

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ НА ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

© 2010 г. Андрей Владимирович Уразов¹

Краткая аннотация: в статье раскрываются важнейшие принципы и нормы международного права в сфере социального обеспечения и их влияние на формирование института социального страхования России в современных условиях.

Annotation: in article the major principles and norms of international law in sphere of social security and their influence on formation of institute of social insurance of Russia in modern conditions reveal.

Ключевые слова: социальная политика, социальное страхование, нормы международного права, социальное обеспечение, временная нетрудоспособность.

Key words: social policy, social insurance, norms of international law, social security, time invalidity.

Одним из главных компонентов социальной политики развитых государств является обязательное социальное страхование, когда через осуществление правовых, экономических и социальных функций распределяются финансовые ресурсы, обеспечивая материальную поддержку, медицинскую помощь и социальную защиту работающих и членов их семей в случаях наступления соответствующих рисков (материальная необеспеченность в случае болезни, старости и безработицы).

Социальное страхование занимает ведущее место в системе защиты населения: в развитых странах его доля составляет 60–70% всех затрат, приходящихся на социальную защиту, и 27% валового внутреннего продукта (ВВП). В России доля обязательного социального страхования составляет около 45% затрат на социальную защиту и 15% ВВП². Это обусловлено тем, что обязательное социальное страхование распространяется или на все население (как обязательное медицинское страхование), или на большие по численности категории граждан. Например, пенсионеров – по обязательному пенсионному страхованию; работающих граждан – по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Однако в своем нынешнем виде правовое регулирование системы обязательного социального страхования в России пока еще не отвечает тем задачам, которые оно

в принципе призвано решать³. Поэтому при проведении реформ в социальной сфере важнейшим условием является применение как положительного отечественного опыта, так и уже наработанного экономически развитыми странами опыта правового регулирования социального страхования с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Современное правовое регулирование социального страхования в России базируется на Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.⁴ (далее – Декларация), и Конституции РФ. Декларацией закреплено право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях. Статьей 26 Декларации установлен один из важнейших принципов, а именно: пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума. Государство должно развивать систему социального страхования и обеспечения.

Конституция РФ закрепила основные права и свободы человека и гражданина. Статьей 2 установлено, что человек, его права и свободы явля-

¹ Главный инспектор Счетной палаты Российской Федерации (E-mail urazov@ach.gov.ru; тел.: (495) 986-09-17).

² См.: Роиук В.Д. Основы социального страхования. М., 2005. С. 31.

³ См., например: Среднесрочная перспектива финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 5 (257); Система социального страхования: почему и как ее надо реформировать // Человек и труд. 2005. № 3. С. 9–16.

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 52. ст. 1865.

ются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Впервые Конституция РФ закрепила очень важное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а следовательно, они имеют наивысшую юридическую силу.

В складывающейся системе правового регулирования отношений по социальному страхованию особое положение занимают международные договоры, ратифицированные либо заключенные Российской Федерацией. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ вместе с общепризнанными принципами и нормами международного права они входят в национальную правовую систему России и имеют приоритет перед законами. Если международным договором России установлены иные правила, то применяются правила международного договора России.

Однако, признавая общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы, Конституция РФ не дает определения этих принципов, разъяснение которых дано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” от 10 октября 2003 г.⁵ Согласно этому документу под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом и государством в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права названным постановлением, в частности, отнесены принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Современная юридическая литература указывает на три сложившихся способа внедрения в российское национальное право международных норм о социальном страховании: “Первый – непосредственное применение норм, содержащихся в международных актах, без трансформации их в российские законы. Второй – включение таких норм в российские законы полностью или частично. Эти способы применяются в отношении норм, содержащихся в международных актах, которые

ратифицированы в установленном порядке... Третий способ – учет и реализация в нормативных правовых актах внутреннего законодательства международного опыта в сфере социального обеспечения, выраженного в соответствующих международных актах, к которым Россия не присоединилась, а также в национальном законодательстве других стран. Этот способ использовался в СССР и еще более широко применяется в России. В данном случае речь идет о заимствовании и использовании международного опыта для правового регулирования соответствующих общественных отношений в стране с помощью внутреннего законодательства. В указанных целях используются также результаты сравнительных исследований, проводимых международными организациями (Международная Организация Труда и т.д.)”.⁶

Анализируя влияние международного права на формирование института социального страхования в России, следует прежде всего остановиться на положениях Всеобщей декларации прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.⁷

Статьей 22 Всеобщей декларации прав человека закреплено, что каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства. Не менее важное право закреплено в ст. 25, где сказано, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и 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. Указанные положения Всеобщей декларации прав человека реализованы в ст. 38–39, 41 Конституции РФ.

Следующим по значимости правовым актом является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт). Он принят Генеральной Ассамблеей ООН

⁶ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 529–530.

⁷ См.: Международные акты о правах человека. Сборник договоров. М., 2000. С. 39–43.

⁵ См.: Росс. газ. 2003. 2 дек.

19 декабря 1966 г.⁸ Названный Пакт признает право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду, жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (ст. 11); на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12).

Большую роль в унификации подходов и принципов деятельности нашего государства в области социально-трудовых и социально-страховых отношений, детализации конкретных норм перечисленных выше прав сыграла Международная Организация Труда (далее – МОТ), которая осуществляет свою деятельность на основании соглашения с ООН.

В настоящее время МОТ занимает важное место среди субъектов международно-правового регулирования труда. Созданная согласно Версальскому мирному договору в 1919 г. в качестве автономной организации при Лиге Наций МОТ ставила своей целью улучшение условий труда, повышение жизненного уровня, обеспечение экономической и социальной стабильности во всем мире. После Второй мировой войны и роспуска Лиги Наций МОТ в 1946 г. стала первым специализированным учреждением ООН. На сегодняшний день число государств – членов МОТ достигло 180, тогда как первоначально в нее входило лишь 45 государств⁹.

Текст Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда¹⁰ и механизм ее реализации указывают на то, что МОТ является международной организацией, наделенной по своему Уставу мандатом и являющейся компетентным органом в области принятия и применения международных трудовых норм и пользующейся всеобщей поддержкой и признанием в том, что касается содействия применению основополагающих прав в сфере труда, являющихся выражением ее уставных принципов.

Формой международно-правового регулирования социального страхования как составной части социального обеспечения являются конвенции и рекомендации МОТ. Разработка и принятие международных норм представляют собой важнейшую функцию МОТ. Конвенции МОТ “яв-

ляются юридическими документами, имеющими силу международного договора, правовой статус которого определяют порядок заключения, действия, изменения и прекращения международных обязательств, условия их действительности. Конвенция вступает в силу при условии ее ратификации не менее чем двумя государствами – членами МОТ. В каждом государстве – члене Организации конвенция МОТ приобретает юридическую силу с момента ратификации ее высшим органом государственной власти. Конвенции МОТ возлагают на ратифицирующее их государство международно-правовые обязанности, тогда как рекомендации таких обязанностей не создают”¹¹.

Нормы МОТ в области социального обеспечения направлены на установление принципа равноправия, который является главенствующим в Конвенции МОТ № 19 о равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях (Женева, 25 июня 1925 г.).

Принцип равноправия в области социального обеспечения также установлен в Конвенции МОТ № 102 “О минимальных нормах социального обеспечения” (Женева, 4 июня 1952 г.) и Конвенции МОТ № 118 “О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения” (Женева, 6 июня 1962 г.).

Проанализируем отдельные международно-правовые акты и документы МОТ, связанные с проблематикой социального страхования.

Одно из первых упоминаний социального страхования содержится в Рекомендации МОТ № 17 “О социальном страховании в сельском хозяйстве” (Женева, 1921 г.), которой, в частности, закреплено положение о том, чтобы каждое государство – член МОТ распространило свои законы и правила, устанавливающие системы страхования на случай болезни, инвалидности, старости, в случае иных подобных видов социального риска, на сельскохозяйственных рабочих на условиях, равных тем, что предусмотрены для трудящихся, занятых в промышленности и торговле. Под социальным страхованием в данном случае понимаются законодательно установленные системы страхования по болезни, инвалидности, старости, в случае других подобных видов социального риска, которые распространяются на работников,

⁸ Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 3 января 1976 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. ст. 291.

⁹ СССР являлся членом МОТ с 1934 по 1940 г. и с 1954 по 1991 г., Россия – с 1992 г.

¹⁰ Принята на 86-й сессии Международной конференции труда. Женева, 18 июня 1998 г. // Росс. газ. 1998. 16 дек.

¹¹ См.: Буянова М.О., Гусов К.Н. и др. Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 476.

занятых в промышленности, торговле и сельском хозяйстве¹².

Уже первые разработанные и принятые МОТ конвенции касаются вопросов социальной защиты. Важнейшими из них являются: Конвенция № 1 “Об ограничении рабочего времени на промышленных предприятиях до восьми часов в день и сорока восьми часов в неделю” (Вашингтон, 29 октября 1919 г.); Конвенция № 7 “Об определении минимального возраста для допуска детей на работу в море” (Генуя, 15 июня 1920 г.); Конвенция № 12 “О возмещении при несчастных случаях на работе в сельском хозяйстве” (Женева, 25 октября 1921 г.); Конвенция № 17 “О возмещении трудящимся при несчастных случаях на производстве” (Женева, 10 июня 1925 г.); Конвенция № 18 “О возмещении трудящимся при профессиональных заболеваниях” (Женева, 10 июня 1925 г.)¹³.

Начиная с 30-х годов XX в. МОТ принимает ряд конвенций, определивших все основные моменты социального страхования для отдельных групп трудящихся. К числу актов такого содержания относятся: Конвенция № 24 “О страховании по болезни трудящихся промышленных и торговых предприятий и домашней прислуги” (Женева, 15 июня 1927 г.); Конвенция № 25 “О страховании по болезни трудящихся в сельском хозяйстве” (Женева, 15 июня 1927 г.); Конвенция № 28 “О защите от несчастных случаев трудящихся, занятых на погрузке и разгрузке судов” (Женева, 21 июня 1929 г.); Конвенция № 37 “Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги” (Женева, 29 июня 1933 г.); Конвенция № 38 “Об обязательном страховании по инвалидности трудящихся в сельском хозяйстве” (Женева, 29 июня 1933 г.)¹⁴.

Условно рекомендации и конвенции МОТ по социальному страхованию принято сводить в три группы¹⁵.

Во-первых, акты и документы по страхованию на случай болезни.

Так, Рекомендация МОТ № 22 “О минимальном размере возмещения трудящимся” (принята на 7-й сессии Генеральной конференции МОТ, Женева, 10 июня 1925 г.) предусматривает, что в случае, если нетрудоспособность вызвана несчастным случаем, то законами или правилами страны должна производиться выплата возмещения в размерах не меньше:

1) при постоянной полной нетрудоспособности – периодической выплаты, равной двум третям ежегодного заработка трудящегося;

2) при постоянной частичной нетрудоспособности – части периодической выплаты, полагающейся в случае постоянной полной нетрудоспособности, исчисленной в соответствии со степенью потери способности зарабатывать, вызванной несчастным случаем;

3) при временной полной нетрудоспособности – дневной или недельной выплаты, равной двум третям основного заработка трудящегося, исчисляемого в целях возмещения;

4) при временной частичной нетрудоспособности – части дневной или недельной выплаты, полагающейся в случае временной полной нетрудоспособности, исчисленной в соответствии со степенью потери способности зарабатывать, вызванной несчастным случаем.

Если возмещение выплачивается в виде единовременной суммы, то эта сумма не должна быть меньше капитализированной суммы периодической выплаты, которая полагалась бы согласно вышеприведенным пунктам.

Во-вторых, акты и документы, определяющие принципы страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца.

Рекомендацией МОТ № 43 “Об общих принципах страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца” (принята на 17-й сессии Генеральной конференции МОТ Женева, 29 июня 1933 г.) установлены общие принципы организации этих видов социального страхования. На основе общих положений, содержащихся в вышеназванных рекомендациях МОТ для всех наемных работников, должны быть введены: обязательное страхование по инвалидности, старости и по случаю потери кормильца, которое должно предоставляться без какой-либо дискриминации по половому признаку, возрасту или национальной принадлежности. Здесь же содержатся принципиальные установки относительно основных условий предоставления пенсии – возраста выхода на пенсию, порядка подсчета трудового стажа и периодов страхования,

¹² См.: Ермаков Д.Н. Влияние международно-правовых актов на законодательство Российской Федерации о социальном страховании // Гос. и право. 2006. № 11. С. 32.

¹³ См.: Журавлева Т.Н. Международные нормы и принципы социального страхования // Труд за рубежом. 1994. № 3. С. 8.

¹⁴ Трудовое и социальное право зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 52.

¹⁵ См., например: Ермаков Д.Н. Указ. соч. С. 34.

а также правил исчисления пенсии из заработка работника.

Минимальный возраст вступления в отношения по страхованию (по инвалидности, старости и на случай потери кормильца) предусмотрено устанавливать, начиная с возраста завершения обязательного школьного образования, когда производится выбор профессии. При этом минимальный возраст вступления в систему обязательного страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца не должен ограничиваться, за исключением случаев, когда право на получение пенсии связано с требованием стажа работы и только в отношении работников, возраст которых при первом поступлении их на платную работу в качестве обычного занятия не позволяет им обрести требуемый стаж до достижения возраста, установленного для выхода на пенсию.

Согласно Рекомендации МОТ № 43 финансовые источники системы страхования должны образовываться из взносов застрахованных лиц и предпринимателей. Государство должно принимать участие в их формировании. Взнос застрахованного лица не должен быть больше взноса предпринимателя. Предприниматель должен выплачивать полную сумму или большую часть совместного взноса в отношении трудящихся, получающих вознаграждение натурой, работающих на дому, и учеников, заработная плата которых не превышает установленного размера. Государство должно вносить взносы за период отбывания обязательной воинской повинности лицами, застрахованными до начала воинской службы.

В-третьих, акты и документы по страхованию в связи с безработицей.

Например, Рекомендация МОТ № 44 “О страховании на случай безработицы и о различных видах оказания помощи безработным” (принята на 18-й сессии Генеральной конференции МОТ, Женева, 23 июня 1934 г.) имеет целью выработку общих принципов помощи людям, потерявшим работу. Безработным должно предоставляться либо возмещение (сумма, выплата которой связана со взносами, уплачиваемыми ввиду принадлежности получателя в связи со своей работой к системам обязательного или добровольного страхования); либо пособие (выплата, которая не является ни возмещением, ни помощью в рамках общих мероприятий по вспомоществованию неимущим и может представлять собой вознаграждение за труд на общественных работах); либо сочетание вознаграждения и пособия.

В отличие от страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца, Рекомендацией МОТ № 44 предусмотрена возможность совмещения обязательного и добровольного страхования. Указанный вывод следует из изучения круга лиц, на которых распространяется страхование по безработице. Как и в пенсионном страховании, из страхования по безработице исключаются высокооплачиваемые категории работников, способные самостоятельно обеспечивать себя в случае потери работы. Когда в качестве критерия страхования представляется целесообразным установить максимальную заработную плату, это ограничение должно исключать трудящихся, которые получают достаточно высокую заработную плату, для того чтобы иметь возможность обеспечивать себя собственными средствами на случай безработицы, причем конечной целью является распространение страхования на всех трудящихся физического и нефизического труда независимо от их заработка.

В настоящее время из принятых МОТ 188 конвенций Россией ратифицированы 53, денонсированы 8¹⁶. В числе не ратифицированных Россией конвенций МОТ – Конвенция № 168 “О содействии занятости и защите от безработицы” (Женева, 1 июня 1988 г.); Конвенция № 157 “Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения” (Женева, 21 июня 1982 г.); Конвенция № 130 “О медицинской помощи и пособиях по болезни” (Женева, 4 июня 1969 г.); Конвенция № 128 “О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца” (Женева, 29 июня 1967 г.); Конвенция № 121 “О пособиях в случаях производственного травматизма” (Женева, 17 июня 1964 г.); Конвенция № 117 “Об основных целях и нормах социальной политики” (Женева, 6 июня 1962 г.).

Включение государством международной нормы в свою правовую систему – это лишь первый шаг, так как далее надо сделать норму действительно действующей, регулирующей конкретные отношения. Применение норм социального права, записанных в ратифицированных Россией конвенциях МОТ, – это еще и исполнение международных обязательств, взятых на себя нашим государством.

Следовательно, юридическая ответственность при применении международных норм возрастает, как минимум, вдвое. Значительная часть этой

¹⁶ См.: Трудовое право. Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов-н/Д., 2002. С. 501.

ответственности возлагается на судебную систему, так как при неинформированности населения о принятых международных правовых актах, закрепивших социальные нормы и являющихся частью нашей правовой системы, наряду с законами и иными правовыми актами о социальном страховании, именно судья становится гарантом полной защиты и реализации прав граждан.

Еще одним источником международно-правового регулирования в сфере социального страхования, оказывающим заметное влияние на формирование института социального страхования в России, выступают акты, принятые в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ).

Например, Соглашением о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения¹⁷, которое заключено 13 марта 1992 г., определено, что при назначении пенсии гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР, до вступления в силу Соглашения.

Постановлением Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 8 октября 2004 г. утверждены Рекомендации по гармонизации законодательств государств – членов ЕврАзЭС в сфере обязательного социального страхования (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств и с учетом положений конвенций МОТ)¹⁸.

Как отмечается в преамбуле, рекомендации направлены на совершенствование правовой базы функционирования национальных систем социального страхования, и в частности созданных институтов управления в указанной сфере.

В этом же документе рассмотрены основные направления и предложены меры по гармонизации (сближению, унификации) законодательного регулирования обязательного социального страхования в государствах – членах ЕврАзЭС. Рекомендации основываются на результатах сравнительно-правового анализа национальных законодательств в области социального страхования и с учетом положений конвенций МОТ. Реко-

мендации подготовлены также с целью развития договорно-правовой базы ЕврАзЭС в области социального страхования (в соответствии с Договором о таможенном союзе и едином экономическом пространстве).

Основными направлениями сотрудничества в социальной и культурной областях согласно Договору между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях¹⁹ являются: проведение согласованной социальной политики, гармонизация национальных систем социальной защиты, поэтапное выравнивание уровней пенсионного обеспечения, пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям.

Многосторонним Договором, заключенным между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией, о таможенном союзе и едином экономическом пространстве²⁰ предусматривается, что трудовой стаж граждан, занятых трудовой деятельностью на территории сторон, засчитывается в общий трудовой стаж, в том числе при начислении пенсий и пособий.

Как отмечено в ст. 4 Рекомендаций законодательства стран ЕврАзЭС в области социального страхования и социального обеспечения в основном отвечают требованиям соответствующих конвенций и рекомендаций МОТ.

Социальное страхование в государствах – членах ЕврАзЭС строится на страховых принципах. Управление средствами социального страхования осуществляется внебюджетными фондами, что соответствует сложившейся мировой практике и рыночным отношениям.

В странах ЕврАзЭС законодательство устанавливает понятие государственного социального страхования как части системы социальной защиты трудящихся (застрахованных лиц), гарантированной государством, в целях обеспечения утраченных доходов (заработка) вследствие наступления страховых рисков.

Вместе с тем законодательная норма, устанавливающая понятие государственного социального страхования в национальных законодательствах, имеет принципиальные различия. Так, в Республике Беларусь это – система пенсий, пособий и

¹⁷ См.: Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 26.

¹⁸ См.: Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Астана, 10 октября 2000 г.) Российская Федерация ратифицировала Федеральным законом от 22 мая 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 22. ст. 2122.

¹⁹ Ратифицирован Федеральным законом от 21 мая 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. ст. 2581.

²⁰ Ратифицирован Федеральным законом от 22 мая 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 42. ст. 3983.

других выплат за счет средств государственных страховых фондов, в Республике Казахстан – совокупность мер, организуемых, контролируемых и гарантируемых государством для компенсации части утраченного дохода, в Республике Кыргызстан – система гарантированных государством видов обеспечения, в Российской Федерации – часть государственной системы социальной защиты населения, в Республике Таджикистан – система гарантированных государством видов обеспечения застрахованных лиц.

Таким образом, в одних государствах Сообщества этой нормой устанавливаются только государственные гарантии, в других – участие государства, в том числе непосредственно через страховые фонды.

Законодательства в государствах – членах ЕврАзЭС содержат в целом общие подходы и основные принципы социального страхования, предусматривающие всеобщий и обязательный характер социального страхования, гарантированность соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных рисков, выплату социальных пособий, участие представителей застрахованных лиц, страхователей и страховщиков в управлении средствами социального страхования.

Общими видами страхования для государств – членов ЕврАзЭС являются: временная нетрудоспособность; пенсионный возраст; по безработице (за исключением Республики Казахстан); потеря кормильца; беременность и роды; материнство; смерть застрахованного лица. Вместе с тем следует отметить и существенные различия. Так, законодательством Республики Беларусь предусмотрено распределение средств между трудоспособными и нетрудоспособными гражданами от работающих к неработающим. Законами Республик Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана предусмотрена дифференциация страховых выплат. Причем в Республиках Кыргызстане и Таджикистане – с учетом трудового вклада, причин страхового случая и других факторов. Законодательством Таджикистана в качестве основного принципа социального страхования определена государственная гарантированность достигнутого уровня социальной защиты застрахованных лиц, законодательством России – устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов.

Для национальных систем обязательного социального страхования характерной является несбалансированность государственных обязательств

и объема имеющихся финансовых ресурсов²¹. Сохранение в системе обязательного социального страхования ряда государств Сообщества не страховых выплат, с одной стороны, а также недостаточно высокий уровень администрирования доходов и расходов государственных внебюджетных фондов – с другой, постоянно воспроизводят проблему финансовой неустойчивости системы обязательного социального страхования.

Сравнительно-правовой анализ вышеуказанных международных актов и документов, закрепляющих международно-правовые стандарты в области социального страхования, показал их созвучие положениям действующей Конституции РФ. Например, согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором России с другими государствами.

Конституционный принцип равенства иностранных граждан и граждан России (кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации) последовательно раскрыт Федеральным законом “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25 июля 2002 г.²², постановлением Правительства РФ “О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации” от 15 ноября 2006 г.²³

Механизм присоединения России к рассмотренным выше международным правовым актам уже запущен, что предусматривает, в свою очередь, совершенствование законодательства Российской Федерации о социальном страховании. Важной положительной чертой российского законодательства в этой области является принцип многообразия и всесторонности, суть которого состоит в том, что гражданин может получать одновременно различные виды социального обеспечения. Например, работающий пенсионер в случае наступления временной нетрудоспособ-

²¹ См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ “О бюджетной политике в 2004 году” от 30 мая 2003 г., Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ “О бюджетной политике в 2005 году” от 12 июля 2004 г. // Тексты бюджетных посланий размещены в Интернете на сайте Президента РФ // <http://www.president.kremlin.ru>

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

²³ См.: Росс. газ. 2006. 16 нояб.

ности приобретает право на получение соответствующего пособия.

При обсуждении состояния действующего законодательства, регулирующего вопросы социального страхования, в выступлениях и публикациях известных российских правоведов наряду с положительными сторонами неизменно подчеркивается наличие большого числа пробелов, что значительно затрудняет выполнение законодательством о социальном страховании своих основных функций – регулятивной и защитной²⁴. К примеру, переход от распределительной пенсионной системы, с успехом функционирующей во многих развитых странах Европы, Канаде, Японии, к накопительной недостаточно обоснован и оправдан²⁵. При этом основой системы является принудительный механизм долгосрочного накопления. Таким образом, посредством норм права социального страхования решаются задачи, связанные с направлением инвестиций в экономику страны, т.е. главное – достижение экономического эффекта, а не обеспечение гарантий достойного уровня жизни пенсионеров. Это может привести к коммерциализации социальной сферы, отходу от принципов социальной справедливости, достижения социально значимых целей²⁶.

В настоящее время предлагаются разные варианты решения накопившихся проблем в области социального страхования. Так, по мнению одних специалистов, оптимальным вариантом стали бы разработка и принятие отечественным законодателем Социального кодекса Российской Федерации, адекватного европейским актам²⁷. По мнению других, необходимо законодательно установить источники и механизмы финансирования социальной помощи, виды и ее объем, оказываемые работающим и неработающим гражданам, а

также ответственность за неисполнение закона. Функции страховщиков по охране здоровья предлагается передать государственным страховым компаниям, которые должны быть некоммерческими организациями, и их прибыль будет использована для развития основной деятельности без права свободной капитализации²⁸.

Однако вне зависимости от обозначенных подходов очевидно, что в основу формирования института социального страхования должны быть заложены принципы и нормы международного права, к важнейшим из которых можно отнести следующие:

- всеобщий и обязательный характер социального страхования, доступность реализации социальных гарантий. Обеспечение права человека на социальную защиту, ориентированную на нормы конвенций и рекомендаций МОТ и Европейского сообщества;

- сочетание обязательного и добровольного видов социального страхования, равноправие и многообразие его форм. Обеспечение необходимого уровня социальной защиты, возможность самим работникам влиять на уровень своей защиты;

- государственная гарантия стабильности системы, уровня выплат по обязательному социальному страхованию при одновременно существующей самостоятельности и самоуправляемости различных систем социального страхования;

- реализация права на судебную защиту, в том числе в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека.

В заключение необходимо отметить следующее. Российский институт социального страхования находится в стадии формирования²⁹. В этой связи требуется не только принятие должных мер, направленных на совершенствование отдельных механизмов социального страхования, но и проведение серьезных институциональных изменений, а значит, необходимо прибегнуть к системным законодательным решениям.

²⁴ См.: Социальное законодательство. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 5.

²⁵ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 16.

²⁶ См.: Васильев Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 599.

²⁷ См., например: Ермаков Д.Н. Указ. соч. С. 42.

²⁸ См.: Лупей Н.А., Степанова С.В. Социальное страхование в России: состояние и проблемы // Финансовый менеджмент. 2002. № 5. С. 35.

²⁹ См., например: Система социального страхования: почему и как ее надо реформировать? // Человек и труд. 2005. № 3. С. 9–16.