются негосударственными формами социального обеспечения. Эти формы развиваются при активном участии не только государства, но и институтов гражданского общества. Следует отметить, что Н.П. Черноморченко в качестве признаков современного метода отрасли права социального обеспечения называет не только его осуществление государством в лице уполномоченных органов, но и дополнительное социальное обеспечение за счет негосударственных фондов, в том числе фондов добровольного социального страхования. Но затем, как бы в отрицание этого положения, автор делает вывод о том, что социальное обеспечение является частью **государственной** (выделено нами - Л.М., Л.А.) системы социальной защиты населения*(936).

Представляется, что в настоящее время определились контуры метода современного права социального обеспечения. Его можно назвать методом социально-обязательственных притязаний и социально-солидарных предоставлений социальных благ членам общества, вытекающих из закона или договора, в целях обеспечения достойного уровня жизни. Этот метод адекватно отражает современные особенности правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Зарубежный опыт стран с социально ориентированной экономикой свидетельствует, что развитие общества без социальных потрясений и разрушений во многом связывается с обеспечением социальной безопасности каждому члену общества. Не вызывает сомнений, что названный метод охватывает все уровни и формы правового регулирования в социально-обеспечительной сфере: социальное страхование, социальную помощь и государственное социальное обеспечение.

Специфику данного метода определяет ряд факторов, и прежде всего предмет правового регулирования. Как уже указывалось, он неоднороден, сочетает частноправовые и публично-правовые начала и имеет сложную структуру. Метод права социального обеспечения призван обеспечить сбалансированность интересов частных (отдельных лиц) и публичных, когда "свободное развитие каждого является условием свободного развития всех". Это обеспечивается механизмом публичных социально-обеспечительных обязательств, о которых уже говорилось. В публичных социальных обязательствах (императивных, вытекающих из закона, и диспозитивных, основанных на договоре) основные черты метода правового регулирования проявляются в ограничении законом форм проявления автономии воли сторон. Это не означает подчинения одной стороны другой, это подчинение воли всех без исключения субъектов общей модели отношения, урегулированного законом.

Социальное обеспечение осуществляется за счет солидарных источников: бюджетной системы (налоги), внебюджетных фондов обязательного страхования; средств добровольного социального страхования. Право социального обеспечения представляет специальный механизм защиты членов общества от социальных рисков. Это то, что Н.А. Вигдорчик называл "организованной взаимопомощью людей"*(937), В.Г. Яроцкий - соединением людей в различные группы, которое имеет в основе известную долю самопожертвования членов - одного в пользу остальных и обратно*(938). Хотя названные

ученые писали о социальном страховании, однако этот тезис можно распространить и на иные виды социальной помощи за счет средств бюджетной системы.

Обеспечение достойного уровня жизни не ограничивается материальным социальным обеспечением. Во Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. закреплено, что каждый человек имеет право на жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья, благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Между тем, как уже неоднократно подчеркивалось, право на социальное обеспечение включает и правомочие на защиту от социального отторжения (ст. 30 Европейской социальной хартии)*(939).

8.6. Социально-страховые правоотношения

Общепризнано, что в праве социального обеспечения не существует некоего единого обеспечительного правоотношения, в рамках которого граждане могли бы реализовать свои права на все виды социального обеспечения. На самом деле возникают самостоятельные правоотношения по каждому виду социального обеспечения, каждое из которых имеет свой субъектный состав, основания возникновения, содержание и объект. Следуя этой схеме, проанализируем социально-страховые правоотношения, правоотношения по социальной помощи и социальному обслуживанию*(940) и правоотношения по государственному социальному обеспечению.

Прежде чем обратимся к анализу перечисленных правоотношений, сделаем несколько предварительных замечаний. Наш законодатель далеко не во всех случаях проводит жесткое разграничение этих правоотношений. Если в правовом регулировании пенсионного обеспечения на основании двух самостоятельных законов выделяются система пенсионного обеспечения за счет прямых ассигнований из государственного бюджета и система обязательного пенсионного страхования, то аналогичного разграничения мы не находим в системе обязательного медицинского страхования, на случай смерти лица, обязательного социального страхования на случай материнства. В перечисленных случаях применяется юридическая фикция страхователя - исполнительных органов власти и органов местного самоуправления в отношении неработающего населения. De jure - это социально-страховые правоотношения, а de facto - мы имеем дело с отношениями по государственному социальному обеспечению, а в тех случаях, когда социальное обеспечение ставится в зависимость от материального положения лица (прожиточного минимума), - с правоотношениями по социальной помощи (например, выплата ежемесячного пособия на ребенка).

Социальное страхование опосредуется комплексом правоотношений: гражданско-правовыми и финансовыми правоотношениями между страховщиками и страхователями. Вместе с тем можно выделить и собственно социально-страховые правоотношения, которые возникают между застрахованным лицом и организацией (органом), предоставляющей социально-страховые выплаты и услуги. Они, на наш взгляд, несомненно, принадлежат к социально-обеспечительным правоотношениям, т.к. отвечают всем перечисленным общим признакам указанных отношений. Но также характеризуются и специфическими признаками, которые позволяют обособить их в отдельную группу правоотношений. Эти особые признаки вытекают из анализа основных характеристик социально-страховых правоотношений (субъекты, объект, содержание, юридические факты).

В действующем российском законодательстве отсутствует единая (общая) модель правоотношения по обязательному социальному страхованию. В ряде случаев застрахованное лицо не является самостоятельным субъектом социально-страховых отношений, договор о социальном страховании заключается в его пользу между страхователем и страховщиком (негосударственный пенсионный фонд и др.) или страховой организацией (обязательное медицинское страхование). Однако это не означает, что данные отношения не носят социально-обеспечительной природы и исключаются из предмета отрасли права социального обеспечения. Названные отношения по своей природе и

назначению являются производными, непосредственно связанными с социально-страховыми отношениями. Иную позицию занимает наш законодатель, регулируя эти отношения в режиме гражданского и финансового права.

Основаниями возникновения социально-страховых правоотношений является сложный фактический состав. Он содержит:

наступление страхового случая. Социальное страхование (в широком смысле) осуществляется от конкретного социального риска (утрата заработка или работы);

наличие факта социального страхования от социального риска, т.е. состояние,которое мы назовем "быть застрахованным" на основании закона или договора (юридический факт - состояние), либо наличие у застрахованного лица страхового стажа;

решение соответствующего органа социального страхования, принятое в силу волеизъявления лица.

Каждый вид социального страхового риска имеет свою природу, поэтому и формы защиты, а значит, и организация социального страхования различаются по видам и формам. Поэтому характер и виды социальных рисков можно положить в основу классификации социально-страховых правоотношений. Отсюда можно выделить следующие их виды:

по пенсионному страхованию;

по страхованию временной нетрудоспособности;

по страхованию граждан, имеющих детей;

по медицинскому страхованию;

по страхованию на случай смерти лица;

по страхованию профессиональных рисков.

Как уже отмечалось, правоотношения по страхованию безработицы по воле российского законодателя изменили свою правовую природу, утратив страховой характер. Сегодня это отношения по государственному социальному обеспечению за счет бюджетных средств.

Страховой случай как реализация социального риска в качестве основания возникновения страхового правоотношения может предусматриваться законом или договором. В этой связи социально-страховые правоотношения можно также классифицировать на две группы: обязательные и добровольные. В основе обязательных социально-страховых отношений по общему правилу лежат распределительные солидарные принципы. Так, в обязательном пенсионном страховании, основанном на распределительной системе, т.е. солидарности поколений, взносы нынешних пенсионеров получало в виде пенсий предыдущие поколение пенсионеров. Распределительная система осуществляется в обязательном порядке и может эффективно функционировать только на государственном (публичном) уровне, в то время как накопительная система в социальном страховании предполагает индивидуализацию страховых взносов и функционирование на частных (договорных, добровольных) началах. В накопительной системе страховые выплаты производятся либо только из тех сумм, которые имеются на личном пенсионном счете, либо из общей суммы пенсионных резервов по установленной схеме. Здесь определяющую роль играет инвестиционный процесс, обеспечивающий сохранность или преумножение страховых взносов. Однако это не означает, что участники этой накопительной системы не являются субъектами права социального обеспечения. Несомненно, что отношения, возникающие в связи с инвестированием средств фондов, остаются гражданско-правовыми. В предмет отрасли права социального обеспечения, по нашему мнению, должны включаться социально-страховые отношения, возникающие в связи с выплатой лицу социально-страховых пенсий, пособий и т.п. Публичная составляющая правового механизма регулирования социально-страховых отношений связана с предоставлением лицу гарантий на социальное обеспечение. В российском пенсионном законодательстве мы имеем дело с "весьма нежизнеспособным гибридом" в виде накопительной части пенсии по обязательному пенсионному страхованию, которая может формироваться с участием как государственного ПФР, так и негосударственных пенсионных фондов по выбору лица.

Обязательные социально-страховые правоотношения. В фактический состав включаются наличие факта социального страхования от конкретного вида социального риска по закону или договору, а в случаях, предусмотренных законом, и страховой стаж. Например, правоотношения по обязательному пенсионному и медицинскому страхованию предполагают наличие у работника страхового свидетельства (полиса). Что касается

правоотношений по страхованию временной нетрудоспособности (по болезни), они по закону не удостоверяются специальным полисом. В этом случае достаточно юридического факта - "состоять в трудовых отношениях" (заключение трудового договора). Аналогичная ситуация складывается и в обязательном страховании от профессиональных рисков (несчастных случаев на производстве и профзаболеваний). Однако в соответствии с Федеральным законом "Об основах обязательного социального страхования" (1999 г.) у страхователя-работодателя отношения по социальному страхованию возникают по всем видам обязательного социального страхования с момента заключения с работником трудового договора, а у лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иных категорий граждан - с момента уплаты ими или за них страховых взносов.

Страховой стаж как период уплаты страховых взносов, а также иные периоды, засчитываемые в страховой стаж, является необходимым юридическим фактом для возникновения пенсионного правоотношения при установлении трудовой пенсии. Специальный страховой стаж лежит в основе назначения досрочных пенсий по старости педагогам, медикам, артистам и другим категориям граждан.

Обязательные социально-страховые правоотношения подразделяются в свою очередь на два вида. Во-первых, это те отношения, которые возникают в силу закона независимо от волеизъявления лица. Речь идет о случаях, когда лицо подлежит обязательному социальному страхованию. Во-вторых, это отношения по обязательному социальному страхованию, которые возникают только при наличии добровольного волеизъявления. Например, согласно действующему законодательству граждане РФ, работающие за пределами РФ, могут добровольно вступать в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и осуществлять уплату страховых взносов в бюджет ПФР. Согласно Федеральному закону от 26 декабря 2006 г. N 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию" адвокаты, индивидуальные предприниматели вправе добровольно вступать в отношения по обязательному социальному страхованию и осуществлять за себя уплату страховых взносов в Фонд обязательного социального страхования. Согласно Закону РФ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (1998 г.) обязанность осуществления страхования может быть возложена на заказчика по гражданско-правовому договору по соглашению его сторон. В этом случае страхователь должен пройти соответствующую регистрацию в исполнительных органах страховщика в установленном порядке.

Обязательными или добровольными могут быть профессиональные пенсионные системы. К сожалению, у нас до сих пор не принят специальный закон о профессиональных пенсионных системах, хотя заявления о необходимости таковых звучат с первых шагов по реализации концепции пенсионной реформы. Опыт развитых стран свидетельствует о перспективности таких пенсионных систем. По подсчетам экспертов ЕС около 25% работающих в странах ЕС имеют пенсионное обеспечение через профессиональные системы по месту работы. Например, в Швейцарии эти системы являются обязательными, и все работодатели обязаны предоставить своим работникам профессиональные пенсии. В других странах профессиональные пенсионные системы носят добровольный характер, но, тем не менее, широко распространены. Так, в Швеции коллективные договоры между союзами работодателей и профсоюзами обеспечивают охват профессиональными пенсиями более 90% работающих, в США - более 70%*(941).

Добровольные договорные социально-страховые правоотношения. Они возникают вне рамок обязательного социального страхования, существуют самостоятельно, дополняя и сопровождая обязательное социальное страхование. В настоящее время в условиях дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ, по мнению специалистов, решение проблемы пенсионного обеспечения видится не в увеличении финансового участия государства в общем объеме поступлений в этот фонд, а в привлечении к пенсионному процессу работодателей. Государственные доходы за счет нефтяных излишков (Фонд национального благосостояния) весьма не стабильны и зависят от колебаний цен на нефть. Делать ставку на личное пенсионное и иное социальное страхование, когда население само должно заботиться о будущих пенсиях, неоправданно, т.к. средний уровень доходов большинства граждан не позволяет откладывать средства на старость и иные страховые случаи.

Единственно возможной альтернативой, давно с успехом практикуемой в развитых странах, является корпоративное пенсионное, медицинское и иное социальное страхование. В России это добровольное корпоративное страхование применяется главным образом на крупных предприятиях. Государство должно создать условия для его широкого распространения. Если первоначально такое страхование осуществлялось полностью за счет средств работодателей, то в последние годы все большее место занимают паритетные пенсионные программы, основанные на совместном финансировании работниками и работодателем пенсионных счетов сотрудников. Между тем, специалисты права социального обеспечения не предлагают адекватных правовых механизмов реализации дополнительных договорных форм социального обеспечения. Они отдают эти проблемы "на откуп" цивилистам, в то время как гражданско-правовые формы добровольного страхования в этих случаях не обеспечивают в необходимой мере защиту социально-обеспечительных прав граждан в силу отсутствия или ограничения публичных правовых механизмов.

Зарубежные специалисты давно убедились в том, что недопустимо освобождение государства от ответственности за социальное обеспечение и социальное страхование и необходима их передача под полный контроль социальных партнеров. Государство обязано по возможности обеспечить стабильность и гарантированность дополнительных договорных страховых систем. Как показывает зарубежный опыт, активная регулирующая роль государства проявляется в двух основных формах. Согласно первой форме во многих странах существуют правовые положения, ограничивающие свободу решения о размещении страховых средств частными страховыми организациями. Безопасность размещения достигается по-разному. В странах с развитым рынком капиталов (Великобритания, США и др.), по крайней мере, половина стоимости активов страховых компаний должна быть размещена в акциях. В других странах, особенно континентальной Европы, преобладают государственные ценные бумаги. Так, во Франции их минимальная доля устанавливается законом не менее 34% всех страховых средств. Вторая форма связана с государственным перестрахованием дополнительных страховых систем. В некоторых странах существует обязательное страхование на случай неплатежеспособности организаций, обслуживающих пенсионные фонды. В Германии - это Общество пенсионной безопасности, в Финляндии - Центральный институт пенсионного обеспечения. Если и у этих гарантийных организаций возникают проблемы, то государство принимает решение о дофинансировании агентства, страховой организации из федерального бюджета*(942). В США был принят Закон о безопасности пенсионных доходов работников (1974 г.), который предусмотрел прямое государственное страхование пенсионных выплат участникам частных пенсионных систем. В соответствии с этим законом была создана Корпорация гарантийных пенсионных выплат, которая вправе в принудительном порядке прекратить деятельность любого пенсионного фонда, если сочтет его финансово несостоятельным. При этом Корпорация гарантирует участникам несостоятельных фондов страховые выплаты в размере 80% их пенсионных накоплений. Если бы государство не установило столь "жестких правил игры" в этой сфере, частные пенсионные системы никогда бы не могли достичь национальных масштабов. В настоящее время эти системы аккумулируют инвестиционный пенсионный ресурс, сравнимый по объему с ВВП страны*(943).

Зарубежный опыт был в определенной части учтен в Федеральном законе от 7 мая 1998 г. "О негосударственных пенсионных фондах"*(944). По закону негосударственный пенсионный фонд (далее - НПФ) - особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются:

а) деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения, которая осуществляется на добровольных началах и включает аккумулирование пенсионных взносов, размещение и организацию размещения пенсионных резервов, учет пенсионных обязательств фонда, назначение и выплату негосударственных пенсий участникам фонда;

б) деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" и договорами об обязательном пенсионном страховании, которая включает аккумулирование средств пенсионных накоплений, организацию инвестирования средств пенсионных накоплений, учет средств

пенсионных накоплений застрахованных лиц, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии застрахованным лицам; в) деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем, законодательство о которых до сих пор находится на стадии законопроектных работ.

Таким образом, НПФ заключают два основных вида социально-обеспечительных договоров: 1) договор негосударственного пенсионного обеспечения (пенсионный договор) - соглашение между фондом и вкладчиком фонда, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать пенсионные взносы в фонд, а фонд обязуется выплачивать участнику (участникам) фонда негосударственную пенсию; 2) договор об обязательном пенсионном страховании - соглашение между фондом и застрахованным лицом в пользу застрахованного лица или его правопреемников, в соответствии с которым фонд обязан при наступлении пенсионных оснований осуществлять назначение и выплату застрахованному лицу накопительной части трудовой пенсии или выплаты его правопреемникам. К ним относятся лица, указанные в п. 6 ст. 16 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Эта деятельность НПФ осуществляется под контролем государства. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти выступает федеральный орган исполнительной власти, на который Правительством Российской Федерации возложены государственное регулирование деятельности фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, а также надзор и контроль за указанной деятельностью. Правительством РФ устанавливаются порядок лицензирования деятельности НПФ, правила размещения пенсионных резервов НПФ и контроля за их размещением, типовой договор об обязательном пенсионном страховании, типовые страховые правила НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию, требования к пенсионным схемам, применяемым для негосударственного пенсионного обеспечения населения; типовой кодекс профессиональной этики НПФ, осуществляющих деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, перечень ценных бумаг международных организаций, которые могут составлять пенсионные резервы НПФ, и др. Контрольно-надзорная деятельность уполномоченного федерального органа связана с его правом давать фондам обязательные для выполнения предписания об устранении нарушений, приостанавливать действие лицензий, обращаться в суд с исками о ликвидации фондов и защите прав участников и государства и др.

Гарантиями исполнения НПФ своих обязательств являются: 1) определенные уполномоченным федеральным органом нормативные размеры пенсионных резервов для пенсионных схем с установленными выплатами; 2) минимальный совокупный вклад учредителей фонда (не менее 30 млн. руб.); 3) нормативный размеры страхового резерва и порядок его формирования и использования, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом; 4) размещение средств пенсионных резервов в государственные ценные бумаги Российской Федерации, банковские депозиты и иные объекты инвестирования, предусмотренные Правительством РФ; 5) ежегодное актуарное оценивание деятельности НПФ и независимый аудит по итогам финансового года.

Вместе с тем такое важное условие стабильности негосударственного пенсионного страхования, как система обязательного государственного перестрахования, в федеральном законе не заложена. Законодатель ограничился упоминанием о добровольных системах перестрахования или создания НПФ (также в добровольном порядке) объединенных гарантийных фондов.

Юридическая квалификация договора о негосударственном пенсионном обеспечении и договора об обязательном пенсионном страховании как договоров в пользу третьих (застрахованных) лиц с самостоятельными правами-требованиями обеспечивает последним определенный уровень гарантий прав. Именно в этом случае с помощью механизмов отрасли права социального обеспечения можно обеспечить защиту отложенных прав и надлежащую фиксацию прав на пенсию по негосударственному пенсионному страхованию независимо от того, кто бы не вносил взносы - работник или работодатель. Аналогичное требование может предъявляться и к индексации пенсионных накоплений и пенсий. Кроме того, необходимо в социально-обеспечительном законодательстве предусмотреть и механизмы "портативности"

пенсионных прав (сохранение пенсионных прав при смене работы) и защиты прав застрахованных в случае досрочного выхода из негосударственной пенсионной системы. Как пишут специалисты, действующее гражданское законодательство, регламентирующее правовой статус негосударственных пенсионных фондов и названные выше договоры, не гарантируют перечисленных пенсионных прав граждан в системе негосударственного пенсионного страхования. В принципе гражданско-правовыми методами указанные выше проблемы не решить. Например, действующее законодательство о НПФ (будучи по своей природе гражданским законодательством) вообще не регулирует вопроса об "отложенных правах", поэтому его решение зависит исключительно от пенсионного договора (стороной которого работник не является), доброй воли работодателя. Более того, по нормам гражданского права работодатель по пенсионному договору не ограничен в праве в любое время расторгнуть этот договор с НПФ и забрать обратно деньги без согласия работника, если иное не будет предусмотрено этим договором. От доброй воли работодателя, закрепленной в условиях пенсионного договора, также зависит решение вопроса о сохранении ранее приобретенных пенсионных прав при смене места работы. Та же ситуация с индексацией пенсионных накоплений*(945). В этой связи вновь возвращаемся к обоснованному нами тезису "об экспансии отрасли права социального обеспечения" в современных условиях и социально-обеспечительной природе договоров в системе негосударственного социального обеспечения.

Таким образом, государство должно выступать активным социальным партнером в системах дополнительного социального страхования, главным образом пенсионного. В таком контексте правоотношения по договорному (добровольному) социальному страхованию не вызывают сомнений как социально-обеспечительные. Соответственно названные отношения должны получить свое правовое опосредование в рамках отрасли права социального обеспечения РФ. Правовое регулирование добровольных систем социального обеспечения должно строиться на единстве частных и публичных начал, присущих отрасли права социального обеспечения. В противном случае, если отношения по договорному добровольному социальному обеспечению вывести за рамки названной отрасли, это будет означать господство частных начал, правовое регулирование гражданско-правовыми методами. Следовательно, государственное вмешательство (публичные начала), государственные гарантии прав в добровольных системах социального обеспечения практически исключаются. С таким решением, полагаем, большинство из нас не согласятся.

Обязанность страховщика осуществить обеспечение по социальному страхованию возникает с наступлением страхового случая. Застрахованное лицо обращается с заявлением о предоставлении социально-страховых выплат или услуг к социально-страховому органу (страховщику, страхователю иной уполномоченной организации в зависимости от вида социального страхования). Решением указанных социально-страховых органов завершается формирование сложного фактического состава - основания возникновения социально-страхового правоотношения.

По субъектному составу социально-страховые отношения являются двухсторонними: с одной стороны, застрахованное лицо, с другой - организация, обязанная предоставить социально-страховые выплаты или услуги (страхователи (работодатели), страховщики (социально-страховые фонды и иные уполномоченные организации)). Действующее законодательство об обязательном страховании относит к застрахованным лицам в этой системе социального страхования граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, работающих по трудовому договору или самостоятельно обеспечивающих себя работой, или подлежащих социальному страхованию на иных основаниях, специально предусмотренных законом. Следовательно, социально-страховую правосубъектность лиц законодатель связывает с трудовой правосубъектностью наемного работника и гражданской правосубъектностью лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой. Исключение составляет социально-страховая правосубъектность лиц в обязательном медицинском страховании, где правоспособность возникает с рождения, а дееспособность - одновременно с трудовой или гражданско-правовой дееспособностью.

Страхователями в зависимости от вида социального страхования выступают работодатели всех организационно-правовых форм, иные лица, обязанные уплачивать страховые взносы в составе единого социального налога, исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления. Последние выступают в качестве

страхователей неработающего населения в отношениях по обязательному медицинскому страхованию.

Социально-страховые фонды (страховщики) подразделяются на государственные и негосударственные. Последние являются, как правило, субъектами социально-страховых правоотношений в системах добровольного социального страхования. Между тем, в случаях, предусмотренных законом, они становятся субъектами обязательных социально-страховых отношений (например, медицинские страховые организации в системе обязательного медицинского страхования). Государственные социально-страховые фонды являются органами социального партнерства не только по источникам поступлений (страховые взносы и дотации госбюджетов), но и по управлению фондом. В соответствии с Законом об обязательном социальном страховании профсоюзы и другие социальные партнеры имеют право на паритетное представительство в органах управления фондом конкретных видов страхования. Государство признает негосударственные организации социального страхования полноправными субъектами социально-страховых отношений наряду с государственными.

Сразу же оговоримся, что в нашем законодательстве не предусматривается общей модели социально-страхового правоотношения. В одних случаях застрахованные лица получают социально-страховое обеспечение непосредственно от страховщика (ПФР, ФСС РФ и др.): пенсионные правоотношения; правоотношения по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваниях; правоотношения по выплате пособия по временной нетрудоспособности индивидуальным предпринимателям, частным нотариусам и т.д. В других случаях стороной, предоставляющей социальное обеспечение, выступает страхователь-работодатель (правоотношения по выплате пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам). В третьих случаях стороной, предоставляющей социальное обеспечение, является иная организация, не имеющая статуса государственного внебюджетного социального фонда (страховщика) или страхователя. Яркий тому пример - правоотношения по медицинскому страхованию, возникающие между застрахованным лицом и медицинским учреждением на основании договора медицинского страхования, заключенному страхователем со страховой организацией в пользу застрахованного лица. Страховщиками по данному виду страхования выступают страховые медицинские организации, т.е. юридические лица любых форм собственности, имеющие соответствующую лицензию на право заниматься медицинским страхованием.

По содержанию социально-страховые правоотношения являются многосторонними. Права и обязанности участников социально-страховых отношений по обязательному социальному страхованию определяются законом и не могут изменяться соглашением участников, в то время как содержание социально-страховых отношений по добровольному страхованию определяется договором. Последние правоотношения характеризуются по содержанию двумя особенностями: они дополняют систему обязательного страхования, и усмотрение сторон по содержанию прав и обязанностей должно ограничиваться законом. Сказанное можно проиллюстрировать на сравнительно-правовом примере правоотношений по медицинскому страхованию.

В развитых странах применяются, главным образом, три модели медицинского обслуживания: бюджетная, страховая и частная, о чем уже упоминалось. Первая модель имеет в основе систему государственного здравоохранения, когда государство финансирует почти полностью или большую часть расходов на здравоохранение (Великобритания, Дания и др., в прошлом - СССР). Так, в Великобритании государственная Национальная служба здравоохранения предоставляет населению относительно недорогие, доступные и одинаковые по качеству медицинские услуги. Только 12% жителей страны пользуются частным медицинским страхованием*(946). Рассматриваемая модель основана не на страховых началах, а на началах государственного социального обеспечения. Социально-страховые правоотношения в этой модели практически отсутствуют.

Вторая модель основана на обязательной страховой медицине. Она финансируется путем страховых взносов работодателей, работников при активном участии государства (Германия, Франция и др.). Обязательное медицинское страхование дополняется частным страхованием. Во многих странах застрахованные помимо регулярных страховых взносов оплачивают дополнительно до одной трети стоимости медицинских услуг из своих собственных средств*(947). В медицинском страховании Германии абсолютно преобладает

система обязательного страхования. Она получила такое развитие, что практически все виды услуг здравоохранения предоставляются застрахованным лицам бесплатно. Осуществлением обязательного медицинского страхования в Германии занимаются около 1500 больничных касс. Частное добровольное медицинское страхование предоставляет возможность получения дополнительной медицинской помощи сверх предусмотренного перечня услуг обязательного медицинского страхования. Однако государство активно вмешивается и в правовую регламентацию частного медицинского страхования. Так же, как и в рамках обязательного медицинского страхования, в системе частного медицинского страхования государство законодательно устанавливает принципы его функционирования и стандарты, а также контролирует его деятельность. В частности, медицинским страховым компаниям с учетом особой правовой природы договора запрещается изменение размера взносов в сторону увеличения по мере старения человека, расторжение договора страхования в одностороннем порядке*(948).

И третья модель предусматривает медицинское обслуживание в основном за счет пациентов - потребителей медицинских услуг. Так, в США исторически сложилась ведущая роль частного медицинского страхования населения по месту работы. Доступ к медицинской помощи связан не просто с занятостью, а прежде всего с конкретным предприятием, что порождает "букет" проблем, связанных с неполным охватом медицинским страхованием населения, "неравномерностью и непостоянством" объема страховых медицинских услуг при смене места работы. Следует иметь в виду, что в США отсутствует общенациональная система здравоохранения. Возникшие только в 60-70-е гг. государственные программы медицинского страхования (в основном федеральные программы Medicare для пожилых людей и инвалидов и Medicaid - для определенной части бедного населения) ограничиваются теми категориями населения, которые обычно выпадают из системы частного страхования. О них уже говорилось. Президентом Б. Клинтоном была предпринята попытка распространить систему медицинского страхования на все население страны. Работодатели должны оплачивать до 80% взноса на стандартный план, покрывающий набор медицинских услуг, гарантированный федеральным правительством. Сами страхуемые компенсируют разницу между взносом работодателя и стоимостью выбранного им плана. Однако программа Б. Клинтона по усилению государственного вмешательства в медицинское страхование потерпела фиаско. В то время как работодатели Европы отдают предпочтение государству как организатору медицинских программ, в США работодатели выступают против введения так называемой социализированной медицины*(949).

С начала 80-х гг. в Чили введена новая система медицинского обслуживания, финансовую основу которого составляют взносы занятого населения и пенсионеров (5,7% от заработной платы или пенсии). Работодатели в финансировании медицинского обслуживания не участвуют. Оплата населением медицинских услуг зависит от уровня дохода пациента и вида медицинской помощи. Пациенты, имеющие месячный доход ниже минимальной зарплаты, медицинские услуги получают бесплатно, но только необходимые и в минимальном объеме. Остальные услуги граждане оплачивают до 50% от стоимости большей части медицинской помощи*(950).

Думается, что названные примеры медицинского обслуживания служат яркой иллюстрацией необходимости поиска оптимального соотношения публичных и частных начал в правовом регулировании систем социального страхования, в том числе и медицинского, определения правового статуса их участников.

В настоящее время в России существует некая смешанная модель медицинского обслуживания и медицинской помощи. С одной стороны, Основы законодательства РФ от 22 июля 1993 г. "Об охране здоровья граждан" гарантирует всем гражданам РФ охрану здоровья в соответствии с Конституцией РФ, доступность бесплатной медико-социальной помощи. С другой, на основании Закона РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" вводится медицинское страхование, цель которого - гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных страховых средств. Медицинское страхование осуществляется по закону в двух видах - обязательном и добровольном, и тот и другой основаны на договорах. В системе обязательного медицинского страхования заключаются три вида взаимосвязанных договоров: 1) договор на предоставление медицинских услуг между медицинской организацией (страховщиком) и медицинским учреждением в пользу

застрахованного лица (это должен быть социально-обеспечительный договор в пользу третьего лица, однако по юридической конструкции, закрепленной в действующем законодательстве, он является гражданско-правовым договором об исполнении третьему лицу); 2) договор обязательного медицинского страхования между страховой медицинской организацией (страховщиком) и страхователем; 3) договор о финансировании обязательного медицинского страхования между территориальным фондом обязательного медицинского страхования и страховой медицинской организацией (страховщиком).

Социально-обеспечительным по своей природе является договор на предоставление медицинских услуг, заключаемый между страховой медицинской организацией и медицинским учреждением в пользу застрахованного лица. Именно на основании данного договора граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и учреждениях системы социальной защиты населения. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с федеральной (базовой) и территориальными программами обязательного медицинского страхования. Рассматриваемый договор заключается сторонами в соответствии с утвержденными Правительством РФ типовыми формами. Стороны обязаны вступать в договорные отношения в предусмотренных законом случаях и не вправе по своему усмотрению изменить условия договора, вытекающего из законодательства и территориальной программы обязательного медицинского страхования. В рассматриваемом договоре из договорных отношений фактически исключается самая заинтересованная сторона - застрахованное лицо. Оно лишено права определять условия получения медицинской помощи, выбора медицинской страховой организации, выбора медицинского учреждения и врача и т.д. Эти права реализует страхователь. Между тем перечисленные права застрахованного лица легально закреплены в Законе о медицинском страховании (ст. 6). Данным Законом устанавливается и право застрахованного предъявлять иски к страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению. Медицинские страховые организации осуществляют контроль за объемом, сроками и качеством медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам. Им также предоставлено законом право предъявлять в судебном порядке иски медицинским учреждениям о материальном возмещении ущерба, причиненного застрахованным.

Договоры обязательного медицинского страхования и договоры финансирования обязательного медицинского страхования являются правовыми обязательствами с публичными ограничениями. Договор обязательного медицинского страхования, заключаемый между страхователем и страховой организацией, следует рассматривать только во взаимосвязи с первым договором. Этот договор мы причисляем к социально-обеспечительным обязательствам, которые реализуются в рамках производных (вспомогательных) социально-обеспечительных отношений. Медицинские страховые организации по действующему законодательству осуществляют свою деятельность на некоммерческой основе, несут публичные обязанности по заключению договоров с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным лицам, выдаче страховых полисов, контролю объема и качества предоставляемой медицинской помощи, вправе участвовать в определении тарифов на медицинские услуги.

Фонды обязательного медицинского страхования, будучи стороной договора о финансировании, также наделены публичными полномочиями по контролю за правильностью и обоснованностью использования страховыми медицинскими организациями полученных средств. Эти договоры относительно самостоятельны, они не носят социально-обеспечительного характера.

Оказание медицинской помощи и обслуживания населения носит безусловный характер. При этом объем предоставляемых медицинских услуг работающему населению не зависит от размеров средств в составе ЕСН, которые работодатель (страхователь) перечисляет в фонд обязательного медицинского страхования. По сути, отсутствует соотносимость медицинского обеспечения с размерами уплаченных страховых взносов в составе ЕСН. В таком же объеме (территориальной программы обязательного медицинского страхования) предоставляются медицинские услуги неработающему населению. Система обязательного медицинского страхования является страховой только по форме, а не по существу. Фактически она представляет собой государственную систему медицинского обеспечения по минимальным стандартам. В этой системе задействовано, на наш взгляд,

"лишнее звено" - страховые медицинские организации, деятельность которых носит посреднический характер. В то время как Законом "Об основах обязательного медицинского страхования" посредническая деятельность в этой сфере не допускается.

В науке права социального обеспечения обосновываются пути решения поставленных проблем. Так, М.Ю. Федорова считает, что специфика социальных рисков, компенсируемых в системе обязательного медицинского страхования, обусловливает необходимость его отмены для неработающего населения. Гарантии медицинской помощи в этом случае должны предоставляться в системе государственного социального обеспечения с финансированием из бюджетов. Обязательное медицинское страхование работающих граждан необходимо объединить со страхованием на случай временной нетрудоспособности, усилив его профилактическую направленность, и осуществлять через фонд социального страхования*(951).

Дополнительные медицинские услуги сверх названных программ лицо поручает по договору добровольного медицинского страхования за свой счет или страхователя (работодателя).

Сегодня много пишут о проблемах медицинского страхования, решение которых нам видится в поиске оптимального соотношения обязательного и добровольного страхования на основе договоров о медицинском страховании, которые имели бы ярко выраженную социально-обеспечительную природу. В этой части весьма показателен зарубежный опыт как в позитивном (например, медицинское страхование в Германии), так и негативном для нас плане (например, медицинское страхование в Чили).

Объектом социально-страховых правоотношений являются социально-страховые выплаты (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности и др.) и социально-страховые услуги (медицинские и др.). Размер трудовых пенсий и страховых пособий зависит от прошлого заработка работника, продолжительности страхового стажа, т.к. они призваны компенсировать последствия страхового случая.

Социально-страховые выплаты носят условно-эквивалентный характер и компенсируют, как правило, утраченный заработок в размере не ниже 60% (пособие по временной нетрудоспособности), 75% (пенсии по возрасту и т.д.) Указанные размеры в целом соответствуют международным стандартам. Согласно Конвенции МОТ N 102 (1952 г.) минимальные нормы социального обеспечения по основным видам социальных рисков (по болезни, безработице, инвалидности и др.) призваны компенсировать утраченный заработок в размере не ниже 50%. По общему правилу на размер социально-страховых выплат не должно влиять материальное положение лица.

Между тем, в случаях, установленных законом, социально-страховые выплаты и услуги могут также носить безвозмездный, безэквивалентный характер, например социальные пенсии, медицинские услуги по системе обязательного медицинского страхования, пособие на погребение (гарантированный перечень ритуальных услуг), пособие в связи с рождением ребенка и др. Принимая во внимание их социально-обеспечительную природу, следует признать обоснованность и необходимость существования таких социально-алиментарных выплат и услуг в системе социального страхования. Их размер ориентирован на прожиточный минимум, минимальную оплату труда, установленные государством, а источником выплаты выступают и страховые средства, и средства государственных, местных бюджетов. Например, средства Пенсионного фонда направляются на выплату пособий на погребение умерших пенсионеров, Фонда социального страхования - умерших работавших граждан и несовершеннолетних членов семьи работника, средства местных бюджетов - лиц, личность которых не установлена, государственного бюджета - военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов.

Суммировав названные признаки социально-страховых правоотношений, можно остановиться на следующем определении: Социально-страховое правоотношение - это возникающее в целях страхования от социальных рисков утраты заработка или работы социально-обязательственное отношение по предоставлению застрахованному лицу социально-страховых выплат и услуг в порядке и на условиях, установленных законом или договором, за счет государственных внебюджетных социально-страховых фондов или негосударственных средств.

8.7. Правоотношения по социальной помощи и социальному обслуживанию населения

Совершенно иную природу, отличную от социально-страховых правоотношений, имеют правоотношения по социальной помощи населению. Они обычно опосредуют систему государственной социальной защиты населения, финансируемой за счет общей бюджетной системы. Ее цель состоит в обеспечении гарантированного прожиточного минимума различным группам населения при условии проверки их материального положения. Образно говоря, эта система - своего рода "спасательный круг" для лиц, неспособных своим трудом обеспечить себя средствами к существованию. Речь идет о государственной системе защиты от нужды и бедности и социальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (одиночество, инвалидность, сиротство, отсутствие постоянного места жительства и др.). Социальная помощь носит всегда адресный характер. К социальной помощи по своему содержанию примыкают и системы социального обслуживания населения. В литературе подчеркивается сходство, родство правоотношений по социальной помощи и правоотношений по социальному обслуживанию исходя из их общей целевой направленности - защита населения от социальных рисков и асоциализации. Очевидны и отличительные характеристики этих правоотношений. Е.Н. Доброхотова считает, что рассматриваемые правоотношения характеризуются различными основаниями возникновения, объемом предоставляемых социальных услуг, временными интервалами существования. Если социальная помощь обеспечивает гарантии минимального уровня жизни, предоставляется каждому, чей доход ниже установленного минимума, то социальное обслуживание направлено на обеспечение качества жизни, гарантируя полноту и всесторонность социального обеспечения. Социальная помощь решает кратковременные задачи социального обеспечения нуждающегося, как правило, путем предоставления материальных социальных благ (так называемая пассивная социальная политика). Она носит компенсационный характер, в то время как социальное обслуживание предполагает устранение, минимизацию последствий трудной жизненной ситуации долговременного характера. Социальное обслуживание включает "пакет социальных услуг", обеспечивающих не только компенсацию последствий затруднений в жизнедеятельности, но и социальной реабилитации (активная социальная политика)*(952).

Не возражая против особенностей рассматриваемых видов правоотношений, мы полагаем, что они составляют родственную группу правоотношений по защите лиц от последствий реализации социальных рисков, объективно нарушающих жизнедеятельность лица, преодолеть которые он не может самостоятельно. Трудная жизненная ситуация охватывает широкий перечень случаев: инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, бедность, безработица, отсутствие определенного места жительства и т.п. Таким образом, социальная помощь как кратковременного, так и постоянного характера охватывает случаи не только материальной необеспеченности, но и предоставления довольно широкого спектра нематериальных социальных благ (социальная адаптация и реабилитация), обеспечивающих преодоление трудной жизненной ситуации (устройство ребенка в приемную семью, организация досуга пенсионеров, восстановление психологического статуса лиц, пострадавших от насилия в семье, и т.д.). Речь идет о системе мероприятий, направленных на устранение или компенсацию ограничений жизнедеятельности лица. Иными словами, в правоотношениях по социальной помощи и социальному обслуживанию обеспечивается не только компенсация последствий ограничения жизнедеятельности, но и восстановление (реабилитация) утраченных возможностей к самообеспечению либо адаптация к новым условиям жизни (профессиональное переобучение инвалидов и безработных и др.). По действующему законодательству государство гарантирует право на социальную помощь и социальное обслуживание всем гражданам при наличии к тому оснований, предусмотренных законом. Объемы социальной помощи и обслуживания в каждом конкретном случае индивидуализируются с учетом характера трудной жизненной ситуации, уровня материальной обеспеченности лица, потребностей в предоставлении конкретных видов социального обеспечения.

Социальная помощь всегда носит безвозмездный характер, а социальное

обслуживание предоставляется как на безвозмездной основе, так и на основании оплаты социальных услуг (полностью или частичной). Здесь следует отметить, что в настоящее время в теории российского права социального обеспечения отрицается социально-обеспечительный характер правоотношений по социальному обслуживанию с полной его оплатой клиентом независимо от того, что социальные услуги предоставлялись в том числе и государственными, муниципальными социальными службами. В этом случае ряд ученых названные услуги не признают в качестве социальных и правовое регулирование отношений по предоставлению таких услуг не включают в предмет отрасли права социального обеспечения*(953). Мы же придерживаемся иного подхода, утверждая, что форма оплаты не может предопределять правовую природу и целевую направленность социальной услуги как предмета социально-обеспечительных отношений.

Адресный характер социальной помощи и социального обслуживания диктует и уровень правового регулирования рассматриваемого вида социально-обеспечительных отношений. Социальная помощь и социальное обслуживание по своей природе являются местными (как правило, муниципальными): член общества получает социальную поддержку в той среде, где он постоянно проживает, где реально можно определить уровень его материальной обеспеченности, потребности в иных видах социальной помощи. Именно по муниципальному принципу строятся социальная помощь и обслуживание в скандинавских странах (Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия). В действующем российском законодательстве довольно четко прослеживается тенденция передачи полномочий в этой сфере с федерального уровня на региональный и отчасти местный. Отдельные виды социальной помощи остаются федеральными по уровню правового регулирования и финансируются за счет федерального бюджета (например, ежемесячные пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, единовременные денежные пособия беженцам и вынужденным переселенцам). Субъекты РФ устанавливают размер социальной помощи в зависимости от финансовых возможностей бюджета. Более того, законодательством субъектов РФ о социальной помощи нередко предусматриваются правовые механизмы сотрудничества государственных, муниципальных органов и общественных организаций в этой сфере. Имеется в виду формирование специальных комиссий из представителей перечисленных субъектов при назначении тех или иных видов социальной помощи, рассмотрении споров.

Социальная помощь и социальное обслуживание, исторически имеющие в первооснове общественное призрение, предполагают единство, взаимодействие государственных и негосударственных систем социальной поддержки членов общества. В дореволюционной России право бедного на призрение рассматривалось именно в таком ключе. В современных западных моделях социальной помощи и социального обслуживания также прослеживается тенденция при сохранении ведущей роли государства широкого привлечения негосударственных структур (общественных объединений, частных лиц) к решению проблем социальной защиты населения. Помимо государственных социальных служб в зарубежных странах активно действуют добровольные некоммерческие социальные службы, фонды, организации, объединенные на религиозной основе (католические, протестантские и др.), на профессиональной основе. Например, в Великобритании это ассоциации учителей учебных заведений, которые решают задачи социального корпоративного обслуживания, во Франции - автономные организации шахтеров, профессиональных военных и др., в США и Швейцарии - общинное социальное обеспечение нуждающихся. В этой части использование для России рассматриваемого зарубежного опыта организации смешанной системы социальной помощи и социального обслуживания, по мнению М.О. Буяновой, является делом не столь отдаленной перспективы*(954). Еще раз подчеркнем, что, на наш взгляд, названные отношения с участием негосударственных структур (организаций) должны включаться в предмет отрасли права социального обеспечения.

Отметим, что законодатель в зависимости от состояния бюджетной системы может изменять природу и характер социально-обеспечительных правоотношений. Например, такая ситуация имела место применительно к отношениям по выплате ежемесячного пособия на ребенка. В настоящее время оно выплачивается за счет бюджетных средств в порядке социальной поддержки (помощи) семьям с детьми. Однако в первоначальной редакции Федерального закона от 19 мая 1995 г. "О государственных пособиях гражданам, имеющим

детей" ежемесячное пособие выплачивалось на каждого ребенка до достижения им возраста 16 лет, а учащихся - до 18 лет независимо от материального положения семьи. Названные пособия назначались в порядке государственного социального обеспечения, когда государство компенсировало всем гражданам социально значимые расходы, связанные с содержанием и воспитанием детей. Позднее в связи с дефицитом бюджетных средств в 1998 г. были внесены изменения в рассматриваемый Закон. Ежемесячное пособие стало назначаться по принципу адресной социальной помощи в зависимости от среднедушевого дохода семьи. Право на пособие имели лишь семьи со среднедушевым доходом, не превышающем величины прожиточного минимума, установленного субъектом РФ. Закон на федеральном уровне устанавливал минимальный размер этого пособия, предоставив субъектам РФ право расширить круг получателей пособия за счет семей с более высоким среднедушевым доходом, но только за счет средств бюджета субъекта РФ. Новый подход государства к выплате ежемесячного пособия на ребенка выразился в Федеральном законе от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ и соответствующих изменениях в Законе "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". Названное пособие устанавливается и выплачивается на региональном уровне за счет средств бюджета субъекта РФ. Им предоставлено право устанавливать основания назначения пособия, его размер и порядок выплаты. В этой ситуации рассматриваемое пособие может выплачиваться в рамках правоотношений как по государственному социальному обеспечению всем лицам, постоянно проживающим в данном регионе, так и по государственной социальной помощи семьям, в которых среднедушевой доход ниже прожиточного минимума в субъекте РФ. Последний вариант выбрали практически все субъекты РФ.

Зеркально противоположная ситуация складывается с правоотношениями по предоставлению набора социальных услуг. Они регламентируются законодательством по предоставлению государственной социальной помощи в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ ("О монетизации льгот"). Между тем, набор социальных услуг предоставляется без учета уровня материальной обеспеченности его получателя и без оценки трудной жизненной ситуации. Названные отношения имеют иную правовую природу, являясь отношениями по государственному социальному обеспечению за счет средств бюджета субъекта РФ и Пенсионного фонда РФ.

Основанием возникновения правоотношений по социальной помощи и социальному обслуживанию является сложный фактический состав, который, на наш взгляд, содержит:

1) нуждаемость (бедность) лица или необходимость в дополнительных затратах, признаваемых государством социально значимыми в связи с трудной жизненной ситуацией лица;

2) заявление лица о предоставлении социальной помощи и социального обслуживания;

3) решение компетентного органа социальной службы о назначении определенного вида социальной помощи, обслуживания.

В практике развитых стран сложились два подхода к определению и оценке бедности как основания социальной защиты*(955). Первый подход основывается на определении минимальных потребностей, которые необходимо удовлетворить для сохранения жизни. Это так называемая потребительская корзина жизненно важных товаров и услуг в стоимостном выражении. Второй подход исходит из предположения, что удовлетворению на гарантированном минимальном уровне подлежат не только основные физиологические потребности в продуктах, жилище, но и социальные, порождаемые социально-культурным развитием общества.

По первому пути пошли ряд бывших стран социалистического лагеря и Российская Федерация. На основании Федерального закона от 24 октября 1997 г. N 134 "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" величина этого минимума включает стоимость потребительской корзины и расходы по обязательным платежам и сборам*(956). По Федеральному закону от 27 октября 1999 г. "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации" эта корзина включала в натуральных показателях продукты питания, непродовольственные товары и услуги (жилье, водоснабжение, газоснабжение, транспортные услуги и др.). В настоящее время стоимость потребительской корзины определяется в соответствии с Федеральным законом от 31 марта 2006 г. "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации" и соответствующими законами

субъектов РФ по основным социально-демографическим группам населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети). При этом в потребительскую корзину дополнительно включены услуги культуры. Пока объем их весьма незначителен, но свидетельствует о тенденции обращения ко второму подходу определения бедности с учетом не только физиологических, но и социальных потребностей членов общества.

Таким образом, бедность (нуждаемость) как юридический факт, основание возникновения правоотношения по социальной помощи должна базироваться на соотношении всех доходов лица с прожиточным минимумом, установленным в нормативном порядке на федеральном и региональном уровнях. С принятием известного Федерального закона N 122-ФЗ полномочия по оказанию государственной социальной помощи населению были переданы на уровень субъектов РФ. Многие из них приняли региональные законы о прожиточном минимуме в субъекте РФ и законы о социальной помощи нуждающимся (малообеспеченным) жителям региона.

Государственная социальная помощь предоставляется гражданам, которые имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. При исчислении доходов лица учитываются все доходы, полученные им в денежной, натуральной формах, перечень которых установлен постановлением Правительства РФ*(957). Порядок определения среднедушевого дохода регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. N 44-ФЗ "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущим и оказания им государственной социальной помощи"*(958).

Подобное решение проблемы мы находим в законодательстве о социальной помощи стран Восточной Европы. Так, в Польше действует Закон о социальной помощи населению (1990 г.), согласно которому размер минимальной пенсии по старости стал критерием бедности. Доход ниже этой границы дает право на социальные пособия и услуги. Аналогичный закон был принят в Болгарии (1991 г.), но, что интересно, по закону лица, обращающиеся за социальной помощью, не должны иметь сберегательных вкладов, долей участия, ценных бумаг на сумму, превышающую социальный минимум в трехкратном размере, а для пенсионеров и инвалидов - в шестикратном. При обращении за помощью в местные органы социальной защиты декларируется наличие сбережений, движимого и недвижимого имущества, свободной жилой площади. Помощь оказывается в адресном порядке только тем, кто по состоянию здоровья, а также семейным и другим обстоятельствам не в состоянии сам удовлетворить свои потребности*(959). Более поздний Закон о социальной помощи, принятый в Болгарии 7 мая 1998 г. включает дополнительные жесткие условия: обеспечиваемый имеет единственное жилье, не имеет недвижимости, которая может быть сдана внаем, не имеет относительно больших сбережений. Болгарский закон 2002 г. о семейных пособиях связывает право на ежемесячные пособия на детей до 18 лет с уровнем дохода на члена семьи*(960).

В соответствии с Федеральным законом "О государственной социальной помощи" (1999 г.) малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами признаются лица, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Юридическое значение имеет и причина нуждаемости. Она должна быть объективной и подлежит проверке, равно как и размер среднедушевого дохода, при назначении лицу социальной помощи. В законах субъектов РФ нередко называются уважительные причины отсутствия доходов у лица от трудовой или иной деятельности: необходимость ухода за малолетними детьми, членами семьи, нуждающимися в постороннем уходе; нахождение в академическом отпуске по медицинским показаниям и др.). Таким образом нуждаемость (малообеспеченность) определяется с учетом трех критериев в совокупности: 1) прожиточного минимума в субъекте РФ; 2) всех доходов и имущества лица и 3) причин нуждаемости, не зависящих от лица.

В развитых странах в большинстве своем используется компромиссный вариант двух названных подходов к определению бедности (нуждаемости): прожиточного и социального минимумов с учетом социально-экономических условий и национальных традиций. Так, с середины 60-х гг. многие страны Европейского союза принимают законодательство по определению минимального гарантированного дохода (Бельгия, Великобритания, ФРГ, Франция и др.). Программы по обеспечению минимального гарантированного дохода (ОМД)

ориентированы на базовые потребности беднейших слоев общества, они финансируются за счет государственного бюджета, налоговых поступлений. В соответствии с рекомендациями ЕС эти программы заполняют пробел между доходами, получаемыми семьями или индивидуумом за счет оплаты труда и других социальных пособий, и гарантированным государством минимумом. Например, в Германии и Люксембурге программы ОМД используются как дополнение к пенсиям и пособиям по безработице. Предоставление помощи по программе ОМД связано с мерами по социальной интеграции, включающими обучение и занятость. Большинство программ предусматривает, что получатели должны быть готовы к работе и обучению, активно искать работу. В Великобритании и Ирландии эти условия необходимы для получения соответственно пособия для лиц, ищущих работу, и помощи безработным. Целью рассматриваемых программ является не только выплата денежных пособий, но и помощь людям экономически и социально интегрироваться в общество*(961). В США основным критерием бедности является уровень доходов малообеспеченной семьи. Она имеет право на получение социальной помощи по определенной федеральной программе (дотаций на жилье, помощи нуждающимся семьям с детьми и т.д.). Социальные услуги в названных социальных программах составляют две трети расходов на ее реализацию, а остальные приходятся на денежные выплаты*(962). Об этом уже упоминалось. В 1996 г. в США был принят Закон о личной ответственности и возможностях трудоустройства, по которому трудоспособные граждане, получающие какие-либо виды государственной социальной помощи, обязаны работать или проходить профессиональное переобучение, подготовку*(963).

Другим фактическим основанием возникновения правоотношений по социальной помощи может служить необходимость в дополнительных затратах, признаваемых государством социально значимыми, которые вызваны трудной жизненной ситуацией, оценочное понятие которой применяется в Федеральном законе "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" (1995 г.) и раскрывается путем перечисления основных признаков такой ситуации и открытого перечня случаев. Под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно (сиротство, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье и т.д.). Этот перечень может быть конкретизирован на уровне социального законодательства субъектов РФ и актов органов местного самоуправления. При этом в законах субъектов РФ нередко в понятие "адресная социальная помощь" включается система мер социальной поддержки не только малоимущих граждан, но и лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации. Соответственно в определение трудной жизненной ситуации включается и малообеспеченность лица наряду с иными обстоятельствами. Это еще один аргумент в пользу "родственности", общего характера правоотношений по социальной помощи и правоотношений по социальному обслуживанию.

Так же как и социально-страховые правоотношения, правоотношения по социальной помощи не возникают автоматически, необходимо волеизъявление лица и решение службы социальной защиты. То, что волеизъявление лица является важным юридическим фактом, подтверждается и содержанием законов. По Федеральному закону "О государственной социальной помощи" (1999 г.) социальная помощь назначается на основании письменного заявления гражданина органами социальной защиты населения по месту жительства или пребывания лица. Решение должно быть принято органами социальной защиты населения в 10-дневный срок, а при необходимости дополнительной проверки нуждаемости лица - в 30-дневный срок. На основании Федерального закона "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" (1995 г.) оказание социальных услуг осуществляется при условии добровольного согласия гражданина, а помещение в стационарное учреждение социального обслуживания производится только при наличии личного письменного заявления (ст. 9).

Наряду с правовым принципом добровольности предоставления социального обслуживания действует и принцип его адресности. Поэтому органы социальной защиты населения должны принимать конкретное решение в отношении каждого обратившегося лица после проверки его нуждаемости или обстоятельств, подтверждающих трудную жизненную ситуацию, в которой оказался гражданин. В принципе оказание социальной помощи не зависит от того, виновен ли нуждающийся в своем бедственном положении,

выплачивал ли он ранее налоги в бюджет, с тем чтобы затем просить помощи из средств бюджета. Между тем, Закон "О государственной социальной помощи" (1999 г.) содержит, как указывалось, критерий "нуждаемости лиц по независящим от них причинам" (ст. 7). Это означает, что орган социальной защиты населения вправе отказать в социальной помощи трудоспособным лицам, не желающим интегрироваться в общество. В этой части наш законодатель обращается к положительному зарубежному опыту.

В ряде зарубежных стран право на получение гарантированного минимального дохода в системах социальной защиты связывают еще с одним юридическим фактом - договором социальной службы и трудоспособного лица о его социальной и профессиональной реинтеграции. Так, во Франции с такими лицами подписываются муниципальными органами "интеграционные соглашения", где определяются персональные условия включения гражданина в общественно полезную деятельность, прохождения профессиональной подготовки и т.п. Финансируются интеграционные программы за счет специального фонда солидарности, т.е. специальных налогов, с 1994 г. Полагаем, что этот опыт с учетом национальных условий может быть шире использован в законотворческой практике РФ.

Кроме того, в зарубежной практике в недавнее время стали практиковаться специальные механизмы добровольного социального страхования по уходу за пожилыми людьми. ФРГ была первой страной, которая еще 10 лет назад оформила такой вид социального страхования. Урбанизация жизни, малые семьи объективно требуют дополнительных форм социальной защиты пожилых людей, которые не могут рассчитывать на поддержку со стороны семьи или какой-либо сети социальных служб. Иными словами, эти лица заранее заботятся о своей старости и надлежащем уходе, уплачивая на эти цели страховые взносы. Таким образом, система государственной социальной помощи дополняется системами добровольного социального страхования, где социальный риск продиктован необходимостью дополнительных социально значимых расходов на уход за пожилым лицом. В российской науке права социального обеспечения М.О. Буянова предлагает заимствовать зарубежный опыт и ввести у нас новый вид социального страхования - страхование социального обслуживания*(964).

Субъектами правоотношения по социальной помощи и социальному обслуживанию выступают, с одной стороны, физическое лицо, нуждающееся в таковой, с другой - социальные службы. Социальная помощь оказывается всем физическим лицам независимо от возраста, дееспособности, гражданства и т.п. Социальная правоспособность возникает у лица с рождения и прекращается смертью. Лиц, не достигших 14 лет или признанных судом недееспособными, представляют их законные представители (ст. 9 Закона от 2 августа 1995 г. "О социальном обслуживании престарелых и инвалидов"). Таким образом, самостоятельное обращение за социальной помощью (социальная дееспособность) связано с возрастным критерием - достижением 14 лет - и волевым.

Другой стороной правоотношения выступают государственные и муниципальные органы социальной защиты населения, учреждения социального обслуживания (государственные и негосударственные) или предприятия, организации, где трудится гражданин. Специализированные учреждения социального обслуживания подразделяются на два вида. Государственные и муниципальные службы финансируются из государственных и местных бюджетов. Частные социальные службы учреждаются либо в форме юридических лиц, либо в форме индивидуальной предпринимательской деятельности. И в том и в другом случае их деятельность осуществляется на основе лицензии, выданной органами исполнительной власти субъекта РФ. Для социальных служб характерна специализация социального обслуживания по кругу лиц-клиентов (территориальные центры социальной помощи семье и детям, специальные дома для одиноких престарелых и др.), а также видам социальных услуг (социальное обслуживание в стационарах, на дому, центры экстренной психологической помощи по телефону и др.)

Предприятия, организации всех организационно-правовых форм также вправе оказывать социальную, чаще материальную, помощь своим работникам, в том числе и бывшим - пенсионерам, как на основании коллективного договора, так и "по доброй воле" работодателя. В советский период многие предприятия, особенно крупные, имели довольно развернутую социальную инфраструктуру: детские дошкольные учреждения, пионерские лагеря, дома отдыха, профилактории с медицинским обслуживанием и т.п. Глубокий экономический распад и обвальная приватизация привели к свертыванию этих структур, они

в лучшем случае передавались на баланс местных органов исполнительной власти (муниципалитетов), но чаще закрывались, а помещения сдавались в аренду или продавались. Только подъем экономики создает условия работодателям возродить утраченную социальную инфраструктуру предприятий при содействии и стимулировании этого процесса со стороны государства.

Содержание правоотношений по социальной помощи и социальному обслуживанию раскрывается через права и обязанности сторон, а именно: право физического лица претендовать на определенный вид социальной помощи и обязанность социальной службы ее предоставить на основании закона или договора. На основании закона социальная помощь предоставляется государственными (муниципальными) социальными службами тем категориям лиц, которые прямо указаны в законе. Такая социальная помощь предоставляется бесплатно в объеме регионального стандарта (минимума) социальных услуг. Так, в соответствии с Федеральным законом "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" (1995 г.) бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб в объемах, определенных государственными стандартами социального обслуживания, предоставляется:

1) гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, - если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта РФ, в котором они проживают;

2) гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;

3) несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Согласно Закону РФ "О социальной защите инвалидов" (1995 г.) лицам, официально признанным инвалидами, гарантируется перечень реабилитационных услуг и социальных льгот на бесплатной основе в пределах федерального перечня реабилитационных мероприятий инвалидов.

Напротив, на договорных началах социальное обслуживание предоставляется за плату в двух случаях. Во-первых, любое социальное обслуживание в частных социальных службах является платным. Во-вторых, в государственных и муниципальных социальных службах на договорной платной основе обеспечивается социальное обслуживание двум категориям лиц: тем, чем среднедушевой доход превышает установленный региональный прожиточный минимум, и лицам, получающим социальные услуги сверх региональной базовой программы.

Платные услуги в государственной системе социальных служб оказываются в порядке, установленном органами государственной власти субъектов РФ. В этой части их социально-обеспечительный, публичный характер очевиден. Эти правоотношения являются по своей природе социально-обеспечительными, а не гражданско-правовыми. Условия и порядок оплаты социальных услуг в социальных службах иных форм собственности устанавливаются ими самостоятельно. Между тем, к этим услугам предъявляются требования к качеству в соответствии с региональными социальными стандартами. В законах субъектов РФ о социальном обслуживании населения довольно часто встречаются положения о том, что требования, установленные государственными стандартами социального обслуживания, являются обязательными для социальных служб независимо от формы собственности. Так, согласно Федеральному закону "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" (1995 г.) контроль за деятельностью по предоставлению социальных услуг в негосударственном секторе социального обслуживания осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Таким образом, и в этом случае может идти речь о социально-обеспечительной природе рассматриваемых правоотношений.

Итак, по содержанию правоотношения по государственной социальной помощи и обслуживанию являются социально-алиментарными. Возмездный характер носят правоотношения по социальному обслуживанию на основе договора, предусматривающего частичную или полную оплату социальных услуг.

Названный подход к содержанию рассматриваемых правоотношений не разделяется рядом авторов. Так, Е.Е. Мачульская, по сути, отрицает социально-обязательственный

характер правоотношений по государственной социальной помощи. В частности, она пишет, что "если оказание социальной помощи производится адресно, то никакой обязанности по ее предоставлению на государственный орган не возлагается. Решение принимает территориальный или муниципальный орган социальной защиты по своему усмотрению после предварительной оценки уровня доходов и имущественного положения"*(965). Здесь, на наш взгляд, автор допускает необоснованную подмену понятий: "процедурные правоотношения" смешиваются с "материальными правоотношениями" по социальной помощи. В рамках процедурных правоотношений вопрос действительно решается о предоставлении социальной помощи по усмотрению органа социальной защиты. Но после принятого решения органа социальной защиты материальное правоотношение по предоставлению такой помощи носит социально-алиментарный характер. Как указывалось, решение органа социальной защиты населения является необходимым юридическим фактом в фактическом составе - основании возникновения материального правоотношения по социальной помощи и обслуживанию.

Объектами правоотношений по социальной помощи и обслуживанию в соответствии с действующим законодательством выступают:

материальная помощь: 1) в виде денежных социальных пособий; 2) в натуральной форме (продукты питания, одежда, средства санитарии, гигиены, специальные технические средства реабилитации инвалидов и др.); 3) в виде социальных субсидий (жилищные субсидии и др.) и 4) в виде социальных компенсаций;

социальное обслуживание на дому и в стационарных социальных учреждениях;

реабилитационные услуги (медико-социальные, по профессиональной и психологической реабилитации и др.);

консультационная помощь (педагогико-психологическая, социально-правовая и др.);

социальные льготы (оплата коммунальных услуг, льготный проезд на транспорте и т.д.).

Перечень видов социальной помощи и социального обслуживания, обязательных на всей территории России, устанавливается федеральным законодателем. К ведению субъектов РФ относятся определение размеров, условий и порядка назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам, а равно перечня гарантированных государством услуг по социальному обслуживанию, разработка и реализация государственных региональных программ социальной помощи и социального обслуживания. До внесения изменений в действующее законодательство в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ ("О монетизации льгот") государственные стандарты социального обслуживания устанавливались на федеральном уровне Правительством РФ. В настоящее время это прерогатива субъектов РФ.

Виды правоотношений по социальной помощи и обслуживанию. Критериями классификации могут быть перечисленные объекты правоотношений и порядок их предоставления (по закону и по договору). В последнем случае мы выделяем:

А. Правоотношения по государственной социальной помощи и социальному обслуживанию, которые характеризуются следующими признаками:

1) основанием их возникновения являются нуждаемость (бедность) и трудная жизненная ситуация, в которой находится лицо;

2) социальная помощь и обслуживание как объект правоотношения призваны обеспечить уровень жизни нуждающимся до определенного законом минимального уровня. Финансирование осуществляется за счет средств государственных и местных бюджетов, а перечень гарантированных социальных услуг предоставляется безвозмездно;

3) права и обязанности участников - государственных и муниципальных социальных служб, с одной стороны, и физического лица - с другой, носят социально-алиментарный характер, а указанные социальные службы обязаны предоставить социальную помощь и обслуживание на условиях и в порядке, предусмотренных законом.

Б. Договорные правоотношения по социальной помощи и социальному обслуживанию, которые отвечают следующим признакам:

1) субъектами названных отношений являются, с одной стороны, любые физические лица независимо от признака нуждаемости (бедности), с другой - не только государственные и муниципальные социальные службы, но и частные;

2) объектом правоотношения выступают социальные услуги и иные виды социального обслуживания, но их уровень не должен быть ниже установленных государственных стандартов качества социального обслуживания, но предоставляются они на платной основе (полностью или частично). Установлен государственный контроль за деятельностью по предоставлению услуг частными социальными службами вплоть до лишения их лицензии;

3) взаимные права и обязанности сторон определяются договором на условиях частичной или полной оплаты предоставляемых социальных услуг.

Таким образом, правоотношение по социальной помощи и социальному обслуживанию - это социально-обязательственное отношение, по которому одна сторона - физическое лицо вправе требовать от другой стороны - государственных (муниципальных) или частных социальных учреждений предоставления адресной социальной помощи и обслуживания в объеме и порядке, предусмотренных законом или договором.

8.8. Правоотношения по государственному социальному обеспечению

В основе этих правоотношений лежит публичное социально-обеспечительное одностороннее обязательство государства. Здесь, как правило, отсутствуют договорные механизмы, т.к. это безусловные обязательства государства в случаях, установленных законом. Между тем, и здесь возможны исключения. Так, на добровольных договорных началах может вводиться дополнительное пенсионное обеспечение работников бюджетной сферы. Например, Ханты-Мансийский негосударственный пенсионный фонд выступает в качестве уполномоченного НПФ Правительства Ханты-Мансийского автономного округа по реализации регионального закона "О дополнительном пенсионном обеспечении работников бюджетной сферы Ханты-Мансийского автономного округа" (2003 г.). Названным законом предусматривается формирование накопительной части дополнительной пенсии за счет паритетного финансирования работниками бюджетной сферы и правительством автономного округа*(966).

На получение социального обеспечения в рассматриваемых правоотношениях не влияют наличие (отсутствие) страхового стажа, юридический факт - состояние "быть застрахованным", как это имеет место в социально-страховых отношениях. Однако в государственном пенсионном обеспечении юридически значим специальный трудовой стаж: стаж государственной, муниципальной службы, выслуга лет военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, прокурорско-следственных работников и других приравненных к ним категорий.

Не имеет юридического значения по общему правилу и факт нуждаемости (бедности) лица, трудной жизненной ситуации, которые являются основанием возникновения правоотношений по социальной помощи и социальному обслуживанию.

Рассматриваемые правоотношения можно классифицировать на правоотношения:

1) по государственному пенсионному обеспечению (государственные пенсии за выслугу лет, социальные пенсии, пожизненное содержание судей, обеспечение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; пенсионное обеспечение граждан, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф, и др.);

2) по предоставлению государственных пособий (выплат), компенсирующих социально значимые расходы граждан (единовременные государственные пособия при рождении ребенка, государственный сертификат на материнский капитал; государственное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; пособия детям-сиротам; пособие на погребение; компенсации по уходу за нетрудоспособными гражданами*(967), единовременное пособие на обзаведение имуществом первой необходимости военнослужащим и др.);

3) по предоставлению государственных пособий, социальных услуг, льгот, компенсирующих причинение вреда жизни и здоровью лица (единовременные пособия гражданам, привлеченным для борьбы с терроризмом и пострадавшим в результате террористической акции*(968); гражданам, пострадавшим от поствакцинального осложнения*(969), медицинским работникам, заразившимся ВИЧ*(970), и др.);

4) по предоставлению государственных выплат и социальных услуг и льгот лицам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед государством и обществом*(971);

5) по государственному обеспечению безработных;

6) по государственной медицинской помощи.

В особых пояснениях нуждаются два последних из перечисленных видов правоотношений по государственному социальному обеспечению. В рамках правоотношений по государственной медицинской помощи реализуется конституционное право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая оказывается бесплатно в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ст. 41 Конституции РФ.) Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи определяется в соответствии с Программой государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью, утверждаемой постановлением Правительства РФ. В рамках данной Программы бесплатно должна предоставляться скорая медицинская помощь, амбулаторно-поликлиническая помощь и стационарная помощь, включая лекарственное обеспечение при оказании скорой помощи и при помещении в стационар. Финансируется медицинская помощь за счет средств как государственных бюджетов (федерального, субъектов РФ), так и обязательного медицинского страхования. Более того, по действующему законодательству неработающее население обеспечивается медицинской помощью и в рамках социально-страховых отношений, т.к. органы исполнительной власти субъектов РФ выступают страхователями. Однако названные отношения по своей природе не должны носить страхового характера, это правоотношения по государственному медицинскому обеспечению.

Правоотношения по государственному обеспечению безработных, наоборот, по своей природе должны быть социально-страховыми. Первоначально, так оно и было. В соответствии с Законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" социальное страхование безработных осуществлялось за счет средств Государственного фонда занятости населения РФ. Более того, Федеральный закон "Об основах обязательного социального страхования" до сих пор рассматривает признание гражданина безработным как вид социального страхового риска, а пособие по безработице - как вид социального страхового обеспечения. Однако с 1 января 2001 г. названный фонд был упразднен и социальное обеспечение безработных стало осуществляться в форме государственного социального обеспечения, финансируемого за счет средств бюджетной системы. Вместе с тем при выплате пособия по безработице учитывается наличие страхового стажа. Действующее законодательство разграничивает безработных на две категории. Первую категорию составляют лица, которые в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего времени. При этом размер пособия исчисляется исходя из среднемесячного заработка, который эти лица утратили, потеряв работу (в первые три месяца - 75% заработка, в следующие четыре - 60%, в дальнейшем (до момента трудоустройства или до истечения срока первого периода выплаты пособия) - 45%, но не ниже минимального размера пособия. Кроме того, продолжительность выплаты пособия по безработице увеличивается за каждый год работы, превышающий страховой стаж (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) на две календарные недели. Такое правовое регулирование социального обеспечения характерно для социально-страховых отношений. Ко второй категории безработных относятся все остальные лица, не имеющие необходимого страхового стажа. В отношении этих лиц имеет место государственное социальное обеспечение.

Следует отметить, что в странах Восточной Европы (бывшего социалистического лагеря) законодательно установлено финансирование специальных фондов занятости (выплаты пособий по безработице) за счет страховых взносов как работодателей, так и работников (Болгария, Венгрия, Румыния, Чехия).

Кроме того, по уровням правового регулирования можно выделить правоотношения по государственному социальному обеспечению за счет средств федерального бюджета (федеральный уровень), бюджетов субъектов РФ (региональный) и местных бюджетов (муниципальный уровень). Так, например, на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления принимаются законы и иные нормативные правовые акты о социальной поддержке многодетных семей, предусматривающие следующие меры: скидки при оплате коммунальных услуг, бесплатное обеспечение детей из многодетных семей до достижения ими возраста 6 лет лекарствами, приобретаемыми по рецептам врачей; бесплатное посещение учреждений культуры, находящихся в государственной собственности субъекта

РФ, и др.; законы о поддержке одаренных детей, устанавливающие выплату ежегодных стипендий и премий, издание публикаций творческих работ одаренных детей и др.; законы о губернаторских дополнительных пособиях на случай рождения ребенка, на дополнительное питание беременным женщинам, о ежегодных выплатах гражданам, проживающим на территории муниципального образования, награжденных знаком "Почетный донор России" и т.д.

Правоотношения по государственному социальному обеспечению - это публичные односторонние обязательственные отношения, по которому одна сторона - физическое лицо вправе требовать государственного обеспечения в объеме, предусмотренном законом, а другая сторона - государство в лице своих органов обязана в безусловном порядке его предоставить.

8.9. Право на социальное обеспечение в системе прав человека

Право человека - важнейшее звено философского понимания права: комплекс разноотраслевых элементов.
С.С. Алексеев

Конституция РФ (ст. 2) провозгласила: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". В отечественной науке проведено достаточно много исследований, посвященных как правам человека в целом, так и социальным правам в частности*(972). Между тем, право на социальное обеспечение как относительно обособленный феномен в системе прав человека, безусловно, заслуживает специального исследования. Не претендуя на всестороннее исследование, остановимся на общих методологических подходах в определении природы права на социальное обеспечение.

Во-первых, к содержанию социальных прав необходимо подходить конкретно-исторически. Современное право на социальное обеспечение, зафиксированное в международно-правовых документах, конституциях и законодательстве экономически развитых государств, - результат длительного исторического становления и развития прав человека.

Во-вторых, в становлении права на социальное обеспечение огромную роль сыграло его идеологическое и доктринальное обоснование - учение о естественных и прирожденных правах человека (учение о праве человека на достойное существование) и юридико-позитивистское учение о правах человека. Напомним, что в теории права общепринятой считается концепция "поколений" прав человека. Первым поколением прав человека признаются те традиционные либеральные ценности свободы и равенства, которые были сформулированы в ходе буржуазных революций. Имеются в виду личные (гражданские) и политические права как основные естественные и неотчуждаемые права человека. Эти права не зависят от государства, правовое государство обязано их обеспечить, воплощая в законодательстве. Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического положения, повышение культурного статуса (так называемые позитивные права), для реализации которых требуется целенаправленная деятельность государства по обеспечению указанных прав. Речь идет о социальных, экономических и культурных правах. Сама идея социальных прав связана с идеей социального государства. Третье поколение прав человека стало формироваться после Второй мировой войны и связано с правом народов на мир, безопасную окружающую среду, международный информационный порядок и т.д.

В-третьих, право на социальное обеспечение - это сложное по своей природе право, которое сформировалось как самостоятельный правовой феномен на пересечении публичных (административное право), частных (гражданское право) отраслей права и генетически связано с административным и трудовым правом. Право на социальное обеспечение представляет собой дихотомию публичных и частных начал и реализуется в рамках двух основных организационно-правовых форм: социального страхования и социальной помощи (обслуживания), каждая из которых характеризуется сочетанием

обязательных (государственных) и добровольных (договорных) систем. При этом "основная нагрузка" приходится на публичную составляющую в структуре права на социальное обеспечение. Рассмотрим заявленные тезисы по порядку.

Предпосылки формирования права на социальное обеспечение. Право в сословном (или кастовом) обществе основано на правовом неравенстве членов общества. По формационной периодизации это право периодов рабовладельческой и феодальной общественно-экономических формаций. Этот этап охватывает эпохи Древнего мира, Средних веков и части Нового времени. Нормативные акты о социальном обеспечении отражали различное правовое положение каждого сословия (касты). Сословно-кастовые общества имели иерархическое строение: различались высшие, менее высокие по социальному положению, низшие, непривилегированные, наконец, бесправные сословия; у каждого из них был особый правовой статус. Право сословного общества закрепляло иерархическую социальную структуру общества, где каждое сословие было привязано к определенной сфере общественного труда. Здесь речь идет о праве-привилегии увечных воинов на государственное обеспечение; об общинной взаимопомощи крестьян, о цеховом страховании ремесленников; репрессивном законодательстве, направленном против нищих и бродяг, и др. Для сословно-кастовых обществ была характерна тесная связь религии и права.

Правовое регулирование социального обеспечения в эти периоды прошло несколько фаз*(973). В примитивном обществе право бедного на поддержку обосновывалось каузально. Это право вытекало из принадлежности к конкретной социальной группе. Средневековая община, цех считали своей обязанностью заботу об обедневших сочленах. На тех же основаниях осуществляли заботу о бедных церковные приходы. При каузальном обосновании права на социальную помощь человек рассматривается как продукт среды, которая и несет ответственность за его бедственное положение, и на этой основе строится право требования помощи, обращенное к общине, цеху, приходу.

Как уже указывалось, первоначально обеспечение неимущих (стариков, вдов, детей-сирот, нетрудоспособных, а затем в некоторой части безработных и многодетных семей) выражалось в следующих формах. Во-первых, это право-привилегия для бывших воинов и представителей привилегированных сословий, во-вторых, церковная благотворительность, в-третьих, частная благотворительность, доминировавшая над церковной с XVIII в., в-четвертых, формы социальной солидарности и коллективной взаимопомощи (цеховой, общинной и др.).

К концу Средневековья, когда общины и приходы уже не справлялись с функцией вспомоществования, под напором возрастающих требований пауперов всю систему призрения пришлось строить на иных принципах. Изменилось и обоснование права бедного на призрение. Оно стало телеологическим, где нуждающийся бедный лишь средство, а цель системы призрения - обеспечить защиту общества. Такое положение сохранялась вплоть до начала XX в. Как уже отмечалось ранее, И.А. Покровский обратил внимание на парадоксальную ситуацию, когда практически единодушно признается обязанность государства призревать бедных и обеспечивать социально незащищенные слои населения. В то же время учеными и политиками почти так же единодушно отрицается корреспондирующее этой обязанности право частного лица на помощь со стороны государства. В соответствии с этим у государства есть обязанность "спасать от голодной смерти", но у отдельного лица нет права "быть спасенным от голодной смерти". И.А. Покровский в этой связи провел параллель с юридической защитой животных, мучить которых не разрешается из соображений "общественного блага". Отсюда отношение к государственной обязанности по социальному обеспечению как к государственной благотворительности и определение размеров социальных ассигнований не из действительных нужд, а из состояния финансов. Все это делает возможность смерти отдельного лица от голода не только фактически, но и юридически вполне мыслимой*(974).

Как писал А.Ю. Вегнер, целью общественного призрения здесь выступает благо социального целого, о бедном заботятся лишь для того, чтобы он не перешел в ряды активно вредных врагов общества. Государство обязано призревать бедных, но этому отнюдь не всегда соответствует право отдельного нуждающегося на призрение*(975). Государство может делегировать часть своих функций уже существующим организациям - церковным приходам, земствам. Государственная помощь также осуществлялась, но носила чаще всего бессистемный и эпизодический характер. Напомним, что государственные мероприятия

против бедности в XV-XVII вв. имели в значительной части репрессивный характер (уголовное преследование бродяжничества и др.).

Другим способом призрения является предоставление заботы о бедных частной благотворительности, недостаточность которой была очевидна.

Начало кризиса сословного общества в Западной и Центральной Европе восходит к XV-XVI вв., в России - значительно позднее. Реформация, Просвещение, революционные события в Нидерландах, Англии, Франции и других странах открыли новую страницу в истории права (билли о правах в Англии, США; Декларация прав человека и гражданина (Франция)).

XIX - начало XX вв.: становление и развитие права на социальное обеспечение. На смену сословному обществу приходит гражданское общество, основанное на юридическом равенстве членов буржуазного общества. Г. Гегель в работе "Философия права" отмечал, что правовыми основами гражданского общества являются равенство людей как субъектов права, их юридическая свобода, индивидуальная частная собственность, незыблемость договоров, охрана права от нарушений, авторитетный суд*(976). Законодательное признание юридического равенства людей на основе наделения их правами и свободами - один из основных признаков права в гражданском обществе. Само гражданское общество возникает в процессе и в результате отделения общества от государства. Право разделилось на два лагеря: публичное право, которое регулировало деятельность государства, его должностных лиц (государство - публичная власть, сфера общих интересов), и частное право, которое регулирует сферу отношений между индивидами (общество - сфера индивидуальных свобод, частных интересов). Провозглашенные свобода и юридическое равенство членов гражданского общества, защита частной собственности привели к расцвету индивидуализма. Отделение общества от государства поставило ряд острых социальных проблем. Одна из них - социальная защита бедных, неимущих и больных членов общества. Г. Гегель по этому поводу ставил вопрос о фактическом нахождении большой массы людей ниже известного уровня существования, что ведет "к потере чувства права" и способствует появлению "черни". Социальная защита, впрочем, виделась немецкому философу весьма своеобразно. Он писал, что "при чрезмерном богатстве гражданское общество недостаточно богато, т.е. не обладает достаточным собственным достоянием, чтобы препятствовать возникновению переизбытка бедности". Не худшим вариантом борьбы с бедностью он считал "представить бедных их судьбе и дать им возможность открыто нищенствовать"*(977).

Формирование и развитие гражданского общества заняли несколько веков, прошли ряд стадий: от правового государства к социальному государству. По мнению многих ученых, этот процесс незавершен и продолжается до сих пор. На рубеже XVIII-XIX вв. получила развитие идея правового государства, хотя истоки этой теории мы находим в древности (Аристотель, Платон, Цицерон и др.). Сам термин "правовое государство" появился в немецкой литературе в первой трети XIX в. (К.Т. Велькер, Р. фон Моль и др.). Р. фон Моль, один из отцов основателей полицейского права утверждал, что, с одной стороны, свобода гражданина является основанием юридического государства. Гражданин может и должен свободно развиваться по всем направлениям, которые допускают преследование разумной цели и не клонятся к общественному вреду. Но, с другой стороны, возникает немало случаев, когда гражданин не может собственными силами устранить трудные жизненные обстоятельства, и здесь необходимо вспомоществование со стороны государства. Р. фон Моль считал, что полицейская деятельность государства по отношению к населению включает его заботу о том, чтобы существующие граждане не впали в болезни, не умирали прежде времени по причинам, которые оно должно было устранить. Призрение государством бедных не является аксиомой. В каждом случае, по мнению названного автора, следует выяснить, является ли и насколько устранение бедности необходимостью и превышает ли оно и насколько необходимые для этого силы частных лиц*(978).

Основу правового государства составляют разделение властей, признание и гарантирование прав и свобод человека, провозглашение демократических основ правосудия. Легализацию получают не только гражданские права (равенство, свобода, собственность, защита прав личности), но и социальные права (право на труд, на образование, материальное содержание нетрудоспособных, на медицинскую помощь). Значительное место в правовых системах развитых стран XX в. занимает социальное законодательство. Таким образом, в правовом государстве гражданин вправе требовать от

государства социального вспомоществования, он наделен публичным субъективным правом на социальное обеспечение как член общества. Это право не является милостью со стороны государства, а предоставлено ему законом. Однако, продолжая словами Р. фон Моля, государственное вспомоществование должно оказываться только в тех случаях, когда внешнее препятствие не может быть преодолено усилиями самого лица. Излишнее вспомоществование со стороны государства приводит к тому, что граждане отвыкают от труда и собственной предприимчивости*(979).

Первые позитивные сдвиги на законодательном уровне по созданию государственной системы социального обеспечения произошли в Англии, на что мы уже неоднократно обращали внимание. По этому же пути пошли и другие страны. В большинстве государств средства на призрение бедных отчислялись из государственных или местных бюджетов. В этот период право бедного на призрение (вспомоществование) рассматривалось как требование, обращенное государству. При этом для установления размеров социальной помощи был определен критерий "социального минимума". Как уже упоминалось, английское законодательство о бедных (1834 г.) предусматривало как основание приема бедного в работный дом доказательства его изнурения нищетой. Сторонники крайнего либерализма (манчестерцы) ввели систему призрения, согласно которой достаточно было давать бедным столько, чтобы только их спасти от голодной смерти.

С начала XIX в. широкое развитие получили рабочие товарищества самопомощи и взаимопомощи. Частично они выполняли потребительские цели, прежде всего обеспечение рабочих жильем и снабжение продуктами. Но начали появляться и страховые кассы (на случай болезни, инвалидности), которые строились на гражданско-правовых началах*(980). Это - частно-капиталистическое коммерческое страхование. Оно построено на "лечении язв строя" путем взаимопомощи, но в соответствии с взносами, развивая в каждой личности стремление к самообеспечению, где каждый заботится о себе и откладывает средства на "черный день". Практически все страны начали с системы добровольного социального страхования. Но в силу его ограниченности многие государства вынуждены были перейти либо на обязательное социальное страхование (Германия, Франция, Италии и др.), либо на государственное пенсионирование (обеспечение) (англосаксонские страны).

Наряду с коммерческим страхованием появляется государственное социальное страхование. По оценке современников О. Бисмарка, его германское страхование рабочих - типичное "классовое" законодательство, это уступка Бисмарка, которой он надеялся удержать рост социал-демократии. В большинстве развитых стран принимаются специальные законы, регламентирующие деятельность касс рабочей взаимопомощи.

В России этот процесс шел с некоторым опозданием по сравнению с западным опытом. Российское законодательство о социальном обеспечении до второй половины XIX в. связано с отдельными, фрагментарными актами*(981).

Таким образом, начиная с 30-х гг. XIX в. создаются государственные структуры, осуществляющие функции призрения. В самом конце XIX в. появляется государственное пенсионное обеспечение по старости, а в отдельных странах и по инвалидности. Кассы рабочей взаимопомощи (страховые кассы) с середины XIX в. были введены в законодательное поле, но остались, по сути, органами рабочей взаимопомощи при незначительном участии работодателей. Таким образом, социальное обеспечение в конце XIX - начале XX вв. строилось по двум основным направлениям: социальная помощь за государственный счет отдельным категориям населения и социальное страхование (обязательное и добровольное). Социальное законодательство представляло собой неразрывную смесь частных и публичных начал в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений. Капиталистический способ производства стал основой для возникновения не только трудовых прав, но и права на социальное обеспечение как структурно-сложного права, реализация которого основана на принципах, сочетании государственной социальной помощи и социального страхования.

Доктринальное обоснование права на социальное обеспечение обусловливалось единством и борьбой двух основных учений о правах человека: естественно-правовом и позитивистском. Теория естественного права постулировала право на существование. Таким образом, право на социальное обеспечение генетически вытекало из права на существование. Кроме того, зарождение и становление права на социальное обеспечение стали одним из факторов, в значительной степени объединяющих, сближающих названные

учения естественного права и правового позитивизма. Тому пример учение немецкого юриста Г. Еллинека, который выступал за активную роль государства в социальной сфере, предложив разделить субъективные права на частные субъективные и публичные субъективные. Последние включали право на положительные услуги со стороны государства, что подводило основу под активную роль государства в обеспечении и защите прав человека, в том числе социальных*(982).

Таким образом, XIX в. и начало XX в - это время формирования, становления и легализации права на социальное обеспечение, которое было основано на публично-частной дихотомии и тесно связано также с основными вопросами философии государства и права, особенно с идеями естественного права и правового позитивизма. Доктринальное обоснование социальных прав не предполагало дистанцирования, противопоставления названных учений о правах человека.

В правовом государстве господствующим направлением общественно-политической мысли становятся либерализм, защита гражданских свобод, свободы частной инициативы, предпринимательства, свободы слова, совести, печати. Особенно настойчиво либерализм отстаивал невмешательство государство в экономическую жизнь. Государство согласно этой концепции должно лишь обеспечить безопасность личности, частной собственности, охранять общество, основанное на гражданской свободе. Либеральные лозунги о защите общества и личности от государственной власти фактически означали "нейтральность" государства, роль "ночного сторожа" в борьбе наемных работников и работодателей, имущих классов и бедных, нищих.

XX в.: право на социальное обеспечение в системе прав человека. XX в., особенно его первая половина, - век противостояния труда и капитала. Это предопределило постановку вопроса о взаимоотношениях государства и человека плоскости формирования не только в правового, но и социального государства. В конце XIX - начале XX в. возникает понятие "социальная государственность". Родилось новое, "позитивное" понимание свободы, означающее обязанность государства обеспечить социально ориентированную политику, политику "выравнивания социального неравенства". Уже указывалось, что "положительное" понимание свободы, по мнению П.И. Новгородцев, представляло переворот понятий, который знаменует новую стадию в развитии правового государства, трансформацию идеи свободы под влиянием идеи равенства*(983). Право на призрение (социальную помощь) и социальное страхование рассматривается не только как субъективное публичное право, право-требование социальной помощи, обращенное к государству, но и как социальное право на известный социальный минимум достойного человека существования.

Таким образом, XX в. - это век обоснования концепция социального государства. Это не антипод правового государства, а его новое наполнение. Этому этапу соответствует новый исторический тип права - социальное право, "сохраняющее общечеловеческие ценности равного права, но преодолевающее формализм буржуазного права при помощи общегосударственной системы гарантий, особенно же льгот и правовых преимуществ для социально обездоленных слоев общества"*(984). Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека - это закрепленная в конституциях многих развитых стран обязанность государства. Право на социальное обеспечение приобретает "новые краски". Это - право каждого гражданина при наступлении старости, болезни, инвалидности, безработицы и иных тяжелых социальных обстоятельств требовать от государства социального вспомоществования, равного по размеру социальному минимуму, обеспечивающему достойное существование.

В XX в. развитие права на социальное обеспечение шло в русле двух основных направлений, векторов развития. Во-первых, до середины XX в. в странах Запада возрастала роль государства в обеспечении прав каждого на социальное обеспечение, а также обогащалось его содержание, повышался уровень юридических гарантий. Дальнейшее развитие промышленного производства повлекло расширение права на социальное обеспечение, но в ключе главенствующей роли материальных ценностей (приоритет экономического человека). Со второй половины XX в. роль государства в регулировании права на социальное обеспечение получила новое наполнение, новую "окраску", т.е. государство выступило в роли социального партнера. Механизм социального партнерства не исключает государства из регулирования социально-обеспечительных отношений, а лишь усложняет его роль: из прямого вмешательства она трансформировалась в партнерские

отношения с представителями работников и работодателей. Как уже отмечалось, большой вклад в теоретическое обоснование этой идеи внесли теоретики школы "солидаризма". Л. Дюги и его последователи разработали теорию социализации собственности, социальной солидарности и позитивных функций государства как системы общественных служб.

Таким образом, XX в. стал столетием формирования и укрепления правовых, социальных государств. Между тем, идея социального государства, связанная со "вторым поколением" прав человека, не имеет однозначной оценки. Так, С.С. Алексеев выражает тревогу в связи с возможными общественными деформациями, обусловленными усилением роли государства в решении социальных вопросов, его деятельности в экономике и сфере распределения. Он, в частности, считает, что усиление государства в экономико-распределительных отношениях "неизбежно сопряжено с ужесточением и расширением властно-императивных начал, доминированием публично-властного, "чиновничьего" управления по исконно экономическим делам". Идея социального государства, по мнению ученого, "входит в противоречие с требованиями свободной конкурентной рыночной экономики, демократической государственности"*(985). Между тем, на наш взгляд, речь должна идти лишь о пределах такого государственного вмешательства, а не об отказе от идеи социального государства. И сегодня звучит вполне справедливо утверждение известного английского философа и экономиста Дж. С. Милля (1806-1873) о том, что общество обязано потерпевшим от недостатков современного социального строя гарантировать известный социальный минимум достойного человеческого существования.

Кроме того в XX в. был создан усилиями МОТ, ООН, региональными организациями государств (Совет Европы, СНГ и др.), по сути, модельный Кодекс международных стандартов социальных прав. Не претендуя на исчерпывающую характеристику этих стандартов, назовем принципиальные положения, которые, на наш взгляд, определяют их основу:

право на социальное обеспечение как порождение естественного права на существование являются неотъемлемым и неотчуждаемым;

соблюдение и защита права человека на социальное обеспечение - это обязанность государства. В этой связи публичная компонента (составляющая) права на социальное обеспечение является доминирующей, ведущей.

Генезис отечественного социального законодательства, его развитие на первых своих шагах шли в рамках общецивилизационной тенденции. При этом отставание от Запада, как отмечалось выше, составляло в целом до полувека. В начале XX в. Советская Россия избирает свой особый путь разрешения противоречия между трудом и капиталом, основанный на теории марксизма-ленинизма. Доктринальным обоснованием права на социальное обеспечение в условиях централизованного государственного регулирования советского типа стала, по сути, юридико-позитивистская теория прав человека. Советское право социального обеспечения сформировалось исключительно как публичная отрасль права, имело однородный предмет и метод правового регулирования, единые принципы государственной системы социального обеспечения, системы государственного уравнительного распределения. В советский период социальная сфера находилась под жестким государственным контролем. Основной функцией социалистического права являлось регулирование меры труда и меры потребления. Не случайно У. Черчилль называл модель социально-экономического устройства в СССР "распределительным социализмом".

Таким образом, Россия начиная с 1917 г. прошла длинный путь по вытеснению частного права и замене его правом публичным, которое стало практически всеобъемлющим. Ограничение сферы частного права означало ограничение прав и свобод граждан. В последнее десятилетие на рубеже веков Россия динамично двинулась в обратном направлении к восстановлению частного права*(986).

В начале XXI в. развитие права на социальное обеспечение в России выходит на новый качественный уровень. Изменения в социально-экономической системе российского общества, связанные с процессами "разгосударствления" и приватизации, диктуют и трансформацию структуры отрасли права социального обеспечения. На наш взгляд, эти объективные изменения можно свести к двум основным направлениям. Во-первых, наблюдаются существенное усложнение системы правового регулирования социально-обеспечительных отношений и специализация отдельных составляющих отрасли как относительно автономных правовых образований. Эта специализация связана с

организационно-правовыми формами социального обеспечения: социальное страхование, социальная помощь, последняя включает и медицинскую, и лекарственную помощь, социальное обслуживание и др. Свершившимся фактом является переход от единой государственной системы социального обеспечения к двум ее основным названным организационно-правовым формам.

Во-вторых, расширяется предмет отрасли за счет социально-обеспечительных отношений, вытекающих из договоров на социальное обеспечение. Структурные изменения в предмете отрасли неизбежно предопределяют изменения и в методе правового регулирования. Современное право социального обеспечения является отраслью права, основанной на единстве публичных и частных начал.

XXI век: парадигмы развития права на социальное обеспечение. На развитие прав человека на социальное обеспечение на рубеже тысячелетий решающее воздействие оказывают два общепланетарных процесса: техническая революция в сочетании с ускоренной социальной эволюцией, результатом взаимодействия которых стали формирование постиндустриального общества и неразрывно связанный с ними процесс глобализации.

Ведущая тенденция в развитии социальных прав, на наш взгляд, связана с определением их места в системе прав человека информационного общества. Как уже отмечалось, социальные права относятся ко второму поколению прав человека.

В системе прав человека, определенных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 6-13) социальные права занимают доминирующее место. Речь также идет о целом ряде Конвенций МОТ: N 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952 г.), N 121 о пособиях в случаях производственного травматизма (1964 г.), N 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (1967 г.), N 130 о медицинской помощи и пособиях по болезни (1969 г.) и др. Отличительной особенностью права на социальное обеспечение является зависимость его реализации от состояния экономики и ресурсов государства. В этой связи не случайны в международно-правовых актах о труде оценочные формулировки "удовлетворительное существование, достойная жизнь" и др. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах особо подчеркивается, что эти права должны обеспечиваться постепенно и в "максимальных пределах имеющихся ресурсов" (ст. 2). Некоторые ученые относят к неотъемлемым естественным правам человека только политические и гражданские права, социальные права не признают таковыми, поскольку они зависят от переменных величин - уровня развития экономики, социальной сферы, культуры общества, политики государства. Так, С.С. Алексеев предлагает понизить второе поколение прав человека до "прав гражданина данного государства"*(987). Но такой подход у нас вызывает ряд возражений. Социальные права должны не только осуществляться в зависимости от экономического положения страны, но и соответствовать ему. На возможном экономически обоснованном уровне эти права должны быть гарантированы человеку. Это касается обязательного установления любым государством при любых экономических и политических условиях минимальных границ социальных прав, которые обеспечиваются государственной защитой. Как указывалось в названном Международном пакте, "идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами".

Здесь мы имеем дело с "глобализацией прав человека". Безусловно, прав в этой части С.С. Алексеев, отмечающий, что права человека еще в большей мере утверждаются в качестве института, возвышающегося над государством в целом (при том теперь и на уровне всего мирового сообщества)*(988). Права человека как наднациональное образование играют решающую роль в формировании мирового правопорядка вслед за международными судами.

Другое направление в дальнейшем развитии социальных прав в XXI в. связано со смещением акцентов с "экономического" человека на личность, ее личные блага. Ценностные приоритеты прав человека все больше перемещаются из сферы экономической и физической безопасности человека в сферу субъективного самочувствия и качества жизни. В этой связи право на социальное обеспечение обогащается новыми правомочиями

личностного характера. Тому свидетельство - новеллы российского социального законодательства. Иными словами, речь идет не только об оказании материальной помощи нуждающимся лицам, но и о создании условий по их адаптации, реабилитации, интеграции в общество. Например, это право инвалидов на профессиональную ориентацию, обучение, образование, производственную адаптацию, социокультурную и социально-бытовую адаптацию*(989). В отношении граждан старших возрастных групп при обслуживании их в геронтологических центрах предусматривается их размещение с учетом психологической совместимости, проведение мероприятий по развитию социального туризма и отдыха и др.*(990). В Европейской социальной хартии 1961 г. (в ред. 1996 г.) также содержится "широкий" подход к определению социальных прав и социальной защиты. Под ней подразумевается не только система защиты граждан от социальных рисков (безработица, болезнь, старость, потеря кормильца), но и обеспечение жизнедеятельности граждан в широком смысле, включая и социальную интеграцию, получение образования, охрану здоровья, обеспечение жильем, оказание социального обслуживания*(991). В Принципах ООН в отношении пожилых людей (1991 г.) особо подчеркивается, что государства должны включать в свои национальные программы вопросы обеспечения участия пожилых лиц в жизни общества, защиты их достоинства и обеспечения реализации внутреннего потенциала.

Следующая тенденция в развитии социальных прав связана с определением оптимального сочетания нормативного (публичного) и договорного (частного) правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Современная система социальной защиты населения, как отмечалось, объединяет три основные формы социального обеспечения (социальное страхование, государственное социальное обеспечение и социальная помощь, включая социальное обслуживание). В основе первой лежат принципы социального партнерства (трипартизма или бипартизма). Вторая основана на принципах государственного обеспечения определенных категорий лиц. Третья - на социальной справедливости и солидарной ответственности общества, предоставления государственной социальной помощи всем нуждающимся лицам. Каждая из названных организационно-правовых форм социального обеспечения в свою очередь характеризуется единством публичных и частных начал, сочетанием обязательных и договорных добровольных систем социального страхования и социальной помощи. Добровольное договорное социальное обеспечение, основанное на принципе индивидуальной социальной ответственности и предусмотрительности, является необходимым дополнением обязательного социального обеспечения. Оно не должно выводится за пределы названных организационно-правовых форм социального обеспечения. Каждое государство с учетом уровня социально-экономического развития, национальных приоритетов устанавливает в социальном законодательстве взаимодействие таких форм социального обеспечения, соотношение обязательных и добровольных социальных систем*(992).

Правовое и социальное государство имеет три компоненты: гуманитарно-правовую (права и свободы человека и гражданина), нормативно-правовую (позитивное право) и институционально-правовую (система разделения властей). При этом, как отмечалось, права и свободы человека по Конституции РФ составляют высшую ценность. Однако, по справедливому замечанию С.С. Алексеева, наша Конституция, по сути, основное и ведущее место отводит юридическим механизмам государственной власти. В этой связи, по его мнению, необходимо двигаться в направлении углубления и развития гуманистического права, в юридическом возвышении прав человека. Речь идет о таком построении позитивного права, когда путем целенаправленного законодательства категории субъективных прав человека будет подчинен весь основной нормативный материал национальной правовой системы*(993).

Глава 9. Международное право социального обеспечения

Международные стандарты - это международно признанный минимум социальных прав и гарантий.

И.Я. Киселев

9.1. Общая характеристика международного права социального обеспечения

В XXI век международное сообщество вступило с международным кодексом социальной защиты. По сути, международными усилиями создан свод международных социальных стандартов в сфере труда и социального обеспечения. Как справедливо писал И.Я. Киселев, международные стандарты труда - это нормативная субстанция международного трудового права, одно из достижений современной цивилизации, отразившее результаты согласованной деятельности государств по внесению в рыночную экономику социальных ценностей. Содержание этих стандартов представляет собой концентрированное выражение опыта многих стран, плод тщательного отбора наиболее ценных и значимых норм национальных систем права*(994). В полном объеме это утверждение справедливо и в отношении международных стандартов права социального обеспечения. Остановимся на основных характеристиках международного права социального обеспечения.

1. Источниками международно-правового регулирования социально-обеспечительных отношений являются, прежде всего, акты Организации Объединенных Наций (ООН) и Международной организации труда (МОТ), действующие во всемирном масштабе, акты принятые региональными организациями государств, и двусторонние международные договоры. Таким образом, международное право социального обеспечения - это многоуровневое правовое явление.

2. Согласно Конституции РФ (ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Более того, в Конституции РФ (ст. 46) закреплено право каждого в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Таким образом, названные нормы международного права социального обеспечения инкорпорированы в национальную правовую систему. В связи с этим в структуре отрасли российского права социального обеспечения можно выделить институт международно-правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

3. Международное право социального обеспечения имеет сложную структуру. На наш взгляд, международное право социального обеспечения, как структурное правовое явление, включает три основных образования: общая часть, коллизионное международное право социального обеспечения и процессуальное (контрольно-надзорное) международное право. Общая часть содержит общепризнанные принципы и нормы международного права социального обеспечения, легализующие право на социальное обеспечение, его различные виды, право на защиту от социального отторжения.

Коллизионное международное право социального обеспечения включает международные коллизионные нормы, регулирующие международные социально-обеспечительные отношения с участием субъектов иностранного права (мигрантов, иностранных граждан, лиц без гражданства). С помощью этих нормативных предписаний разрешается особый вид коллизий, которые возникают из различий в законодательстве стран в случае правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

Процессуальное (контрольно-надзорное) международное право призвано обеспечить нормативное регулирование гарантий соблюдения международно-правовых норм, форм и способов защиты социально-обеспечительных прав, предусмотренных международными актами. Речь идет, во-первых, о юрисдикционных (судебных, административных) формах: контрольные механизмы МОТ, деятельность Европейского Суда по правам человека и др. Во-вторых, здесь задействованы и неюрисдикционные формы, например, международные социально-партнерские механизмы обеспечения социально-обеспечительных прав, деятельность неправительственных организаций по защите женщин, инвалидов и др.

Общепризнанные принципы и нормы международного права социального обеспечения. В теории права социального обеспечения проблема общепризнанных международно-правовых принципов и норм является весьма актуальной, многогранной и далеко неоднозначной в разрешении. Принимая это во внимание, остановимся на следующих

вопросах: 1) легальное закрепление общепризнанных международно-правовых принципов права социального обеспечения; 2) приоритет и непосредственное применение общепризнанных международно-правовых принципов и норм международного права социального обеспечения.

В конце XX в. международное сообщество выработало основополагающие принципы социальной защиты населения. На наш взгляд, к этим общепризнанным принципам и общепризнанным международным нормам относятся те, которые получили закрепление, прежде всего, в уставных документах международных организаций (ООН, МОТ и др.). Общепризнанные принципы международного права социального обеспечения также находят отражение в международных пактах, торжественных декларациях. Именно названные источники придают им характер общепризнанных принципов и норм, признанных мировым (международным) сообществом. Речь идет об основополагающих международных актах (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г, о Конвенции Совета Европы "О защите прав человека и основных свобод" (ратифицирована РФ в 1998 г.), Европейская социальная хартия 1961 г. (в ред. 1996 г.) и др.). Затем эти принципы внедряются в международные договоры, конвенции, рекомендации международных организаций. Согласно Уставу Международного Суда ООН, общепризнанные принципы международного права определяются как "общие принципы, признанные цивилизованными нациями". В теории международного права понятие "общепризнанные принципы международного права" рассматривается как общее, интегрирующее понятие, включающее "общие принципы и отраслевые принципы"*(995). Согласно российской правовой доктрине, к общим принципам международного права относят семь принципов: равенство, сотрудничество, добросовестное исполнение обязательств, мирное урегулирование споров, невмешательство и неприменение силы, уважение фундаментальных прав человека и право наций на самоопределение. Эти общеправовые международные принципы приобретают отраслевое проявление, в нашем случае в сфере социальной защиты, о чем пойдет речь ниже.

Императивность (обязательность) общепризнанных принципов и норм международного трудового права обусловлена членством государства в той или иной международной организации, сообществе. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации"*(996) разъяснил, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие, императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Более того, общепризнанные международные принципы и нормы права социального обеспечения имеют правовой механизм их реализации государствами-членами международных сообществ (МОТ, Европейского Союза и др.), а в ряде случаев - правовой механизм контроля и международно-правовой судебной защиты (Европейский суд по правам человека и др.). Эти признаки также свидетельствуют об императивности рассматриваемых принципов и норм. Общепризнанные принципы международного права как любые правовые принципы являются не просто основополагающими правовыми идеями, а идеями, как подчеркивалось в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия", которые получили "закрепление в международных пактах, конвенциях и иных документах"*(997). Таким образом, характеризуются следующими признаками: 1) легальное закрепление в международно-правовых источниках; 2) признание международным сообществом в целом; 3) императивность.

Между тем, толкование перечня общепризнанных международных принципов права социального обеспечения на практике не будет отличаться единством. Если в отношении международных договоров имеется формальный критерий - их ратификация РФ, то в отношении международных общепризнанных принципов и норм - только общие определения

этих понятий в постановлении Пленума Верховного Суда РФ N 5 от 10 октября 2003 г. Эта проблема ждет своего разрешения, хотя бы на уровне судебного толкования. Анализ и обобщение содержания вышеназванных международно-правовых источников и обозначенные подходы к определению этих принципов позволили нам обосновать следующую систему общепризнанных международно-правовых принципов в сфере социального обеспечения.

Система общепризнанных международно-правовых принципов и норм права социального обеспечения. Любая система (классификация) правовых явлений должна строиться на основе определяющих их назначение и сущность критериев. Это должны быть критерии, отражающие природу регулируемых общественных отношений (предметный критерий) и метод правового регулирования. В роли первого выступает критерий единства естественно-правовых и позитивистских начал в определении природы социальных прав. Это означает единство и взаимообусловленность в рамках системы принципов права социального обеспечения, провозглашающих с одной стороны, равенство и справедливость в социально-обеспечительных отношениях, с другой - гарантированность и защиту этих прав со стороны государства. Критерий метода правового регулирования, который лежит в основе классификации, систематизации общепризнанных принципов права социального обеспечения означает единство частных и публичных начал в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений. Таким образом, на основании названных критериев выстраивается следующая система общепризнанных международных принципов права социального обеспечения.

Первую группу принципов составляют принципы, основанные на естественно-правовом и частно-правовом критериях. К ним относятся: а) принцип равенства прав (всеобщности) в сфере социального обеспечения; б) принцип социальной ответственности в) принцип социальной солидарности и социального партнерства (социального сотрудничества); г) принцип защиты от социального отторжения.

Вторая группа принципов, основанная на позитивистских и публично-правовых критериях, включает: а) принцип запрета дискриминации; б) принцип гарантированности социально-обеспечительных прав; в) принцип обеспечения достойного уровня жизни.

Принципы названных групп взаимообусловлены и применяются, как правило, в единстве, системе. Так, принцип равенства коррелируется с принципом запрета дискриминации. Принцип социальной ответственности лица за свое материальное и социальное благополучие рассматривается в единстве с принципом гарантированности социально-обеспечительных прав и принципом обеспечения достойного уровня жизни, когда социальные государства гарантируют своим гражданам минимальный базовый уровень социальной защиты, а сверх этого уровня - предполагается участие гражданина в договорных системах социального обеспечения, например, на основании коллективных договоров. Этот перечень можно продолжить.

Как отмечалось выше, ратифицированные международные договоры, наряду с общепризнанными международными принципами и нормами включаются в состав правовой системы РФ. Однако очевидна и неоднородность вышеперечисленных источников международного права. Это отражается, в первую очередь, на правовом механизме их применения. Речь идет о применении названных источников международного права. Проблема их применения в значительной части решена в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"*(998). В соответствии с этим законом (ст. 5 п. 3) все международные договоры делятся на самоисполняющиеся и несамоисполняющиеся, последние требуют издания внутригосударственных актов для их применения. В этой связи в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ" особо подчеркивается, что при применении договорных норм международного права необходимо учитывать две ситуации. Положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Именно в последнем случае и применяется процедура имплементации норм международных актов*(999). Таким образом, механизм непосредственного применения международных

договоров РФ в российской системе источников трудового права имеет дифференцированный правовой механизм реализации. Весьма созвучна такому подходу и позиция Международной Организации Труда. Этот вывод вытекает из содержания многих Конвенций и Рекомендаций МОТ. Так, при их внимательном прочтении мы зачастую будем сталкиваться с юридическими оборотами типа "каждая страна определяет характер и форму процедур,... принимаются меры, соответствующие условиям страны", "национальное законодательство определяет в какой мере гарантии, предусмотренные, Конвенцией будут применяться", "заявление имеет силу, если оно оправдано уровнем развития страны" и т.д. В этой связи далеко не все Конвенции подлежат непосредственному и прямому применению.

Таким образом, прямому непосредственному применению подлежат только самоисполняющиеся международные договоры, не требующие для их применения принятия внутригосударственного нормативного акта. Проблему механизма прямого и непосредственного применения международных договоров можно считать в целом решенной. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие нормативные акты. Так, согласно ратифицированной Конвенции N 156 о трудящихся с семейными обязанностями (1981 г.) был принят Федеральный Закон от 30 апреля 1999 г. N 84-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации", т.е. этот закон обеспечил имплементацию международных норм в национальное законодательство.

Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры являются необходимым минимумом социальных прав. Международно-правовые стандарты - это не максимум того, что требует международное сообщество от государства, а минимум того, что оно должно обеспечить своим гражданам. Но государство вправе "повысить эту планку", конкретизировать, адаптировать международные стандарты социальных прав с учетом национальных условий. Именно в таком ключе следует определять правило о приоритете и непосредственном применении международно-правовых стандартов социальных прав.

Особо отметим, что международные стандарты социально-обеспечительных прав являются генерализирующим, системообразующим фактором гармонизации (сближения) и унификации (приведения к единообразию) национальных систем социального законодательства в условиях глобализации экономики. Например, Конвенции МОТ являются основой для гармонизации национального социального законодательства, а принятые Европейским сообществом (ЕС) регламенты - типичный пример унификации национального социального законодательства стран ЕС, о чем речь пойдет подробнее далее.

О соотношении международного права социального обеспечения и российского социально-обеспечительного законодательства. Коллизионными предписаниями, применительно к соотношению международных актов в сфере социального обеспечения и российского социально-обеспечительного законодательства, по нашему мнению, являются следующие коллизионные нормы:

приоритет и прямое применение общепризнанных принципов и норм международного права, а равно международных договоров, не требующих имплементации, если они не ухудшают положения граждан по сравнению с российским законодательством о социальном обеспечении;

общепризнанные принципы и нормы международного права социального обеспечения обладают более высокой юридической силой, чем нормы международных договоров, как в международном, так и в российском праве;

нормы ратифицированных международных договоров обладают в национальном пространстве приоритетом применения.

Юридическая сила международных источников права социального обеспечения связана с решением вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права. В теории советского права до принятия действующей сегодня Конституции РФ, СССР относили к группе стран, где международные нормы не подлежали прямому и непосредственному применению, они должны были пройти специальное закрепление во внутригосударственном законодательстве (имплементация). Сейчас ситуация изменилась. Многие авторы, со ссылкой на Конституцию РФ (ст. 15), утверждают, что вопрос о возможности прямого применения международных норм получил свое разрешение. На конституционном уровне теперь закреплен принцип приоритета международных норм над

внутригосударственными.

Как уже отмечалось, в правовую систему РФ включаются общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ. Однако принцип приоритета провозглашен Конституцией РФ только в отношении международных норм, содержащихся в международных договорах РФ и не распространяется, как следует из буквального толкования, на иные международные общепризнанные принципы и нормы. Если международным договором РФ установлены другие правила, чем предусмотрены законами и иными нормативными правовыми актами, применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ). В этой части формулировка коллизионного нормативного предписания явно некорректна. В этой связи ряд теоретиков права полагают, что, в отличие от ратифицированных международных договоров, общепризнанные принципы и нормы международного права таким приоритетом как договоры не обладают, за исключением установленных Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17) общепризнанных принципов и норм, которые касаются прав и свобод человека*(1000). Между тем, ограничительное толкование приоритета международно-правовых общепризнанных принципов и норм международного права не имеет под собой оснований, о чем заявил и Конституционный Суд РФ. В своем определении от 3 июля 1997 г. N 87-О Конституционный Суд РФ отметил, что отсылочная норма Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) охватывает все формы международного права и по смыслу названной статьи, в случае, если обнаруживается, что какая-либо норма противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права или международным договорам Российской Федерации, при рассмотрении конкретных дел надлежит применять правила соответствующих международных актов. Более того, общепризнанные принципы права социального обеспечения обеспечивают условия легализации в национальном законодательстве международных стандартов социальных прав. Таким образом, приоритет и прямое применение общепризнанных принципов и международных норм в сфере социального обеспечения в правовой системе Российской Федерации у нас не вызывает сомнений.

Таким образом, общепризнанные принципы подлежат прямому непосредственному применению. Они не требуют процедуры имплементации. В обоснование данной позиции приведем, по крайней мере, два аргумента. Во-первых, по нашему мнению, общепризнанные принципы международного права обладают более высокой юридической силой, чем международные договоры, как в международном, так и в российском трудовом праве. Это вывод вытекает из признаков, определяющих характеристик общепризнанных принципов международного права. Круг общепризнанных принципов международного права закрепляется в международных пактах, конвенциях и других документах, обязательных для государств-членов международных сообществ. В общепризнанные принципы включаются лишь те международные принципы, которые носят императивный характер. И во-вторых, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" подчеркнул, что неправильное применение судом не только норм международных договоров РФ, но и общепризнанных принципов и норм международного права является основанием к отмене или изменению судебного акта.

В заключение следует хотя бы кратко остановиться еще на одном предназначении международных стандартов социальных прав. Мы солидарны с теми авторами, которые считают, что пробельность национального законодательства при разрешении судами конкретных дел может быть восполнена не аналогией закона или права, как это принято в правоприменительной практике, а прямым применением международных норм*(1001). Полагаем, что в такой роли будут выступать как общепризнанные принципы и нормы международного права, так и ратифицированные Конвенции. Применение в порядке аналогии нератифицированных Конвенций и Рекомендаций вызывает у нас сомнение, хотя и предлагается некоторыми авторами*(1002).

9.2. Международно-правовые акты о социальном обеспечении

Акты Организации Объединенных наций. Главным вкладом ООН в международно-

правовое регулирование социальной защиты является определение каталога основных прав человека, которые должны обеспечиваться в законодательстве любой страны, претендующей считаться цивилизованной. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) - это, в первую очередь, программный политический документ, в котором сформулирован пакет основных неотъемлемых и неотчуждаемых социально-трудовых прав человека. Среди таких прав Декларация провозглашает право на социальное обеспечение; право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости и иного случая утраты средств к существованию по независящим от человека обстоятельствам; право на особую защиту материнства и детства; право на образование, которое должно быть бесплатным, по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования, причем начальное образование должно быть обязательным. Всеобщая Декларация прав человека стала основой, международным стандартом для всей системы международных актов по правам человека, в том числе Деклараций о правах отдельных категорий лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, Пактов и Конвенций ООН. Специалисты международного права считают, что права и свободы, провозглашенные во Всеобщей декларации являются юридически обязательными общепризнанными нормами.

Международные Декларации ООН содержат общепризнанные международные принципы и права. Так, Принципы ООН в отношении пожилых людей (1991 г.) включают такие общепризнанные международные принципы, как независимость пожилых людей, обеспечение их участия в жизни общества, защита их достоинства и обеспечение реализации внутреннего потенциала, а равно общепризнанные социальные права на уход и защиту со стороны семьи и общества в соответствии с системой культурных ценностей данного общества, на обеспечение доступа к медицинскому обслуживанию, к социальным и правовым услугам. Декларация ООН о правах инвалидов (1975 г.) предусматривает права инвалидов в социальной сфере, которые обеспечивают им социальную интеграцию (реинтеграцию), такие, как: право на восстановление здоровья и социального положения в обществе, на профессиональную подготовку и восстановление трудоспособности, на социальное обслуживание и др.

Пакты и Конвенции ООН, ратифицированные государством, носят юридически обязательный характер. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (1966 г., ратифицирован в 1973 г.*(1003)) участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9); право каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи (ст. 11); право на образование, на обязательный и бесплатный характер начального образования (ст. 13). Государства, ратифицировавшие этот пакт, обязаны периодически представлять доклады о соблюдении взятых обязательств. Доклады рассматриваются Комитетом независимых экспертов и Экономическим и социальным Советом ООН.

Конвенция о правах ребенка (1989 г., ратифицирована в 1990 г.*(1004)) признает за каждым ребенком право на жизнь, на имя, на приобретение гражданства, на сохранение его индивидуальности, а равно права пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование; право на образование и т.д. Конвенция закрепляет права неполноценного в умственном или физическом отношении ребенка на особую заботу со стороны общества, гарантирующую ему достойную и полноценную жизнь.

Акты Международной организации труда. Одним из основных источников международно-правового регулирования социально-обеспечительных прав являются акты МОТ. В 1919 г. в соответствии с Версальским мирным договором была создана Международная организация труда (МОТ). Первоначально это была Международная комиссия для выработки конвенций и рекомендаций по вопросам трудового законодательства и улучшению условий труда при Лиге наций. С 1945 г. с принятием Устава ООН Международная организация труда становится специализированным учреждением ООН и в настоящее время объединяет 178 государств*(1005). Характерной чертой структуры МОТ является трипартизм, т.е. формирование и деятельность почти всех органов на основе трехстороннего представительства: правительств, предпринимателей и работников. Одним из основных направлений деятельности МОТ является нормотворчество - разработка и принятие международно-правовых актов (деклараций, конвенций, рекомендаций), содержащих международные социально-трудовые нормы. Декларации МОТ (хотя и являются

юридически необязательными актами), однако носят основополагающий характер для разработки и принятия конвенций и рекомендаций. Ратифицированные конвенции МОТ являются юридически обязательными (императивными) актами. Рекомендации МОТ, как уже следует из их наименования, носят рекомендательный характер, сопровождают соответствующие конвенции МОТ, детализируя, уточняя эти положения, расширяя возможности выбора для государств тех или иных международно-правовых норм. Они не требуют ратификации.

Основополагающие документы Международной организации труда являются источниками общепризнанных международных принципов и норм права социального обеспечения. Всего в истории МОТ были приняты 3 торжественные декларации. Первой является Филадельфийская декларация 1944 г., включенная впоследствии в Устав МОТ. В ней отмечалось, что мандат МОТ заключается в создании условий "свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей", в которых все люди независимо от пола, расы или веры, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития". Вторая декларация, принятая в 1964 г., была посвящена действиям против апартеида в Южной Африке. С исчезновением апартеида она была объявлена устаревшей и отменена в 1994 г. Третья - Декларация МОТ "Об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации", принятая 18 июня 1998 г. на 86-й сессии МОТ. Она имеет целью дать социально-политические решения проблемам, поставленным эпохой глобализации. В Декларации содержится своеобразный социальный минимум, которому должно следовать каждое государство в рамках мандата МОТ. Декларации МОТ подтвердили, что одним из принципов, на которых основана Организация, является то, что нищета в любом месте является угрозой для общественного благосостояния, и борьба с ней должна вестись в каждом государстве. Более того, государства должны стремиться к расширению социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в этом и предоставить всем полное медицинское обслуживание.

Учитывая, что не все государства - члены МОТ ратифицировали основополагающие конвенции, в Декларации "Об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации провозглашено принципиальное положение: все государства - члены МОТ, даже если они не ратифицировали указанные конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих конвенций. Как отмечал Генеральный директор МБТ (Международного Бюро Труда) в докладе "Достойный труд" на 87-й сессии Международной конференции труда (1999 г.): "Декларации - это такие акты, которыми МОТ пользовалась довольно широко. В отличие от международных договоров, которые являются обязательными лишь для государств-членов, которые их ратифицировали, действие декларации автоматически распространяется на все страны, принявшие Устав МОТ, независимо от того ратифицировали они или нет основополагающие конвенции МОТ"*(1006).

В контексте рассматриваемых проблем заслуживает внимания названный выше доклад Генерального директора МБТ "Достойный труд", в котором выдвинута и обоснована программа достойного труда, которая рассматривает в единстве взаимодействии право на труд и право на социальное обеспечение. Названная программа преследует четыре стратегические цели: претворение в жизнь основополагающих прав в сфере труда; расширение возможностей занятости и получения дохода, совершенствование системы социальной защиты, укрепление социального диалога*(1007). Таким образом, как определяет МОТ, стратегия развития трудовых и социально-обеспечительных отношений в XXI в. должна строится на создании возможностей равного доступа всех граждан к фундаментальным правам и свободам - право на труд и социальное обеспечение, свобода объединений, принципы равенства возможностей каждого, недопустимости дискриминации и принудительности труда.

Рассматриваемая программа МОТ "Достойный труд" в качестве своей составляющей включает концепцию "социальной безопасности". Социальная безопасность в измерении МОТ - понятие многогранное, оно охватывает безопасность и гигиену труда, стабильность рабочих мест, гарантии дохода и доступность государственных услуг, надлежащие доходы в старости и в случае болезни, а также защиту против разного рода непредвиденных

обстоятельств. В связи с этим под достойным трудом понимается работа, обеспечивающая не только приличный доход в настоящее время, но и гарантированный доход в случае экономической неопределенности и рисков, с которыми сталкиваются трудящиеся на производстве и после выхода на пенсию. Для решения этой задачи МОТ особое внимание уделяет проблемам формирования в государствах социальной политики, обеспечивающей социальную защиту населению. В этой части особый для нас интерес представляет Доклад Генерального директора МБТ МОТ Хуана Сомавия "Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире", который был сделан на рубеже веков в 2000 г.*(1008). В этом докладе были даны определения основных понятий и ориентиры для социальной политики в отношении того, как системы социальной защиты населения могли бы развиваться в XXI в.

МОТ дефиницию "социальное обеспечение" связывает с государственными мерами, охватывающими социальное страхование (т.е. системы, основанные на страховых взносах) и универсальные выплаты (т.е. пособия, финансируемые за счет налогов и выплачиваемые без проверки дохода и нуждаемости получателя). Между тем МОТ не ограничивается проблемами социального обеспечения и, как правило, социальную политику увязывает с более широким понятием "социальная защита". При этом в социальную защиту включаются не только государственные системы социального обеспечения, но и частные, или необязательные, преследующие аналогичные цели, при условии, что взносы в них **не целиком** (выделено нами) определяются рыночными факторами. Такие системы, по мнению МОТ, могут опираться, например, на трудовую солидарность, субсидию работодателя или даже на государственную субсидию*(1009). Таким образом, мы еще раз убеждаемся, что в современных условиях новый облик отрасли права социального обеспечения (именно под таким названием эта отрасль исторически сформировалась в системе отраслей советского, а затем российского права) обусловлен ее экспансией в частную сферу общественных отношений. Частно-публичный характер отрасли определяется активной ролью государства в регулировании названной сферы. Более того, в качестве основной тенденции развития системы социальной защиты в XXI в. МОТ считает передачу государством некоторых своих функций частному сектору на договорных началах. В рассматриваемом докладе отмечается, что "в условиях увеличивающегося бремени социальной защиты многие правительства уступили влиянию неолиберальных идей в пользу сокращения прямого участия государства в обеспечении социальной защиты и усилении роли частного сектора*(1010). В ряде стран это привело к переосмыслению ролей и ответственности, в результате чего обычно считают, что государство непосредственно отвечает лишь за базовый уровень защиты, а сверх этого выступает только как регулятор и координатор. Это оставляет простор для развития смешанных систем. Но при этом государство, по мнению МОТ, не может отказаться от своей ответственности за систему социальной защиты, оно должно обеспечить и эффективный контроль за частным сектором предоставления социальных услуг, дополнительных страховых пенсий в системе добровольного пенсионного страхования и т.д. Это означает, что по мере усиления сочетания государственных и частных начал в системах социальной защиты становится все более очевидной потребность в общих рамках и системе координации, формировании цельной согласованной системы социальной защиты в меняющемся мире.

По классификации МОТ механизм социальной защиты включает в себя следующие элементы: 1) системы здравоохранения; 2) социальная защита в случае нетрудоспособности, которая распространяется не только на наемных работников, но и самозанятых лиц; 3) пенсии по старости, по случаю потери кормильца; 4) пособия по безработице; 5) социальные выплаты родителям и детям; 6) социальная помощь, которая рассчитана на нуждающихся лиц. При этом социальная защита должна базироваться, во-первых, на обязательных взносах в фонды социального обеспечения, во-вторых, - на общем налогообложении, и, в-третьих, дополняться частными системами социального обеспечения*(1011).

Конвенции МОТ в сфере социального обеспечения. Конвенции МОТ по вопросам социального обеспечения можно разделить на две группы. Первую составляют основополагающие рамочные конвенции, обеспечивающие единство (равенство) правового регулирования социально-обеспечительных отношений. К ним относятся Конвенции N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" (1952 г.); N 117 "Об основных целях и нормах социальной политики" (1962 г.); N 118 "О равноправии граждан страны и

иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения" (1962 г.); N 143 "О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения" (1975 г.); N 156 "О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями" (1981 г., ратифицирована в 1997 г.*(1012)); N 157 "Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения" (1982 г.).

Вторую группу конвенций составляют акты, посвященные дифференциации социального обеспечения по видам социального обеспечения и по кругу лиц. Имеются в виду следующие Конвенции: N 2 "О безработице" (1919 г.); N 103 "Об охране материнства" 1952 г., ратифицирована в 1956 г.*(1013)); N 121 "О пособиях в случае производственного травматизма" (1964 г.); N 128 "О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца" (1967 г.); N 130 "О медицинской помощи и пособиях по болезни" (1969 г.); N 159 "О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов" (1983 г., ратифицирована в 1988 г.*(1014)); N 168 "О содействии занятости и защите от безработицы" (1988 г.); N 183 "О пересмотре конвенции 1952 г. "Об охране материнства" (2000 г.).

Часть конвенций специально посвящена социальному обеспечению моряков в силу характера их трудовой деятельности. Это Конвенции: N 55 "Об обязательствах судовладельца в случае болезни, травмы или смерти моряков" (1936 г.); N 71 "О пенсиях морякам" (1946 г.), N 164 "О здравоохранении и медицинском обслуживании моряков (1987 г.); N 165 "О социальном обеспечении моряков (пересмотренная)" (1987 г.).

Из перечисленных конвенций нашей страной ратифицированы только три - N 103; 156; 159. Одной из причин столь незначительного числа ратифицированных международных актов является характер социально-обеспечительных прав, которые должны быть не просто гарантированы государством, но и обеспечены в объеме достойного жизненного уровня. Так, еще в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2000-2001 гг. от 16 декабря 1999 г. стороны взяли на себя обязательства обеспечить ратификацию Конвенций МОТ N 42; 102; 117; 157. Но обязательство было не выполнено. Вновь в Генеральном соглашении на 2002-2004 гг. от 20 декабря 2001 г. это обязательство было воспроизведено и перечень конвенций дополнен Конвенцией N 168. Однако история повторилась. В Генеральном соглашении на 2005-2007 гг. от 29 декабря 2004 г. перечень конвенций был дополнен еще одной Конвенцией N 143. В рассматриваемом перечне конвенций особого внимания заслуживает рамочная Конвенция N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" (1952 г.). Она включает, во-первых, свод международных принципов права социального обеспечения. Во-вторых, она устанавливает минимальные международные нормативы социально-обеспечительных прав по основным видам социального обеспечения и по кругу лиц, на которые распространяется социальное обеспечение (медицинское обслуживание, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по безработице, семейные пособия, пособия по старости, по инвалидности). В юридической литературе отмечается, что в российском законодательстве регламентируются все виды обеспечения, предусмотренные Конвенцией N 102. Для ратификации этой конвенции достаточно, чтобы национальное законодательство предусмотрело 3 из 9 видов социального обеспечения. При этом обязательными являются пособие по безработице, пособие в случае трудового увечья или профессионального заболевания, пособие (пенсия) по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца. Между тем анализ действующего российского законодательства, как пишет Е.Е. Мачульская, показал, что из обязательных для ратификации конвенции пособий только пособие по временной нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем или профзаболеванием по своему размеру соответствует международным нормативам. В связи с этим делается вывод об отсутствии достаточных оснований говорить о возможной ратификации этой конвенции в ближайшем будущем*(1015).

Проблема ратификации государствами Конвенций МОТ носит не только национальный характер, эта проблема имеет и международные аспекты в условиях глобализации. Для того чтобы МОТ сохранила свою значимую роль в международном нормотворчестве в настоящее время, ей необходимо определить новые подходы к работе с международными нормами трудового права и права социального обеспечения. Сегодня МОТ в качестве своей задачи ставит переоценку давно принятых конвенций МОТ с точки зрения их соответствия

современной ситуации. Изменения на рынке труда бросают вызов многим нормам МОТ. Например, Конвенция N 102 о минимальных нормах в области права социального обеспечения 1952 г. была принята в то время, когда большинство работников в промышленно развитых странах работали на условиях полного рабочего времени, когда было меньше неполных семей и разводов. Программы, основанные на этой модели, по-прежнему ущемляют права женщин, которые часто не могут иметь такой же непрерывный стаж работы, как мужчины. В настоящее время МОТ ведет работу в направлении обновления нормативной базы организации. Административный совет организации принял решение в отношении 181 конвенции и 191 рекомендации, которые распределены по трем категориям: современные акты, акты, требующие пересмотра и устаревшие акты. Современной признана 71 конвенция, 24 конвенции подлежат пересмотру и 54 - предложены к денонсации. В этой связи проводится ратификация поправки к ст. 19 Устава МОТ о процедуре отмены конвенции большинством в две трети голосов, поданных присутствующими делегатами. Нельзя не отметить еще одну современную тенденцию международно-правового регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений. Речь идет о комплексном подходе к разработке международных трудовых и социально-обеспечительных норм на основе создания всеобъемлющих (рамочных) конвенций. Конвенции нового типа должны содержать общую и особенную части. Каждую из частей можно дополнять приложениями, для которых будет предусмотрен упрощенный порядок обновления. Это придаст необходимую гибкость общим нормам конвенции, расширит возможности ратификации такой конвенции*(1016).

Рассмотрим поставленную проблему на примере конвенций, посвященных охране материнства. Проблемы охраны материнства находятся в сфере внимания МОТ со времени основания этой организации. В 1919 г. на первой Генеральной конференции МОТ была принята Конвенция N 3 об охране материнства. Эта Конвенция распространялась только на работающих в промышленности и торговле. В 1921 г. была принята Рекомендация об охране материнства в сельском хозяйстве, которая рекомендовала государствам-членам принять меры по охране труда женщин, подобных тем, которые предусмотрены Конвенцией N 3.

В 1952 г. были приняты Конвенция N 103 об охране материнства и Рекомендация N 95 (1952 г.), которые расширили и уточнили ряд положений Конвенции N 3, повысили уровень международно-правовых стандартов социальных прав работающих женщин. Всеобъемлющая Конвенция N 103 (1952 г.), охватывает все сферы занятости: промышленные предприятия, непромышленные работы, сельское хозяйство, надомный труд. Однако при этом странам предоставлялась возможность делать небольшие исключения. Государства, ратифицировавшие указанную Конвенцию, могут изъять установленные в ней запретительные и ограничительные нормы в отношении некоторых категорий непромышленных, сельскохозяйственных работ, надомного труда, транспортных учреждений. В Конвенции N 103 предусматривается выплата пособий по беременности и родам за период законодательно установленного отпуска, т.е. по меньшей мере, за 12 недель. Размеры денежного пособия по беременности и родам устанавливаются национальным законодательством, но согласно Конвенции, "таким образом, чтобы обеспечить для самой женщины и ее ребенка хорошие, с точки зрения гигиены, жизненные условия и надлежащий уровень жизни". Предусмотрена и минимальная норма этого пособия - не менее двух третей предыдущего заработка женщины, принимаемого в расчет для установления размера пособия. В Рекомендации N 95 предлагается по мере возможности повышать размеры пособий по беременности и родам до 100% заработка.

В период отпуска по беременности и родам женщина имеет право на медицинскую помощь, обслуживание. Согласно Конвенции N 103 медицинские услуги должны включать дородовое обслуживание, услуги во время родов и послеродовое обслуживание со стороны квалифицированных акушерок и медицинского персонала, а равно как госпитализацию в случае необходимости. Конкретные условия, дающие право на эти льготы, находятся в компетенции законодательства каждой страны. Однако женщинам, которые по действующему национальному законодательству не могут претендовать на денежные пособия и медицинскую помощь, должна предоставляться соответствующая помощь за счет фондов общественного вспомоществования при условии проверки доходов этих женщин. Конвенция МОТ N 103 специально предусматривает, что медицинские услуги и денежные пособия - сфера деятельности системы обязательного страхования, или же они финансируются за счет государственных средств. Эти издержки не должен нести каждый

отдельный работодатель. Считается, что в случае исключительной ответственности работодателя за оказание таких услуг они неохотно бы брали на работу женщин детородного возраста, а это отрицательно отразилось бы на равном обращении в отношении мужчин и женщин.

По заключению экспертов МОТ, многие страны сталкиваются с трудностями при принятии решения о ратификации Конвенций 1919 и 1952 гг. об охране материнства в силу их излишне жесткого характера. В связи с этим назрела необходимость в более гибком подходе при подготовке новой конвенции*(1017). В повестку дня 87-й сессии Международной конференции труда, состоявшейся в июне 1999 г., был включен вопрос о пересмотре Конвенции N 103 (1952 г.) и сопровождающей ее Рекомендации N 95 об охране материнства. Принятию новой конвенции предшествовали процедура обсуждения, консультации с государствами - членами МОТ, организациями работодателей и трудящихся. Так, правительство США выразило готовность поддержать пересмотр конвенции, если новый акт послужит для администрации стран гибким руководством, более четко определяющим право женщин на собственный выбор. В случае необоснованного повышения этим документом роли государства в предоставлении обязательных льгот такой поддержки обещано не было. В ряде случаев при обсуждении положений будущей конвенции высказывались противоположные точки зрения. Так, Конфедерация ассоциации немецких предпринимателей подчеркивала, что при пересмотре актов следует остановиться на определении минимальных норм в сфере охраны материнства. Они должны быть сформулированы так, чтобы стать доступными для всех стран мира, прежде всего развивающихся. Позиция профсоюзов Моравии и Чехии иная: конвенцию нельзя строить на минимальных требованиях, поскольку она должна стать эталоном на первую половину XXI в.

Многие страны - члены МОТ поддержали необходимость повышения роли социальных партнеров в решении проблем по охране материнства. Предлагали закрепить в Конвенции основополагающие права по охране материнства, предоставив механизм их соблюдения на усмотрение национального законодательства и коллективных переговоров. По информации МОТ, изучение практики стран показывает, что в ходе коллективных переговоров нередко устанавливаются более высокие нормативы продолжительности отпуска по беременности и родам и его оплаты по сравнению с международно-правовыми стандартами. В Рекомендациях МОТ содержатся положения, выходящие за рамки минимальных норм, с тем чтобы ими могли руководствоваться страны, социальные партнеры, которые готовые расширять защиту женщин.

В 2000 г. МОТ приняла Конвенцию N 183 о защите материнства, пересмотревшую ряд положений Конвенции N 103 (не ратифицирована РФ). Новая конвенция увеличила продолжительность отпуска по беременности и родам до 14 недель и внесла изменение в формулировку запрещения увольнения женщины в период отпуска по беременности и родам. Такое увольнение не допускается, за исключением случаев, когда оно вызвано другими основаниями, нежели беременность, роды, кормление ребенка. Прекращение трудовых отношений допускается по основаниям, не связанным с беременностью или рождением ребенка и их последствиями или с кормлением грудного ребенка. Бремя доказывания справедливости увольнения возложено на работодателя. Конвенция N 183 обязывает государства принять меры к тому, чтобы беременность и роды не вели к дискриминации женщин в сфере занятости, в частности при приеме на работу. Это включает запрет на проведение теста на наличие беременности или требование предоставления справки об отсутствии беременности, если только национальное законодательство не запрещает прием на данную работу беременной женщины или кормящей матери или если данная работа создает опасность для женщины или ребенка. По мнению ряда специалистов-международников, рассматриваемая Конвенция оценивается по сравнению с предыдущей неоднозначно. Отмечается "незначительное продвижение вперед, но в то же время и откат назад, потеря трудящимися уже завоеванного"*(1018). Так, запрещение использования труда беременных женщин на тяжелых и вредных работах не предусматривается Конвенцией и излагается только в Рекомендации к ней. Аналогичная ситуация складывается и в отношении права на отпуск по уходу за ребенком. Все это свидетельствует о новой тенденции, упомянутой нами ранее, в международно-правовом регулировании трудовых отношений. Речь идет о разработке МОТ рамочных конвенций, содержащих общие нормы и имеющих гибкий механизм их дополнения, обновления на основе приложений. Ратифицируя

рамочную конвенцию, государства - члены МОТ должны будут согласиться с минимальным числом таких приложений к Конвенции.

МОТ является форумом, где ведется социальный диалог на международном уровне. В рамках региональных соглашений государств также наметилась тенденция решения проблем труда и социальной защиты. Конвенции региональных международных организаций государств - это разновидность многосторонних международных договоров регионального характера с ограниченным числом участников.

Международные региональные акты в сфере социального обеспечения. Имеются в виду акты, принятые региональными организациями государств, например, Советом Европы, Европейским Союзом, СНГ.

Совет Европы (СЕ) - одна из региональных европейских организаций, созданная в 1949 г., объединяющая более 40 государств, в том числе Российскую Федерацию. Совет Европы принял более 150 конвенций по правам человека, в том числе содержащих социально-трудовые стандарты. Среди них лидирующее место занимают Конвенции Совета Европы "О защите прав человека и основных свобод" (ратифицирована РФ в 1998 г.), Европейская социальная хартия 1961 г. (в ред. 1996 г.) (подписана, но не ратифицирована Россией в 2000 г.*(1019)). Основные региональные европейские стандарты труда закреплены главным образом в этих двух актах. Социальная хартия является продолжением Европейской конвенции о правах человека в социальной сфере и в совокупности с ней гарантирует осуществление свыше 30 социальных прав. Как отмечается специалистами права социального обеспечения, Россия в настоящее время не в состоянии ратифицировать эту Хартию. Это обусловлено тем, что Хартия требует от ее участников соблюдения европейских стандартов по экономической и социальной защите прав человека, а выполнение этих требований для России в силу состояния ее социально-экономического развития, уровня жизни населения, системы гарантий социально-экономических прав пока в полной мере невозможно*(1020).

Соблюдение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод призван обеспечить Европейский суд по правам человека, его юрисдикция обязательна для государств-членов СЕ. Европейский Суд по правам человека рассматривает как межгосударственные споры, так и жалобы юридических и физических лиц о нарушении прав и свобод, закрепленных в конвенции, государством - участником СЕ, ратифицировавшим конвенцию. Возможность индивидуального обращения любого российского гражданина при исчерпании национальных средств судебной защиты в Европейский Суд по правам человека является уникальным международно-правовым механизмом защиты, в том числе социально-трудовых прав.

Соблюдение Европейской социальной хартии обеспечивается иным правовым механизмом. Государства, ратифицировавшие Европейскую социальную хартию, обязаны один раз в два года направлять Генеральному Секретарю Совета Европы доклад о применении Хартии в национальном законодательстве. С жалобами на неудовлетворительное соблюдение Хартии могут обращаться национальные и международные организации профсоюзов и предпринимателей и другие международные неправительственные организации. Жалоба рассматривается Комитетом независимых экспертов. В отличие от Европейского Суда процедура индивидуальных жалоб не предусмотрена и решения по результатам рассмотрения жалоб принимает Комитет министров Совета Европы; они носят характер рекомендаций соответствующему государству.

Европейская социальная хартия включает в себя наиболее широкий (из имеющихся в настоящее время в международных актах) набор основных социальных прав и устанавливает обязательства государств по осуществлению этих прав. Как отмечал И.Я. Киселев, "хартию можно рассматривать как важный документ международного права, осуществивший синтез основных трудовых прав для европейских государств и установивший определенную планку в отношении уровня защитных функций трудового права, ниже которой не может опускаться ни одна цивилизованная европейская страна, признающая демократию и социальные ценности и идеалы"*(1021). Аналогичный вывод можно сделать и в отношении социально-обеспечительных прав.

В Европейской социальной хартии содержится "широкий" подход к определению социальных прав и социальной защиты. Под социальной защитой подразумевается не только система защиты граждан от социальных рисков (безработица, болезнь, старость, утрата

кормильца), но и обеспечение жизнедеятельности граждан в широком смысле, включая социальную интеграцию, получения образования, охраны здоровья, обеспечение жильем, оказание социального обслуживания*(1022). Таким образом, система социальной защиты населения объединяет активные формы социального обеспечения (социальное страхование) и пассивные (государственная социальная помощь). В основе первой лежат принципы социального партнерства (трипартизма или бипартизма) в формировании источников социального страхования, управлении социально-страховыми фондами. Вторая основана на принципах социальной справедливости и солидарной ответственности общества, предоставления государственной социальной помощи всем нуждающимся лицам. Однако на рубеже веков явно наметилась тенденция перехода в организации социальной помощи государством от формулы "welfare" (всеобщей безусловной государственной помощи нуждающимся) к "workfare" (предоставление социальной помощи при условии включения лица в социальные интеграционные программы). Иными словами, речь идет о переходе от патерналистской политики государственного вспомоществования к интеграционной социальной политике, предполагающей встречные усилия и обязательства со стороны гражданина в поиске работы, профессиональном переобучении, участии в общественных работах и т.д. В контексте нашего исследования отметим, что Европейская социальная хартия предусматривает следующие права:

1) право на социальное обеспечение всех трудящихся и их иждивенцев. Государства обязуются установить и поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, по крайней мере достаточном для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения, стремиться последовательно совершенствовать систему социального обеспечения. Государства также обязуются принять меры по обеспечению равенства граждан в области социального обеспечения в случае миграции работников из одной страны в другую (часть II, ст. 12) Социальная хартия предусматривает, что каждый престарелый имеет право на социальную защиту;

2) право на медицинскую и социальную помощь каждого человека, не имеющего достаточных материальных средств. Государства должны предусмотреть, чтобы каждый мог получить через посредство соответствующих государственных и частных служб такой совет и личную помощь, какие необходимы, чтобы предотвратить, ликвидировать или облегчить личную или семейную нужду (часть II, ст. 13);

3) право пользоваться услугами социальных служб. В целях обеспечения названного права государства обязуются содействовать деятельности или созданию служб, которые, используя методы социальной работы, способствовали бы благосостоянию и развитию как отдельных лиц, так и групп в обществе, а также их адаптации к социальной среде (часть II, ст. 14);

4) право на защиту от нищеты и социального отторжения, которое обеспечивается путем облегчения этим лицам доступа к занятости, жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также социальной и медицинской помощи (часть II, ст. 30).

5) право на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи, детей, молодых людей. Государства обязуются содействовать экономической, юридической и социальной защите семейной жизни путем выплаты семейных пособий, налоговых льгот, строительства семейного жилья, пособий для новобрачных и иных подходящих мер (часть II, ст. 16);

6) право лиц с физическими и умственными недостатками на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества (часть II, ст. 15);

7) право лиц пожилого возраста на социальную защиту. В целях содействия осуществлению этого права государства обязуются принимать и поощрять непосредственно или в сотрудничестве с государственными и частными организациями меры, направленные на то, чтобы дать пожилым людям возможность как можно дольше оставаться полноценными членами общества, дать пожилым людям возможность свободно выбирать свой образ жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, пока они желают и могут делать это (часть II, ст. 23);

8) право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь (часть II, ст. 19);

9) право на жилье, которое обеспечивается в том числе и обязательствами государства сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств (часть II, ст. 31).

Социальная хартия предусматривает, что закрепленные в ней права не могут быть объектом ограничений, не предусмотренных в самой хартии. Исключения могут устанавливаться национальным законодательством в целях защиты прав и свобод других лиц, общественных интересов, национальной безопасности, общественного здоровья и морали. В рассматриваемом международном акте особо подчеркивается, что государства обязуются обеспечить, чтобы социальная и медицинская помощь не вела к сокращению политических и социальных прав лиц, ее получающих (часть II, ст. 13).

Здесь же следует сказать хотя бы несколько слов о Европейском кодексе социального обеспечения, который разрабатывался в сотрудничестве с МОТ на основе Конвенции МОТ N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" (1952). Этот Кодекс (1990 г.) определяет минимальный уровень защиты, который договаривающиеся государства обязаны предоставлять в связи с материнством, содержанием детей, инвалидностью, старостью и т.д. Первыми этот кодекс ратифицировали 13 государств, в том числе Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Норвегия, Финляндия, Швеция и др.

Европейский союз (ЕС) - это региональная организация, возникшая в результате интеграционных процессов, произошедших в Европе после Второй мировой войны. В Римском договоре 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) были определены рамки правотворческой деятельности ЕЭС в сфере трудовых отношений. В числе важнейших целей Римский договор провозгласил сближение законодательства государств - членов ЕЭС. Важным шагом в реализации идеи европейской интеграции стал Маастрихтский договор 1992 г., закрепивший создание ЕС. Данным договором предусматривалась унификация различных правовых систем и международного права, в том числе в сфере регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений государств-членов ЕС*(1023). Согласно этому договору скоординированная социальная политика в ЕС "имеет своей задачей: содействовать повсеместно в Сообществе: достижению высокого уровня занятости, социальной защиты, равноправию мужчин и женщин: повышению жизненного уровня и качества жизни". Социальная сфера является предметом совместного ведения Европейского сообщества и государств-членов*(1024).

Финансовое обеспечение мероприятий Сообщества в социальной сфере возложено на бюджет, а также специальные структурные фонды Сообщества, среди которых ключевую роль играет Европейский социальный фонд. Разработка и осуществление мероприятий социальной политики ЕС является задачей трех институтов Сообщества - Совета, Европейского Парламента, которые принимают нормативные акты в социальной сфере, и Комиссий и Комитетов, например, Комитет социальной защиты, имеющий консультативный статус*(1025).

Отметим, что в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского Союза (1994 г.) в качестве обязательного условия сотрудничества является сближение и гармонизация законодательства РФ и ЕС (ст. 55). Это соглашение имеет большое значение для развития российского права социального обеспечения.

Особое место в системе источников ЕС занимает Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989. Несмотря на то, что Хартия носит характер декларации, она имеет принципиальное значение, так как определяет базу для дальнейшего развития трудового и социального законодательства ЕС. В ней изложены основополагающие трудовые и социальные права, в этой части она полностью созвучна с рассмотренной нами ранее Европейской социальной хартией.

Нормативные акты ЕС в сфере труда и социальной защиты принимаются в соответствии с принципом субсидиарности, т.е. по тем вопросам, которые предполагают общие нормы (стандарты) правового регулирования социально-трудовых отношений в рамках сообщества (например, трудоправовые нормы о свободном передвижении работников внутри сообщества). Европейское трудовое право и право социального обеспечения, как унифицированное международное региональное социальное право ЕС, включает часть общую (первичное право) и особенную (вторичное право). Общую часть составляют Договор о создании ЕС и иные учредительные документы. Эти первичные нормы представляют собой "самоисполнимый закон", они непосредственно регулируют трудовые и социально-обеспечительные отношения в странах ЕС и не нуждаются в имплементации. Более того, они имеют приоритет по отношению к национальному праву стран - членов ЕС. Особенная часть (вторичное право) включает регламенты, директивы и рекомендации, которые издаются

органами ЕС на основе "первичного права".

Регламенты - это нормативные акты, которые имеют прямое действие и приоритет в ЕС. Регламенты действуют наряду с внутренним законодательством государств-членов. Это акты унификации национального права, аналогичные по своей юридической силе законам.

Директивы - это также нормативные акты, но, как правило, предполагают их имплементацию, так как каждое государство определяет способы и средства осуществления предписаний директив. Директива - это средство гармонизации законодательства государств-членов, она содержит "модельные" нормы права. Директиве обычно корреспондирует акт национального законодательства, имплементирующий ее положения.

Рекомендации, резолюции представляют собой предложения руководящих органов ЕС, которые адресуются государствам-членам, но не обязательны для них.

Принципы равенства и запрета дискриминации являются одними из основных принципов функционирования ЕС (ст. 12, 13 Договора о ЕС). Важной гарантией принципа равенства мужчин и женщин в профессиональной сфере является распространение принципа равенства полов на системы социальной защиты. Этому посвящена Директива Совета 79/7/ЕЭС от 19 декабря 1979 г. о поступательной имплементации принципа равенства мужчин и женщин в сфере социальной защиты. Эта Директива применяется к системам социального обеспечения и социальной помощи по основаниям болезни, инвалидности, старости, трудового увечья или профессионального заболевания, безработицы. Документ предписывает устранить любую дискриминацию в том, что касается применения систем социального обеспечения и условий доступа к ним, обязанностей по уплате взносов и определения их размера, а также определения размера социальных выплат, сроков и условий их сохранения. Директивой Совета 86/378/ЕЭС от 24 июля 1986 г. "Об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в системах трудовой социальной защиты" принцип равенства мужчин и женщин был распространен на пенсионное обеспечение. В свою очередь Директива Совета 86/613/ЕЭС от 11 декабря 1986 г. о применении принципа равенства между мужчинами и женщинами, занятыми в том числе в сельском хозяйстве, в качестве лица свободной профессии, а также защите лиц свободных профессий женского пола в течение беременности и материнства распространила рассматриваемый принцип на лиц свободных профессий. В 1992 г. была принята Директива 92/85/ЕЭС о введении мер, содействующих улучшению безопасности и здоровья беременных работниц, которая установила минимальный размер пособий и компенсаций данной категории работников (не менее пособия по временной нетрудоспособности).

Однако следует отметить, что в связи с формированием экономического и валютного союза и подписанием 18 июля 2004 г. Конституционного договора ЕС проводится интеграционная политика в социально-трудовой сфере. Предполагается, что унификация национальных типов развития приведет к возникновению некой интеграционной европейской модели, которая будет носить социально ориентированный характер. Этот курс был объявлен еще в 1992 г. в Маастрихтском договоре и получил развитие в решениях Амстердамского саммита ЕС (1997 г.). Как отмечается в литературе, совершенно очевидно, что эта европейская модель будет строиться на основе усредненных показателей. В настоящее время, если Северная Европа представляет самый высокий уровень социальной защищенности, то Южная Европа - минимальный в масштабах ЕС*(1026). Более того, страны ЕС переходят на принципиально иную систему социальной защиты семьи, краеугольным камнем которой станет не раздача социальных пособий, а содействие в трудоустройстве, т.е. оказание помощи в повышении квалификации, поиске работы, интеграции (реинтеграции) в рынок труда.

Создание координированной системы социального обеспечения предполагает и наличие единых координирующих органов. В ЕС таковыми являются два общеевропейских органа: Административная комиссия ЕС по социальному обеспечению и Консультативный трехсторонний комитет по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов. При этом принцип равенства прав и запрета дискриминации в сфере труда и социальной защиты является определяющим в деятельности названных органов. Например, скоординированная общеевропейская система социальной защиты для мигрантов основывается на трех постулатах: 1) равенстве прав на получение материального вознаграждения между выходцами из стран ЕС и гражданами страны пребывания; 2) возможности суммирования страхового стажа, накопленного одним человеком в разных странах ЕС; 3) возможности

перевода социальных пособий из одной страны ЕС в другую*(1027).

В настоящее время в европейских странах идет интенсивный процесс переосмысления традиционных подходов к государственному регулированию социальной сферы. Ранее, в "золотое тридцатилетие" послевоенного экономического процветания "государства всеобщего благоденствия" стабильность систем социальной защиты развитых государств базировалась на механизме социально-страховой солидарности, обеспечение государством всем жителям страны минимального социального дохода. В XXI в. условиях демографических изменений (старение населения, снижение рождаемости), распада семейных связей (утрата семейного содержания), возрастания мобильности людей идет процесс индивидуализации не только трудовых, но и социально-обеспечительных отношений. В связи с этим общей тенденцией для стран ЕС является переосмысление традиционных подходов к государственному регулированию социальной сферы и намерение европейских стран ее реформировать посредством перевода части функций социальной защиты населения в сектор добровольного или коллективного социального страхования. Однако при этом государство не отказывается от обязанности по обеспечению необходимых социальных гарантий*(1028).

Содружество Независимых Государств (СНГ) - региональное объединение 12 стран Европы и Азии - республик бывшего Советского Союза. К сожалению, в отличие от ЕС этой международной региональной организации не удалось стать эффективным наднациональным органом, унифицирующим социальное законодательство государств.

Международные акты СНГ можно подразделить на две категории. Первую составляют акты, устанавливающие единые стандарты в отдельных сферах социального обеспечения. Эти акты призваны обеспечить унификацию социального законодательства стран-участниц. Это, прежде всего, Конвенция о правах и основных свободах человека (ратифицирована в 1995 г.)*(1029), Соглашение "О сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов" (1996 г.), так называемые модельные акты "Об индексации доходов населения" (1998 г.), "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (1998 г.), "Об основных гарантиях прав ребенка в государстве (1999 г.), "Об основах социального обслуживания населения" (2002 г.).

Вторую группу международных актов СНГ составляют соглашения, содержащие коллизионные предписания, направленные на сохранение приобретенных социально-обеспечительных прав, их взаимного признания или приобретения новых социально-обеспечительных прав. Это довольно широкий перечень соглашений, таких, как: "О гарантиях прав граждан государств - участников СНГ в области пенсионного обеспечения (1992 г.); "О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств - участников СНГ" (1992 г.); "О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих пограничных войск государств - участников СНГ" (1992 г.); "О взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих" (1994 г.); "О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семей с детьми и алиментов (1994 г.); "О взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (1994 г.) и др.

Двухсторонние договоры в сфере социального обеспечения. Такие договоры также подразделяются на виды. Одни договоры посвящены вопросам сотрудничества государств в социальной сфере, такие договоры заключены нашим государством (СССР, затем РФ) с Румынией (1960 г.), Венгрией (1962 г.), Монголией (1981 г.), Испанией (1994 г.) и др. В других международных договорах регламентируются вопросы социального обеспечения отдельных категорий граждан, либо отдельные виды социального обеспечения. Имеются в виду договоры между Россией и Эстонией (1994 г.), Россией и Латвией (1994 г.) о предоставлении гарантий пенсионерам из числа военнослужащих, договоры о пенсионном обеспечении России с Грузией (1994 г.), Украиной (1996 г.) и др. Наиболее полным по содержанию с точки зрения гарантий права на социальное обеспечение является Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (24 января 2006 г.)*(1030). Этот договор регулирует

государственное социальное обеспечение, обязательное (государственное) социальное страхование и обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний лиц, проживающих на территориях договаривающихся сторон и являющихся их гражданами, а также членов семей этих лиц, подпадавших или подпадающих под действие законодательства договаривающихся сторон. Этот договор охватывает следующие виды социального обеспечения: 1) пособия по временной нетрудоспособности и материнству; 2) пособия по безработице; 3) трудовые пенсии по возрасту (по старости), инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет (в Республике Беларусь) и социальные пенсии; 4) пособия в случае трудового увечья или профессионального заболевания; 5) пособия для семей с детьми; 6) пособия на погребение. Между тем договор не распространяется на военнослужащих вооруженных сил, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, членов их семей, других лиц, приравненных к указанным военнослужащим в части пенсионного обеспечения, а также на государственных гражданских служащих в Российской Федерации и государственных служащих в Республике Беларусь.

9.3. Коллизионные нормативные предписания международного права социального обеспечения

Нормы международного права социального обеспечения по своей регулятивной функции можно разделить на материально-правовые и коллизионные. Коллизионные нормативные предписания содержатся как в специальных международных конвенциях, регламентирующих порядок сохранения прав в области социального обеспечения (например, Конвенция МОТ N 157 "О сохранении прав в области социального обеспечения" (1982 г., N 118 "О равноправии в области социального обеспечения" (1962 г.)), так и в отдельных двусторонних международных договорах. Коллизионные нормативные предписания призваны решить вопрос: какими материально-правовыми нормами (какого государства) регулируются те или иные социально-обеспечительные отношения, которые осложнены иностранным элементом. Иными словами, предметом правового регулирования международного коллизионного права являются социально-обеспечительные отношения, осложненные иностранным элементом. В международных социально-обеспечительных отношениях иностранный элемент может присутствовать как в субъектном составе (иммигрант, иностранный гражданин, лицо без гражданства), так и в объекте (трудовая деятельность осуществляется за границей, переезд лица на постоянное место жительства в другое государство). Коллизионная норма позволяет решить вопрос: законодательство какого государства подлежит применению при назначении и выплате пенсий, социальных пособий трудящимся-мигрантам, лицам, проживающим вне территории государства, по законодательству которого назначен тот или иной вид социального обеспечения и т.д. Этот вопрос разрешается с помощью специальных "коллизионных привязок": закон места жительства, закон места работы, выбор юрисдикции по усмотрению заявителя и др.

В теории международного частного права в зависимости от способа создания коллизионные нормы разделяются на две категории: национальные, т.е. созданные в рамках национального права отдельным государством самостоятельно и применяется в одностороннем порядке, и собственно международные, разработанные в процессе сотрудничества (соглашения) двух и нескольких государств. Примером первого случая может служить норма Федерального закона "О трудовых пенсиях" (2001 г.), которая предусматривает, что иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в РФ имеют право на трудовую пенсию наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Периоды работы и (или) иной деятельности за пределами РФ включаются в страховой стаж в случаях, предусмотренных законодательством РФ или международными договорами, либо в случае добровольной уплаты страховых взносов. Между тем, если имеется соответствующий ратифицированный международный договор, то именно он подлежит применению.

В международных нормативных актах о социальном обеспечении предусматриваются три основных правовых режима сохранения прав в области социального обеспечения:

1) режим (национальный режим, режим равенства), основанный на коллизионной

привязке "постоянного места жительства";

2) режим, основанный на коллизионной привязке "места работы, места уплаты социально-страховых взносов". Он предусматривает взаимные пропорциональные финансовые расчеты или расчеты страхового стажа по законодательству каждого государства-стороны договора с последующим их суммированием (накоплением);

3) режим, основанный на коллизионной привязке "применение законодательства по выбору заявителя".

Первый из названных режимов означает применение национального законодательства о социальном обеспечении в отношении всех лиц (граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства), законно пребывающих на территории данного государства на равных условиях. Этот режим является универсальным, он применим как при назначении и выплате долговременных социальных пособий, пенсий страхового характера (социально-страховые выплаты), так и краткосрочных социально-обеспечительных выплат (так называемые "безвзносные пособия") и медицинского обслуживания. Так, в Европейской социальной хартии (ст. 13) содержится коллизионная норма, согласно которой стороны обязуются обеспечить **любому лицу** (выделено нами), которое не имеет достаточных средств к существованию и которое не в состоянии ни добыть их своими собственными усилиями, ни получить их из других источников, должна предоставляться соответствующая социальная помощь, а в случае болезни - уход, необходимый в его состоянии. Таким образом, социальная помощь и необходимое медицинское обслуживание предоставляется государством на равных началах своим гражданам и гражданам других государств-участников Хартии, которые законно находятся на территории соответствующего государства.

В Соглашении между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи (24 января 2006 г.) установлен дифференцированный национальный режим в зависимости от времени пребывания на территории другого государства - стороны соглашения и причины пребывания. Граждане договаривающихся сторон, постоянно проживающие либо временно работающие на территории одной из сторон договора, имеют равные права на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения. Для временно проживающих на территории другого государства также предусмотрены равные права на медицинскую помощь, но в ограниченном объеме: получение скорой медицинской помощи и медицинской помощи в случае возникновения у них в период пребывания в этом государстве социально опасных заболеваний.

Национальный режим положен в основу Соглашения "О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения" (1992 г.), в соответствии с которым пенсионное обеспечение (в том числе порядок исчисления трудового стажа) граждан, работавших на территории другой страны - участника соглашения, производится по законодательству страны проживания. Пенсионное обеспечение в этом случае осуществляется по законодательству и за счет средств государства, на территории которого они постоянно проживают. Иными словами, коллизионной привязкой признается "постоянное место жительства". Взаимные расчеты между государствами не производятся, если иное не установлено двусторонними соглашениями. При назначении пенсии учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из государств СНГ, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу данного Соглашения. При переселении пенсионера в пределах государств - участников соглашения выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства.

Между тем в специальных исследованиях многими авторами отмечается появление в настоящее время проблем, связанных с односторонним отказом участников данного Соглашения от обязательств. Это во многом вызвано различными способами и временными рамками проведения пенсионных реформ в государствах СНГ. Названное Соглашение не разрешает коллизий, появившихся в национальных правовых системах в связи с введением накопительных частей пенсий, и исчислением страхового стажа как времени уплаты страховых взносов и др. В ряде случаев принятые в отдельных странах СНГ пенсионные законы фактически поставили в разряд неисполнимых рассматриваемое международное соглашение*(1031). Это далеко не весь перечень проблем применения этого

международного акта*(1032).

Эти проблемы разрешаются в рамках иного режима, основанного на коллизионной привязке "места работы, места уплаты страховых взносов". Он означает применение законодательства о социальном обеспечении сторон международного договора в зависимости от времени (продолжительности) трудовой деятельности, уплаты страховых взносов на территории каждого государства. Он характерен, в основном, для социально-страховых пособий, выплат из общественных (государственных) фондов социального обеспечения.

Отметим, что в актах МОТ устанавливаются коллизионные правила, основанные на сочетании рассматриваемых режимов приобретения, сохранения и возобновления социально-обеспечительных прав.

Так, Конвенция МОТ N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" закрепляет равенство обращения с лицами, не являющимися гражданами страны проживания. Однако в этой Конвенции предусматриваются исключения в отношении лиц, не являющихся гражданами данной страны, в том случае, если пособия или части пособия выплачиваются из государственных фондов.

Конвенция (пересмотренная) N 97 "О трудящихся-мигрантах" (1949 г.) предусматривает, что члены МОТ, ратифицировавшие Конвенцию, обязуются предоставлять без дискриминации мигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в отношении социального обеспечения. Однако допускается существование иных коллизионных правил. Во-первых, законодательство страны иммиграции может предписать особые положения относительно пособий, покрываемых полностью из общественных фондов, и пособий, выплачиваемых лицам, не отвечающим условиям для получения нормальной пенсии. Например, по законодательству Финляндии разрешается перевод пособий (сохранение права на получение этих пособий) как гражданам страны, так и трудящимся-мигрантам, но только в отношении долгосрочных пособий (пособия по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, в связи с производственной травмой). Во многих странах существуют ограничения по переводу за границу пособий по безработице. Во-вторых, могут приниматься особые соглашения для сохранения уже приобретенных прав или прав, находящихся в процессе приобретения. Например, в Договоре между Россией и Королевством Испании (11 апреля 1994 г.) устанавливается, что каждая договаривающаяся сторона исчисляет и выплачивает часть пенсии, соответствующую страховому или трудовому стажу, приобретенному на ее территории, а в случае, если сумма пособий выплачиваемых сторонами, не достигнет минимального размера, установленного в стране проживания, то эта страна выплачивает ему и разницу, гарантирующую указанный минимум.

В Европейской социальной хартии (ст. 12) также предусматривается коллизионная норма о предоставлении, сохранении и возобновлении права в области социального обеспечения в случае миграции работников из одной страны в другую путем аккумуляции страхового или трудового стажа в соответствии с законодательством каждой из сторон на основе двухсторонних и многосторонних договоров.

Конвенция МОТ N 157 "О сохранении прав в области социального обеспечения" (1982 г.) и одноименная Рекомендация (1983 г.) составляют основу международной системы сохранения приобретенных прав для трудящихся, которые переезжают на постоянное место жительства из одной страны в другую, перевода социально-обеспечительных пособий за границу. В соответствии с этой Конвенцией государства - члены МОТ, ратифицировавшие Конвенцию, принимают на себя обязательства по сохранению приобретенных прав только в отношении долговременных выплат, т.е. выплат, финансируемых за счет страховых взносов, за исключением специальных систем выплат жертвам войны, социальной и медицинской помощи. С помощью двухсторонних договоров государства устанавливают правила суммирования периодов, дающих право на пособия по системам социального обеспечения и порядок пропорционального распределения, связанных с выплатами расходов между государствами, а также правила возмещения государствами взаимных расходов по выплате пенсий и пособий. Если законодательством разных стран предусмотрена выплата одного и того же пособия в конкретном случае, но установлен разный механизм его исчисления, Конвенция содержит норму о назначении более высокого по размеру пособия. Также Конвенция устанавливает гарантии выплаты пенсии, пособия в размере, не ниже

минимального, предусмотренного в стране "постоянного проживания" при суммировании периодов страхования в разных странах.

Что касается краткосрочных (нестраховых выплат), то в соответствии с данной Конвенцией государства лишь "стремятся принимать участие в системе сохранения прав приобретенных на основании их законодательства" в отношении медицинского обслуживания, пособий по болезни, по безработице, семейных пособий. Эти вопросы государства решают на основании двухсторонних международных договоров, юридических консультаций, взаимных расчетов*(1033).

В завершении анализ международного коллизионного права обратимся к рассмотрению Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения (24 января 2006 г.), который содержит широкий спектр коллизионных нормативных предписаний, охватывающий все из перечисленных нами режимов. Так, в отношении назначения и выплаты социальных пенсий, семейных пособий на детей, пособий по безработице устанавливается принцип применения законодательства страны проживания (места жительства). В отношении страховых социально-обеспечительных выплат общим правилом является применение к застрахованным лицам законодательства того государства-участника соглашения, на территории которого выполнялась работа. Из этого общего правила предусмотрены исключения, возможность применения иных коллизионных привязок. Например, если работодатель застрахованного лица зарегистрирован на территории другого государства - стороны договора, то к застрахованному лицу применяется законодательство о социальном обеспечении этого другого государства или законодательство "места работы" лица по выбору застрахованного. На членов экипажа судна распространяется законодательство той договаривающейся стороны, под флагом которой судно совершает плавание.

Порядок назначения социально-страховых выплат основан на признании и суммировании страхового стажа, приобретенного на территориях договаривающихся государств. Так, для установления права на пособия по временной нетрудоспособности и материнству, а также определения их размера полностью учитывается страховой (трудовой) стаж, приобретенный в связи с трудовой деятельностью на территориях обеих сторон. Эти пособия назначаются и выплачиваются согласно законодательству и за счет средств той договаривающейся стороны, законодательство которой распространялось на застрахованного в период осуществления им трудовой деятельности.

9.4. Основные международно-правовые гарантии социально-обеспечительных прав

Международно-правовые гарантии социально-обеспечительных прав - это предусмотренные международно-правовыми актами средства и способы, с помощью которых обеспечиваются права человека и гражданина в сфере социальной защиты. По нашему мнению, в перечень этих гарантий включаются следующие:

международно-правовые формы и способы защиты социальных прав,

социально-партнерские механизмы обеспечения социальных прав,

деятельность специализированных органов (организаций) по реализации специальных международных программ, целью которых является социальная защита.

Международно-правовые формы и способы защиты социальных прав. Для эффективного обеспечения исполнения этого законодательства требуется соответствующие механизмы: международный контроль, деятельность международных судебных органов, а также создание специализированных органов.

Международный контроль МОТ. Международная организация труда имеет одну из эффективных систем международного контроля за соблюдением норм международного трудового и социального права. В эту систему включаются следующие механизмы. Во-первых, ст. 22 Устава МОТ предусматривает, что каждое государство-член обязуется предоставлять ежегодные доклады в МБТ относительно принятых мер для применения конвенций, к которым он присоединился. В отношении нератифицированных конвенций в соответствии со ст. 19 Устава государства-члены должны сообщать о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации конвенции или задерживают ее. Во-вторых, Уставом

МОТ установлена особая процедура рассмотрения жалоб на нарушения государствами-членами МОТ обязательств по соблюдению международных стандартов. Организации предпринимателей и трудящихся могут подавать в МБТ представление на несоблюдение каким-либо государством-членом ратифицированной им конвенции. Кроме того, каждая страна-участница МОТ имеет право подать в МБТ жалобу на другое входящее в нее государство, которое, по его мнению, не обеспечивает соблюдение какой-либо конвенции, которую они оба ратифицировали. В-третьих, по соглашению с Экономическим и социальным советом ООН Комитет по свободе ассоциации рассматривает жалобы, поступающие от правительств, организаций трудящихся и предпринимателей в связи с нарушением свободы объединений.

В юридической литературе многими авторами высказывается суждение о том, что контроль со стороны МОТ за применением законодательства о социальном обеспечении является недостаточно эффективным, так как отдельным гражданам не предоставлено право обращения с жалобами в эту организацию.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Ярким примером судебного контроля служит деятельность Европейского суда по правам человека. Этот суд не является высшей судебной инстанцией для судов государств - участников Конвенции*(1034). Между тем по его решениям государства-участники, как правило, принимают следующие меры: отменяется вынесенный судом государства-участника приговор (решение) по делу заявителя, вносятся изменения в национальное законодательство; изменяется судебная практика государства-участника. Правовая позиция Европейского Суда по правам человека становится источником национального права.

Россия не составляет исключения. В Федеральном Законе о ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ предусматривается, что Российская Федерация признает компетенцию Европейского Суда по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. По сути РФ признает прецедентный характер решений Европейского Суда. В последнее время Конституционный Суд РФ в мотивировочной части своих постановлений в ряде случаев ссылается не только на Конвенцию, но и на решения Европейского Суда по делам против других стран. Полагаем, что не только Конституционный Суд РФ, но и общие, арбитражные суды РФ вправе использовать и ссылаться на решения Европейского Суда для мотивировки судебного акта.

Основной костяк жалоб, которые подают россияне в названный суд, составляют заявления о несоблюдении разумных процессуальных сроков, о нарушении сроков выплаты присужденных пенсий, пособий, предоставления социальных льгот и др. Так, только в первом полугодии 2005 г. число принятых против России решений в Европейском Суде значительно увеличилось. Суд разрешил почти столько же дел, сколько насчитывалось ранее с момента присоединения России к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и до конца 2004 г. Общее число принятых решений, таким образом, приблизилось к пятидесяти*(1035). Так, в 2005-2006 гг. были рассмотрены ряд заявлений граждан РФ о защите права на получение ежемесячных социальных выплат участникам-ликвидаторам последствий аварии на Чернобыльской АЭС (дела "Левин против РФ" (Страсбург, 2 февраля 2006 г.); "Николаев против РФ" (Страсбург, 2 марта 2006 г.); "Засурцев против РФ" (Страсбург, 25 апреля 2006 г.); "Кукало против РФ" (Страсбург, 3 ноября 2005 г.)). В этих решениях особо подчеркивалось, что финансовые трудности, испытываемые государством, не должны препятствовать заявителю получить причитающиеся ему суммы по судебному решению. Аналогичные доводы приводились судом и в отношении выплаты задолженности по ежемесячному пособию матери-одиночки (Дело "Сунцова против РФ", Страсбург, 17 ноября 2005 г.), социальных пособий и надбавок к пенсии узникам немецких концлагерей (дело "Трусов против РФ", Страсбург, 17 января 2006 г.), компенсаций в связи с несчастным случаем на производстве (дело "Смарыгин против РФ", Страсбург, 1 декабря 2005 г.), субсидий военнослужащим на приобретение жилья (дело "Коновалов против РФ", Страсбург, 23 марта 2006 г.) и др.

Для нас особый интерес представляет проблема определения природы, характера споров в сфере социального обеспечения, разрешаемых Европейским судом по правам человека*(1036). В своих решениях суд выявляет характер спора в целях решения вопроса о применимости Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В отношении социально-обеспечительных споров в решениях суда отмечается их смешанная частно-

публичная природа с преобладанием частных начал. Это особенно ярко проявляется в спорах, вытекающих из нарушений пенсионных прав граждан. В частности, это дела, связанные с перерасчетом размера пенсий на основе введенного в результате изменений пенсионного законодательства РФ индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП). Так, Европейский Суд не согласился с доводами ответчика (властей Российской Федерации) о том, что рассматриваемый спор о размере пенсии, исчисленной на основе ИКП, является спором о толковании пенсионного законодательства и что порядок исчисления пенсий по старости принадлежит к сфере публичного права. Европейский суд отметил, что спор о размере пенсии заявителя носит материальный характер и, несомненно, касается гражданского права по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции. Таким образом суд подчеркнул, что выдвинутое заявителем требование носит гражданско-правовой характер.

Вместе с тем суд не отрицает и наличие публично-правовых признаков спора. Он признал за государством право проводить эффективную и скоординированную схему государственных пенсий, т.е. государство может корректировать свое законодательство. Суд отметил, что данная мера по введению ИКП была законной и преследовала общественный интерес (в частности, эффективное и единообразное осуществление расчета пенсий). Однако у суда возник вопрос о соблюдении требования о соразмерности при применении такой меры. На него суд ответил следующим образом. Возможный публичный интерес государства в обеспечении единообразного применения Закона о пенсиях не должен приводить к ретроспективному перерасчету ранее присужденной денежной суммы. Ретроспективный перерасчет с уменьшением размера пенсии налагал индивидуальное чрезмерное бремя на заявителя и не соответствовал положениям статьи 1 Протокола N 1 к Конвенции. Европейский суд подчеркнул, что Конвенция о защите прав человека не гарантирует право на пенсию или социальные выплаты в конкретном объеме. Однако Суд счел, что, лишив заявителя права на получение пенсии в размере, установленном в окончательном судебном решении, государство нарушило справедливый баланс между рассматриваемыми частными и публичными интересами (дела "Кутепов и Аникеенко против РФ", Страсбург, 25 октября 2005 г.; "Сухобоков против РФ", Страсбург, 13 апреля 2006 г. и др.).

Экономический Суд СНГ. Он создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств - участников Содружества Независимых Государств и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений. При этом к ведению Экономического суда относится разрешение межгосударственных экономических споров. В этом случае по результатам рассмотрения спора Экономический суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения государством - участником соглашений, других актов Содружества и его институтов (либо отсутствие нарушения) и определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий. Государство, в отношении которого принято решение Суда, обеспечивает его исполнение. Кроме того, Экономический суд осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов; актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о допустимости применения этих актов как не противоречащих соглашениям и принятым на их основе иным актам Содружества. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших органов, разрешающих в государствах экономические споры*(1037).

Проблемы ненадлежащего исполнения государствами СНГ норм международного права не раз становились предметом рассмотрения в Экономическом суде СНГ. Так, например, в Решении Экономического Суда СНГ от 7 апреля 2005 г. "О толковании применения п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств - участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г." дано следующее толкование международных норм. Анализ законодательства государств - участников Содружества и их договорной практики позволяет Суду сделать вывод о том, что трудовой стаж граждан, приобретенный на территории государств в период их вхождения в состав бывшего СССР, учитывается при назначении пенсии как в государствах - участниках Соглашения о гарантиях прав граждан государств - участников Содружества в области пенсионного

обеспечения от 13 марта 1992 г., так и в государствах Содружества, не являющихся его участниками. Правовыми основаниями для такого учета являются: нормы национального законодательства, имплементирующие пункт 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 г.; правила, устанавливающие приоритетность норм международного договора перед национальным законодательством; положения двусторонних международных договоров.

Значительная часть запросов в Экономический Суд СНГ касалась социально-обеспечительных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел. Так, по запросу Совета министров обороны государств - участников Содружества Независимых Государств Экономическим Судом 20 января 2000 г. вынесено Решение N 01-1/5-99 о толковании применения части 1 статьи 2 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г., устанавливающей порядок зачета в выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим их службы (в том числе на льготных условиях) в воинских формированиях на территории другого государства - участника Соглашения от 15 мая 1992 г.

Ряд решений Экономического Суда СНГ касался толкований соглашений, посвященных взаимному признанию социальных льгот отдельным категориям граждан; прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей. Так, Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств по просьбе Представительства Республики Армения при уставных и других органах Содружества обратился в Экономический Суд с запросом о толковании применения статей 2, 3, 4 и 7 Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 г. Поводом к запросу послужили разногласия между транспортными организациями Республики Армения, в частности ЗАО "Армянские авиалинии", и некоторыми органами управления Республики Армения по вопросу применения транспортных льгот, установленных Соглашением от 12 марта 1993 г. (Решение Экономического Суда СНГ от 24 июня 2003 г.). Перечень таких решений Экономического суда СНГ можно продолжить.

Между тем, в литературе отмечается, что соответствующие межгосударственные институты в рамках СНГ не вносят заметного вклада в защиту социальных прав граждан. Так, хотя принятые Экономическим Судом СНГ решения способствуют правильному применению законодательства о социальном обеспечении государств - членов СНГ, однако он принимает решения лишь по запросам органов СНГ. Отдельные граждане лишены возможности обращения с заявлениями в названный суд*(1038).

Европейский Суд Евросоюза. Соблюдение социально-трудовых стандартов Евросоюза (ЕС) также обеспечивается широким спектром средств защиты, включая судебный контроль. В 1994 г. была принята специальная директива, устанавливающая ответственность национальных властей за неприменение на их территории европейского законодательства. В Европейском Суде неоднократно рассматривались дела и выносились частные определения в адрес Франции, Греции, Бельгии и других государств за несоблюдение директив о гендерном равенстве в системе социального обеспечения. Например, весьма своеобразны с позиций принципа гендерного равенства решения Европейского Суда по пенсионным делам. Так, он выступает за то, чтобы мужчины получали в частных пенсионных системах пенсию с того же возраста, что и женщины. Установление различного пенсионного возраста для мужчин и женщин в частной пенсионной системе признано дискриминацией женщин применительно к ст. 119 Римского договора. Вместе с тем установление различного возраста выхода на пенсию мужчин и женщин в государственной пенсионной системе не может считаться дискриминацией применительно все к той же ст. 119 Римского договора.

Следует отметить, что в общем процессе гармонизации и унификации социального законодательства, обеспечивающего социальную защиту, создание единого европейского социального пространства идет успешно, и 94,3% европейских директив уже включены в национальное законодательство стран ЕС, а четыре государства (Дания, Испания, Финляндия, Швеция) адаптировали 100% правовых актов Европейского Союза*(1039).

Уполномоченный по правам человека. Среди способов защиты социальных прав следует назвать и обращение с жалобой к Уполномоченным по правам человека (омбудсман). Институт омбудсмана возник в Швеции еще в 1809 г. Парламент страны принял

"Документ о правлении", который был основан на идее разделения властей. Начиная с 1919 года подобные органы постепенно учреждались в других странах и вошли в систему правового контроля. В государственно-правовом смысле омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом страны на охрану прав граждан и на опосредованный контроль за всеми государственными должностями. В практике зарубежных стран омбудсман назначается и освобождается от должности парламентом. В некоторых странах, в первую очередь в скандинавских, имеет место специализация омбудсманов применительно к кругу защищаемых им прав и интересов граждан. Среди них есть и уполномоченные по вопросам равноправия, надзирающие за соблюдением законов о равноправии женщин и мужчин. Несмотря на свою двухсотлетнюю историю институт омбудсмана отсутствовал в странах Восточной Европы. Польша была первым государством из стран бывшего социалистического лагеря, учредив в 1988 г. институт уполномоченного по правам человека.

В России идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые была заявлена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией РФ 1993 г. Его полномочия определены Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (1997 г.)*(1040). Основными направлениями его деятельности является рассмотрение жалоб и обращений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению, анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан и др. Институт Уполномоченного по правам человека получил свое развитие в нашей стране и на региональном уровне в субъектах РФ.

В литературе отмечается, что в России наблюдается тенденция к формированию специализированных уполномоченных по правам человека*(1041). Как свидетельствует международный опыт - это омбудсманы, специализирующиеся по защите прав отдельных категорий граждан, группе прав или спектру общественных отношений. Например, в 1988 г. была введена должность омбудсмана по социальным вопросам земли Шлезвиг-Гольдштейн в Западной германии. В Великобритании с 1973 г. функционирует Уполномоченный по делам здравоохранения, с середины 1970-х гг. в некоторых штатах в США функционируют Уполномоченные по делам престарелых и т.д.*(1042).

С 2001 г. в субъектах РФ начался процесс формирования корпуса "специализированных" уполномоченных по правам человека в России. Так, в 2002 г. был назначен первый Уполномоченный по правам ребенка в г. Москве. В юридической литературе звучат предложения о создании института Уполномоченного по социальным правам, исходя из специфики и сложности социально-обеспечительного законодательства при рассмотрении жалоб граждан*(1043).

Кроме того, одним из направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является развитие международного сотрудничества в сфере защиты прав человека. Были заключены договоры о взаимодействии и сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченными других стран: Украины (1999 г.), Молдовы (1999 г.), Республики Перу (1999 г.)., Аргентины (2000 г.), Мексики (2001 г.), Польши (2001 г.) и др.

Социально-партнерские механизмы обеспечения социальных прав. На сессии Международной конференции труда, посвященной 75-летию МОТ (1994 г.), в докладе Генерального директора "Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся" ставилась задача "беспрестанно и повсеместно развивать социальный диалог, коллективные переговоры, чувство компромисса", предпринимать "дополнительные усилия для обеспечения подлинного признания принципа трехсторонности во всем мире". Одновременно подчеркивалось, что государство, которое выступает социальным партнером, арбитром, посредником в переговорах, играет зачастую решающую роль в успешном проведении социального диалога и коллективных переговоров*(1044). Необходимой составляющей упомянутых механизмов нередко являются профессиональные пенсионные системы на основе коллективных соглашений. Позиция МОТ в этой части неоднократно звучала в докладах МБТ МОТ. Так, в уже упомянутом докладе "Обеспечение дохода и

социальная защита в меняющемся мире" (2000 г.) отмечалось, что Правительства стран обязаны не только обеспечить, чтобы трудящиеся были охвачены надежной обязательной пенсионной системой, но и создать необходимые условия для развития дополнительных добровольных пенсионных систем. Коллективные переговоры доказали свою эффективность в деле создания надежных частных систем, а совместное управление ими трудящимися и работодателями способно обеспечить более прочные гарантии, чем даже самое тщательное государственное регулирование*(1045).

Особое место в средствах обеспечения социальных прав отводится социальным партнерам. Как отмечалось в Глобальном докладе, представленном в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда "Объединение в организации в целях социальной справедливости", международное сообщество должно стремиться к укреплению и использованию потенциальной роли организаций работодателей и работников в качестве главных участников в борьбе с бедностью, в политике, направленной на повышение жизненного уровня бедных слоев населения*(1046).

В условиях глобализации многонациональные (транснациональные) корпорации играют важную роль в экономике и социальной сфере большинства стран и в международных экономических отношениях. В связи с этим МОТ разработала и приняла Трехстороннюю Декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (Женева, 16 ноября 1977 г., в ред. 17 ноября 2000 г.). Целью этой Декларации заявлено поощрение положительного вклада, который многонациональные компании могут внести в дело экономического и социального прогресса, свести к минимуму и преодолеть трудности, которые могут быть вызваны различными видами их деятельности. В конечном итоге эта Декларация, адресованная правительствам, организациям работодателей и трудящихся, многонациональным корпорациям, направлена на установление нового международного экономического порядка на основе международных стандартов ООН и МОТ. К многонациональным компаниям МОТ относит корпорации - государственные, смешанные или частные, в собственности или под контролем которых за пределами страны их базирования находятся производство, распределение, обслуживание и другие сферы. В Декларации отражены общие принципы, характеризующие деятельность многонациональных компаний и их взаимодействия с социальными партнерами в следующих сферах: занятость, включая содействие занятости; гарантии занятости; профессиональные пенсионные системы; равенство возможностей и обращения; профессиональная подготовка и др.

На 92-й сессии МКТ в 2004 г. внимание международного сообщества было привлечено к вопросам социального диалога в глобальных производственных системах и заключению международных рамочных соглашений. Эти социально-партнерские соглашения носят наднациональный характер и заключаются транснациональными компаниями и международными профсоюзными федерациями. В МОТ они получили наименование международных рамочных соглашений. В отличие от коллективных соглашений, заключаемых на местном и национальном уровнях, в которых обычно рассматриваются вопросы, связанные с условиями занятости, рамочные соглашения скорее направлены на обеспечение соблюдения базовых принципов, таких, как свобода объединения, равенство возможностей и обращения, охрана материнства и др. МОТ считает, что международные рамочные соглашения представляют собой новое средство обеспечения свободы объединения и коллективных переговоров в условиях процесса глобализации*(1047). Это уже не коллективные переговоры в их традиционном понимании, а международные действия по обеспечения международно-правовых стандартов социальных прав.

Но не только МОТ строит свою нормотворческую деятельность на принципах трипартизма, социального сотрудничества. В последнее время в правотворчестве ЕС по социальным вопросам все в большей мере реализуются принципы трипартизма. Директивы ЕС не только разрабатываются с учетом мнения социальных партнеров, но и сами директивы в ряде случаев придают юридическую силу европейским коллективным договорам. Международные коллективные договоры стали реальностью в объединенной Европе. Они распространяются главным образом на работников предприятий европейских транснациональных корпораций (ТНК) и фиксируют в унифицированном виде условия труда на материнских предприятиях корпорации и их филиалах. Римский договор о создании ЕС возлагает на органы ЕС задачу содействия заключению европейских коллективных

договоров. В соответствии с Римским договором (ст. 39) директивы ЕС могут санкционировать "рамочные соглашения" европейских социальных партнеров, иными словами, трансформировать эти европейские коллективные соглашения в акты европейского законодательства. Первое европейское рамочное коллективное соглашение, заключенное в 1995 г., касалось родительских отпусков. В каждом случае социальные партнеры просили Комиссию Совета ЕС сделать их обязательными для государств-членов на основе принятия Директив ЕС.

Деятельность специализированных органов (организаций), неправительственных организаций по реализации специальных международных программ, целью которых является обеспечение социальной защиты

В структуре ООН с момента учреждения этой организации были созданы специальные институты, занимающиеся вопросами социальной защиты. Наряду с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека в 1949 г. была учреждена Комиссия по положению женщин. Начиная с 1960 г. ООН рекомендует национальным правительствам организовать аналогичные структуры. В 1976 г. был создан Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ). Он является добровольным фондом, содействующим соблюдению политических и социально-экономических прав женщин. ЮНИФЕМ призван содействовать укреплению женских организаций и сетей, консолидации их усилий по содействию расширению прав женщин и обеспечению гендерного равенства*(1048).

Организация экономического сотрудничества (ОЭСР)*(1049) осуществляет административную поддержку Международной ассоциации пенсионных регуляторов (International Network of Pension Regulators and Supervisors). Последняя разработала и приняла "Основные принципы регулирования частных трудовых пенсионных схем", которые включают следующие международные принципы негосударственного пенсионного обеспечения: 1) адекватности системы регулирования, т.е. система регулирования для частных пенсий должна быть гибкой, динамичной, обеспечивать защиту бенефициариев пенсионных планов, финансовую устойчивость пенсионных фондов, и не должна чрезмерно обременять пенсионные фонды; 2) надзора и контроля за соблюдением законодательства пенсионными фондами, их финансовым состоянием, а также предотвращением недобросовестных действий фондов; 3) защиты прав бенефициариев (участников): запрещается дискриминация в допуске к частным пенсионным фондам по возрасту, зарплате, полу, стажу работы, условиям найма, частичной занятости и социальному статусу. Как уже отмечалось в предшествующем изложении, российское законодательство о негосударственных пенсионных фондах в части принципов защиты прав участников пенсионных систем (отложенных пенсионных прав, сохранение пенсионных прав при смене места работы) не соответствует вышеназванным международным принципам.

Для решения задачи борьбы с безработицей и социальным отторжением как ее последствием в ЕС была сформирована сеть консультативных служб, которые получают финансовую поддержку их бюджета ЕС. Европейская служба занятости в соответствии с Регламентом 2344/92 призвана действовать как агентство занятости на европейском уровне, занимающееся предоставлением информации, консультации и размещением лиц, нуждающихся в работе, предоставляет безработным информацию о вакансиях на европейском рынке труда. Эта служба представляет собой кооперированную сеть, организующую сотрудничество государственных служб занятости во всех регионах европейского экономического пространства*(1050).

Анализируя вопросы международного сотрудничества в сфере обеспечения социальных прав, нельзя не учитывать участия в нем правозащитных неправительственных организаций (как международных, так и национальных)*(1051). В Европе неправительственные организации, частично или полностью посвятившие свою деятельность проблемам прав человека, действуют на протяжении более 100 лет. В 1863 г. в Женеве во имя защиты прав человека в ходе вооруженных конфликтов (гуманитарного права) был создан Международный комитет Красного Креста. Важным этапом развития правозащитного движения в Европе стало учреждении ООН и провозглашение Всеобщей декларации прав человека (1948 г.). На дату празднования 20-летней годовщины Всеобщей декларации прав человека в Европе и на других континентах уже действовала сеть неправительственных организаций, в том числе Международный совет женщин, Международная организация защиты детей и др.

Всемирная конференция по правам человека (1993 г.), признав, что основная ответственность за выработку международных норм лежит на государствах, отметила особый вклад, который вносят в этот процесс неправительственные организации, и подчеркнула важность продолжения диалога по этому вопросу между правительственными и неправительственными организациями. В ООН сотрудничество с неправительственными организациями осуществляется в рамках института "консультативного статуса". Органы ООН получают экспертную информацию и консультируются с неправительственными организациями по важнейшим вопросам защиты прав человека. Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) 25 июля 1996 г. принял резолюцию 1996/31 "Консультативные отношения между ООН и неправительственными организациями". Эта резолюция, в отличие от ранее действовавшей Резолюции 1296, предоставила "консультационный статус" не только неправительственным международным организациям, но и неправительственным локальным и национальным организациям. Более того, в ней подчеркнута необходимость сотрудничества ООН с организациями из стран "переходной экономикой". Это означает включение в универсальные правозащитные механизмы ООН и российских неправительственных организаций. Между тем неправительственная организация как участник консультативных отношений должна быть независимой как от правительства РФ, так и зарубежных государств. В Резолюции ЭКОСОС прямо предусматривается, что в случае "тайного правительственного финансового воздействия на организацию" ее консультативный статус может быть приостановлен или отменен вовсе.

Выработанная ООН модель "консультационного статуса" неправительственных организаций признается и Советом Европы. Консультативным статусом Совета Европы пользуются около 400 неправительственных организаций, большинство из которых занимаются правозащитной деятельностью*(1052). Сотрудничество Совета Европы с неправительственными организациями распространяется на такие сферы, как реализация Социальной хартии, защита прав, в частности, женщин, детей, беженцев, борьба с неравенством и др. Эти организации активно содействуют утверждению стандартов в области прав человека в законодательстве стран, сотрудничают в сфере контроля за выполнением государствами-участниками обязательств по Конвенции о защите прав и основных свобод. Неправительственные организации также принимают участие и в процедуре приема новых государств в Совет Европы.

Приложение

Отечественные ученые-специалисты в сфере права социального обеспечения*(1053)

Тернер Федор Густавович (1828-1906) - экономист и государственный деятель. Известный ученый, специалист по страхованию, впоследствии - товарищ (заместитель) министра финансов.

Основные публикации: О рабочем классе и мерах к обеспечению его благосостояния. СПб., 1861; Фабричное законодательство Германии. СПб., 1874.

Кеппен Алексей Петрович - инженер, общественный деятель. По образованию горный инженер, специалист по драгоценным металлам и железнодорожному строительству. Публиковаться начал с 1863 г. Был участником Постоянной совещательной конторы железозаводчиков. Занимался вопросами социального страхования и истории горного дела.

Основные публикации: Вероятные финансовые последствия законопроекта об ответственности владельцев промышленных предприятий за увечье и смерть рабочих для русской промышленности вообще и горной в особенности. СПб., 1893; Вспомогательные кассы для горных рабочих (Горнозаводские товарищества) СПб., 1885; К вопросу об ответственности горнопромышленников и горнозаводчиков за смерть и увечья, причиненные при эксплуатации рудников и заводов. СПб., 1884; О различных видах неспособности к труду рабочих, занятых в горной промышленности. СПб., 1899; О страховании рабочих от несчастных случаев. О предупреждении несчастных случаев с рабочими на заводах и рудниках. СПб., 1892; Социальное законодательство Франции и Бельгии. СПб., 1900.

Янжул Иван Иванович (1845-1914) - экономист и статистик. В 1869 г. окончил юридический факультет Московского университета. С 1876 г. - доктор наук и профессор Московского университета по кафедре финансового права. Академик Петербургской Академии наук (1895). В 1882-1887 гг. был фабричным инспектором Московского фабричного округа, принимал участие в работе комиссий по рабочему вопросу. Занимался проблемами фабричного законодательства и историей рабочего вопроса.

Основные публикации: Воспоминания о пережитом и виденном в 1864-1909 гг. Вып. 1-2. СПб., 1910-1911; Восьмичасовой труд на русских фабриках и заводах. СПб., 1906; Забастовки и стачки рабочих и чиновников, их значение, критика и возможность их замены. СПб., 1906; Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. Материалы для истории русского рабочего вопроса и фабричного законодательства. СПб., 1907; Очерки и исследования // Сб. статей по вопросам народного хозяйства, политики и законодательства. В 2 т. М., 1884; Отчет за 1885 г. фабричного инспектора Московского округа. СПб., 1886; Промысловые синдикаты или предпринимательские союзы. М., 1896; Фабричный быт Московской губернии: Отчет за 1882-1883 гг. фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Московского округа. СПб., 1884.

Дементьев Евстафий Михайлович (1850-1918) - врач, статистик, публицист. Окончил медицинский факультет Киевского университета в 1875 г. , участвовал в качестве врача в русско-турецкой войне 1877-1878 гг. Занимался обследованием санитарного состояния промышленных заведений Московской губернии в 1883-1885 гг. В 1894-1911 гг. - исполняющий дела фабричного ревизора Министерства финансов (с 1905 г. - Министерства торговли и промышленности). Доктор медицины, диссертация посвящена физиологическим аспектам труда. Был автором ряда работ об отдельных видах спорта (теннис, поло и др.), автор одной из первых публикаций по теории футбола.

Основные публикации: Врачебная помощь фабричным рабочим. СПб., 1899; Врачебная помощь фабрично-заводским рабочим в 1907 г. СПб., 1909; Законы о вознаграждении рабочих, потерпевших от несчастных случаев, со всеми изданными в их исполнение инструкциями и административными распоряжениями. СПб., 1907; Иностранное законодательство об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1899; Материалы для суждения при определении степени потери трудоспособности от повреждений вследствие несчастных случаев. СПб., 1904; Общая сводка по санитарным исследованиям фабричных заведений Московской губернии за 1879-1885 гг. Ч. 1. М., 1890; Обзор иностранного законодательства по регулированию времени и продолжительности работы в промышленных заведениях. СПб., 1896. Организация ремесленной промышленности в западно-европейском законодательстве. СПб., 1900; Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. СПб., 1893.

Варзар Василий Егорович (1851-1940) - один из первых русских земских статистиков, основоположник промышленной статистики в России, экономист. Окончил Санкт-Петербургский технологический институт (1874 г.). В 1875-1878 гг. статистик Черниговской земской управы и на других должностях. В 1892-1916 гг. - фабричный инспектор в Риге, затем старший фабричный инспектор в Ревеле. Одновременно в 1905-1913 гг. читал лекции по статистике на курсах МВД. Разработал систему налогообложения предпринимателей, заменившую в 1898 г. архаичную гильдийскую систему. Предложил критерии для оценки мощности промышленного предприятия: орудия производства и число рабочих. В 1900 и 1908 гг. под его руководством проведены два первых статистических обследования промышленных предприятий. Ряд работ опубликовал под псевдонимами: Иванов, Андрей, Васильев С., Бывалый человек.

Основные публикации: Статистика стачек рабочих на фабриках и заводах. Т. 1-3. СПб., 1905-1910; Статистические сведения о результатах применения закона 2 июня 1903 г. о вознаграждении пострадавших от несчастных случаев на фабриках и заводах, подчиненных надзору фабричной инспекции за трехлетие 1904-1906 гг. СПб., 1908; О некоторых недостатках условий страхования рабочих в частных страховых обществах // Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. III. Вып. V. СПб., 1897.

Скаржинский Людовик Борисович (1852-?) - ученый и общественный деятель, чиновник для особых поручений Министерства финансов, член Общества для содействия русской промышленности и торговли. Занимался вопросами социального страхования

рабочих, представлял интересы предпринимателей в ряде государственных комиссий.

Основные публикации: Забастовки и рабочие сотоварищества. СПб., 1905; К законопроекту страхования в России на случай инвалидности и на старость. СПб., 1903; К вопросу об обязательном страховании на случай инвалидности. СПб., 1902.

Яроцкий Василий Гаврилович (1855-1917) - экономист, доктор наук (1896 г.), профессор политической экономии и статистики Александровского лицея (1897 г.) и Военно-Юридической академии, читал лекции в Санкт-Петербургском университете, сенатор (1917 г.), специалист по финансовому праву и вопросам социального страхования. По убеждениям - умеренный социалист. Окончил юридический факультет Санкт-Петербургского университета (1880 г.).

Основные публикации: Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1887; Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 1-2; СПб., 1895; Экономическая ответственность предпринимателей. Ч. 1 (Общая). Ответственность предпринимателя как основание законодательного регулирования отношений хозяев и рабочих. СПб., 1887; Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими // Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. I-II. Вып. V. СПб., 1897. С. 271-314.

Астров Павел Иванович - юрист, специалист по гражданскому праву, публицист.

Основные публикации: Дети подмостков (К вопросу о регламентации детского труда в области зрелищ и увеселений). СПб., 1899; Как следует писать законопроекты. По поводу доклада Комиссии Государственной Думы по рабочему вопросу об обеспечении рабочих на случай болезни. М., 1911; Лечение рабочих и русское национальное сознание. Еще о законопроекте комиссии Государственной Думы об обеспечении рабочих на случай болезни. М., 1911; Право на труд и право на здоровье. М., 1910; Профессиональные болезни и гражданское право. Б.м., Б.г.; Русская фабричная медицина. Критика законопроекта комиссии Государственной Думы по рабочему вопросу. М., 1911; Юридические предпосылки рабочего права. II. Кодификации. М., 1911.

Быков Александр Николаевич (1860-1919) - инженер-технолог, ученый, общественный деятель. Окончил Санкт-Петербургский технологический институт. Работал на производстве, был фабричным инспектором. Читал лекции по фабричному законодательству в Санкт-Петербургских политехническом и технологическом институтах (1908 г.). Являлся членом Санкт-Петербургской городской управы (1913 г.). Часть научных публикаций издал под псевдонимом Ф.П. Павлов.

Основные публикации: Германское страхование и другие способы обеспечения рабочих. Ростов-н/Д, 1905; Два могучих средства борьбы рабочих с предпринимателями: бойкот и лебель. М., 1906; За десять лет практики (Отрывки воспоминаний, впечатлений и наблюдений из фабричной жизни) М., 1901; Он же. Как обеспечить воскресный отдых фабричным рабочим. Нижний Новгород, 1896; Промышленный травматизм, его размеры, значение и возможность борьбы с ним. СПб., 1913; Страхование рабочих как фактор промышленности и русских страховых законов. СПб., 1913; Фабричное законодательство и развитие его в России. СПб., 1909.

Дерюжинский Владимир Федорович (1861-1920)- один из ведущих российских специалистов в области полицейского права, видный педагог и общественный деятель. Принимал участие в подготовке проектов социальных законов, в работе профильных государственных комиссий. Окончил Санкт-Петербургский университет, много лет преподавал там же, доктор наук, заслуженный профессор, заведующий кафедрой полицейского права университета. Являлся редактором журнала "Трудовая помощь", крупный специалист в области "полиции благосостояния" и социального призрения.

Основные публикации: Заметки об общественном призрении. М., 1897; Призрение бедных в Англии. СПб., 1906; Призрение прокаженных во Франции. СПб., 1889; Полицейское право. Пг., 1917.

Миклашевский Александр Николаевич (1864-1911) - экономист, публицист. Окончил юридический факультет Московского университета (1888 г.), затем был в зарубежной командировке. С 1894 г. - преподаватель, с 1895 г. - приват-доцент Московского университета. С 1896 г. - профессор Юрьевского университета. Участник подготовки денежной реформы 1897 г. Занимался проблемами социального законодательства и рабочим вопросом.

Основные публикации: Арбитраж и соглашение в промышленных спорах. Юрьев, 1907; Политика труда и идеалы распределительной справедливости. СПб., 1905; Рабочий вопрос и социальное законодательство в Германии. СПб., 1896; Рабочий вопрос и социальное страхование Германии // Сб. правоведения и общественных знаний. Т. 3. СПб., 1894. С. 65-124; Стачки и социальный вопрос. СПб., 1905.

Литвинов-Фалинский Владимир Петрович (1868-1929) - инженер-технолог, экономист, государственный деятель. Окончил Санкт-Петербургский технологический институт (1892 г.). С 1895 г. - фабричный инспектор при Департаменте торговли и мануфактур, затем в отделе промышленности Министерства финансов. Разработал основные положения первого в России Закона о вознаграждении увечных рабочих от 2 июня 1903 г. С 1900 г. читал курс лекций по рабочему законодательству в Санкт-Петербургском технологическом институте, а с 1909 г. - в Санкт-Петербургском политехническом институте. В 1905-1915 гг. - управляющий отделом промышленности Министерства торговли и промышленности. Участвовал в разработке Страховых законов 1912 г. В 1917 эмигрировал в Великобританию.

Основные публикации: Новые законы о страховании рабочих. Текст законов с мотивами и подробными разъяснениями. СПб., 1912; Новый закон о вознаграждении увечных рабочих. Текст Закона 2 июня 1903 г. с объяснениями. СПб., 1903; Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903; Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующему законодательству. СПб., 1899; Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1904; Фабричное законоведение как предмет преподавания в технических институтах. СПб., 1900.

Винокуров Александр Николаевич (1869-1944) - государственный и общественный деятель. Окончил медицинский факультет Московского университета в 1894 г. Со студенческих лет участвовал в марксистских кружках, впоследствии - большевик, подвергался репрессиям царского правительства. В 1904 г. в Екатеринославе организовал фабрично-заводскую больницу. Участник Всероссийских съездов фабричных врачей в память Н.И. Пирогова, где выступал с критикой медицинского обслуживания рабочих, российских страховых законов, пропагандировал опыт создания фабрично-заводских больниц. Участвовал в "страховой компании" 1912-1914 гг., освещал вопросы охраны труда и санитарного состояния предприятий на страницах газеты "Правда", журналов "Просвещение" и "Вопросы страхования". Один из авторов Устава больничных касс Путиловского завода. В 1918-1921 гг. - нарком социального обеспечения, затем работал в комиссии по борьбе с голодом. В 1924-1938 гг. - Председатель Верховного Суда СССР.

Основные публикации: Новый закон о полном социальном обеспечении трудящихся. М., б.г.; Общая больничная касса и врачебная помощь. СПб., 1913; Социальное обеспечение (от капитализма к социализму) М., 1921; Труд и здоровье рабочих. Пг., 1916; Социальное обеспечение в Советской России. М., 1919.

Озеров Иван Христофорович (1869-1942) - экономист, юрист, педагог, государственный и общественный деятель. Окончил юридический факультет Московского университета, был профессором юридических факультетов Московского и Санкт-Петербургского университетов (в последнем заведовал кафедрой). Являлся фабричным инспектором, сотрудничал с рабочими организациями. Был с 1909 г. членом Государственного Совета. Часть работ написал под псевдонимом З. Ихоров. Известный специалист по финансовому праву, в частности по налоговой системе Германии.

Основные публикации: Борьба общества и законодательства с дурными условиями труда // СПб., 1901; Из жизни труда. Сб. статей. Вып. 1. Статьи по рабочему вопросу. М., 1904; Очерки экономической и финансовой жизни России и Запада. В 2 т. М., 1904; Политика по рабочему вопросу в последние годы (по неизданным документам). М., 1906; Страхование трудящихся в Германии. М., 1906; Фабричные комитеты и коллективный договор. М., 1902.

Святловский Владимир Владимирович (1869-1927) - историк и экономист. Окончил Мюнхенский университет (1897 г.). Участвовал в социал-демократическом движении, сторонник "экономизма". В 1902-1924 гг. преподавал в Санкт-Петербургском (Петроградском) университете, профессор. С ноября 1905 г. член Центрального бюро Петербургских профсоюзов, редактор его журнала "Профессиональный союз". Исследовал

проблемы профессионального движения и рабочий вопрос.

Основные публикации: Государственное страхование рабочих в Германии: Историко-статистический очерк. М., 1895; История профессионального движения в России. От возникновения рабочего класса до конца 1917 года. Л., 1924; Положение вопроса о рабочих организациях в иностранных государствах. Вып. 1-2. СПб., 1906; Профессиональное движение в России. СПб., 1907; Современное законодательство о профессиональных рабочих союзах. Франция, Бельгия, Англия, Австралия, Германия, Россия. СПб., 1907.

Прокопович Сергей Николаевич (1871-1955) - экономист и публицист, политический и государственный деятель. Окончил Брюссельский университет в 1899 г. Участник социал-демократического движения, один из идеологов "экономизма". Занимался вопросами истории и теории рабочего движения, рабочего законодательства. С 1905 г. - кадет. В 1917 г. был членом Временного правительства. С 1922 г. находился в эмиграции.

Основные публикации: Длина рабочего дня по русскому законодательству. Ростов-на/Д, 1905; К рабочему вопросу в России. М., 1905; Рабочее движение на Западе. Опыт критического исследования. Т. 1. Германия, Бельгия. СПб., 1899.

Вигдорчик Николай Абрамович (1874-после 1948) - специалист по социальному страхованию, доктор медицины, профессор. Получил медицинское образование. Участник социал-демократического движения, впоследствии - большевик. Первая публикация вышла в 1896 г. Активно участвовал в общественных организациях врачей, в том числе в Пироговских съездах. Одним из первых в России стал применять термин "социальное страхование". После революции - на научной и педагогической работе, заведовал кафедрой Института усовершенствования врачей в Ленинграде. Специалист по профессиональным заболеваниям и врачебно-трудовой экспертизе.

Основные публикации: Библиография по социальному страхованию и обеспечению на русском языке. М., 1922; Государственное обеспечение трудящихся (Итоги и перспективы социального страхования). Пг., 1917; Жертвы "мирного" труда (О несчастных случаях при фабричной работе). Пг., 1915; Лекции по профессиональным болезням. М.-Л., 1940; Методика врачебно-трудовой экспертизы. Л., 1948; Обеспечение рабочих на случай болезни. М., 1909; Опасность промышленного труда. СПб., 1913; Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912; Страхование на случай безработицы. Пг., 1917; Страхование на случай болезни в России. СПб., 1914; Теория и практика социального страхования. Вып. 1-8. Пг.-М., 1919-1926; Трудовое увечье. М., 1930; Что должен знать каждый участник больничной кассы. СПб., 1913.

Гаген Владимир Александрович (1874-1930) - ученый и педагог, специалист по административному (полицейскому) праву, преимущественно "полиции благосостояния", ставшей прообразом права социального обеспечения, доктор наук (1913 г.), профессор. Окончил Демидовский юридический лицей (1897 г.). Занимался проблемами социального законодательства, в том числе зарубежного, принимал активное участие в организации и деятельности государственных и частных благотворительных организаций, ученик В.Ф. Дерюжинского. Был приват-доцентом юридического факультета Санкт-Петербургского университета (с 1908 г.), с 1911 г. - профессор юридического факультета Варшавского университета. Вместе с университетом в годы Первой мировой войны эвакуировался (1915 г.) в Ростов-на-Дону, где продолжил педагогическую деятельность вплоть до ликвидации факультета общественных наук Донского университета в середине 20-х гг. Преподавал трудовое (рабочее) право, социальное страхование и обеспечение. Умер в крайней нужде.

Основные публикации: Безработица в Германии и меры борьбы с нею (Социально-политический этюд). СПб., 1904; Западно-европейский бедняк. Варшава, 1912; Обязательная помощь бедным в Германии (Имперский закон 6 июня 1870 г.) СПб., 1908; Обязательное призрение престарелых в Англии и Франции. СПб., 1910; Право бедного на призрение. Т. 1 // История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. В 3 отд. СПб., 1907; Французский закон 14 июля 1905 г. об обязательном призрении престарелых, немощных и неизлечимо больных. СПб., 1906; Частные лица в роли посредников на рабочем рынке. СПб., 1900.

Микулин Александр Александрович - инженер и общественный деятель. По образованию инженер-механик, работал на производстве, затем окружным фабричным инспектором Киевского фабричного округа. Преподавал в Киевском политехническом

институте (1906 г.). Участник социал-демократического движения.

Основные публикации: Государственное страхование рабочих. Киев, 1904; К вопросу о восьмичасовом рабочем дне // Право. 1906. N 44. С. 3387-3393; Рабочий вопрос и капитализм. Киев, 1908; Рабочий вопрос и пути его решения. Киев, 1907; Фабричная инспекция в России. 1882-1906. Киев, 1906; Фабричное законодательство как следствие фабричной системы производства. Киев, 1901.

Пресс Алексей Александрович - инженер и общественный деятель. По образованию инженер-технолог, специалист по деревообработке и столярному делу. Был фабричным контролером, занимался вопросами медицинского обслуживания рабочих и социального страхования, безопасности труда. После революции - на преподавательской работе, профессор.

Основные публикации: Защита жизни и здоровья рабочих на фабриках и заводах. Вып. 1-3; СПб., 1891-1894; Охрана здоровья рабочих в промышленности. Ч. 1-3. СПб., 1913-1917; Страхование рабочих в России. СПб., 1904.

Тигранов Григорий Фадеевич - инженер и общественный деятель. По образованию горный инженер, специалист по драгоценным металлам, занимался вопросами врачебной помощи и страхования рабочих.

Основные публикации: Тигранов и Гусятников. Врачебная помощь рабочим на горных заводах и промыслах. СПб., 1907; Тигранов Г.Ф. Кассы горнорабочих. Очерк организации и деятельности. СПб., 1896; Кассы взаимопомощи рабочих частных горных заводов и промыслов в Царстве Польском. Очерк организации и деятельности этих касс с их основания до настоящего времени. СПб., 1900; Кассы для рабочих на фабриках, заводах и промышленных предприятиях в России. Нижний Новгород, 1896; Предстоящие преобразования касс взаимопомощи рабочих частных горных заводов, копей и рудников в Западной горной области. СПб., 1903; Французский законопроект о призрении стариков, калек и неизлечимых. СПб., 1904.

Швиттау Георгий Георгиевич (1875-1950) - экономист, юрист и педагог, специалист по проблемам социальной защиты. Окончил юридический факультет Санкт-Петербургского университета (1902 г.), с 1908 г. - приват-доцент Санкт-Петербургского университета по кафедре политической экономии и статистики, с 1915 г. - доктора политэкономии и статистики. В 1916-1919 гг. - ординарный профессор Новороссийского университета, затем в иммиграции. В 1921-1929 гг. - ученый специалист при торгпредствах СССР в Берлине, Лондоне и Гамбурге. В 1929-1933 гг. он работал в системе Академии сельскохозяйственных наук им. В.И. Ленина, с 1934 по 1937 г. - профессор и заведующий кафедрой в Иркутском институте советской торговли. Затем до 1942 г. - профессор кафедры экономической географии Воронежского госуниверситета и одновременно заведующий кафедрой экономической географии Воронежского педагогического института. В 1942-1945 гг. принудительно находился на территории Германии, после мая 1945 г. был репатриирован и восстановлен в прежних должностях в Воронежских вузах. В 1946-1950 гг. - профессор, затем заведующий кафедрой экономической географии Ярославского педагогического института. С 1949 г. - действительный член Географического общества СССР. Автор около 220 работ, в том числе 11 монографий, а также несколько десятков книг и статей, изданных за рубежом.

Основные публикации: Деятельность Саратовского земства по оказанию лечебно-продовольственной помощи для рабочих в 1903- 1912 гг. // Трудовая помощь. 1912. N 3. С. 263-282; N 5. С. 460- 490; К вопросу о рациональной постановке общественных работ. СПб., 1912; Квалифицированный труд. Ч. 1. Проблемы детского труда. Пг., 1915; Меры против нужды и бедствий, выдвигаемых событиями войны в Англии. СПб., 1914; Общественные работы Попечительства о трудовой помощи // Там же. 1914. N 1. С. 1-21; N 2. С. 109-126; N 3. С. 225-246; N 4. С. 355-383; Профессии и занятия населения. Опыт критики методологического исследования в области экономической статистики. СПб., 1909; Социально-экономические очерки. Одесса, 1918; Трудовая помощь в России. Ч. 1-2. Петроград, 1915.

Теттенборн Зинаида Ричардовна (1893 - после 1929) - юрист и педагог. В 1916 г. окончила юридический факультет Высших женских (Бестужевских) курсов в Петрограде, в 1919 г. вступила в члены ВКП (б). Одной из первых в стране начала читать лекции по дисциплине "социальное страхование" в 1-м МГУ. С 1920 по 1924 г. она преподавала на ФОН

1-го МГУ, одновременно работая в Народном комиссариате труда РСФСР. В конце 1927 г. утверждается сверхштатным доцентом кафедры хозяйственного права МГУ, но в ноябре 1929 г. окончательно увольняется с факультета. Дальнейшая ее судьба нам неизвестна.

Основные публикации: Законы о труде. М., 1920; Советское законодательство о труде. М., 1920; Советское социальное страхование. М., 1929; Страхование рабочих как результат классовой борьбы. М., 1923.

Астрахан Евгений Иванович (1897-1975) - юрист, государственный и общественный деятель. Окончил Институт народного хозяйства им. Г.В. Плеханова, а затем - юридический факультет МГУ. Работал в структурах ВСНХ, а затем - в НКТ СССР. Одновременно он вел и преподавательскую работу в вузах Москвы. С 1933 по 1941 г. работал в ВЦСПС. С 1941 г. до конца своих дней работал в сектор трудового права ВИЮН (впоследствии ВНИИСЗ). Одновременно в 1943-1946 он трудился в Управлении по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих при СНК РСФСР. Его специализацией являлось право социального обеспечения, преимущественно социальное страхование. В 1942 г. он защищает кандидатскую диссертацию на тему "Пенсионное обеспечение инвалидов войны и семей военнослужащих, погибших на войне". В 1965 г. без защиты Астрахану была присвоена ученая степень доктора юридических наук. Он был автором 80 научных работ, принимал участие в подготовке Основ законодательства о труде Союза ССР и КЗоТ РСФСР 1971 г.

Основные публикации: Вопросы законодательной техники (по материалам законодательства о труде и социальному обеспечению) // Ученые записки ВНИСЗ. 1969. Вып. 16. С. 3-24; Права рабочих и служащих, призываемых в Красную Армию. М., 1925; Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих. М., 1961; Развитие законодательства о пенсиях рабочих и служащих. М., 1971; Трудовое увечье и иждивенчество. М., 1967.

Андреев Виталий Семенович (1923-1987) - юрист и педагог, доктор юридических наук (1966 г.), профессор (1967 г.), Заслуженный деятель науки РСФСР (1974 г.), один из создателей советской науки права социального обеспечения. Окончил ускоренный курс Харьковского училища противотанковой артиллерии (1942 г.), участник и инвалид Великой Отечественной войны. Окончил юридический факультет МГУ (1951 г.) и аспирантуру там же (научный руководитель - К.П. Горшенин), в 1955 г. защитил кандидатскую диссертацию, с 1960 г. - доцент. С 1954 г. - на профсоюзной работе. Одновременно началась его преподавательская деятельность на юридическом факультете МГУ. В 1960 г. он был старшим научным сотрудником сектора трудового права ИГП АН СССР. В том же году избирается заведующим кафедрой трудового права, впоследствии - трудового и колхозного права Всесоюзного юридического заочного института (ВЮЗИ), с которой была связана вся его последующая научно-педагогическая деятельность и которую он возглавлял до 1984 г. В 1970-1979 гг. - ректор ВЮЗИ. В 1966 г. на симпозиуме в Праге выступил с обоснованием самостоятельности отрасли права социального обеспечения.

Около 30 его учеников стали кандидатами юридических наук, а двое - докторами юридических наук. Его перу принадлежит около 200 научных публикаций. Андреев был членом экспертной комиссии ВАК СССР, входил в ряд ученых советов по защите диссертаций. Он был награжден двумя орденами и восемью медалями.

Основные публикации: Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности (правовые вопросы). М., 1963; Право социального обеспечения в СССР. М., 1974 (перераб. 1980, 1987); Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения). М., 1969; Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). М., 1971; Правоотношения по государственному социальному страхованию в СССР. М., 1962.

Зайкин Алексей Данилович (1924-2002) - юрист и педагог, доктор юридических наук (1974 г.), профессор (1976 г.). Заслуженный юрист РФ. Окончил ускоренный курс Сумского артиллерийского училища (1943 г.). Участник и инвалид Великой Отечественной войны. Окончил Московский юридический институт (МЮИ) в 1950 г., оставлен там же в аспирантуре (защитил кандидатскую диссертацию в 1953 г., с 1958 г. - доцент). После объединения МЮИ с юридическим факультетом МГУ в 1954 становится ассистентом, старшим преподавателем, затем доцентом кафедры трудового права, которой заведовал в то время его учитель А.Е. Пашерстник. С 1974 до 2002 г. возглавлял кафедру трудового права МГУ.

Являлся автором и редактором более 10 учебников и учебных пособий, опубликовал около 200 работ. Им было подготовлено около 40 кандидатов наук, некоторые из которых стали впоследствии докторами наук. Он был награжден за боевые и трудовые заслуги 4 орденами, медалями.

Основные публикации: Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974; Развитие советского права социального обеспечения // Экономическая политика КПСС, труд и право. Сб. М., 1973; Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982 (неоднократно переиздавалось).

Иванова Розалия Ивановна (1944-2005) - юрист, педагог, государственный деятель, доктор юридических наук (1987 г.), профессор, государственный советник юстиции 1-го класса. Заслуженный деятель науки РФ. Окончила юридический факультет МГУ (1970 г.) и очную аспирантуру там же, в 1974 г. защитила кандидатскую диссертацию, ученица Н.Г. Александрова. С 1973 по 1989 г. - младший, затем старший научный сотрудник, профессор кафедры трудового права МГУ. С 1989 по 1992 г. - член Конституционного надзора СССР, с 1992 г. - начальник Управления Конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты Конституционного Суда РФ. Совмещала государственную службу с преподавательской работой в Московской государственной юридической академии. Автор более 70 научных работ.

Основные публикации: Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986; Иванова Р.И., Тарасова В.А. Пособия по социальному обеспечению. М., 1977; Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983.

М.В. Лушникова,

А.М. Лушников

---

*(1) См.: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001; Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. М., 2003; Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. В 2 т. Т. 1. М., 2003; Т. 2. М., 2004; Лушникова М.В. Право социального обеспечения. Общая часть. Ярославль, 1997; Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники. Ярославль, 1997; Лушникова М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006; Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001 и др.

*(2) См.: Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 2. Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001.

*(3) См., например: Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007 и др.

*(4) См.: Киселев И.Я. Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество). М., 2003.

*(5) См., например: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения в России. М., 2004; Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007; Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006 и др.

*(6) См.: Герье В.И. Записки об историческом развитии способов призрения в иностранных государствах и теоретических началах правильной его постановки. СПб., 1897; Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907; Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894; Он же. О призрении бедных. СПб., 1897; Горовцев А.М. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901; Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897; Залесский В.Ф. Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западноевропейских государств. Казань, 1912; Максимов Е.Д. Историческое развитие идеи общественного призрения в России. СПб. и др.

*(7) См.: Ашротт П. Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и

теперешнее состояние его. СПб., 1901; Он же. Развитие призрения бедных в Англии с 1885 г. СПб., 1898; Д'Оссонвиль Г. Нищета и средства борьбы с нею. СПб., 1898; Мюнстерберг Э. Призрение бедных. СПб., 1900; Рошер В. Система призрения бедных и мероприятия против бедности. Черкасы, 1899; Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899 и др.

*(8) См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Т. 2. Государственное благоустройство. Киев, 1869; Гаген В.А. Полицейское право. Ростов-н/Д, 1916; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917; Моль Р. Наука полиции. СПб., 1871 и др.

*(9) См.: Вигдорчик Н.А. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912; Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929; Забелин Л.В. Пути и судьбы социального страхования. Краткий очерк теории социального страхования М., 1926; Любимов Б.А. Социальное страхование в прошлом и настоящем М., 1925; Теттенборн З.Р. Страхование рабочих как результат классовой борьбы. М., 1923 и др.

*(10) См.: Галанов В.П. Принципы права социального обеспечения как основа развития отрасли // Российский ежегодник трудового права. 2006. N 2. С. 673715; Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России. М., 2003; Курс российского трудового права. Т. 2. / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001. С. 117-323; Мельников В.П., Холостова Е.И. История социальной работы в России. М., 2002; Миронов Б.Н. Социальная история России. В 2 т. СПб., 1999; Миронова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006 С.136-172; Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 128-159; Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007. С. 75-90; Фирсов М.В. История социальной работы в России. М., 1999; Холостова Е.И. Социальная политика. М., 2001 и др.

*(11) См.: Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 5-6; Горовцев А.М. Трудовая помощь как средство призрения бедных СПб., 1901. С. 92-93.

*(12) См.: Гусейнов А.А. Моисей: десять заповедей // Великие моралисты. М., 1995. С. 65-85.

*(13) См.: Карягин К.М. Сакиа-Муни (Будда). Его жизнь и философская деятельность // Жизнь замечательных людей. СПб., 1993. С. 18-21.

*(14) См.: Сахарный Н.Л. Гомеровский эпос. М., 1976.

*(15) См.: Курбатов А.А. Аристократия Древней Греции в VIII-VI вв. до н.э. // Вопросы истории. 2006. N 10. С. 117.

*(16) См.: Разумович Н.Н. Политическая и правовая культура. Идеи и институты Древней Греции. М., 1989. С. 40-46.

*(17) См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 50 и далее.

*(18) См., например: Ковалев С.И. История Рима. Л., 1986. С. 342-344; Курс российского трудового права. Т. 2 / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001. С. 122-124; Федорова Е.В. Люди императорского Рима. М.,1990 и др.

*(19) См.: Кудрявцев А. Исторический очерк христианской благотворительности. Одесса, 1883; Лабутин И. Характер христианской благотворительности. СПб., 1899; Суворов Н. Христианская благотворительность в языческой Римской Империи. Ярославль, 1889; Ульгорн Г. Христианская благотворительность в древней церкви. СПб., 1899 и др.

*(20) См.: Горовцев А.М. Указ. соч. С. 102.

*(21) См.: Оленов М. Государство и страхование рабочих. СПб., 1906. С. 3-7.

*(22) См. подробнее: Доманин А.А. Крестовые походы. Под сенью креста. М., 2005. С. 197-249; Мельвиль М. История Ордена Тамплиеров. СПб., 2000; Печников Б.А. Рыцари церкви. Кто они? М., 1991 и др.

*(23) См.: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 19. Это же утверждение с различной степенью категоричности неоднократно встречается в работах В.А. Гагена, С. Лонсдейла, Т. Фауля, А. Эшли и др.

*(24) См. подробнее: Шмоллер Г.Ф. Происхождение, сущность и значение со временной благотворительности. М., 1903.

*(25) См.: Ашротт П. Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние его. СПб., 1901; Дерюжинский В.Ф. Призрение бедных в Англии. СПб., 1906; Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899 и и др.

*(26) Фауль Т. Указ. соч. С. 30.

*(27) См.: Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн.1: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. Гл . 24.

*(28) См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 12-16; Оленов М. Государство и страхование рабочих. СПб., 1906. С. 20-23; Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. М.-Л., 1926. С. 11-15 и др.

*(29) См.: Барг М.А. Великая английская революция в портретах ее деятелей. М., 1991. С. 53-54, 78 и др.

*(30) Ашротт П.Ф. Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние его. С. 4.

*(31) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907. С. 406.

*(32) См.: Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002. С. 102.

*(33) См. подробнее: Штокмар В.В. Экономическая политика английского абсолютизма в эпоху его расцвета. Л., 1962.

*(34) См.: Фауль Т. Указ. соч. С. 76.

*(35) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. С. 457-458; Поланьи К. Указ. соч. С. 92-100; Фауль Т. Указ. соч. С. 79-81 и др.

*(36) Поланьи К. Указ соч. С. 86-87.

*(37) См.: Каленский В.Г. Социальное законодательство Англии. М., 1969. С. 191-220; Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты / Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 486-487; 494-495.

*(38) См.: Социальная политика современного буржуазного государства / Под ред. О.Б. Осколковой. М., 1980. С. 131-148.

*(39) См.: Ашротт П.Ф., Мюнстерберг Э. Призрение бедных. СПб., 1902. С. 2227; Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 21-33; Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 113.

*(40) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. С. 26-187.

*(41) См.: Каскель В. Новое трудовое право. М., 1925. С. 151-198.

*(42) См. Б.К. (так в оригинале. - Прим. ред.) Чрезвычайный закон о надзоре за деятельностью профсоюзов в Италии// Вопросы труда. 1924. N 5-6. С. 135136; Сабо Ю. Итальянские и фашистские профсоюзы в теории и действительности// Там же. 1924. N 1. С. 77-81.

*(43) См.: Александров Б. Фашистское законодательство о профессиональных союзах// Вопросы труда. 1927. N 1. С. 101-106, N 2. С. 96-101; Герман Л. Фашистская Хартия труда// Там же. 1927. N 6. С. 71-83; Кац Б. Итальянские профсоюзы и фашистская реформа Конституции // Там же. 1928. N 2. С. 95-99, N 3. С. 80-86.

*(44) См.: Белоусов Л.С. Муссолини: диктатура и демагогия. М., 1993. С. 155 и др.

*(45) См.: Простаков И.В. К истории корпоративной организации капиталистической экономики: пример Италии // Истоки. Вып. 2. М., 1990. С. 135-144.

*(46) См. о социально-трудовой политике фашистской Италии: Лопухов Б.Р. Фашизм и рабочее движение в Италии. М., 1968.

*(47) См.: Ширер У. Взлет и падение третьего рейха. В 2 т. Т. 1. М., 1991. С. 303309.

*(48) См.: Буллок А. Гитлер и Сталин: Жизнь и власть: Сравнительное жизнеописание. В 2 т. Т. 1. Смоленск, 1994. С. 504 и др.

*(49) См. подробнее: Киселев И.Я. Из истории права XX века: трудовое право в фашистской Италии и нацистской Германии // Вестник Международного университета. 2001. Вып. 5. С. 108-164.

*(50) Цит. по: Буллок А. Указ. соч. С. 399.

*(51) См.: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. Т. 1. М., 2003. С. 262-267.

*(52) См.: Социальное обеспечение в развитых капиталистических странах. М., 1980. С. 105-108 и др.

*(53) См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 17-19.

*(54) См.: Оленов М. Борьба за рабочий день и революция. Л., 1926. С. 7.

*(55) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. С. 188-396; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 406-407; Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 115-118.

*(56) См.: Гаген В.А. Французский закон 14 июля 1905 г. об обязательном призрении престарелых, немощных и неизлечимо больных. СПб., 1906; Тигранов Г.Ф. Французский законопроект о призрении стариков, калек и неизлечимых. СПб., 1904.

*(57) См.: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975. С. 144-169.

*(58) См.: Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 221-222 и др.

*(59) Projet de la loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohesion sociale.

*(60) См.: Лукьянова Т.К. Система социальной защиты во Франции // Социальное обеспечение. 2005. N 1. С. 22-24; Роговина О.М. Труд и социальное развитие Франции в канун 21 века // Труд за рубежом. 2001. N 3. С. 52-69.

*(61) См.: Цапенко И.П. Иммиграция в современном мире // Труд за рубежом. 2006. N 2. С. 60.

*(62) См.: Луи П. Рабочие и государство. Сравнительная история трудового законодательства в странах Старого и Нового света. М., 1907. С. 53.

*(63) Горовцев А. Указ. соч. С. 228-229.

*(64) См.: Фауль Т. Указ. соч. С. 12.

*(65) См.: Шлезенгер-младший А.М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 336.

*(66) См.: Иванов С.В. "Война с бедностью" Ф.Д. Рузвельта. Саратов, 1989; Мальков В.Л. "Новый курс" в США. Социальное движение и социальная политика. М., 1973; Он же. Рабочее движение в США в период мирового экономического кризиса. М., 1961; Наджафов Д.Г. Америка на перепутье. М., 1967; Шкудин М.З. К истории государственно-монополистической политики США. 1929-1939. М., 1980 и др.

*(67) Цит. по: Яковлев Н.Н. ФДР - человек и политик // Избранные произведения. М., 1988. С. 122.

*(68) См.: Яковлев Н.Н. Указ. соч. С. 129, 130.

*(69) См.: Краткая история США. М., 1993. С. 158-159; Левчук С.В. Политико-правовые основы "нового курса" Ф.Д. Рузвельта в США (1929-1939). М., 2000. С. 8-17; Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. Т. 1. М., 2003. С. 268-272.

*(70) См.: Лушников А.М. Стратегия Победы // Вестник Верхне-Волжского отделения Академии военно-исторических наук. Вып. 1. Ярославль, 2000. С. 33-43.

*(71) См.: Лапшина И.К. Разделенное правление в постиндустриальном обществе США // Вопросы истории. 2006. N 10. С. 45-47.

*(72) См.: Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. В 2 т. Т. 2. М., 1992. С. 285-289; Социальная политика современного буржуазного государства / Под ред. О.Б. Осколковой. М., 1980. С. 23-38.; Фишер С., Дернбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. М., 1993. С. 398-411.

*(73) См.: Сивачев Н.В. Правовое регулирование трудовых отношений в США. М., 1972. С. 99-105.

*(74) См.: Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Указ. соч. С. 279.

*(75) Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Указ. соч. С. 289.

*(76) Фишер С., Дернбуш Р., Шмалензи Р. Указ. соч. С. 405.

*(77) См.: Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 15-18; Максимов Е.Д. Помощь бедным в Древней Руси. СПб., 1899 и др.

*(78) См.: Ключевский В.О. Добрые люди Древней Руси. Исторические портреты. М., 2005. С. 156.

*(79) См.: Максимов С. Бродячая Русь Христаради. СПб., 1877; Прыжов. Нищие на святой Руси. М., 1862; Сперанский С. К истории нищенства в России. СПб., 1897 и др.

*(80) См.: Ключевский В.О. Указ. соч. С. 165-167.

*(81) См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 52.

*(82) См.: Георгиевский П.И. Указ. соч. С. 16-17; Горовцев А.М. Указ. соч. С. 235-236 и др.

*(83) См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 60.

*(84) Там же. С. 63.

*(85) См.: Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 176-177.

*(86) Мельников В.П., Холостова Е.И. История социальной работы в России. М., 2002. С. 50.

*(87) См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 77.

*(88) См.: Троицкий В. Исторический очерк Совета Императорского Человеколюбивого Общества. СПб., 1898.

*(89) См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Т. 2. Киев, 1869. С. 250.

*(90) См.: Максимов Е. Очерки земской деятельности в области общественного призрения. СПб., 1895.

*(91) См.: Васильчиков В. О самоуправлении. СПб., 1869. С. 51.

*(92) Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 87.

*(93) См.: Астров П.И. Налог на наследство и общественное призрение. М., 1910. С. 20-21.

*(94) См.: СУ РСФСР. 1918. N 13. Ст. 193.

*(95) См.: Там же. N 89. Ст. 906.

*(96) См.: Варфоломеев Ю.В. Николай Константинович Муравьев // Вопросы истории. 2006. N 11. С. 64-65.

*(97) См.: СУ РСФСР. 1919. N 55. Ст. 548.

*(98) См.: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г. М., 1994. С. 78-82 и др.

*(99) См.: Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 296.

*(100) См.: Каминская П.Д. Советское трудовое право. Харьков, 1927. С. 348 и далее.

*(101) См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 402.

*(102) См.: Ганзен П.Г. Трудовая помощь в скандинавских государствах. СПб., 1899; Гибсон Д. Проблемы бедности и безработица. СПб., 1900; Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901; Лекок М. Трудовая помощь во Франции. СПб., 1905; Обнинский П. Трудовая помощь как общественный корректив. СПб., 1898; Раевский А.А. Трудовая помощь как задача государственного управления. Харьков, 1910 и др.

*(103) См.: Горовцев А. Указ. соч. С. 54-55.

*(104) Филантропов. Трудовая помощь, ее основания, задачи и важнейшие формы // Трудовая помощь. 1898. N 10. С. 370.

*(105) См.: Швиттау Г.Г. Трудовая помощь в России. Ч.1. Пг. 1915. С. V; 11-12.

*(106) См. подробнее: Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб, 1899.

*(107) Бунге Н.Х. Полицейское право. Ч. 2. Киев, 1869. С. 244.

*(108) См.: Мюнстерберг Э. Общественное призрение. СПб., 1900.

*(109) См.: Буксгевден О.О. Об устройстве рабочих домов в Германии, Швейцарии и Австрии. СПб., 1897.

*(110) ПСЗ РИ. Т. XXI. N 15. Ст. 378.

*(111) См.: Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов. М., 2006. С. 103-104 и др.

*(112) См.: Белявский Н.Н. Рабочие дома и Дома трудолюбия. Юрьев, 1898; Волков Д. Что такое дома трудолюбия. СПб., 1898; Дмитриев М.Н. Дома трудолюбия. СПб., 1900; Евреинов В. Краткая записка о домах трудолюбия. СПб., 1898; Одинец К. Дом трудолюбия и его задачи. СПб., 1887; Сперанский М. Рабочие дома в России и за границей. СПб., 1896 и др.

*(113) См.: Герье В.И. Что такое дома трудолюбия? СПб., 1897; Он же. О способах помощи безработным. СПб., 1898; Кони А.Ф. Задачи трудовой помощи. СПб., 1898 и др.

*(114) См.: Кони А.Ф. Указ. соч. С. 5-6.

*(115) См.: Швиттау Г.Г. Трудовая помощь в России. Ч. 2. Пг., 1915.

*(116) См. подробнее: Глебов А. Общественные работы. СПб., 1906. С. 11-17.

*(117) ПСЗ РИ. Т. XX. Ст. 14418.

*(118) См.: Курс российского трудового права. Т. 2. С. 194-196.

*(119) См.: Астапович З.А. Первые мероприятия советской власти в сфере труда (1917-1918). М., 1958. С. 91-96; Исаев А.А. Безработица в СССР и борьба с нею: за период 1917-1924 гг. М., 1924. С. 5 и далее; Борисова Л.В. Трудовые отношения в Советской России (1918-1924 гг.). М., 2006, и др.

*(120) Известия НКТ СССР. 1925. N 25.

*(121) Там же. 1927. N 12.

*(122) Там же. 1930. N 10.

*(123) См.: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001. С. 47.

*(124) См.: Пеллутье Ф. История бирж труда. М., 1906.

*(125) См. подробнее: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975. С. 158-161.

*(126) Там же. С. 118.

*(127) См.: Вебб В., Вебб С. Теория и практика английского тред-юнионизма. Т. 1. СПб., 1900; Они же. История рабочего движения в Англии. СПб., 1899 и др.

*(128) См.: Каленский В.Г. Социальное законодательство Англии. М., 1969. С. 214-217.

*(129) См.: Трудовое право зарубежных стран: основные институты / Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 170-172; 182-187.

*(130) См.: Гаген В.А. К вопросу об организации указания труда в России. СПб., 1902.

*(131) См.: Попов В. Очерки посредничества в приискании работы // Трудовая помощь. 1916. N 5, 8, 9.

*(132) См.: Гаген В.А. К вопросу об организации указания труда в России. СПб., 1902.

*(133) СУ 1917. N 159. Ст. 874.

*(134) Там же. N 219. Ст. 1475.

*(135) См.: Суворов К.И. Исторический опыт КПСС по ликвидации безработицы. М., 1968.

*(136) См.: Варшавский К.М. Трудовое право СССР. Л., 1924; Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.-Л., 1925 и др.

*(137) Известия НКТ СССР. 1927. N 13.

*(138) Там же. 1930. N 28.

*(139) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1. Пг.-М., 1919. С. 29-44.

*(140) См.: Любимов Б.А. Очерки по истории социального страхования в России и СССР. М., 1930. С. 9.

*(141) См.: Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада. М., 1992; Васильев Л.С. История Востока. В 2 т. Т. 1. М., 1993 и др.

*(142) См.: Кулишер И.М. Промышленность и рабочий класс на Западе в XVI-XVIII столетиях. СПб., 1911. С. 73-74.

*(143) Вебб С., Вебб Б. Теория и практика английского тред-юнионизма. Т. 1. М., 1925. С. 169-170.

*(144) См.: Кедров П. Рабочие союзы в Англии, Германии, Франции, Америке, Бельгии, Австрии, Швейцарии. М., 1906. С. 11.

*(145) См.: Любимов Б.А. Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 6-7; Тернер Ф.Г. О рабочем классе и мерах к обеспечению его благосостояния. СПб., 1861. С. 152-179 и др.

*(146) См.: Микулин А.А. Рабочий вопрос и капитализм. Киев, 1908; Шенберг Г. Положение труда в промышленности. М., 1896.

*(147) Цит. по: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 2. СПб., 1895. С. 602. См. также: Вагнер А. Социальный вопрос. СПб., 1906.

*(148) См.: Ланге Ф.А. Рабочий вопрос, его значение в настоящем и будущем. СПб., 1895; Шмоллер Г.Ф. Происхождение, сущность и значение современной благотворительности. М., 1903 и др.

*(149) См.: Адлер Г. О безработице. СПб., 1903; Пеллутье Ф. История бирж труда. М., 1906.

*(150) См.: Роик В.Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М., 1994. С. 18-30.

*(151) См.: Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники. Ярославль, 1997.

*(152) См.: Александрова А.В. Социальное законодательство Франции периода

временного режима и четвертой республики (1944-1958 гг.) (социально-правовой аспект). Дис:канд. юрид. наук. М., 2003.

*(153) См.: Социальное страхование в ФРГ // Человек и труд. 1994. N 12. С. 94-95.

*(154) Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика организации страхования в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903. С. 210.

*(155) См.: Гольденвейзер А.С. Социальное законодательство Германской империи. Киев, 1890. С. 163-165; Герценштейн М.Я. Государственное страхование рабочих в Германии. М., 1905. С. 44-46; Святловский В.В. Государственное страхование рабочих в Германии. Историко-статистический очерк. М., 1895 и др.

*(156) См.: Роик В.Д. Эволюция систем социального страхования в Западных странах // Труд за рубежом. 1994. N 3. С. 13-24.

*(157) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1. Пг.-М., 1919. С. 44-48.

*(158) См.: Социальное страхование и социальная защита. Доклад Генерального директора МКТ. Женева, 1993. С. 32.

*(159) См.: Киселев И.Я. Неоконсерваторы против рабочего класса. М., 1988. С. 73-126.

*(160) См.: Чистяков И.И. Страхование рабочих в России. М., 1912. С. 6.

*(161) См., например: Антропов В.В. Социальная защита в странах ЕС: современные тенденции, проблемы, перспективы // Труд за рубежом. 2005. N 4. С. 47-58; Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007. С. 90-103 и др.

*(162) Supiot A. Critique du droit de la securite sociale. Paris, 2006. P. 118.

*(163) См.: Снисаренко К. Реформы социального обеспечения во Франции 1993-1997 гг. // Белорусский журнал международных прав и международных отношений. 2004. N 4. С. 65-67.

*(164) См.: Антропов В.В. Система социального обеспечения во Франции: опыт и перспективы // Труд за рубежом. 2005. N 2. С. 96-116.

*(165) Здесь и далее при анализе систем социального страхования на Западе используются материалы следующих публикаций: Ветрова Н.С. Финансирование социальных программ в странах Запада. М., 1993; Государственное регулирование занятости в развитых капиталистических странах / Под ред. Н.Ф. Фрумкина. М., 1975; Истомина Е.А. Пенсионная система Французской Республики (правовые вопросы). Дисс.: канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Лабейкин А.А. Некоторые вопросы функционирования социальной защиты в странах Западной Европы. Орел, 1997; Качество жизни: концепция и практика / Под ред. Л.И. Турусова. М., 1978; Социальное обеспечение в зарубежных странах / Под ред. М.С. Ланцева. М., 1989; Социальная политика современного буржуазного государства / Под ред. О.Б. Осколковой. М., 1980; Социальное обеспечение в странах Запада: Франция, ФРГ, Италия. М., 1994; Роик В.Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М., 1994; Роик В.Д., Степанова Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007; Тодоров А.С. Качество жизни. Критический анализ буржуазных концепций. М., 1980; Трудовое и социальное право зарубежных стран / Под ред. Э.Б. Френкель, М., 2002; Шиманова М.Я. Страхование: история, действующее законодательство, перспективы. М., 1989 и др.

*(166) См.: Канель В.Я. Государственное страхование торговых служащих и лиц частного наемного труда. М., 1906. С. 66-70; Чистяков И.И. Страхование рабочих в России. М., 1912. С. 26-100.

*(167) См.: Айнзафт С. Зубатовщина и гапоновщина. М., 1925; Лурье Ф. Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649-1917. М., 1998. С. 195-209 и др.

*(168) Литвинов-Фалинский В.П. Новый закон о вознаграждении увечных рабочих. Текст Закона от 2 июня 1903 г. с объяснениями. СПб., 1903; Крузе Э.Э. Положение рабочего класса России в 1900-1914 гг. Л., 1976. С. 42.

*(169) Винавер М.М. Из области цивилистики. СПб., 1908. С. 250.

*(170) См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 98-104; Святловский В.В. Профессиональное движение в России. СПб., 1907.

*(171) См.: Рабочий вопрос в комиссии В.Н. Коковцова. М., 1926.

*(172) См.: Стенографический отчет Особого совещания при министерстве торговли и

промышленности под председательством министра торговли и промышленности шталмейстера Д.А. Философова для обсуждения законопроектов по рабочему законодательству. СПб., 1907.

*(173) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб. 1912.

*(174) См.: Иванов Л.М. Страховой закон 1912 года и его практическое применение // Отечественная история. 1995. N 5. С. 73-87; Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861-1917 гг.). М., 1972. С. 241-246; Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912; Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001. С. 63-64 и др.

*(175) См.: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 1-2. СПб., 1895. С. III-IV.

*(176) См.: Зайцев Д. Государственное страхование рабочих. СПб., 1906. С. 6.

*(177) См.: Дементьев Е.М. Иностранное законодательство об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1899; Оленов М. Государство и страхование рабочих. СПб., 1906. С. 24-25; Яроцкий В.Г. Указ. соч. С. 58-60 и др.

*(178) См.: Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 172-174.

*(179) См.: Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. М.-Л., 1926. С. 21-23.

*(180) См., например: Мюллер А. Рабочие секретариаты и страхование рабочих в Германии. М., 1907. С. 237.

*(181) См.: Вигдорчик Н.А. Социальное страхование. М., 1912. С. 161-162; Ковалевский С.М. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве (Правовые вопросы). М., 2004. С. 5.

*(182) См. подробнее: Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903. С. 43-64; Репенак А.В. Страхование рабочих от несчастных случаев в Германии. М., 1911; Сувиров Н.И. Страхование рабочих в Германии. СПб., 1905. С. 47-79.

*(183) См.: Игнатов Л.Н. Деятельность немецких промышленных страховых товариществ по предотвращению несчастных случаев. М., 1911.

*(184) См.: Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты / Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 652-658.

*(185) См.: Роик В.Д. Профессиональные риски: оценка и управление. М., 2004. С. 171.

*(186) См.: Роик В.Д. Указ. соч. С. 21.

*(187) См.: Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. СПб., 1893. С. 205-250.

*(188) См.: Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 37-38; Тимофеев П. Чем живет русский рабочий. СПб., 1906. С. 65-76.

*(189) См. подробнее: Литвинов-Фалинский В.П. Новый закон о вознаграждении увечных рабочих (2 июня 1903 г.). СПб., 1904.

*(190) Нолькен А.М. Законы о вознаграждении за увечье и смерть в промышленных заведениях частных, общественных и казенных. Практическое руководство. СПб., 1911. С. 111.

*(191) См.: Зайцев Д. Государственное страхование рабочих. СПб., 1906. С. 7-14; Пресс А.А. Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 1-7 и др.

*(192) См.: Гойхбарг А.Г. Источники договорного страхового права. СПб., 1914. С. 28-32.

*(193) См.: Нолькен А.М. Закон о страховании рабочих. Практический комментарий. СПб., 1913. С. 33-35.

*(194) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912. С. 114 и далее.

*(195) Нолькен А.М. Закон о страховании рабочих. Практический комментарий. С. III.

*(196) См.: Вигдорчик Н.А. Социальное страхование. Вып. 5. Л.-М., 1925. С. 4950.

*(197) См.: Иванов Л.М. Страховой закон 1912 года и его практическое применение // Отечественная история. 1995. N 5. С. 84; Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-

заводском труде. М., 1952. С. 207-287 и др.

*(198) См.: Германский закон о страховании рабочих на случай болезни, утвержденный 15 июня 1883 г. (Закон о лечебных кассах). Варшава, 1886.

*(199) См. подробнее: Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903. С. 27-42; Сувиров Н.И. Государственное страхование рабочих Германии. СПб., 1905. С. 24-46.

*(200) См.: Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 180.

*(201) См.: Антропов В.В. Система социальной защиты в Великобритании // Труд за рубежом. 2005. N 3. С. 37-55.

*(202) См.: Антропов В.В. Система медицинского страхования в государствах - членах ЕС // Труд за рубежом. 2006. N 2. С. 109-128; Роик В.Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М., 1994. С. 40-42.

*(203) См.: Нолькен А.М. Закон об обеспечении рабочих на случай болезни. Практическое руководство. СПб., 1914.

*(204) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Пг., 1922. С. 111-112.

*(205) Вигдорчик Н.А. Указ. соч. С. 129.

*(206) См.: Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 64-71.

*(207) Code des pensions civiles et militaires de retraite // Code de la fonction publique// Paris, Dalloz, 2004.

*(208) Rozenblum S.-A. L'histoire du droit sociale // Revue politique et parlementaire.1998. P. 35.

*(209) См.: Быков А.Н. Германское страхование и другие способы обеспечения рабочих. Ростов-н/Д, 1905; Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903. С. 65-75; Сувиров Н.И. Государственное страхование рабочих в Германии. СПб., 1905. С. 80-109.

*(210) См.: Чубарова В.Т. Профессиональные пенсии в системе пенсионного обеспечения // Труд за рубежом. 2003. N 2. С. 106-123.

*(211) См.: Попов А.А. Государственная пенсионная система США // Труд за рубежом. 2004. N 4. С. 118; Он же. Пенсионное инвестирование // Труд за рубежом. 2005. N 3. С. 55-75.

*(212) См.: Новая Франция Николя Саркози // Аргументы недели. 2007. 31 мая.

*(213) См.: Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 172-294.

*(214) См.: Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 101.

*(215) См.: Быков А.Н. Страхование рабочих как фактор промышленности и русских страховых законов. СПб., 1913.

*(216) См.: Озеров И.Х. Политика по рабочему вопросу в последние годы (по неизданным документам). М., 1906. С. 131.

*(217) См.: Федоров А.П. К вопросу о генезисе принципов пенсионного обеспечения наемных работников в Российской империи // Российский ежегодник трудового права. 2005. N 1. С. 555-567.

*(218) Там же.

*(219) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 4. М.-Пг., 1923. С. 6.

*(220) См.: Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 119-120.

*(221) См.: Килимченко О. Реформы социального обеспечения Франции последнего десятилетия ушедшего века // Вестник государственного социального страхования. 2002. N 7. С. 74-77.

*(222) См.: Тигранов Г.Ф. Врачебная помощь на горных заводах и промыслах. СПБ., 1907.

*(223) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная

инспекция в России. СПб., 1904. С. 242.

*(224) См.: Дементьев Е.М. Врачебная помощь фабрично-заводским рабочим в 1907 г. СПб., 1909. С. 9-10.

*(225) См.: Астров П.И. Русская фабричная медицина. М., 1911. С. 5-8; Чистяков И.И. К вопросу о нормальном положении врачебной помощи фабричнозаводским рабочим. М., 1909 и др.

*(226) См.: Канель В.Я. Фабричная медицина и бюрократия. М., 1906. С. 25-28, 35.

*(227) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 4. М.-Пг., 1923. С. 116-117.

*(228) Там же. С. 122.

*(229) См.: Пайкин А.М. Больничные кассы. Казань, 1913.

*(230) См.: Гаген В.А. Безработица в Германии и меры борьбы с нею. (Социально-политический этюд). СПб., 1904.

*(231) См.: Сувиров Н.И. Безработица и страхование ее последствий в Западной Европе. СПб., 1907.

*(232) Журнал Министерства юстиции. 1907. N 10. С. 267.

*(233) Там же. 1914. N 6. С. 285-291.

*(234) См.: Каскель В. Новое трудовое право. М., 1925. С. 155-158.

*(235) Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме. М., 1959. С. 186-187.

*(236) См.: Лукьянова Т.К. Реформы в социальной сфере: опыт Франции // Труд за рубежом. 2006. N 3. С. 95-118.

*(237) См.: Курский Д.И. На путях развития советского права. М., 1927.

*(238) См.: Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 227.

*(239) См.: Рейснер М.А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. Л.-М., 1925. С. 217.

*(240) См.: Гойхбарг А.Г. Социальное законодательство Советской республики. М., 1919. С. 59-60 и др.

*(241) Ленин В.И. ППС. Т. 21. С. 146.

*(242) Ленинские декреты о социальном обеспечении. М., 1972. С. 61.

*(243) СУ РСФСР. 1917. N 2. Ст. 17.

*(244) Там же. N 17. Ст. 188.

*(245) Там же. 1918. N 58. Ст. 637.

*(246) СУ РСФСР. 1917. N 3. Ст. 34.

*(247) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 4. М. - Пг., 1923. С. 132-140.

*(248) См.: СУ РСФСР. 1918. N 13. Ст. 193.

*(249) СУ РСФСР. 1918. N 34. Ст. 453.

*(250) Милютин Н. Социальное обеспечение в России // Вопросы социального обеспечения. 1922. N 2. С. 3-8.

*(251) Теттенборн З.Р. Социальное обеспечение и социальное страхование // Вопросы социального обеспечения. 1922. N 1. С. 13-17.

*(252) См.: Социальное обеспечение за пять лет. М., 1923. С. 28.

*(253) СУ РСФСР. 1918. N 34. Ст. 456.

*(254) Там же. N 89. Ст. 93.

*(255) См.: Якушев Ю.В. Государственное социальное страхование в России. М., 1998. С. 8-9.

*(256) См.: Вишневецкий А. Развитие советского законодательства о социальном страховании. М., 1924. С. 18.

*(257) Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Пг., 1922. С. 147.

*(258) Там же. С. 150.

*(259) См. Милютин Н. Социальное обеспечение в России // Вопросы социального обеспечения. 1922. N 2. С. 3-8.

*(260) Вопросы страхования. 1922. N 1.

*(261) СУ РСФСР. 1921. N 76. Ст. 627.

*(262) Там же. N 76. Ст. 627; СУ РСФСР. 1921. N 79. Ст. 682.

*(263) См. Правила о пособиях на рождение ребенка. Утверждены НКТ СССР 17 апреля 1932 г. // Известия НКТ СССР. 1932. N 20. Ст. 265.

*(264) СУ РСФСР. 1922. N 1. Ст. 23.

*(265) Там же. 1921. N 79. Ст. 669.

*(266) Там же. 1922. N 1. Ст. 20.

*(267) См.: Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 296.

*(268) Энгель И.Ф. Социальное страхование в СССР. М., 1929. С. 67.

*(269) СУ РСФСР 1921. N 79. Ст. 672, 681.

*(270) СЗ СССР. 1925. N 57. Ст. 429.

*(271) См.: Каминская П.Д. Советское трудовое право. Харьков, 1927. С. 348 и далее.

*(272) СУ РСФСР. 1923. N 74. Ст. 723.

*(273) См. Милютин Н. Социальное обеспечение рабочих // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 2. С. 13.

*(274) Милютин Н. Перспективы социального обеспечения крестьян // Бюллетень Наркомата социального обеспечения. 1921. N 1. С. 5-6.

*(275) См.: Винокуров А. Социальное обеспечение крестьян // Бюллетень Наркомата социального обеспечения. 1921. N 1. С. 10-12.

*(276) См.: Милютин Н. Социальное обеспечение в России // Вопросы социального обеспечения. 1922. N 3. С. 3-8.

*(277) Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М., 1971. С. 88.

*(278) Гинцбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 47.

*(279) СЗ СССР. 1930. N 11. Ст. 131.

*(280) Там же. 1931. N 41. Ст. 283.

*(281) СУ РСФСР. 1931. N 16. Ст. 184.

*(282) Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 110.

*(283) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 9.

*(284) СЗ СССР. 1937. N 22. Ст. 88.

*(285) Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. N 52. Ст. 466.

*(286) Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. N 15. Ст. 313.

*(287) Бюллетень ВЦСПС. 1955. N 4.

*(288) СП СССР. 1970. N 15. Ст. 123.

*(289) См. подробнее: Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов. М., 2006. 106-113, 196-205.

*(290) См.: Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии. М., 1972. С. 21.

*(291) См.: Кац Р.Р. Советское кооперативное страхование. М., 1960. С. 19 и др.

*(292) Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. N 29. Ст. 340.

*(293) Фогель Я.М. Указ. соч. С. 22.

*(294) СП СССР 1974. N 21. Ст. 121.

*(295) См подробнее: Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 155-157; Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988; Фогель Я.М. Социальное обслуживание инвалидов и лиц пенсионного возраста. М., 1980.

*(296) См. подробнее: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 103-113.

*(297) Там же. С. 12.

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

*(299) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 9.

*(300) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 12- 27.

*(301) См.: Азарова Е.Г., Козлов А.Е. Личность и социальное обеспечение в СССР. М., 1983. С. 29.

*(302) См.: Ачаркан В.А., Синицина Т.А. Фонды социального обеспечения в СССР. М., 1966. С. 6 и др.

*(303) Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 46.

*(304) См.: Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения. На материалах зарубежных европейских социалистических стран. Свердловск, 1986. С. 11-14.

*(305) См.: Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988. С. 47-55.

*(306) См.: Соколова Т.В. Социальное реформирование в странах Центральной и Восточной Европы: проблемы и опыт // Труд за рубежом. 2002. N 1. С. 36.

*(307) ВВС РСФСР. 1991. N 52. Ст. 1865.

*(308) Ведомости ВС РФ. 1991. N 18. Ст. 572.

*(309) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3803.

*(310) Основные условия обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утв. постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. N 191 // СП СССР. 1984. N 8.

*(311) См.: Федорова М.Ю. Современные тенденции развития системы социального страхования // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения. М., 2007. С. 606.

*(312) См.: Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007. С. 365-366.

*(313) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения в России. М., 2004. С. 48-49.

*(314) СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4832.

*(315) Там же. N 52. Ст. 4920.

*(316) Там же. N 51. Ст. 4831.

*(317) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 7-51.

*(318) См., например: Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007.

*(319) См.: Захаров М.Л. Россия прощается с обязательным социальным страхованием // Новый Трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения. М., 2004. С. 410.

*(320) См.: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" // СЗ РФ. 1998. N 19. Ст. 2017.

*(321) См.: Федорова М.Ю. Современные тенденции развития системы социального страхования. С. 606.

*(322) См.: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. "О государственной социальной помощи" // СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3699.

*(323) См.: Федеральные законы от 19 мая 1995 г. "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" // СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4693; от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 31; от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" // СЗ РФ. 1996. N 52. Ст. 5880.

*(324) См.: Законы РФ от 10 декабря 1995 г. "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 50. ст. 4872; от 2 августа 1995 г. "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" // Там же. Ст. 3198; от 24 ноября 1995 г. "О социальной защите инвалидов" // Там же. N 48. Ст. 4563.

*(325) См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" // Ведомости ВС РФ. 1993. N 12. Ст. 425.

*(326) См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденные переселенцах" // Ведомости ВС РФ. 1993. N 12. Ст. 427.

*(327) См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3808.

*(328) См.: Федеральный закон от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" // СЗ РФ. 1995. N 14. Ст. 1212.

*(329) См.: Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 422.

*(330) См.: Закон РФ от 18 октября 1991 г. N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий" // Ведомости ВС РСФСР. 1991. N 44. С. 1428.

*(331) См.: Закон РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" // Ведомости ВС РСФСР. 1991. N 21. Ст. 699.

*(332) СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

*(333) См.: Определения КС РФ от 4 апреля 2007 г. N 273-0-0; N 331-0-0; от 19 апреля 2007 г. N 265-0-0; от 20 марта 2007 г. N 185-0-0; 188-0-0; от 1 марта 2007 г. N 129-0-0; от 20 февраля 2007 г. N 129-0-П; от 8 февраля 2007 г. N 323-0-П; от 25 января 2007 г. N 100-0-0 и т.д.

*(334) См. постановление Правительства РФ от 21 марта 2006 г. N 153 "О некоторых вопросах реализации подпрограммы "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством".

*(335) См.: Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: перспективы развития. М., 2000. С. 131-142.

*(336) См.: Васильева Ю.В. О системе права социального обеспечения // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения. М., 2007. С. 609.

*(337) См.: Лейст О.Э. Сущность права. М., 2002. С. 215.

*(338) См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1997. С. 11.

*(339) См.: Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные право вые аспекты. СПб., 2003; Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2000 и др.

*(340) Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914. Т. 1. С. 7.

*(341) См.: Гегель Г. Философия права. М., 1990.

*(342) См.: Туманов В.А. Гегель и современная буржуазная философия права // Философия Гегеля и современность. М., 1977. С. 32.

*(343) См.: Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914; Чичерин Б.Н. Философия права М., 1900 и др.

*(344) Новгородцев П.И. История философии права. М., 1897. С. 190.

*(345) Редкин П.Г. Из лекции по истории философии права в связи с историей философии вообще. СПб., 1889. Т. 1. С. 198.

*(346) См.: Шершеневич Г.Ф. Философия права. М., 1911. Вып. 4. Т. 1.

*(347) Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 6.

*(348) Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 10.

*(349) См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 170.

*(350) См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 7, 14.

*(351) См., например: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1909. С. 137.

*(352) См.: Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879.

*(353) Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 19.

*(354) См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 62.

*(355) См.: Гессен В.М. Возрождение естественного права. СПб., 1902; Кистяковский Б.А. Права человека и гражданина // Вопросы жизни. 1905. N 1. С. 116-142; Новгородцев П.И. Лекции по истории философии права. Учения Нового времени. XVI-XIX вв. М., 1914; Петражицкий Л.И. К вопросу о социальном идеале и возрождении естественного права // Юридический вестник. 1913. Кн. II. С. 5-59; Соловьев В.С. Право и нравственность: очерки из прикладной этики // Собр. соч. в 9 т. Т. 7. СПб., Бг. С. 487-617; Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900 и др.

*(356) См.: Покровский И.А. Указ. соч. С. 75.

*(357) См.: Гурвич В.Д. Философия и социология права. СПб., 2004. С. 297-298.

*(358) См.: Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. СПб.-М., 1911.

*(359) Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 125.

*(360) См.: Астров П.И. Русская фабричная медицина. М., 1911. С. 6-9; Он же. Юридические предпосылки рабочего права. М., 1911. С. 5-8 и др.

*(361) Кант И. Соч. в 6 т. Т. 4. Ч.2. М., 1965. С. 139.

*(362) См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1898. С. 59.

*(363) См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. (По изд. 1908 г.). С. 266-293.

*(364) Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. М., 1909. С. 72.

*(365) См.: Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2003. С. 23.

*(366) Рейснер М.А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. Л.-М., 1925. С. 271.

*(367) См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 87-89; Т. 41. С. 384.

*(368) Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 506.

*(369) См.: Аскназий С.Е. Очерк социального законодательства Советской Республики. М. -Пг.-Киев, 1920; Гойхбарг А.Г. Социальное законодательство Советской Республики. М., 1919 и др.

*(370) См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 482.

*(371) См.: Гойхбарг А.Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право. 1918. N 1. С. 17.

*(372) См.: Стучка П. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права. М., 1931.

*(373) См.: Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм. М., 1924.

*(374) См.: Крыленко Н.В. Беседы о праве и государстве. М., 1924.

*(375) Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права. М., 1949. С. 84.

*(376) См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования М., 1999. С. 173.

*(377) Маркс К. Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 78.

*(378) См.: Нерсесянц В.С. Право и закон. М., 1983. С. 342-343.

*(379) Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 69.

*(380) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. С. 234-236.

*(381) Горовцев А.М. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901. С. 2.

*(382) Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899. С. 3.

*(383) См. подробнее: Лушников А.М. Право на существование как социальноправовая категория / Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004. С. 78-87.

*(384) См.: Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001.

*(385) См.: Герье В.И. О способах помощи безработным. СПб., 1898; Кони А.Ф. Задачи трудовой помощи. СПб., 1897; Обнинский П. Трудовая помощь как общественный корректив. СПб., 1898; Швиттау Г.Г. Трудовая помощь в России. Ч.1. Пг., 1915 и др.

*(386) См.: Курс российского трудового права. Т. 2. Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001. С. 134-323.

*(387) Конфуций Лунь юй // Древнекитайская философия. М., 1972. Т. 1. Глава 8, фрагмент 13.

*(388) См.: Перетерский И.С. Дигесты Юстиниана. Очерки по истории составления и общая характеристика. М., 1956. С. 36.

*(389) См.: Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избранное. М., 1990; Неусыхин А.И. Основные идеи работы "Протестантская этика и дух капитализма" // Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 600-624.

*(390) См.: Иоллос Г.Б. Страхование рабочих в Германии // Русская мысль. 1895. Кн. 1. С. 124.

*(391) Цит. по: Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и политика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимума заработной платы. М., 1905. С. 178.

*(392) Там же. С. 179-188.

*(393) См.: Сисмонди С. Новые начала политической экономии или о богатстве и его отношении к народонаселению. В 2 т. М., 1937.

*(394) См. подробнее: Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и практика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимальной заработной платы. М., 1905. С. 117 и далее.

*(395) Цит. по: Миронов В.И. Законодательство о труде: теория и практика. М., 2000. С. 16.

*(396) См.: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. В 2 т. Т. 2. С. 318-320.

*(397) См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 16-82 и др.

*(398) См.: Менгер А. Право на полный продукт труда. СПб., 1906.

*(399) Цит. по: Глебов А. Общественная работа (социально-политический очерк). СПб., 1906. С. 8.

*(400) См.: Герценштейн М.Я. Научный обзор. Политическая экономия // Русская мысль. 1887. Кн.7. С. 166-169.

*(401) См.: Еллинек Г. Борьба старого права с новым. М., 1908; Он же. Право современного государства. СПб., 1908; Он же. Социально-этическое значение права, неправды и наказания. М., 1910.

*(402) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 580. Это же отмечал впоследствии И.А. Ильин (см.: Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 253).

*(403) См.: Рождественский А. Теория субъективных публичных прав. Критико-систематическое исследование // Ученые записки Имп. Московского университета. Отдел. юрид. Вып. 42. М., 1913.

*(404) См.: Кистяковский Б.А. Там же.

*(405) Сорокин П.А. Проблема социального равенства // Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 261.

*(406) Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899. С. 12.

*(407) См.: Киянская О.И. Пестель. М., 2005. С. 102 и др.

*(408) См.: Соловьев В.С. Оправдание добра: Нравственная философия // Собр. соч. В 9 т. Т. 7. СПб. Б.г. С. 1-484.

*(409) Новгородцев П.И. Идея права в философии В.С. Соловьева // Об общественном идеале. М., 1991. С. 536, 538.

*(410) См.: Соловьев В.С. Указ. соч. С. 332.

*(411) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 586-588.

*(412) Соловьев В.С. Указ. соч. С. 353-355.

*(413) Там же. С. 395.

*(414) См.: Гессен В.М. Возрождение естественного права. СПб., 1902.

*(415) См.: Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 138-144, 224-236, 257-258; Он же. Свобода в государстве. Политические и социальные идеалы // Власть и право. Л., 1990. С. 21-83 и др.

*(416) См.: Чичерин Б.Н. Философия права. С. 525.

*(417) См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 71.

*(418) См.: Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. СПб.-М., 1911. Впервые свои статьи авторы опубликовали соответственно в 1905 и 1906 г г. и затем неоднократно возвращались к этой теме.

*(419) Там же. С. 4, 8-13.

*(420) См.: Новгородцев П.И., Покровский И.А. Указ. соч. С. 35-39.

*(421) См.: Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901. С. 42-43; Тарасов И.Т. Краткий очерк административного права. Ярославль, 1888.

*(422) См.: Новгородцев П.И., Покровский И.А. Указ. соч. С. 23-29.

*(423) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 583-586.

*(424) См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. СПб., 2000. С. 272-274.

*(425) См.: Кистяковский Б.А. Указ. соч. С. 591-592.

*(426) Кистяковский Б.А. Право как социальное явление // Вопросы права. М., 1911. Кн. VIII . С. 103, 107,111.

*(427) См. подробнее: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права

и науки права социального обеспечения в России (вторая половина XIX - начало XX вв.) Ярославль, 2001. С. 59-62.

*(428) См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991.

*(429) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 344 и др.

*(430) См.: Вебер М. Предрассветие. Картинки трудовой жизни XIX века. Л., 1924. Интересна рубрика, под которой вышло это издание: "Книга для комсомольцев".

*(431) См.: Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994; Он же. Избранные произведения. М., 1990 и др.

*(432) См.: Дюркгейм Э. Указ. соч.

*(433) См.: Буржуа Л. Солидарность. М., 1899; Буржуа Л., Метэн А. Основы государственного устройства Франции, Декларация прав человека и гражданина. Нижний Новгород, 1905.

*(434) Цит по: Новгородцев П.И. Введение в философию права. С. 24.

*(435) См.: Спекторский Е.В. Теория солидарности // Юридический вестник. 1916. Кн. III. С. 12 и далее.

*(436) См.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908; Он же. Общество, личность и государство. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. СПб., 1909.

*(437) См.: Новгородцев П.И. Предисловие / Дюги Л. Конституционное право. С. XXIV-XXVIII.

*(438) См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. С. 320. При этом русский философ отмечал, что Л. Дюги рассматривает индивидуализм в его старом виде. Новые французские и английские приверженцы индивидуализма (Ж. Клемансо, лорд Г. Асквит и др.) уже не отрицали необходимости сильной социальной политики и проводили масштабные реформы, в том числе в сфере трудовых и социально-обеспечительных отношений (с. 272-279, 325-331 и др.).

*(439) См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 13-14.

*(440) См.: Куликов А.К. Категория интереса в социологической юриспруденции Р. Паунда // Правоведение. 1977. N 3. С. 89-97.

*(441) См.: Паунд Р. Социальное управление посредством права // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 3. М., 1999. С. 678-680.

*(442) Холмс О. Забастовка газовщиков // Там же. С. 663.

*(443) См.: Право и социология / Под ред. И.В. Павлова и В.П. Казимирчука. М., 1971; Право и социология / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров и В.П. Казимирчук. М., 1973; Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. М., 1980 и др.

*(444) См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 254.

*(445) См.: Государство, право, экономика / Отв. ред. В.М. Чхиквадзе. М., 1970.

*(446) Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 30.

*(447) См. подробнее: Парягина О.А. Правовые проблемы социальной политики. Иркутск. 2001.

*(448) См.: Курс российского трудового права. Т. 2: Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001.С.121 и далее; Лушников А.М. Наука трудового права России. М., 2003. С. 6-25; Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001. С. 25 и далее.

*(449) Шумпетер Й. История экономического анализа // Истоки. Вып. 1. М., 1989. С. 254.

*(450) См.: Таль Л.С. Очерки промышленного права. М., 1916. С. 3-4.

*(451) См.: Кулишер И.М. Промышленность и рабочий класс на Западе в XVI-XVIII столетии. СПб., 1911. С. 9-10.

*(452) См.: Бродель Ф. Мировая цивилизация, экономика и капитализм, XV-XVIII вв. Т. 2. Игры обмена. М., 1988. С. 37.

*(453) См.: История Средних веков. В 2 т. / Под ред. С.П. Карпова. М., 1997. Т. 1. С.

523-525.

*(454) См.: Бродель Ф. Указ. соч. Т. 3. С. 10, 130-134.

*(455) См.: От аграрного общества к государству всеобщего благоденствия. Модернизация Западной Европы с XV в. до 80-х гг. / Дидерикс Г.А. и др. М., 1998.

*(456) См.: Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994; 25 ключевых книг по экономике. История экономических учений от XVIII века до наших дней / Бейтон А. и др. Челябинск, 1999; Жид Ш., Рист Ш. История экономических учений. М., 1918; Негеши Т. История экономической теории. М., 1995; Святловский В.В. Очерки истории экономических воззрений на Западе и в России. Ч. 1. СПб., 1913 и др.

*(457) См.: Шумпетер Й. История экономического анализа // Истоки. Вып. 1. 1989. С. 248-310; Вып. 2. 1990. С. 220-267; Вып. 3. 1998. С. 358-464; Вып. 4. 2000. С. 344-398.

*(458) См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Т. 1. 1869. С. 13-14.

*(459) См. подробнее: Поланьи К. Великая трансформация. СПб., 2002. С. 120- 125.

*(460) См.: Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М., 1998. С. 19-24.

*(461) См.: Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика, право. М., 2007. С. 67-68.

*(462) См., например: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб., 1895. Т. 1. С. 232.

*(463) См.: Лушников А.М., Махров Н.И. Реформы и контрреформы в России. (XIX - начало XX вв.). Ярославль, 2000. С. 62-74 и др.

*(464) См.: Мизес Л. Либерализм. М., 2001; Он же. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М., 2000; Хайек Ф.А. Индивидуализм и экономический порядок. М., 2000; Он же. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М., 1992; Он же. Познание, конкуренция и свобода. СПб., 1999 и др.

*(465) См.: Шумпетер Й. История экономического анализа // Истоки. Вып. 3. М., 1998. С. 423-447; Вып. 4. М., 2000. С. 352-356 и др.

*(466) См.: 25 ключевых книг по экономике. Челябинск, 1999. С. 15-30.

*(467) См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. Эта работа, опубликованная в 1776 г., имела в качестве основных действующих лиц "бесчувственных предпринимателей" и "бедных рабочих".

*(468) См.: Смит А. Указ. соч. С. 51, 66-78.

*(469) См.: Брентано Л. Профессиональные организации рабочих. СПб., 1903. С. 13; Кулишер И.М. Указ. соч. С. 87.

*(470) Смит А. Указ. соч. С. 73.

*(471) См.: Железнов В. Главные направления в разработке теории заработной платы. Киев, 1904. С. 1-27.

*(472) Цит. по: Бродель Ф. Игры обмена. Т. 2. М., 1988. С. 37.

*(473) Рикардо Д. Начало политической экономии и податного обложения. М., 1935. С. 57.

*(474) Цит. по: Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901. С. 27, 43.

*(475) См.: Поланьи К. Великая трансформация. СПб., 2002. 129-132.

*(476) См.: Милль Дж. С. Основания политической экономии с некоторыми из их приложений к общественной философии. М., 1895.

*(477) Цит. по: Горовцев А. Указ. соч. С. 41.

*(478) См.: Маршалл А. Принципы политической экономии. В 2 т. М., 1992.

*(479) См.: Шмоллер Г.Ф. Борьба классов и классовое господство. М., 1906; Он же. Происхождение, сущность и значение современной благотворительности. М., 1903.

*(480) См.: Рошер В. Система призрения бедных и мероприятия против бедности. Черкасы, 1899.

*(481) См.: Брентано Л. Об отношении заработной платы и рабочего времени к производительности труда. СПб., 1895; Он же. Профессиональные организации рабочих. СПб., 1903.

*(482) См. Таль Л.С. Пути и цели реформы законодательства о найме труда. М., 1912. С. 9.

*(483) См.: Брентано Л. Христианско-социалистическое движение в Англии. М., 1906.

*(484) См.: Святловский В.В. Л. Брентано, его жизнь, воззрения и школа. М., 1896.

*(485) См.: Брентано Л. Об отношении заработной платы и рабочего времени к производительности труда. СПб., 1895. С. 31 и далее; Он же. Профсоюзные организации рабочих. СПб., 1903. С. 18 и далее; Торнтон В.Т. Труд, его ложные требования и законные права, его настоящее положение и возможная будущность. СПб., 1870. С. 60, 92-93 и др.

*(486) См.: Вагнер А. Социальный вопрос. СПб., 1906. С. 9-10.

*(487) Там же. С. 21-25.

*(488) Там же. С. 33-34 и др.

*(489) См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 99.

*(490) См.: Шеффле А. Капитализм и социализм. Ч. 1. СПб., 1871.

*(491) См.: Геркнер Г. Рабочий труд в Западной Европе. СПб., 1899. С. 466.

*(492) См.: Ланге Ф.А. Рабочий вопрос, его значение в настоящем и будущем. СПб., 1895. С. 2, 244.

*(493) Там же. С. 248-288.

*(494) См.: Железнов В. Главные направления в разработке теории заработной платы. Киев, 1904; Миклашевский А.Н. Анализ понятия заработной платы. СПб., 1891; Солнцев С.И. Заработная плата как проблема распределения. СПб., 1911; Туган-Барановский М.И. Социальная теория распределения. СПб., 1913 и др.

*(495) См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 17.

*(496) См.: Там же. С. 19; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 93-99.

*(497) См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 101.

*(498) См.: Явич Л.С. Общая теория права. М., 1976. С. 28.

*(499) См.: Вебб С., Вебб Б. Закат капитализма. М., 1925. С. 123-127 и др.

*(500) См.: Кейнс Дж. М. Конец laissez-faire. Общая теория занятости // Истоки. Вып. 3. М., 1998. С. 274 и др.

*(501) См.: Гэлбрайт Дж.К. Как Кейнс пришел в Америку // Экономика и математические методы. 1997. Т. 33. Вып. 4. С. 66-73.

*(502) См.: Шелохаев В. "Социальный комфорт личности" // Родина. 2006. N 10. С. 2-4.

*(503) Кейнс Дж. М. Указ. соч. С. 276.

*(504) См.: Маркарян А.С. Глобальная экономика и человеческий потенциал // Труд за рубежом. 2003. N 3. С. 4.

*(505) Беккер Г.С. Человеческое поведение. Экономический подход. М., 2003. С. 448.

*(506) Там же. С. 448-453.

*(507) См.: Рынок труда / Под ред. В.С. Буланова, Н.А. Волгина. М., 2000. С. 8-18; Родина. 2003. N 4. С. 11.

*(508) См.: Валентей С.Д., Нестеров Л.И. Человеческий потенциал: новые измерения и новые ориентиры. М., 1998; Кузнецов Е.В. Индекс человеческого развития и тенденции его изменения в России и зарубежных странах // Вестник статистики. 1999. N 2. С. 21.

*(509) См.: Эффективный экономический рост. Теория и практика. М., 2003. С. 2428.

*(510) См.: Соболевская А.А. Трудовая мотивация в механизме управления трудом на зарубежных предприятиях // Труд за рубежом. 1998. N 1. С. 46; Она же. Проблемы мотивации труда в международном менеджменте // Там же. 2000. N 4. С. 66-84.

*(511) См.: Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002. С. 55-81, 87 и др.

*(512) См.: Некипелов Д.С. Глобализация и информационно-коммуникационные технологии // Труд за рубежом. 2002. N 1. С. 3-4; Соболевская А.А., Попов А.К. Глобальная проблема бедности // Труд за рубежом. 2004. N 2. С. 21-47; Степанец В.И. Глобализация и ее влияние на рынок труда и занятость // Труд за рубежом. 2004. N 1. С. 3-23; Фримен Р., Остендорп Р. Данные о заработной плате в мире в разрезе профессий // Международный обзор труда. Т. 140. 2001. N 3-4. М., 2003. С. 87-113 и др.

*(513) См.: Антюшина Н.М. Трудовые отношения, условия труда и социальной поддержки трудящихся Швеции // Труд за рубежом. 2003. N 1. С. 112.

*(514) См.: Цукалис Л. Новая европейская экономика: попытка переосмысления. СПб., 2001. С. 170-200.

*(515) См.: Самуэльсон П. Экономика. В 2 т. М., 1994.

*(516) См.: Ойкен В. Основы национальной экономики. М., 1996; Теория

хозяйственного порядка: "Фрайбургская школа" и немецкий неолиберализм. М., 2002 и др.

*(517) Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М., 1998. С. 12.

*(518) См.: Антропов В.В. Социальная защита в странах ЕС: современные проблемы, тенденции, перспективы // Труд за рубежом. 2005. N 4. С. 47-58; Каргалова М.В. Занятость как высший приоритет социальной политики XXI века (опыт стран Европейского союза) // Труд за рубежом. 2003. N 1. С. 3-19; Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007 и др.

*(519) Гурвич К.Д. Философия и социология права. Избранные сочинения. СПб., 2004. С. 186.

*(520) См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве и праве. СПб., 1903.

*(521) См.: Петражицкий Л.И. К вопросу о социальном идеале и возрождении естественного права // Юридический вестник. 1913. Кн. 2. С. 5-59.

*(522) См.: Гурвич Г.Д. Указ. соч. С. 352.

*(523) Гурвич Г.Д. Указ. соч. С. 75, 82-124.

*(524) См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 69.

*(525) См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997 и др.

*(526) См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002.

*(527) См.: Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 77; Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 108-109 и др.

*(528) Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 42.

*(529) См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 32, 345.

*(530) Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 75.

*(531) См.: Ковалевский М.М. Социология. СПб., 1997. С. 83-84 и др.

*(532) См.: Таль Л.С. Юридическая природа организации или внутреннего порядка предприятия. М., 1915. С. 8-9, 20; Он же. Очерки промышленного права. М., 1916. С. 42.

*(533) См.: Вебб С., Вебб Б. История тредюнионизма. Вып. 4. Мир тредюнионов. М., 1923. С. 20-24.

*(534) См.: Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право. М., 1998. С. 11.

*(535) Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии. Популярные социально-юридические очерки. СПб., 1910. С. 29.

*(536) См.: Войтинский И.С. Основные вопросы соглашения и арбитража. М., 1926; Каминская П.Д. Очерки трудового права. М., 1927; Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924 и др.

*(537) См.: Моль Р. Наука полиции. Вып. 1. СПб., 1871.

*(538) См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Киев, 1869. С. 2-5; 259-267; 153-260.

*(539) См.: Гаген В.А. Учебник административного права. Ростов-н/Д, 1916; Гессен В.М. Административное право. СПб., 1903 и др.

*(540) См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917.

*(541) Там же. С. 2, 16.

*(542) См. Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. СПб., 1907. С. 17-18.

*(543) См.: Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929.

*(544) Там же. С. 110.

*(545) См.: Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. О понятии социального права // Российский ежегодник трудового права. N 1. 2005. СПб., 2006. С. 504-505.

*(546) См.: Вагнер А. Социальный вопрос. СПб., 1906. С. 35-41.

*(547) См.: Каскель В. Новое трудовое право. Пер. с нем. / Под ред. Е. Даниловой. М., 1925. С. 54.

*(548) Гойхбарг А.Г. Социальное законодательство советской республики. М., 1919. С. 41,50, 60 и др.

*(549) См.: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975. С. 9-10.

*(550) См.: Каленский В.Г. Социальное законодательство Англии. М., 1969. С. 6.

*(551) См.: Баглай М.В. Капитализм и "социальная демократия". М., 1970. 3-10, 218-249; Усенин В.И. Реформизм и буржуазное социальное законодательство. М., 1967. С. 3-29 и др.

*(552) См.: Защита прав человека в условиях перехода к рынку (Материалы "круглого стола") // Государство и право. 1993. N 6. С. 15-46.

*(553) См.: Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право). М., 2000. С. 9-11.

*(554) См.: Трудовое и социальное право России / Под ред. Л.Н. Анисимова. М., 1999. С. 22-23 и др.

*(555) См.: Трудовое и социальное право / Под ред. В.И. Семенкова. Минск, 2006. С. 293 и далее.

*(556) См.: Парягиона О.А. Правовые проблемы социальной политики. Иркутск, 2001. С. 58.

*(557) Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 87.

*(558) См.: Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. Указ. соч. С. 500.

*(559) См.: Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 254.

*(560) См.: Фетюхин М.М. Социальное право. Волгоград, 1998.

*(561) См.: Миронова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006. С. 244-335.

*(562) К поставленной проблеме мы вернемся в последующих разделах данной работы, посвященных теории современного права социального обеспечения.

*(563) См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 45-46.

*(564) См.: Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М., 1990. С. 45-46.

*(565) См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 122-124.

*(566) См.: Рождественский А.П. Основы общей теории права. М., 1912. С. 6.

*(567) См., например: Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914. Т. 1. С. 5-7.

*(568) См.: Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 71-73; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 3 и др.

*(569) См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 156.

*(570) Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С. 25.

*(571) См.: Нолькен А.М. Закон о страховании рабочих. Практическое руководство. СПб., 1913. С. III-IV и далее.

*(572) См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Истоки науки права социального обеспечения в России: историографический обзор // Сб. Правовое регулирование социальной защиты населения: проблемы теории, истории и практики. Омск, 2003. С. 3-8.

*(573) См.: Чистяков И.И. Страхование рабочих в России. Опыт истории страхования рабочих в связи с некоторыми мерами их обеспечения. М., 1912. С. 5-6, 13-14.

*(574) См.: Германский закон о страховании рабочих на случай болезни, утвержденный 15 июня 1883 г. (Закон о лечебных кассах). Варшава, 1886; Германский закон 13 июля 1899 г. о страховании на случай инвалидности. СПб., 1907; Германский закон от 30 мая 1908 г. о страховом договоре. СПб., 1909; Материалы по страхованию рабочих N 3. Образцовый устав промышленного страхового товарищества. Перевод текста образцового устава, изданного Имперским (Германским) страховым бюро применительно к Имперскому уставу 19 июля 1911 г. СПб., 1913; Материалы по страхованию рабочих N 6. Тарифы опасности германских промышленных страховых товариществ. СПб., 1914; Мюллер А. Рабочие секретариаты и государственное страхование рабочих. СПб., 1907; Шенберг Г.Ф. Положение труда в промышленности. М., 1896; Шмоллер Г.Ф. Борьба классов и классовое господство. М., 1906 и др.

*(575) См.: Дементьев Е.М. Иностранное законодательство об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1899; Зачинский Л. Страхование рабочих на Западе. СПб., 1906; И.П. Очерки по страхованию рабочих на Западе // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1907. N 7. С. 268275; Кеппен А. Социальное законодательство Франции и Бельгии. СПб., 1900; Тигранов Г.Ф. Французский законопроект о призрении стариков, калек и неизлечимых. СПб., 1904; Труды комиссии, учрежденной Московским генерал-губернатором князем В.А. Долгоруким для осмотра фабрик и заводов в Москве. Иностранное фабричное законодательство. Вып. 1. Англия / Под ред. И.И. Янжула.

М., 1880 и др.

*(576) См.: Быков А.Н. (Павлов Ф.П.) Германское страхование и другие способы обеспечения рабочих. Ростов-н/Д, 1905; Герценштейн М.Я. Государственное страхование рабочих в Германии. М., 1905; Гольденвейзер А.С. Социальное законодательство Германской империи. Киев, 1890; Игнатов Л.Н. Деятельность немецких промышленных страховых товариществ по предотвращению несчастных случаев. М., 1911; Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903; Машков П.С. Германский закон о страховании рабочих от несчастных случаев и условия применения его для страхования лесных рабочих в России. СПб., 1905; Миклашевский А.Н. Рабочий вопрос и социальное законодательство в Германии. СПб., 1896; Озеров И.Х. Страхование трудящихся в Германии. М., 1906; Святловский В.В. Государственное страхование рабочих в Германии: историко-статистический очерк. М., 1895; Сувиров Н.И. Государственное страхование рабочих в Германии. СПб., 1905 и др.

*(577) См.: Ашротт П.Ф. Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние. Спб., 1901; Ганзен П.Г. Трудовая помощь в скандинавских государствах. СПб., 1899; Д'Оссонвилль. Нужда, порок и благотворительность. СПб., 1899; Мюстерберг Э. Призрение бедных. СПб., 1900; Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899 и др.

*(578) См.: Кеппен А. Вероятные финансовые последствия законопроекта об ответственности владельцев промышленных предприятий за увечье и смерть рабочих для русской промышленности вообще и горной в особенности. СПб., 1893; Скаржинский Л.Б. К вопросу об обязательном страховании на случай инвалидности. СПб., 1902; Тигранов Г.Ф. Врачебная помощь рабочим на горных заводах и промыслах. СПб., 1907 и др.

*(579) См.: Московский биржевой комитет. Замечания комиссии по рабочему законодательству при Московской бирже к законопроекту Министерства торговли и промышленности "Об обязательном страховании от инвалидности и старости" и "Главном страховом управлении". М., 1908; Общество для содействия русской промышленности и торговли: Доклад комиссии по вопросу "Об устройстве вспомогательных учреждений для рабочих". СПб., 1881; Совет съезда горно промышленников Юга России. По поводу законопроекта о врачебной помощи рабочим. Харьков, 1909 и др.

*(580) См.: Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901. С. 230-231.

*(581) См.: Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894; Горовцев А. Указ. соч.; Гурлянд И.Я. Идея патроната как идея внутреннего управления. Ярославль, 1898 и др.

*(582) См.: Гаген В.А. Обязательная помощь бедным в Германии. СПб., 1908; Он же. Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907; Он же. Обязательное призрение престарелых в Англии // Трудовая помощь. 1910. N 7. С. 99-116; N 8. С. 255-271; Он же. Обязательное призрение престарелых во Франции // Там же. 1910. N 9. С. 309-330; Гольденвейзер А.С. Социальные течения и реформы XIX столетия в Англии. Киев, 1891; др.

*(583) См., например: Лекок М. Трудовая помощь во Франции. СПб., 1905; Конрад К. Посредничество в приискании работы в Германии. СПб., 1913; Мюнстенберг Э. Призрение бедных. СПб., 1900; Рошер В. Система призрения бедных и мероприятия против бедности. Черкассы, 1899 и др.

*(584) См.: Вагнер А. Социальный вопрос. СПб., 1906; Вебб Б., Вебб С. Социальный строй в Новой Зеландии. Одесса, 1906; Геркнер Г. Рабочий труд в Западной Европе. СПб., 1899; Зидов Г. Рабочее законодательство и рабочая реформа в Германии. Одесса 1905; Шенланк Б. Пролетариат и его стремления. Одесса, 1905 и др.

*(585) См.: Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 97-118.

*(586) См.: Ашротт П.Ф., Мюстенберг Э. Призрение бедных. СПб., 1902. С. 3, 5-6.

*(587) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. С. 1.

*(588) См.: Астров П.И. Налог на наследство и общественное призрение (из материалов по истории применения закона от 15 июня 1882 г. о наследственной пошлине).

М., 1910. С. 14.

*(589) См.: Гурлянд И.Я. Идея патроната как идея внутреннего управления. Ярославль, 1898. С. IX.

*(590) См.: Гурлянд И.Я. Указ. соч. С. 13.

*(591) См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Киев, 1869. С. 231-254.

*(592) Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901. С. 43.

*(593) См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Петроград, 1917. С. 396-477.

*(594) Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 87.

*(595) Там же. С. 101.

*(596) См.: Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 76-86.

*(597) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907. С. 2.

*(598) Там же. С. 19, 25.

*(599) См.: Гаген В.А. Указ. соч. С. 1-5.

*(600) Шалланд Л.А. Юридическая природа территориального верховенства (историко-догматическое исследование). Т. 1. СПб., 1903. С. 7.

*(601) Гаген В.А. Административная юстиция. Ростов-н/Д, 1916. С. 4.

*(602) Там же. С. 6.

*(603) См.: Гаген В.А. Указ. соч. С. 84 и далее.

*(604) См.: Гаген В.А. Указ. соч. С. 98-99.

*(605) См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. С. 24.

*(606) См.: Горовцев А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901.

*(607) Цит. по: Горовцев А. Указ. соч. С. 27, 43.

*(608) См.: Горовцев А. Указ. соч. С. 428-437.

*(609) См.: Швиттау Г.Г. Формы помощи ручному труду // Трудовая помощь. 1911. N 5. С. 429-457; N 6. С. 1-26; Он же. Деятельность Саратовского Земства по оказанию лечебно-продовольственной помощи для рабочих в 1903-1912 гг. // Там же. 1912. N 3. С. 263-282; N 5. С. 460-490; Он же. К вопросу о рациональной постановке общественных работ // Там же. 1912. N 8. С. 233-253; N 9. С. 337-354; Он же. Общественные работы Попечительства о трудовой помощи // Там же. 1914. N 1. С. 1-21; N 2. С. 109-126; N 3. С. 225-246; N 4 С. 355-383; Он же. Благотворительная функция ремесленных управлений в России // Там же. 1916. N 5. С. 428-436.

*(610) См., например: Корму-Гулесс Э. Трудовая помощь / Пер. и ред. Г. Г. Швиттау. СПб., 1914.

*(611) См.: Швиттау Г.Г. Трудовая помощь в России. Ч.1. Пг., 1915.

*(612) См.: Швиттау Г.Г. Трудовая помощь в России. Ч. 2. Пг., 1915.

*(613) Там же. С. 7-8.

*(614) См.: Раевский А.А. Общественные работы, их понятие, современное положение и возможная роль в будущем. Харьков. 1913. С. 26-27.

*(615) См.: Глебов А. Общественные работы. СПб., 1907. С. 26.

*(616) См.: Верт О. Общественная работа как трудовая помощь нуждающимся. СПб., 1898; Гаген В.А. Земство и общественные работы. СПб., 1905 и др.

*(617) См.: Гаген В.А. К вопросу об организации указания труда в России // Трудовая помощь. 1901. Октябрь-ноябрь. СПб., 1902; Он же. Частные лица в роли посредников на рабочем рынке // Трудовая помощь, 1900. Март. СПб., 1900; Он же. Земство и общественные работы. СПб., 1905; Он же. Новая организация помощи бедным и борьбы с нищенством в Санкт-Петербурге. СПб., 1906 и др.

*(618) См.: Гаген В.А. Безработица в Германии и меры борьбы с нею (социально-политический этюд). СПб., 1904; Как устраиваются городские общественные работы (опыт германских городов) / Пер. с нем. и предисл. В.А. Гагена. СПб., 1906 и др.

*(619) См.: Лушников А.М. Генезис науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Дис.: канд. юрид. наук. М., 2001; Он же. Право социального обеспечения в России: историко-правовой экскурс // Аналитический вестник Совета

Федерации Федерального Собрания РФ. 2004. N 5. С. 61-68; Лушникова М.В., Лушников А.М. Формирование российской модели социального страхования работников // Материалы Всероссийской научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения. М., 2003. С. 105-109 и др.

*(620) См.: Астров П.И. Право на труд и право на здоровье. М., 1910; Быков А.Н. Страхование рабочих как фактор промышленности и русских страховых законов. СПб., 1913; Гойхбарг А.Г. Источники договорного страхового права. СПб., 1914; Литвинов-Фалинский В.П. Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующему законодательству. СПб., 1899; Никольский П.А. Основные вопросы страхования. Казань, 1895; Скаржинский Л.Б. К законопроекту страхования в России на случай инвалидности и старости. СПб., 1903; Яроцкий В.Г. Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1887 и др.

*(621) См.: Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907.

*(622) См.: Очерки и исследования. Сб. статей по вопросам народного хозяйства, политики и законодательства / И.И. Янжул. Т. 1-2. М., 1884.

*(623) См.: Янжул И.И. Фабричный быт Московской губернии. Отчет за 1882- 1883 г г. фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Московского округа. СПб., 1884; Он же. Московский фабричный округ. Отчет за 1885 г. фабричного инспектора Московского округа. СПб., 1886.

*(624) См.: Янжул И.И. Промысловые синдикаты и предпринимательские союзы. М., 1896.

*(625) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новый закон о вознаграждении увечных рабочих. СПб., 1904. С. 3.

*(626) Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законоведение как предмет преподавания в технических институтах. СПб., 1900. С. 5-7.

*(627) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новый закон о вознаграждении увечных рабочих. СПб., 1903; Он же. Общедоступное разъяснение нового Закона 2 июня 1903 г. о вознаграждении увечных рабочих. Спб., 1904.

*(628) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законоведение как предмет преподавания в технических институтах. СПб., 1900.

*(629) См.: Новое время. 1902. 10 марта; 1903. 26 октября.

*(630) См.: Пресс А.А. Страхование рабочих в России. СПб., 1900; Он же. Охрана здоровья рабочих в промышленности. Ч. 1-3. СПб., 1913-1917.

*(631) См.: Дементьев Е.М. Иностранное законодательство об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1899.

*(632) См.: Дементьев Е.М. Санитарные исследования фабрик и заводов Подольской губернии. М., 1883; Он же. Санитарные исследования фабрик и заводов Коломенского уезда. М., 1885; Он же. Общая сводка по санитарным исследованиям фабричных заведений Московской губернии за 1879-1885 гг. Ч. 1. М., 1890.

*(633) См.: Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. СПб., 1893. С. 213.

*(634) См.: Дементьев Е.М. Врачебная помощь фабричным рабочим. СПб., 1899; Он же. Врачебная помощь фабрично-заводским рабочим в 1907 г. СПб., 1909; Он же. Законы о вознаграждении рабочих, потерпевших от несчастных случаев, со всеми изданными в их исполнение инструкциями и административными распоряжениями. СПб., 1907.

*(635) См.: Дементьев Е.М. Материалы для суждения при определении степени потери трудоспособности от повреждений вследствие несчастных случаев. СПб., 1904; Он же. Врачебная помощь фабричным рабочим. СПб., 1899; Он же. Законы о вознаграждении рабочих, потерпевших от несчастных случаев, со всеми изданными в их исполнение инструкциями и административными распоряжениями. СПб., 1907; Он же. Материалы для суждения при определении степени потери трудоспособности от повреждений вследствие несчастных случаев. СПб., 1904.

*(636) См.: Варзар В.Е. Статистические сведения о результатах применения Законом 2 июня 1903 г. о вознаграждении пострадавших от несчастных случаев на фабриках и заводах, подчиненных надзору фабричной инспекции за трехлетие 1904-1906 гг. СПб., 1908; Он же. О некоторых недостатках условий страхования рабочих в частных страховых

обществах // Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. III. Вып. V. СПб., 1897.

*(637) См.: Варзар В.Е. Воспоминания старого статистика. Ростов-н/Д, 1924; Он же. Очерки основ промышленной статистики. Ч. 1-2. М.-Л., 1925-1927.

*(638) Тернер Г.Ф. О рабочем классе и мерах к обеспечению его благосостояния. СПб., 1861. С. 1.

*(639) Там же. С. 24-25.

*(640) См.: Тернер Ф.Г. Фабричное законодательство Германии. СПб., 1874.

*(641) Никольский П.А. Основные вопросы страхования. Казань, 1895. С. 394.

*(642) См.: Никольский П.А. Указ соч. С. 391-392.

*(643) См.: Лушников А.М. Становление концепции социального страхования: учение В.Г. Яроцкого // Правовое регулирование социальной защиты населения: проблемы истории, теории и практики. Омск, 2003. С. 9-14.

*(644) См.: Яроцкий В.Г. Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. СПб., 1887; Он же. Экономическая ответственность предпринимателей. Ч. 1 (Общая). Ответственность предпринимателя как основание законодательного регулирования отношений хозяев и рабочих. СПб., 1887; Он же. Правила фабричного найма рабочих и надзор за отношениями хозяев и рабочих // Журнал гражданского и уголовного права. 1890. N 1. С. 1-50; Он же. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 1-2. СПб., 1895; Он же. Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими // Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. III. Вып. V. СПб., 1897. С. 271-314.

*(645) РГИА. Ф.740. Оп.31. Д.473. Л.1.

*(646) См.: Яроцкий В.Г. Экономическая ответственность предпринимателей. С. II-III.

*(647) Там же. С. VIII.

*(648) Там же. С. IX.

*(649) См.: Янжул И.И. Очерки и исследования. Сб. статей по вопросам народного хозяйства, политики и законодательства. В 2 т. СПб., 1884. Т. 1. С. 377.

*(650) См.: Яроцкий В.Г. Экономическая ответственность предпринимателей. Ч.1. С. 327 и далее.

*(651) Цит по: Вегнер А.Ю. Пенсии престарелым или страхование на случай старости? Харьков. 1907. С. 20.

*(652) Цит. по: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб., 1895. Т. 2. С. 602.

*(653) Яроцкий В.Г. Экономическая ответственность предпринимателей. Ч. 1. С. 439-440.

*(654) См.: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 1. С.III-IV.

*(655) См.: Там же. С. 264, 430 и др.

*(656) Гойхбарг А.Г. Источники договорного страхового права. Спб., 1914. С. 36.

*(657) См.: Дементьев Е.М. Законы о вознаграждении рабочих, потерпевших от несчастных случаев, со всеми изданными в их исполнение инструкциями и административными распоряжениями. СПб., 1907; Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. Текст законов с мотивами и подробными разъяснениями. СПб., 1912; Он же. Новый закон о вознаграждении увечных рабочих. Текст закона от 2 июня 1903 г. с объяснениями. СПб., 1903; Нолькен А.М. Закон о вознаграждении за увечье и смерть в промышленных заведениях частных, общественных и казенных. Практическое руководство. СПб., 1911; Он же. Закон о страховании рабочих. Практическое руководство. СПб., 1913 и др.

*(658) См.: Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903; Мошков П.С. Германский закон о страховании рабочих от несчастных случаев и условия применения его для страхования лесных рабочих в России. СПб., 1905 и др.

*(659) Чистяков И.И. Страхование рабочих в России. М., 1912. С. 21-22.

*(660) См.: Вегнер А.Ю. Пенсии престарелым или страхование на случай старости? Харьков, 1907. С. 33-48.

*(661) Скопинский А.В. Ответственность предпринимателей за несчастья с рабочими

// Журнал Министерства юстиции. 1899. N 4. С. 116.

*(662) Астров П.И. Русская фабричная медицина. М., 1911. С. 6-7.

*(663) Астров П.И. Профессиональные болезни и гражданское право. С. 174.

*(664) См.: Астров П.И. Право на труд и право на здоровье. М., 1910. С. 4-6.

*(665) См.: Астров П.И. Юридические предпосылки рабочего права. II.20 Кондиции. М., 1911. С. 14; Он же. Юридические предпосылки рабочего права. III.20 Государственное страхование и гражданское право. М., 1911. С. 14.

*(666) См.: Александров Н.Г. Ленин о социалистической организации труда. // Советское государство и право. 1950. N 4. С. 56-57; Венедиктов А.В., Догадов В.М. Ленинско-сталинское учение о социалистической организации труда // Вестник ЛГУ. 1950. N 4. С. 31-50; Горшенин К.П. Законодательство о труде и задачи укрепления трудовой дисциплины (В.И.Ленин о трудовом праве). М., 1970; Он же. Создание под руководством В.И.Ленина Советского трудового законодательства // Советское государство и право. 1969. N 7. С. 68-76; Зайкин А.Д., Муцинов Г.В. В.И.Ленин о принципах материальной заинтересованности // Вестник МГУ. Серия XII. Право. 1970. N 2. С. 96-102; Корочкин Г. В.И. Ленин и создание советского законодательства о труде // Советская юстиция. 1970. N 4. С. 4-5; Ленин о труде и праве / Под ред А.С.Пашкова. Л., 1970; Пашков А.С. В.И.Ленин о правовой организации труда при социализме // Правоведение. 1970. N 2. С. 85-92; Толкунова В.Н. В.И.Ленин о правовом регулировании труда рабочих и служащих // Ученые записки ВЮЗИ. 1962. Вып. XIII. С. 3-40 и др.

*(667) См.: Ленин В.И. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. // Полн. собр. соч. Т. 2. С. 15-60; Он же. Закон о вознаграждении рабочих, потерпевших от несчастных случаев. // Там же. Т. 7. С. 326-334; Он же. Об отношении к думскому законопроекту о государственном страховании рабочих // Там же. Т. 21. С. 146-149 и др.

*(668) См.: Ленин В.И. О статистике стачек в России // Полн. собр. соч. Т. 19. С. 377-406.

*(669) См.: Казанцев Б.Н. Об источниках брошюры В.И. Ленина "Новый фабричный закон" // Вопросы истории. 1963. N 4. С. 102-108; Он же. Источники и приемы анализа и критики В.И. Лениным царского фабричного законодательства // Вопросы истории. 1975. N 4. С. 142-149; Шевчук В.Д. Марксизм-ленинизм о сущности фабричного законодательства // Вестник МГУ. Серия XII. Право. 1974. N 2. С. 46-52 и др.

*(670) См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 21. С. 146.

*(671) См.: Канель В.Я. Рабочий договор. К вопросу о положении рабочего класса в России. Ч. 1. М., 1907; Он же. Очерки по рабочему вопросу (Расторжение договора) // Русская мысль. 1906. N 1. С. 49-73; Он же. Роль врача по Закону 2 июня 1903 г. СПб., 1904; Он же. Судорабочие и судовладельцы. М., 1906; Он же. Фабричная медицина и бюрократия. М., 1906.

*(672) См.: Канель В.Я. Государственное страхование торговых служащих и лиц частного служебного труда. М., 1906. С. 94-95.

*(673) См.: Евтихиев И. Начало самоуправления и закон об обеспечении рабочих на случай болезни. М., 1916. С. 15.

*(674) См.: Гоббс Т. Избранные сочинения. М., 1926. С. XIV.

*(675) Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М., 2001. С. 103.

*(676) См.: Вигдорчик Н.А. Государственное обеспечение трудящихся (итоги и перспективы социального страхования). Пг., 1917; Он же. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912; Он же. Страхование на случай безработицы. Пг., 1917; Винокуров А.Н. Общая больничная касса и врачебная помощь. СПб., 1913; Он же. Труд и здоровье рабочих. Пг., 1916 и др.

*(677) Вигдорчик Н.А. Государственное обеспечение трудящихся (Итоги и перспективы социального страхования). Пг., 1917. С. 6.

*(678) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Ч. 1 Пг., 1919. С. 20-25.

*(679) Там же. С. 55-56.

*(680) См.: Забелин Л.В. Теория социального обеспечения. М., 1924; Он же. Пути и судьбы социального страхования. М., 1926.

*(681) См.: Забелин Л.В. Теория социального обеспечения. С. 180-196.

*(682) Там же. С. 157.

*(683) См.: Вигдорчик Н.А. Государственное обеспечение трудящихся. С. 3638.

*(684) См.: Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). М., 1921. С. 7-8; 16.

*(685) См.: Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. М.-Л., 1926.

*(686) См. Теттенборн З.Р. Обеспечение в капиталистическом строе // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 2. С. 21.

*(687) См.: Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. С. 11-22, 39-40.

*(688) См.: Теттенборн З.Р. Социальное обеспечение и социальное страхование // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 5-6. С. 13-17.

*(689) См.: Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 110.

*(690) Забелин Л.В. Теория социального обеспечения. С. 175.

*(691) См.: Теттенборн З.Р. Обеспечение безработных в буржуазных странах и в Советской России // Вопросы социального страхования. 1922. N 1. С. 3-6.

*(692) Теттенборн З.Р. Социальное обеспечение и организация труда // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 3-4. С. 5-11.

*(693) См.: Милютин Н. Социальное обеспечение в условиях нэп // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 5-6. С.1-12.

*(694) См.: Теттенборн З.Р. Наша цель и наш путь // Там же. 1922. N 2. С. 5.

*(695) См.: Крейнин Г. Законодательство о регулировании страхования от безработицы за границей // Вопросы социального обеспечения. 1921. N 5-6. С. 5457; Он же. Некоторые данные о страховании и обеспечении в современной Германии // Там же. 1922. N 2. С. 44-48.

*(696) Эльцин Б. Октябрьская революция и перспективы социального обеспечения. М., 1921.

*(697) Энгель И.Ф. Социальное страхование в буржуазных государствах. М., 1925. С. 61.

*(698) Семашко Н.А. Право социального обеспечения. М., 1938.

*(699) См.: Антропов В.В. Система медицинского страхования в государствах - членах ЕС // Труд за рубежом. 2006. N 2. С. 113.

*(700) См.: Астрахан Е.И. Государственное обеспечение семей военнослужащих и инвалидов войны // Советское право в период Великой Отечественной войны. М., 1948 и др.

*(701) См.: Краснопольский А.С. Основные принципы государственного социального страхования. М., 1951 и др.

*(702) См.: Вышинский А.Я. Положение на правовом фронте // Советское государство. 1937. N 3-4. С. 35-50.

*(703) См.: Алексеев С.С. Право. М., 1999. С. 488-489.

*(704) См.: Вайсфельд Л.Д., Караваев В.В. Законодательство о государственных пенсиях. Комментарий. М., 1959; Виноградова О.В. Пенсии по инвалидности от трудового увечья и профессионального заболевания. М., 1959; Караваев В.В. Социальное страхование в СССР. М., 1959; Цедербаум Ю.Я. Пенсионное обеспечение членов творческих союзов, штатных литературных работников и нештатных работников печати. Консультации по пенсионному обеспечению. М., 1960; Он же. Комиссии по пенсионным вопросам на предприятии. М., 1960 и др.

*(705) См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 511.

*(706) Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 39.

*(707) См.: Андреев В.С. Правоотношения по государственному социальному страхованию. М., 1962; Астрахан Е.А. Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Ученые записки ВИЮН, 1962. N 14; Он же. Трудовое увечье и иждивенство. М., 1967; Бабкин В.С., Виноградова О.В., Смирнова Г.Б. Комментарий к Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий. М., 1969; Батыгин К., Лирцман М., Трефилов И. Пособия по государственному социальному страхованию. Комментарий к действующему законодательству. М., 1962; Вайсфельд Л.Д., Цедербаум Ю.Я. Назначение государственных пенсий и установление юридических фактов, имеющих

юридическое значение. Консультации по пенсионному обеспечению. М., 1962; Караваев В.В. Система материального обеспечения нетрудоспособных в СССР. М., 1961; Сахипов М.С. Правовое регулирование пенсионного обеспечения колхозников. Алма-Ата, 1966; Симоненко Г.С. Материальное обеспечение рабочих и служащих при трудовом увечье и профессиональном заболевании. М., 1964; Он же. Выплаты работникам, утратившим трудоспособность на производстве. М., 1969; Фогель Я.М., Сазонов В.С. Правовые вопросы назначения пенсий рабочим и служащим по инвалидности вследствие трудового увечья. М., 1966; Цедербаум Ю.Я. Пенсии по случаю потери кормильца. М., 1962 и др.

*(708) См.: Ачаркан В.А. Государственные пенсии. М., 1967. С. 72.

*(709) См.: Ачаркан В.А. Обеспечение ветеранов труда в СССР. М., 1965. С. 62.

*(710) Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии. М., 1972. С. 43.

*(711) См.: Андреев В.С. Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 184.

*(712) См.: Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения). Курс лекций. Темы I-VIII. М., 1969; Темы IX-XIV., М., 1970; Он же. Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). М., 1971.

*(713) См.: Андреев В.С. Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 185.

*(714) См.: Фогель Я.М. Некоторые вопросы теории права социального обеспечения // Там же. С. 200-201.

*(715) См.: Советское пенсионное право / Под ред. М.Л. Захарова. М., 1974. С. 6-7.

*(716) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 29-30. Впоследствии В.С. Андреев от признака социальной алиментации отказался, но подход к структуре предмета права социального обеспечения сохранил. (См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 31-37).

*(717) См.: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 107; Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 37-44.

*(718) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 39.

*(719) См.: Иванкина Т.В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л., 1979. С. 29-31.

*(720) См., например: Ачаркан В.А., Синицина Т.А. Фонды социального обеспечения в СССР. М., 1977. С. 5; Ланцев М.С. Социальное обеспечение в системе распределительных отношений социализма. М., 1975. С. 98 и др.

*(721) См.: Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения. Саратов. 1982. С. 25; Он же. Предмет и система советского права социального обеспечения. Свердловск, 1983. С. 29-34.

*(722) См.: Субботенко Е.В. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск. 1980; Тарасова В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. М., 1978.

*(723) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 111-117.

*(724) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 125-134.

*(725) См.: Субботенко В.К. Указ. соч.

*(726) См.: Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения. М., 1961. С. 52.

*(727) См.: Гущин И.В. Правоотношения по социальному обеспечению членов колхозов. Калининград, 1974.

*(728) См., например: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. С. 118-167.

*(729) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 17-23.

*(730) См.: Шайхатдинов В.Ш. Предмет и система советского права социального обеспечения. Свердловск, 1983. С. 65.

*(731) См.: Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии. М., 1972. С. 38-44; Он же. Некоторые вопросы теории права социального обеспечения // Проблемы трудового права и

права социального обеспечения. М., 1975. С. 202.

*(732) См.: Фогель Я.М. О методе правового регулирования в социальном обеспечении // XXV съезд КПСС и развитие науки трудового права и права социального обеспечения. М., 1978. С. 211.

*(733) См.: Бодерскова Н.Н. Трудовой стаж рабочих и служащих М., 1978; Тучкова Э.Г. Трудовой стаж в социальном обеспечении. М., 1980.

*(734) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982.

*(735) См.: Советское пенсионное право / Под ред. М.Л. Захарова. М., 1974. С. 10 и др.

*(736) Явич Л.С. Общая теория права. М., 1976. С. 13.

*(737) См.: Караваев В.В. Основные принципы советского социального страхования. М., 1961; Он же. Основные принципы социального страхования в СССР / Под ред. К.С. Батыгина // Социальное страхование в СССР М., 1973; Краснопольский А.С. Основные принципы государственного социального страхования. М., 1951; Советское пенсионное право / Под ред. М.Л. Захарова. М., 1974. С. 30-44.

*(738) См.: Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961.

*(739) См.: Михалкевич В.Н., Фогель Я.М. Пенсионное обеспечение колхозников. М., 1968; Симоненко Г.С. Социальное страхование колхозников. М., 1974.

*(740) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР (правовые вопросы). М., 1971. С. 64-79; Он же. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 59-72.

*(741) См.: Егоров А.Н. Основные принципы советского права социального обеспечения. М., 1984; Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 54-65.

*(742) См., например: Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 78-80.

*(743) См.: Азарова Е.Г. Проблемы равноправия женщины и мужчины в социальном обеспечении в СССР. М., 1989.

*(744) См.: Егоров А.Н. Социально-трудовая реабилитация инвалидов и престарелых. М., 1985. С. 91-101.

*(745) См.: Гущин И.В. Правоотношения по социальному обеспечению членов колхозов. Калининград, 1974. С. 26.

*(746) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. 1980. С. 107; Кузьмина Т.М. Указ. соч. С. 98-99.

*(747) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 82-83.

*(748) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 115-116.

*(749) См.: Право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. С. 86 и др.

*(750) См.: Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986.

*(751) Иванкина Т.В. Указ. соч. С. 31 и др.

*(752) См.: Иванова Р.И. Указ соч. С. 47-84.

*(753) См. Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии. М., 1972. С. 26-28.

*(754) См.: Тарасова В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. М., 1978.

*(755) См.: Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974. С. 20-27.

*(756) См.: Бодерскова Н.Н. Некоторые вопросы правового регулирования трудового стажа рабочих и служащих // Вопросы социального обеспечения. Вып. III. М., 1970. С. 38; Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. С. 155-190; Тарасова В.А. Юридические факты в области пенсионного обеспечения. М., 1974. С. 12-20.

*(757) Астрахан Е.А. Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Ученые записки ВИЮН. Вып. 14. 1962. С. 165.

*(758) См.: Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). М., 1971. С. 98.

*(759) См.: Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии. С. 87.

*(760) См. Фогель Я.М. Там же. С. 46.

*(761) См.: Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. С. 66.

*(762) См.: Астрахан Е.И. Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Ученые записки ВИЮН. 1962. Вып. 14. С. 153.

*(763) Фогель Я.М. Указ. соч. С. 135.

*(764) См.: Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 102 и др.; Ачаркан В.А. Государственные пенсии. М., 1967. С. 72-73; Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. С. 34-38.

*(765) См.: Азарова Е.Г., Сазонов В.С. Пособия многодетным и одиноким матерям и на детей малообеспеченным семьям. М., 1978; Иванкина Т.В., Чернышева Е.Ф. Государственная помощь семьям, имеющим детей. М., 1985; Полупанов М.И. Пособия по социальному обеспечению. М., 1980 и др.

*(766) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. С. 229-232.

*(767) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 272-273.

*(768) См.: Андреев В.С. Правоотношения по государственному социальному страхованию в СССР. М., 1962. С. 16.

*(769) См.: Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. С. 104-106.

*(770) См.: Батыгин К.С. Ответственность по законодательству о социальном страховании. М., 1974. С. 31-32 и др.

*(771) См.: Там же. С. 25-29.

*(772) См.: Батыгин К.С. Правовые проблемы социального страхования в СССР. Дис.: докт. юрид. наук. М., 1975.

*(773) См.: Смолярчук В.И. Источники советского трудового права. М., 1978. С. 46-47.

*(774) См.: Егоров А.Н. Социально-трудовая реабилитация инвалидов и престарелых. М., 1985.

*(775) См.: Фогель Я.М. Социальное обслуживание инвалидов и лиц пенсионного возраста. М., 1980; Он же. Социальное обслуживание инвалидов. М., 1986 и др.

*(776) См. :Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988.

*(777) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980; Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 55 и др.

*(778) См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1987. С. 334-335.

*(779) Там же. С. 144-145.

*(780) См.: Азарова Е.Г., Козлов А.Е. Личность и социальное обеспечение в СССР. М., 1983. С. 140-142.

*(781) См.: Тарасова В.А. Юридические факты в области пенсионного обеспечения. М., 1974.

*(782) Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме (до Второй мировой войны). М., 1959. С. 181.

*(783) См.: Усенин В.И., Баглай М.В. Правовое регулирование труда в капиталистических странах. М., 1963. С. 176-182; Баглай М.В., Усенин В.И. Правовые методы усиления эксплуатации трудящихся в странах капитала. М., 1964. С. 222-314; Усенин В.И. Реформизм и буржуазное социальное законодательство. М., 1967 и др.

*(784) См.: Баглай М.В. Капитализм и "социальная демократия". М., 1970; Труд, право, идеология / Под ред. С.Л. Зивс. М., 1982.С. 148-168.

*(785) См.: Тулисов М.П. Социальное обеспечение в СССР и буржуазных государствах. М., 1984; Цивилев Р.М. Пенсионное обеспечение по старости в странах развитого капитализма. М., 1971; Он же. Социальное обеспечение в капиталистических странах // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 254-258; Цивилев Р.М., Рогожин В.В. Социальное страхование при капитализме: Мифы и реальность. М., 1977 и др.

*(786) См.: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975; Каленский В.Г. Социальное законодательство Англии. М., 1969; Киселев И.Я. Неоконсерваторы против рабочего класса. М., 1988; Сивачев Н.В. Правовое регулирование трудовых отношений в США. М., 1972.

*(787) См.: Жарков Б.Н., Машезерская Л.Я., Усенин В.И. Рабочий коллектив и коллективные договоры на современном капиталистическом предприятии. М., 1972. С. 148-184.

*(788) См.: Миронов В.К. Трудовое право европейских социалистических стран. М., 1963. С. 219-257; Он же. Социальное страхование рабочих и служащих в европейских социалистических странах. М., 1977; Рябушкин Т.В., Галецкая Р.А. Социальное обеспечение в социалистических странах. М., 1984; Цивилев Р.М. Законодательство зарубежных социалистических стран о пенсиях по старости. М., 1984; Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения. На материалах зарубежных европейских социалистических стран. Свердловск, 1986 и др.

*(789) См.: Аметистов Э.М. Международное трудовое право и рабочий класс. М., 1970. С. 149-157.

*(790) См.: Иванов С.А. Проблемы международного регулирования труда. М., 1964. С. 289-299.

*(791) В современной теории права социального обеспечения В.С. Аракчеев также считает, что право социального обеспечения следует отнести к частно-публичным отраслям права. Но к сожалению, этот тезис не получил своего обоснования и содержательного наполнения, автор ограничился лишь общей ремаркой. (См.: Аракчеев В.С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. С. 28.)

*(792) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 86-87.

*(793) См.: Антропов В.В. Пенсионное и медицинское страхование в Германии // Труд за рубежом. 1998. N 4. С. 98-116.

*(794) См.: Антропов В.В. Система социальной защиты в Великобритании // Труд за рубежом. 2005. N 3. С. 37-54; Роик В.Д. Формирование института негосударственных пенсий: концептуальные предложения // Пенсионные деньги. 2006. N 1-2. С. 20-27.

*(795) См.: Федорова М.Ю. Негосударственные организации как субъекты правоотношений по социальному обеспечению // Современные проблемы трудового права и права социального обеспечения. Минск, 2006. С. 141.

*(796) См.: Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007. С. 115.

*(797) Федеральный закон от 1 мая 1999 г. N 92-ФЗ "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений" // СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2218.

*(798) См.: Российская газета. 2005. 29 января.

*(799) См.: например: Определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. N 462-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий".

*(800) СЗ РФ. 2007. N 1 (Ч. 1). Ст. 21.

*(801) См.: Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. М., 1993. С. 762- 763.

*(802) Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. В 2 т. Т. 2. М., 1992. С. 279.

*(803) Кант И. Соч. в 6 т. Т. 4. М., 1965. С. 274.

*(804) См., например: Осадчая Г.И., Роик В.Д. Социальные аспекты экономической безопасности России. М., 2006. С. 86-98.

*(805) См.: Булгаков С.Н. Философия хозяйства. М., 1990.

*(806) См.: Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 32 и далее.

*(807) См.: Гусейнов А.А. Великие моралисты М., 1995. С. 15.

*(808) См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 234-236.

*(809) См.: Великович Л.Н. Церковь и социальные проблемы современности. М., 1964; Григулович И.Р. Папство после Пия IX // Лозовский С.Г. История папства. М., 1986. С. 356-377; Двинина Л.И. Проблемы международного христианского синдикализма. М., 1974; Домнич М.Я. Очерки истории христианского синдикализма. М., 1976 и др.

*(810) Пашерстник А.Е. К вопросу о понятии вознаграждения за труд рабочих и служащих // Вопросы трудового права. М.-Л., 1948. Вып. 1. С. 128-129.

*(811) См.: Рерум наварум. 100 лет социального христианского учения. М., 1991.

*(812) См.: Коплстон Ф.Ч. Аквинат. Введение в философию великого средневекового мыслителя. Долгопрудный, 1999. С. 241 и далее.

*(813) См.: Жильсон Э. Томизм. Т. 1. Введение в философию св. Фомы Аквинского. М., СПб., 1999. С. 391.

*(814) Маритен Ж. Знание и мудрость. М., 1999. С. 98.

*(815) См.: Бохеньский Ю. Сто суеверий. М., 1993. (Суеверие "Равенство").

*(816) См. подробнее: Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и политика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимума заработной платы. М., 1905. С. 149-170.

*(817) Хеффнер Й. Христианское социальное учение. М., 2001. С. 19.

*(818) Здесь и далее цитаты из энциклик приведены по: Попов Ю. Предприятие в контексте христианского учения // Человек и труд. 1995. N 5. С. 104-108.

*(819) См.: Труд, право, идеология / Под ред. С.Л. Зивс. М., 1982. С. 20-22 (автор главы - С.А. Иванов).

*(820) См.: Брендлер Г. Мартин Лютер: Теология и революция. СПб., 2000; Соловьев Э.Ю. Непобежденный еретик: Мартин Лютер и его время. М., 1984; Рутенберг В.И. Лютер // Титаны Возрождения. М., 1991. С. 70-85 и др.

*(821) См.: Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избранные произведения. М., 1990; Неусыхин А.И. Основные идеи работы "Протестантская этика и дух капитализма"; Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 600-624.

*(822) См.: Бонхеффер Д. Сопротивление и покорность. М., 1994.

*(823) Аннерс Э. Российские реформы: взгляд шведского правоведа // Общество и экономика. 1993. N 6. С. 123.

*(824) См.: О социальной концепции русского православия. М., 2002.

*(825) См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 48-50; Орзих М.Ф. Право и личность. Киев, 1978. С. 57-58.

*(826) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 37-39; Мачульская Е.Е., Добромыслов К.Е. Право социального обеспечения. М., 2006. С. 14-15.

*(827) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 24.

*(828) См.: Васильева Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. М., 2006. С. 600.

*(829) Фуль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899. С. 111.

*(830) См.: Тиайнен Т.В. "Государственный феминизм" в Швеции во второй половине XX в. // Вопросы истории. 2007. N 1. С. 125-134.

*(831) См.: Скоробогатова В. Республика Коми: социальный контракт как форма социальной помощи // Человек и труд. 2006. N 3. С. 41-45.

*(832) См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию" // СЗ РФ. 2007. N 1. (Ч. 1). Ст. 18.

*(833) См.: Васильева Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения. С. 597.

*(834) Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 163.

*(835) См.: Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1906.

*(836) Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1898. С. 348.

*(837) Так, В. Нечаев писал: "Юридическая конструкция - обычный метод догматического изучения права, имеющий целью обратить последнее в связанную систему понятий и точных определений" // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона, 1890. Т. 31. СПб., 1895 (Ярославль, репр. изд., 1991). С. 88-89.

*(838) См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. С. 131.

*(839) Там же. С. 150.

*(840) Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 275-276.

*(841) См.: Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.,

1986. С. 22.

*(842) См. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 32.

*(843) См.: Шайхатдинов В.Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России // Социальная защита населения в регионе. Екатеринбург, 1999. С. 58.

*(844) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 19.

*(845) См.: Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 11.

*(846) См. подробнее: Миронова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006. С. 153-155.

*(847) См.: Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 7.

*(848) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. С. 27; Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения. Ростов-н/Д, 2004. С. 5.

*(849) См. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 36-37.

*(850) См.: Зубченко Л. Пенсионная система Франции // Труд за рубежом. 1995. N 2. С. 77-78.

*(851) Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире. Женева. МБТ, 2000.

*(852) См.: Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения. Екатеринбург. 1996. Вып. 1. С. 5.

*(853) См.: Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М., 1994. С. 150-152; 182-200 и др.

*(854) См.: Миронова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006. С. 171.

*(855) См.: Черноморченко Н.П. Право социального обеспечения. Учебно-методическое пособие. Саратов, 2000. С. 6.

*(856) См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55 и др.

*(857) Танчук И.А., Ефимочкин В.П., Абова Т.Е. Хозяйственные обязательства. М., 1970. С. 19.

*(858) См.: Фрик О.В. Страховые взносы как источник формирования пенсионных накоплений: некоторые проблемы теории и практики // Российский ежегодник трудового права. 2005. N 1. С. 530.

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

*(860) См.: Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск , 2000. С. 91.

*(861) Там же. С. 304.

*(862) Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого и А.П. Сергеева. Т. 1. СПб., 1996. С. 417.

*(863) См.: Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. N 190-ФЗ "Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях, у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы и некоторых других категорий граждан" // СЗ РФ. 2003. N 1. Ст. 5.

*(864) См.: Правила предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями, утв. постановлением Правительства РФ от 13 января 1996 г. N 27 // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 194.

*(865) См. подробнее: Зорькин В.Д. Защита социальных прав и преодоление несправедливости: проблемы конституционного правосудия // Социальные права и практика Конституционного Суда РФ. СПб., 2007.

*(866) В теории и практике гражданского права разграничиваются договоры в пользу третьего лица и договоры об исполнении третьему лицу. (См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. М., 2004. С. 596-597).

*(867) См.: Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007. С. 50-52.

*(868) См., например: Федорова М.Ю. Применение минимальных социальных

стандартов в российской системе социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004. С. 93-94.

*(869) СЗ РФ. 2007. N 17. Ст. 1930.

*(870) Там же. N 12. Ст. 1259.

*(871) СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 18.

*(872) См.: Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997.

*(873) См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3808.

*(874) См.: Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. N 157-ФЗ "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней" // СЗ РФ. 1998. N 38. Ст. 4736.

*(875) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 412.

*(876) См., например: Рычагова О.Е. Системообразующие факторы права. Томск, 2003. С. 91 и далее.

*(877) См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 118-119.

*(878) См.: Иванкина Т.В. Правовое регулирование распределения общественных фондов потребления. Л., 1979. С. 24-26.

*(879) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 54-56.

*(880) См.: Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. N 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг" // СЗ РФ. 2005. N 51. Ст. 5547.

*(881) М.Ю. Федорова рассматривает образовательное право в качестве комплексной отрасли права, объединяющей нормы административного, финансового, гражданского, трудового отраслей права, а также права социального обеспечения. При этом в предмет права социального обеспечения она включает отношения по предоставлению социальных льгот, социальных стипендий не которым категориям граждан (инвалидам, детям, оставшимся без попечения родителей, и др.) (Федорова М.Ю. Образовательное право. М., 2004. С. 17).

*(882) См.: Ковалевский С.М. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве. (Правовые вопросы). М., 2004. С.74-75.

*(883) См.: Никифорова Н.Н. Место права социального обеспечения в системе российского права // Российский ежегодник трудового права. 2005. N 1. С. 552-553.

*(884) См.: Никольский П.А. Основные вопросы страхования. Казань, 1895. С. 390 и др.; Догадов В.М. Социальное страхование. Л., 1926; Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб., 1895. Т. 1.

*(885) См.: Вигдорчик Н.А. Социальное страхование в общедоступном изложении. М., 1927. С. 10-16.

*(886) См.: Бланд Д. Страхование: принципы и практика. М., 1998. С. 27, 29 и др.

*(887) Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1. Теоретические основы социального страхования. М., 1919. С. 12.

*(888) Роик В.Д. Социальная защита работника в процессе труда: проблемы теории и практики. Автореф. дисс.: докт. экон. наук. М., 1994. С. 21.

*(889) См.: Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2004. С. 135.

*(890) См.: Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 7-8; Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 73-75.

*(891) См.: Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 355.

*(892) См.: Забелин Л.В. Теория социального страхования. М., 1924. С. 45.

*(893) См.: Андреев В.С. Правоотношения по государственному социальному страхованию в СССР. М., 1962. С. 13; Он же. Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. М., 1963. С. 49.

*(894) Мачульская Е.Е. Социальный риск как объективная основа социального обеспечения // Вестник МГУ. Серия "Право". 1999. N 1. С. 26-27.

*(895) См.: Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования

социального страхования. Омск, 2003. С. 33.

*(896) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 101; Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 73.

*(897) См.: Иванова Р.И. Проблема бедности и ее решение в нормах права социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004. С. 15.

*(898) См., например: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 52; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 82.

*(899) См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 29 ноября 2004 г. N 287 // Бюллетень трудового и социального законодательства. 2006. N 1.

*(900) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 412.

*(901) См.: Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова, М., 2007. С. 35; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 42.

*(902) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 45.

*(903) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 97, 99.

*(904) См., например: Мачульская Е.Е., Добромыслов К.В. Право социального обеспечения. М., 2006. С. 31; Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 26-27.

*(905) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 82.

*(906) Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 133.

*(907) См., например: Федорова М.Ю. Негосударственные организации как субъекты правоотношений по социальному обеспечению // Современные проблемы трудового права и права социального обеспечения. Минск, 2006. С. 141.

*(908) Васильева Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. М., 2006. С. 598.

*(909) Тучкова Э.Г. Совершенствование методики преподавания права социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004. С. 43.

*(910) См.: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" // СЗ РФ. 1998. N 19. Ст. 2017.

*(911) СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3340.

*(912) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 47-50.

*(913) См.: Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. С. 43.

*(914) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2005. С. 89 и др.

*(915) См.: Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001.

*(916) См. Мачульская Е.Е. Указ. соч. С. 35-36.

*(917) См.: Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 85 и др.

*(918) См.: Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 85 и др.

*(919) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С.

50.

*(920) См., например: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004; Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 125.

*(921) См.: Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники. Ярославль, 1997; Она же. Право социального обеспечения. Часть общая. Ярославль, 1998.

*(922) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 57 и др.

*(923) См.: Никонов Д.А., Стремоухов А.В. Право социального обеспечения. М., 2005. С. 112; Мачульская Е.Е., Добромыслов К.В. Право социального обеспечения. М., 2006. С. 89.

*(924) Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 127.

*(925) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 58-70.

*(926) Там же. С. 69-70.

*(927) См.: Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. М., 1999. С. 347-348, 364-365.

*(928) См.: Дигесты Юстиниана. М., 1984. С. 32.

*(929) См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. (по изд. 1909-1910 гг.). С. 263.

*(930) См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 94; Рогачев Д.И. Метод права социального обеспечения. М., 2002. С. 79-87; Право социального обеспечения в России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 26 и др.

*(931) См.: Мачульская Е.Е., Добромыслов К.В. Право социального обеспечения. М., 2006. С. 38.

*(932) См.: Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения. Ростов-н/Д, 2004. С. 25-29.

*(933) Там же. С. 38.

*(934) См.: Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск, 1986. С. 108-109; Рогачев Д.И. Метод права социального обеспечения. М., 2002. С. 166 и др.

*(935) См.: Алексеев С.С. Право. С. 45.

*(936) См.: Черноморченко Н.П. Право социального обеспечения. Саратов, 2000. С. 4-7.

*(937) См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1. Пг.-М., 1919. С. 29.

*(938) См.: Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб. 1895. Т. 1. С. 197.

*(939) Пересмотренная Европейская социальная хартия. Совет Европы. Страсбург, 1999.

*(940) См. также: Лушникова М.В. Право социального обеспечения. Часть общая. Ярославль, 1997; Лушникова М.В. Право социального страхования в России: сравнительно-правовой анализ // Актуальные вопросы развития обязательного социального страхования в Российской Федерации и его законодательное обеспечение. М., 2004. С. 40-52.

*(941) См.: Чубарова Т.В. Профессиональные пенсии в системе пенсионного обеспечения (опыт развитых стран) // Труд за рубежом. 2003. N 2. С. 106-125.

*(942) См.: Иванов П.В. О пенсионном обеспечении в ФРГ // Труд за рубежом. 1990. N 3. С. 88-93; Милютина Н.Н. Развитие системы пенсионного обеспечения в зарубежных странах // Там же. 1995. N 3. С. 110-119.

(943) См.: Попов А.А. Частные пенсионные системы США // Труд за рубежом. 2005. N 1. С. 61-83; Он же. Пенсионное инвестирование: опыт США // Там же. N 3. С. 55-75.

*(944) Российская газета. 1998. 13 мая.

*(945) См. подробнее: Афанасьев М.А. Защита прав и интересов работодателя и работников при организации системы негосударственного пенсионного обеспечения России // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. М., 2006. С. 659-661.

*(946) См.: Антропов В.В. Система социальной защиты в Великобритании // Труд за

рубежом. 2005. N 3. С. 37-54.

*(947) См.: Еркина Г.А. Особенности функционирования отдельных видов социального страхования в развитых странах // Труд за рубежом. 1994. N 3. С. 49-52; Шестакова Е.Е. Главные направления реформирования организации и финансирования медицинского обслуживания // Там же. 1998. N 2. С. 57-78.

*(948) См.: Антропов В.В. Пенсионное и медицинское страхование в Германии // Труд за рубежом. 2000. N 4. С. 99-116.

*(949) Григорьева Н.С.. Чубарова Т.В. Обеспечение работающих медицинскими услугами: опыт США // Там же. 1998. N 4. С. 120-132.

*(950) См.: Шестакова Е.Е. Социальные реформы в Чили // Труд за рубежом. 1994. N 1. С. 97-101.

*(951) См.: Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 357.

*(952) См.: Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 365-366 (автор главы Е.Н. Доброхотова).

*(953) См.: Благодир А.Л. Социальное обслуживание в системе права социального обеспечения. Киров, 2002. С. 21; Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 528 и др.

*(954) См.: Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект). Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 56-58, 60.

*(955) См.: Мелвин П. Бедность и гарантированный минимальный доход // Социалистический труд. 1990. N 10. С. 101-107.

*(956) СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4904.

*(957) См.: Постановление Правительства РФ от 20 августа 2003 г. N 512 "О перечне доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания государственной социальной помощи // СЗ РФ. 2003. N 34. Ст. 3374.

*(958) СЗ РФ. 2003. N 14. Ст. 1257.

*(959) См.: Ершова И.Б. Цели и приоритеты социальной политики в период реформирования экономики восточноевропейских стран // Труд за рубежом. 1995. N 1. С. 100-103; Ершова И.Б. Реформирование системы социальной защиты населения в восточноевропейских странах //Там же. 1997. N 2. С. 93104.

*(960) См.: Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007. С. 616-617.

*(961) См.: Ткаченко А.А. Система социальных выплат в Германии // Труд за рубежом. 1999. N 3. С. 86-99; Чубарова Т.В., Исаченко Т.М. Европейский Союз и проблемы социальной защиты населения стран-участниц // Там же. 2000. N 3. С. 86-105.

*(962) См.: Самойлова Р.М. Проблемы бедности в США // Труд за рубежом. 1995. N 1. С. 44-51.

*(963) См. подробнее: Шлихтер А.А. Государственные программы в сфере труда и занятости (опыт США) // Там же. 2004. N 3. С. 45-65.

*(964) См.: Буянова М.О. Экономические гарантии права граждан на социальное обслуживание. Некоторые вопросы методики преподавания права социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2004. С. 276-277.

*(965) Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 121.

*(966) См.: Пенсионные деньги. 2006. N 1-2. С. 28-30.

*(967) САПП РФ. 1994. N 12. Ст. 877.

*(968) См.: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3808.

*(969) См.: Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. N 157-ФЗ "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней" // СЗ РФ. 1998. N 38. Ст. 4736.

*(970) См.: Федеральный закон от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" // СЗ РФ. 1995. N 14. Ст. 1212.

*(971) См.: Федеральный закон от 4 марта 2002 г. N 21-ФЗ "О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией" // СЗ РФ. 2002. N 10. Ст. 964.

*(972) См.: Глухарева Л.И. Права человека. Гуманитарный курс. М., 2002; Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. СПб., 2003; Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996; Права человека накануне XXI века / Под ред. Б. Гросс и др. М., 1994; Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2000; Рассказов Л.П., Упоров И.Е. Естественные права человека. СПб., 2001 и др.

*(973) В основу классификации этапов становления права на социальное обеспечение мы возьмем схемы, предложенные Г. Зиммелем и А.Ю. Вегнером (Вегнер А.Ю. Пенсии престарелым или страхование на случай старости? Харьков, 1907).

*(974) См.: Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. СПб.-М., 1911. С. 23-29.

*(975) См.: Вегнер А.Ю. Пенсии престарелым или страхование на случай старости? Харьков, 1907. С. 4-6.

*(976) Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 227 и далее.

*(977) Гегель Г. Указ. соч. С. 272.

*(978) См.: Моль Р. Наука полиции. Вып. 1. СПб., 1871. С. 15,157, 293.

*(979) Там же. С. 20.

*(980) См.: Тернер Ф.Г. О рабочем классе и мерах к обеспечению его благосостояния. СПб., 1861. С. 152-179 и др.

*(981) См. подробнее: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001; Курс российского трудового права Т. 2. / Под общ. ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001.

*(982) См.: Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. М., 1906.

*(983) См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. (По изд. 1908 г.) С. 266-293.

*(984) Лейст О.Э. Сущность права. М., 2002. С. 106; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 2-4 и др.

*(985) Алексеев С.С. Право. С. 684.

*(986) См.: Яковлев В.Ф. Развитие частного права в России // ЭЖ-Юрист. 2003. N 46. С. 1.

*(987) См.: Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования. М.,1999. С. 621-622.

*(988) См.: Там. же С. 662.

*(989) См. статью 9 Федерального закона РФ от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563 .

*(990) См.: постановление Минтруда России от 14 ноября 2003 г. N 76 "Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания населения "Геронтологический центр" // Бюллетень Минтруда России. 2003. N 11.

*(991) См. подробнее: Исаченко Т.М. Социальная политика Европейского Союза: опыт развития // Труд за рубежом. 1999. N 1. С. 84-96; Чубарова Т.В., Исаченко Т.М. Европейский Союз и проблемы социальной защиты населения стран-участниц // Там же. 2000. N 3. С. 83-105.

*(992) См. подробнее: Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании, трудовых, социальнообеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001. С. 322-370.

*(993) См.: Алексеев С.С. Право. М., 1999. С. 658.

*(994) См.: Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. М., 2005. С. 468.

*(995) См.: Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник. М., 1997. С. 5; Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. С. 43.

*(996) Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 12.

*(997) Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. N 1.

*(998) СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

*(999) См.: Аметистов Э.М. Международное право и труд. Факторы имплементации международных норм о труде. М., 1982; Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980; Иванов С.А. Проблемы международного регулирования труда. М., 1964. С. 95-142; Лукашук И.И. Нормы между народного права в правовой системе России. М., 1997; Патракеев С. Международные договоры о защите прав и свобод человека и гражданина в системе российского права // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. N 2 (51). С. 60-73; и др.

*(1000) См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 66; и др.

*(1001) См.: Анишина В.И. Применение российскими судами международных трудовых норм. М., 2003. С. 14.

*(1002) См.: Там же. С. 15.

*(1003) Ведомости ВС СССР. 1976. N 17. Ст. 291.

*(1004) Ведомости ВС СССР. 1990. N 26. Ст. 497.

*(1005) О деятельности МОТ см.: Бордадын А.Ф. Международная организация труда и Россия. М., 1999; Владимиров Н.А. Международная организация труда. М., 1959; Гусов К.Н., Курилин Н.М. Международно-правовое регулирование труда (в конвенциях и рекомендациях МОТ). М., 1992; Иванов С.А. Международная организация труда и профсоюзное право в капиталистических странах. М., 1959; Костин Л.А. Международная организация труда. М., 2002; и др.

*(1006) См.: Достойный труд. Доклад Генерального директора. Международная конференция труда. 87-я сессия. Женева: МБТ, 1999. С. 19.

*(1007) Вступительное слово Генерального директора на МКТ: Закрепить успех и двигаться вперед. Доклад 1 (A). МКТ. 93-я сессия. 2005. МБТ. Женева, 2005. С. 5.

*(1008) См.: Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире: МБТ., Женева. 2000. М., 2001.

*(1009) Там же. С. 34-35.

*(1010) См.: Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире: МБТ., Женева. 2000. М., 2001. С. 212-213.

*(1011) См.: Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире: МБТ., Женева. 2000. М., 2001. С. 9.

*(1012) СЗ РФ. 1997. N 44. Ст. 5020.

*(1013) Ведомости ВС СССР. 1956. N 14. Ст. 301.

*(1014) Ведомости ВС СССР. 1988. N 14. Ст. 233.

*(1015) См.: Мачульская Е.Е. Перспективы ратификации Россией международных актов в сфере социального обеспечения // Новый Трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения. М., 2004. С. 439.

*(1016) См.: Богатыренко З.С. Международная организация труда в XXI веке: новые условия и новые перспективы // Трудовое право. 2006. N 4. С. 33-34.

*(1017) См. подробнее: Малютина Н.Н. Охрана материнства на производстве // Труд за рубежом. 1999. N 3. С. 57-72.

*(1018) См., например: Костин Л.А. Международная организация труда. М., 2002. С. 282.

*(1019) СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2118.

*(1020) Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006. С. 130.

*(1021) Киселев И.Я. Трудовые стандарты Совета Европы // Труд за рубежом. 1999. N 4. С. 115.

*(1022) См.: Исаченко Т.М. Социальная политика Европейского Союза: опыт развития // Труд за рубежом. 1999. N 1. С. 84-96; Чубарова Т.В., Исаченко Т.М. Европейский Союз и проблемы социальной защиты населения стран-участниц // Труд за рубежом. 2000. N 3. С. 83-105.

*(1023) См.: Источники трудового права Европейского Союза. Бюллетень. Вып. 1 / Под ред. В.М. Лебедева. Томск, 2005.

*(1024) См.: Трудовое и социальное право Европейского Союза. Документы и материалы. М., 2005. С. 14.

*(1025) См. подробнее: Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2002.

*(1026) См.: Антропов В.В. Проблемы занятости и социальной защиты женщин в странах Евросоюза // Труд за рубежом. 2006. N 1. С. 39.

*(1027) См.: Рочко А.В. Координирование систем социальной защиты граждан в ЕС // Труд за рубежом. 1994. N 1. С. 5-12.

*(1028) См.: Антропов В.В. Социальная защита в странах ЕС: современные тенденции, проблемы, перспективы // Труд за рубежом. 2005. N 4. С. 47-57.

*(1029) СЗ РФ. 1995. N 45. Ст. 4239.

*(1030) Бюллетень международных договоров. 2007. N 6.

*(1031) См.: Межибовская И.В. Международное сотрудничество Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере социального обеспечения: современные тенденции и перспективы развития // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения. М., 2007. С. 670-679.

*(1032) См. подробнее: Васильева Ю.В. Пенсионное право Российской Федерации. Пермь, 2006. С. 53-55; Федорова М.Ю. Международные стандарты социального обеспечения // Российский ежегодник трудового права. СПб.,2005. N 1. С. 518-519 и др.

*(1033) См. подробнее: Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 265-272.

*(1034) См. подробнее: Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2000; Славкина Н.А. Механизм защиты прав человека в Европейском Суде по правам человека // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Нижний Новгород, 2003. С. 465-484; Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М., 1997; и др.

*(1035) См. подробнее: Патракеев С. Решения против Российской Федерации: обзор деятельности Европейского Суда по правам человека за первое полугодие 2005 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. N 3 (52). С. 113-125.

*(1036) См. также: Андреева О.В., Ковалевский М.А., Ковалевский С.М., Соснова Е.В. Социальное страхование в решениях Европейского суда по правам человека: материалы и комментарии. М., 2002.

*(1037) Соглашение о статусе Экономического Суда СНГ от 6 июля 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. N 2.

*(1038) См.: Говорухина Е.Ю. Применение норм права социального обеспечения. Автореф. дисс.: канд. юрид. наук Екатеринбург, 2006. С. 21.

*(1039) См.: Каргалова М.В. Занятость как высший приоритет социальной политики XXI века // Труд за рубежом. 2003. N 1. С. 5.

*(1040) СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

*(1041) См.: Лебедев А.И. Перспективы сотрудничества Уполномоченного по правам человека в РФ с европейскими организациями и национальными омбудсманами // Российская и Европейские правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Нижний Новгород, 2003. С. 570.

*(1042) См.: Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996. С. 14, 318 и др.

*(1043) См.: Федорова М.Ю. Гарантии реализации права граждан на социальное обеспечение: понятие и виды // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. М., 2006. С. 581.

*(1044) Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся. Социальная справедливость в условиях глобализации экономики. Доклад Генерального директора. Часть 1. МБТ. Московское отд. М., 1994. С. 3.

*(1045) См.: Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире: МБТ, Женева. 2000. М., 2001. С. 16.

*(1046) См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. МБТ. Женева, 2004. С. 23.

*(1047) См.: Объединение в организации в целях социальной справедливости. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. МБТ. Женева, 2004. С. 96.

*(1048) См.: Женщины в переходный период. Региональный мониторинговый доклад N 6. Флоренция, 1999. С. 5.

*(1049) ОЭСР - международная экономическая организация, созданная в 1961 г. Ее официальной целью является координация экономической политики и согласования программ помощи развивающимся странам.

*(1050) См.: Каргалова М.В. Занятость как высший приоритет социальной политики XXI века // Труд за рубежом. 2003. N 1. С. 13-14.

*(1051) См. подробнее: Матвеева Т.Д. Международная защита прав человека неправительственными организациями в России и Европе // Российская и Европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Нижний Новгород, 2003. С. 582-593.

*(1052) См. подробнее: Матвеева Т.Д. Международная защита прав человека неправительственными организациями в России и Европе // Российская и Европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Нижний Новгород, 2003. С. 587.

*(1053) Список построен по хронологическому принципу. Более подробные биографические данные многих из названных ученых опубликованы в следующих работах: Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 1 / Под ред. А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой. Ярославль, 2006; Лушников А.М. Наука трудового права России. М., 2003; Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс трудового права. В 2 т. М., 2003. Т. 1; 2004. Т. 2; Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001.