



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: становление, развитие и правовое регулирование

Научно-практическое пособие

Под общей редакцией
Ю. В. Воронина

Ответственный редактор
С. В. Каменская



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2025

УДК 369
ББК 65.27
О75

znanium.com
электронно-библиотечная система

*Издание одобрено Ученым советом
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты

А. Л. Благодир — доктор юридических наук, доцент (Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина).

А. М. Лушников — доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор (ЯрГУ имени П. Г. Демидова).

Е. Е. Мачульская — доктор юридических наук, профессор (МГУ имени М. В. Ломоносова).

Д. А. Пашенцев — доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ (ИЗиСП).

О75 Основы социального страхования: становление, развитие и правовое регулирование : научно-практическое пособие / под общ. ред. Ю. В. Воронина; отв. ред. С. В. Каменская. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2025. — 440 с. — DOI 10.12737/2185786.

ISBN 978-5-00156-411-9 (Норма)

ISBN 978-5-16-020611-0 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-113281-4 (ИНФРА-М, online)

Настоящее научно-практическое пособие является первым, если не единственным, изданием, в котором авторы попытались синтезировать наиболее передовые идеи в области социального страхования в Российской Федерации, объединив позиции ученых — экономистов и юристов — по рассматриваемой проблематике.

В последние годы в законодательство и нормативные акты, регулирующие правоотношения в системе социального страхования, было внесено большое количество изменений, что привело к путанице в понятийном аппарате отрасли, дефектам в правоприменении. Авторы научно-практического пособия не только анализируют эти процессы, но и предлагают конкретные шаги для преодоления кризиса и дальнейшего развития и совершенствования системы социального страхования.

Книга будет интересна широкому кругу лиц — от научных и практических работников до студентов, изучающих социальное страхование и социальное обеспечение.

УДК 369
ББК 65.27

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2024

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Fundamentals of Social Insurance: Formation, Development and Legal Regulation

Scientific and practical manual

Under the general editorship of
Yu. V. Voronin

Editor-in-chief
S. V. Kamenskaya



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2025

*The publication is approved by the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers

A. L. Blagodir — doctor of law, associate professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin).

A. M. Lushnikov — doctor of law, doctor of historical sciences, professor (YarSU named after P. G. Demidov).

E. E. Machulskaya — doctor of law, professor (Moscow State University named after M. V. Lomonosov).

D. A. Pashentsev — doctor of law, professor, honored worker of higher education of the Russian Federation (ILCL).

Fundamentals of Social Insurance: Formation, Development and Legal Regulation: scientific and practical manual / gen. editorship of Yu. V. Voronin; ed.-in-chief S. V. Kamenskaya. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : Norma : INFRA-M, 2025. — 440 p. — DOI 10.12737/2185786.

This scientific and practical manual is the first, if not the only, unique publication in which the authors tried to synthesize the most advanced ideas in the field of social insurance in the Russian Federation, combining the positions of academic economists and lawyers on the issues under consideration.

In recent years, a large number of changes have been made to the legislation and regulations governing legal relations within the social insurance system, which has led to confusion in the conceptual apparatus of the industry, to defects in law enforcement. Without a thorough revision of the existing legal framework, its updating in accordance with the most popular practical approaches to regulating relations in the field of social insurance, it is impossible to imagine their further development and improvement.

This publication will be of interest to a wide range of people from scientists and practitioners to students studying social insurance and social security.

Коллектив авторов

Азарова Елена Герасимовна — кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Антонова Наталья Владиславовна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Воронин Юрий Викторович — кандидат экономических наук, заслуженный юрист РФ, заведующий Центром правового обеспечения социально-экономических реформ ИЗиСП — § 5, 6 гл. 1; § 1, 3, 4 гл. 2; § 1, 3, 4, 5, 6 гл. 3.

Еремина Ольга Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Каменская Светлана Владимировна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Писаревский Евгений Леонидович — доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ — § 5 гл. 2.

Путило Наталья Васильевна — кандидат юридических наук, ведущая отделом социального законодательства ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Столяров Андрей Викторович — младший научный сотрудник Центра правового обеспечения социально-экономических реформ ИЗиСП — введение, § 1, 3, 4, 5, 6, 7 гл. 1; § 3 гл. 2; § 6 гл. 3.

Угодников Константин Владимирович — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра правового обеспечения социально-экономических реформ ИЗиСП — введение, заключение, § 2 гл. 1; § 1, 2, 4 гл. 2; § 1, 2, 3, 4, 6 гл. 3.

Цомартова Фатима Валерьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП — § 5 гл. 2.

Team of authors

Azarova Elena Gerasimovna — candidate of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation, leading researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Antonova Natalya Vladislavovna — candidate of legal sciences, senior researcher of the Department of Social Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Voronin Yuri Viktorovich — candidate of economic sciences, honored lawyer of the Russian Federation, head of the Center for Legal Support of Socio-Economic Reforms of ILCL — § 5, 6 ch. 1; § 1, 3, 4 ch. 2; § 1, 3, 4, 5, 6 ch. 3.

Eremina Olga Yuryevna — candidate of legal sciences, leading researcher of the Department of Social Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Kamenskaya Svetlana Vladimirovna — candidate of legal sciences, leading researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Pisarevsky Evgeniy Leonidovich — doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation — § 5 ch. 2.

Putilo Natalya Vasilievna — candidate of legal sciences, head of the Department of Social Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Stolyarov Andrey Viktorovich — junior researcher at the Center for Legal Support of Socio-Economic Reforms of ILCL — introduction, § 1, 3, 4, 5, 6, 7 ch. 1; § 3 ch. 2; § 6 ch. 3.

Ugodnikov Konstantin Vladimirovich — candidate of economic sciences, leading researcher at the Center for Legal Support of Social and Economic Reforms of ILCL — introduction, conclusion, § 2 ch. 1; § 1, 2, 4 ch. 2; § 1, 2, 3, 4, 6 ch. 3.

Tsomartova Fatima Valerievna — candidate of legal sciences, leading researcher of the Department of Social Legislation of ILCL — § 5 ch. 2.

Правильно говорится: нет ничего более практичного, чем хорошая теория. Мы прекрасно знаем, что полноводный поток научно-технического прогресса иссякнет, если его не будут постоянно питать фундаментальные исследования¹

Введение

«Нет ничего практичнее хорошей теории». Это поистине народное изречение, которое мы поставили в качестве эпиграфа к нашей работе, принадлежит, конечно, не Л. И. Брежневу. И даже не Л. Больцману, которого чаще всего упоминают в качестве автора. Вообще достоверно неизвестно, кто первый высказал эту мысль. Наиболее ранний из доступных источников — 12-й том «Энциклопедии медицинских наук» Ф. Л. Майснера (1796—1860), где в статье «Теория» говорилось: «Нет ничего более ценного, чем хорошая теория». Правда, никто не поручится, что данная мысль не была высказана еще ранее кем-либо из менее известных людей. Но сама широта круга авторов, которым это высказывание приписывают, а также глубина его бытования в научном мире — от начала XIX в. до наших дней — свидетельствует об общепризнанности выражаемой им мысли.

В процессе работы над этим пособием авторы поставили цель выстроить некоторую непротиворечивую теорию вопроса, вскрыть основания проблематики социального обеспечения и социального страхования, показать, из каких источников и почему черпали авторы тех или иных решений свои идеи и представления, как различные стороны проблемы связаны между собой и почему.

Историю возникновения и развития систем социального обеспечения и социального страхования в разных странах и разбор действующих нормативных актов Российской Федерации и отдельных стран в режиме «ut est»² можно посмотреть во множестве существующих исследований и практических пособий. Авторы этой книги попытались показать истоки становления различных подходов, чтобы читатель яснее понимал содержание и исторические корни стоящих сегодня пе-

¹ XXV съезд КПСС. Стенографический отчет. 24 февраля — 5 марта 1976 г.: в 3 т. Т. 1. М., 1976.

² В переводе с лат. — так, как есть.

ред обществом проблем, а также ограничения, налагаемые на выбор возможных решений самой исторической формой тех или иных явлений, и как происходило становление системы в ее сегодняшнем крайне противоречивом виде.

Сложность заключалась в том, что социальное страхование в России, которое, по сути, является субинститутом отрасли социального обеспечения, уже долгое время находится в стадии перманентной трансформации, результат которой далеко не предопределен и даже не очевиден в силу разнонаправленности процессов, происходящих в сфере трудовых отношений, составляющих смысловой и институциональный базис социального страхования.

В последние годы в законодательные и другие нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в рамках системы социального страхования, внесено большое количество изменений. Их разработчиками были самые разные субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. Довольно часто они придерживались диаметрально противоположных идеологических и концептуальных позиций. Результатом этого процесса стала сложившаяся путаница в понятийном аппарате отрасли, что делает неизбежной необходимость прежде, чем приступить к анализу содержательной стороны вопроса, определиться с таксономией.

И это не удивительно. Еще Спиноза в «Этике», основном своем произведении, предлагал строить метафизику по аналогии с логикой, что предполагало:

задание алфавита (определение базовых терминов);

формулировку логических законов (аксиом);

вывод остальных положений из аксиоматики путем применения логических операций.

Предполагалось, что такая последовательность обеспечивает истинность выводов в случае истинности аксиом¹. Именно поэтому, а еще и потому, что в последние годы понятийный аппарат отрасли оказался чрезвычайно «загрязнен» бытовым словоупотреблением научных понятий и обратными явлениями — использованием бытовых понятий в качестве научных, — нам придется начать именно с понятийного аппарата.

¹ См.: Спиноза Б. *Этика*, доказанная в геометрическом порядке и разделенная на пять частей / пер. с лат. Н. А. Иванцова; науч. ред., автор предисл. и примеч. В. В. Соколов. 2-е изд. М., 2018.

Проблема понятийного аппарата

Следует отдавать себе отчет в том, что *понятийный аппарат любой отрасли — вещь сугубо прагматическая*. Он должен не только позволять всем специалистам — как идеологам, так и на уровне исполнителей — говорить «на одном языке», но и обеспечивать определенную логику развития процессов, проистекающую, прямо или косвенно, из содержания понятий и их соподчиненности (иерархии).

На практике мы в последние годы наблюдаем весьма произвольное отношение федеральных органов исполнительной власти, выступающих основными инициаторами внесения изменений в действующее законодательство, к базовым понятиям отрасли права социального обеспечения. В результате понятия «социальная защита», «социальная поддержка», «социальная помощь» вдруг приобрели признаки эквивалентности, что свидетельствует об утрате ими статуса понятий и, как следствие, юридических терминов. Аналогичная ситуация складывается и в части понимания «социальных взносов» и «социального налога».

Важность однозначного разрешения данного вопроса заключается еще и в том, что язык сформировался из потребности обеспечения совместной деятельности членов социума. В силу этого он исходно требует одинакового понимания смысла. Без такого понимания невозможна реализация совместных стратегий даже на коротком горизонте. Данное утверждение верно даже для обыденного языка повседневного общения, что уж говорить о понятийных системах науки и права, применяющихся не в рамках прямой коммуникации ограниченного числа лиц, в непрямой, институализированной деятельности.

Путаница в понятиях в области социальной защиты не исключительно российская проблема. Аналогичные тенденции мы наблюдаем и в результатах деятельности международных организаций, таких как Международная организация труда (МОТ), и различных межстрановых объединений.

Например, в докладе МОТ говорится: «*Социальная защита или социальное обеспечение* относится к одному из прав человека и, согласно своему определению, является совокупностью мер и программ, цель которых — сокращать и предотвращать *бедность и незащищенность* людей на протяжении их жизненного цикла...». При этом утверждается: «Системы социальной защиты обеспечивают защиту во всех указанных сферах при помощи *сочетания страховых пособий (комплекс программ, основанных на уплате взносов) и социальных пособий* (в том

числе выплат по программам социальной помощи), *которые финансируются за счет налогов...*», и даже в рамках благотворительных программ.

Такая разногласия при верном разделении свидетельствует о наличии двух принципиально различных подходов к социальной защите: как к борьбе с бедностью (что бы под бедностью в данном случае ни понималось) и защите работников. Налицо две цели «системы» — борьба с бедностью (социальное обеспечение) и борьба с незащищенностью наемных работников при негативных для них изменениях условий труда (социальное страхование). Это обстоятельство само по себе свидетельствует о том, что мы имеем дело не с системой, а с совокупностью систем, объединяемых в рамках единого понятия. Более детальный анализ несоответствий в определениях, истоков и оснований будет дан ниже, поэтому ограничимся здесь лишь констатацией данного обстоятельства.

Дополнительным фактором понятийной путаницы является не всегда качественный перевод юридических текстов международных договоров и конвенций, сделанный без понимания исходной проблематики. Это вносит неразбериху в вопросы, являющиеся предметом нашего исследования. Например, применяемые в международных нормативных актах понятия «protection» и «security» не являются эквивалентными — первое указывает на защиту, осуществляемую извне, а второе лучше перевести как «защищенность», т. е. внутренняя безопасность от внешних воздействий. Иными словами, первое больше соответствует понятию «социальная защита», а второе целесообразно перевести как «социальная защищенность».

Но вернемся к российскому опыту функционирования системы социального страхования. В нашей стране возникновение путаницы в понятиях имеет и свои уникальные причины. Они связаны с нашей историей последних 30 лет. Для советской системы социальной защиты в силу особенности исторически сформировавшейся модели, страховой по форме и обеспечительной по содержанию (по своей внутренней природе), взаимозаменяемость, практически полная эквивалентность понятий «социальное обеспечение», «социальная защита», «социальное страхование» была естественной и не вызвала существенных проблем, поскольку практика строилась на презумпции обеспечения максимально возможной социальной защищенности и социальной справедливости (временами вплоть до уравнительности).

Предпринятая в 1991 г. попытка продвинуться в направлении «развитых стран», в том числе в социальной сфере, на наш взгляд, была

несомненным шагом назад, если рассматривать его с точки зрения уровня социальной защищенности граждан. Но она была сделана в силу сложившихся объективных обстоятельств. В СССР в условиях фактической и идеологически декларируемой всеобщей занятости социальное страхование не имело такого значения, как сегодня, в условиях конкуренции как между самими наемными работниками, так и за наемных работников, а также циклического изменения количества рабочих мест и условий труда. Поэтому в современной России социальное страхование должно восприниматься в качестве базового элемента системы социальной защиты, где остальные играют соподчиненную, техническую роль. Именно поэтому применяемый сегодня в законодательстве и в праве социального обеспечения понятийный аппарат уже не соответствует современным социально-экономическим и политическим реалиям.

Следует также обратить внимание на то, что уже после 2014 г. под давлением международных институтов группы Всемирного банка в нашем законодательстве усилиями финансового блока Правительства РФ в систему социального страхования стала активно внедряться философия «борьбы с бедностью», понимаемая как предоставление минимально возможных социальных гарантий в рамках так называемой политики затягивания поясов (*austerity policy*¹), где инструментом нормативного регулирования стал прожиточный минимум, трактуемый как минимум физиологического выживания². Такое развитие событий также стало возможным в силу размывания смысла понятий социального законодательства.

Таким образом, если сегодня жестко и концептуально однозначно не зафиксировать подходы к социальной сфере как к главной сфере деятельности государства, то мы рискуем, в принципе, лишиться не только социального страхования, которое остается самой эффективной моделью защиты интересов наемных работников, но и социальной сферы в целом. Даже несмотря на то, что в России все еще сохраняются некоторые остатки былых достижений в области социальной защиты населения, которые, как стало очевидным, влияли и на уровень социальной обеспеченности населения так называемых развитых стран, где в значительной мере вынужденно реализовывалась концепция государства всеобщего благосостояния (*welfare state*).

¹ В переводе с англ. — политика аскетизма, самоограничения.

² Подробнее см.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 8-е изд. М., 2024. С. 289—291.

Предлагаемый нами в рамках данного пособия подход к формированию таксономии отрасли, который мы будем применять в дальнейшем анализе, выглядит следующим образом. В качестве родового понятия отрасли мы предлагаем использовать термин «социальная защита». Изначально он происходит от англ. *social security* (социальная защищенность, обеспеченность, безопасность), однако сегодня в официальной практике международных организаций чаще используется термин *social protection* (защита, ограждение от неблагоприятностей).

Социальная защита, понимаемая в *широком смысле*, представляет собой совокупность социальных институтов (в том числе и институтов как специализированных организаций), ориентированных на сбережение народонаселения, защиту социально слабых индивидов и семей, снижение уровня неравенства и социальной изоляции, угрожающих социальной стабильности в обществе.

В той или иной форме элементы социальной защиты в широком смысле присутствовали даже в древних обществах, однако в наиболее явном виде они проявляются на этапе становления ранних государств. В частности, в Древнем Китае уже в I тысячелетии до н. э. существовала устоявшаяся практика раздачи зерна из государственных хранилищ в годы стихийных бедствий, причем настолько широкая, что историк Сыма Цянь писал во II в. до н. э.: «Бедняки совсем не имеют запасов для жизни, и все полагаются лишь на казну». Позднее данная практика хлебных раздач широко применялась в имперском Риме¹.

Социальная защита в узком смысле выступает как система гарантированных или непосредственно предоставляемых государством и другими социальными институтами экономических, правовых и иных мер защиты социальных прав и основных жизненных потребностей лиц, пострадавших от реализации социально-страховых рисков или оказавшихся в трудной жизненной ситуации (они выступают в качестве объектов социальной защиты) и не способных в силу этого самостоятельно противостоять негативным последствиям событий, связанных с лишением полностью или частично источников доходов, с возникновением чрезвычайных расходов, на покрытие которых не рассчитан обычный доход, с ограничениями жизнедеятельности.

Социальная защита (в обоих смыслах) выступает как родовое понятие по отношению к различным ее видам и формам. В современной

¹ Практиковалось подобное и в России, что отразилось даже в нашей литературе. Вспомним произведение А. С. Пушкина «Борис Годунов», где автор вкладывает в уста царя Бориса следующие слова: «Бог насылал на землю нашу глад, Народ завыл, в мученьях погибая; Я отворил им житницы, я злато рассыпал им, я им сыскал работы».

практике выделяют такие виды, как социальное обеспечение, состоящее из обязательного социального страхования (включая и социальное обеспечение по обязательному социальному страхованию), и собственно социальное обеспечение в узком смысле (например, социальные пенсии), социальная помощь, социальная поддержка, социальное сопровождение, социальное содействие и т. п. — в целом или категориально (инвалиды, ветераны, семьи с детьми и т. д.).

Социальная защита реализуется в материальной (денежной) форме через систему различных социальных выплат, компенсаций и льгот или в натуральной форме через систему социального обслуживания, предоставляющую широкий спектр социальных услуг.

Субъектами социальной защиты выступают, с одной стороны, государство в лице своих органов, публичных учреждений и иных агентов (физических и юридических лиц), а с другой стороны, физическое лицо, официально проживающее на территории государства (гражданин государства, иностранный гражданин, лицо без гражданства, беженец). Деятельность агентов государства по осуществлению социальной защиты, как правило, подлежит обязательному лицензированию и строгому государственному и общественному контролю.

Выделяются конституционные гарантии и иные меры (инструменты) социальной защиты. К конституционным гарантиям относятся: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и других мер социальной защиты (на законодательном уровне). Иные меры — это различные денежные пособия, в том числе субсидии и единовременные (разовые) выплаты; местные доплаты до прожиточного минимума; различные программы борьбы с бедностью, в том числе адресные, с оценкой нуждаемости по социальным контрактам; социальные услуги; меры по содержанию, обслуживанию, воспитанию, консультированию, обучению и сопровождению детей; социальные льготы; медицинская, социальная, трудовая, психологическая адаптация и реабилитация; геронтологическая помощь; содержание в стационарных и нестационарных учреждениях социального обслуживания; содержание в хосписах; предоставление продовольственной помощи и обеспечение жизненно необходимыми товарами; помощь в получении образования и профессиональной подготовки; благотворительность и др.

Как видим, понятие «социальная защита» чрезвычайно широко и многогранно, и на практике охватывает не только социально-трудовые отношения, но и отношения гражданско-правовые, например в сфере благотворительности или оказания социальных услуг на возмездной основе. Соответственно, и регулирование этих отношений относится к предмету не только права социального обеспечения, но и гражданского, административного права и иных отраслей.

В Российской Федерации основной формой социальной защиты выступает социальное обеспечение (в широком смысле), реализованное в виде обязательного социального страхования и собственно социального обеспечения (в узком смысле). Другие виды социальной защиты: социальная помощь, социальная поддержка, социальное сопровождение, социальное содействие и т. п. — могут оказываться как в дополнение к социальному обеспечению, так и независимо от него, не образуя при этом самостоятельную отрасль права, а относясь к различным отраслям законодательства.

Социальное обеспечение в широком смысле понимается как вид или организационно-правовая форма осуществления социальной защиты, заключающаяся в обеспечении государством главным образом нетрудоспособных лиц, а также трудоспособных лиц, утративших работу, при возникновении у них расходов социального характера, денежными выплатами, компенсацией расходов, материальными льготами и натуральными услугами, устанавливаемыми централизованно на весь период нетрудоспособности, поиска работы, нуждаемости в медицинской помощи и в услугах по социальному обслуживанию в целях компенсации утраченного дохода от трудовой деятельности, компенсации повышенных расходов социального характера, предоставления источника средств к существованию и компенсации ограничений жизнедеятельности.

Обязательное социальное страхование представляет собой вид социального обеспечения, основанный на условно-возмездных отношениях, вытекающих из уплаты работодателем (в некоторых странах — и работником, но, как правило, в меньшей части) установленных законом обязательных денежных взносов, направляемых на финансирование компенсации работнику утраченного заработка при наступлении социально-страхового случая. Отношения по обязательному социальному страхованию прямо вытекают из трудовых отношений между работником и работодателем.

Нетрудоспособными признаются соответствующие лица в силу их возраста (старость и несовершеннолетие), состояния здоровья (инва-

лидность, временная нетрудоспособность, беременность и роды) и необходимости осуществления ухода за малолетними детьми. Основанием для предоставления государством мер социального обеспечения является наступление социально-страхового случая, отражающего факт реализации *социально-страхового риска*, от которого осуществляется обязательное социальное страхование, или возникновение иной сложной (трудной) жизненной ситуации.

Традиционно в мире *социально-страховыми случаями* признаются (при наличии установленных законом условий): болезнь, материнство (беременность и роды, уход за малолетним ребенком), инвалидность, старость, смерть кормильца, безработица, несчастный случай на производстве (травматическое увечье, профессиональное заболевание), нуждаемость в социально-медицинском уходе, необходимость в получении медицинской помощи и иные расходы в связи с чрезвычайными обстоятельствами (рождение ребенка, смерть). Однако в Российской Федерации безработица (отсутствие работы) и нуждаемость в социально-медицинском (постоянном постороннем) уходе не страхуются в обязательном социальном страховании, а относятся к непосредственному социальному обеспечению.

Обеспечение по обязательному социальному страхованию предоставляется в виде денежных страховых выплат (пенсии, пособия и иные выплаты), а в некоторых случаях (например, при трудовом увечье или профессиональном заболевании) и в виде страховых натуральных услуг.

Социальное обеспечение (в широком смысле) финансируется за счет средств бюджета обязательного социального страхования или за счет федерального бюджета. Обеспечение, исходя из применяемых при осуществлении социального обеспечения организационно-правовых инструментов, может предоставляться в виде материального обеспечения (социальных денежных выплат: пенсии, пособия, компенсации, субсидии и т. п.); социального обслуживания (различные социальные натуральные услуги и льготы).

Социальное обеспечение (в широком смысле), как правило, является всеобщим, универсальным, предоставляемым в силу приобретенных прав на него, т. е. без усмотрения предоставляющих институтов в зависимости от материального положения человека и иных факторов.

Помимо социального обеспечения в понятие социальной защиты входят также социальная помощь и социальная поддержка.

Социальная помощь — организационно-правовая форма осуществления социальной защиты (наряду с социальным обеспечением и со-

циальной поддержкой), заключающаяся в облегчении и упрощении жизнедеятельности человека, оказавшегося в сложной (трудной) жизненной ситуации, через предоставление ему публичными и частными органами и организациями денежных выплат, материальных льгот и компенсаций, натуральных услуг.

Социальная помощь по объему и степени государственного участия в жизнедеятельности человека находится между социальным обеспечением и социальной поддержкой. Это не факультативный, а обязательный элемент жизнедеятельности. Без посторонней (социальной) помощи человек сам с возникшей жизненной проблемой не справится, без этой помощи он никак не обойдется, такая помощь имеет для него решающую, определяющую роль в выходе из сложной жизненной ситуации. Этот вид социальной защиты предназначен, прежде всего, для защиты бедных, одиноко проживающих, малоимущих, малообеспеченных граждан, если им не хватает их трудового дохода или государственного социального обеспечения. Как правило, это случается в силу семейных обязанностей, т. е. необходимости содержать (обеспечивать жизнедеятельность) не только себя, но и членов семьи, которые находятся на их иждивении. Социальная помощь, как правило, является адресной, предоставляемой с учетом нуждаемости человека в данной помощи и иных факторов его жизнедеятельности.

Социальная поддержка представляет собой организационно-правовую форму осуществления социальной защиты (наряду с социальным обеспечением и социальной помощью), заключающуюся в сохранении, подкреплении, усилении жизнеспособности конкретного человека, столкнувшегося с социальными проблемами, через предоставление ему публичными и частными органами и организациями денежных выплат, материальных льгот и компенсаций, натуральных и морально-психологических услуг. Социальная поддержка выражается в оказании человеку возможного содействия в обеспечении его нормальной жизнедеятельности в тех случаях, когда он, в принципе, сам может и должен справиться с возникшими у него жизненными трудностями, однако ему для этого требуется подкрепление его усилий со стороны. Такая поддержка факультативна, она не играет решающей роли, человек сам способен справиться с возникшей проблемой, но при посторонней поддержке сделает это проще, легче, быстрее, менее затратно.

Социальная поддержка в отличие от социальной помощи может быть и моральной, и психологической, тогда как социальная помощь всегда материальная или натуральная, т. е. предметная, осязаемая. Социальная поддержка, по сути, является дополнением к мерам соци-

ального обеспечения и социальной помощи, представляющим очень широкий спектр действий, точечных, часто несистемных, неинституциональных, определяемых не только законодательно, но и на уровне муниципальных образований и различных организаций, нередко разовых (от случая к случаю, по возможности), зато очень гибких, разнообразных, оперативных, ситуационных инструментов (мер) решения проблем, возникающих в жизнедеятельности человека и его семьи. Социальная поддержка, как правило, является адресной, предоставляемой с учетом нуждаемости человека в данной помощи и иных факторов его жизнедеятельности. Социальная поддержка является наиболее широкой по набору инструментов формой социальной защиты.

Набор инструментов социальной защиты включает как традиционные меры, посредством которых осуществляется социальное обеспечение, так и «нетрадиционные», принимаемые на постоянной, временной или разовой основе (*ad hoc*) различными уровнями исполнительной власти, общественными и благотворительными организациями, работодателями, профсоюзами и другими государственными и частными структурами, а также объединениями граждан.

Социальная помощь и социальная поддержка являются краткосрочными формами поддержки населения в неблагоприятных ситуациях и дополнительными по отношению к доминирующим формам — обязательному социальному страхованию и социальному обеспечению.

Особо следует выделить понятие «*прожиточный минимум*», поскольку оно является не только юридическим, но целевым регулятивным показателем (нормативом), на достижение которого ориентирована система. В силу этого необходимо напрямую связать его с целевой функцией социальной защиты и социальной политики в целом.

Подробно проблема понятия прожиточного минимума и сложности с его интерпретацией рассмотрены в гл. 12 упоминавшейся ранее монографии «Научные концепции развития российского законодательства». Здесь же следует указать, что в рамках настоящего пособия, если это не оговаривается особо, прожиточный минимум авторами применительно к системе социального страхования в Российской Федерации будет пониматься в трактовке Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» как *величина медианного среднедушевого дохода* за предыдущий год, скорректированного по каждой из основных социально-демографических групп населения (работающие, пенсионеры, дети) на соответствующий коэффициент.

Необходимость обращения к вопросу уточнения понятийного аппарата во введении к предлагаемому пособию обусловлена тем обстоятельством, что в настоящее время в вопросах регулирования социального страхования сосуществуют две несовместимые концептуальности, восходящие к двум базовым европейским традициям социальной защиты, о которых подробно будет сказано ниже: англосаксонской (датской) и континентальной (так называемая модель Бисмарка).

И это помимо унаследованных от предшествующего социалистического периода представлений о социальной защите и социальном страховании, которое являлось совершенно в соответствии с диалектической логикой Г. В. Ф. Гегеля одновременно и отрицанием этих двух традиций, и их синтезом¹.

Обращаясь к проблеме уточнения понятийного аппарата, авторы исходят из сугубо прагматических соображений, основанных на понимании того обстоятельства, что максимально жесткая и всесторонняя фиксация содержания понятий и их взаимной связанности/соподчиненности (построение таксономии) является инструментом фиксации определенных концептуальных подходов и целеполагания. Причем чем скрупулезнее и точнее будет описано содержание понятий, тем сложнее будет носителям иной концептуальности их выхолостить или подменить.

Договориться о понятиях, значит договориться о совместной целенаправленной деятельности, ориентированной на сохранение и развитие социума, а не на достижение бюджетной экономии и сокращения социальных расходов. Как бы парадоксально это ни звучало, но упорядочение понятийного аппарата отрасли и последовательное закрепление его в нормативных правовых актах способно обеспечить создание правовых условий для отхода от доминирования норм финансового и бюджетного права над нормами, закрепляющими социальные и иные права граждан.

Бюджет лишь инструмент обеспечения прав, а не цель существования общества. Да и экономика лишь способ создания материальных благ, а также несколько не цель. На что указал и Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 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

¹ В связи с этим применительно к существующей сегодня в Российской Федерации системе социального страхования мы должны говорить скорее о «шаге назад», чем о развитии, хотя такое утверждение в условиях системной трансформации трудовых отношений последних двух десятилетий является не до конца верным.

в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского.

Принятие сначала на уровне юридического сообщества, а потом и в обществе в целом, и последующее закрепление обновленной и более строго сформулированной таксономии потребует пересмотра значительной части принятых нормативных правовых актов различного уровня, а в дальнейшем, видимо, кодификации отраслевого законодательства (с одновременным отказом от избыточного регулирования отрасли на уровне подзаконных актов, часто некомпетентных и существенно изменяющих сами концептуальные основы законодательства).

Как это ни удивительно, но юриспруденция может сегодня стать действенным инструментом преобразования действительности в условиях, когда традиционные политические формы согласования интересов отсутствуют.

Особо следует остановиться на таком вопросе, как сложившаяся в последние годы тенденция расширительно трактовать предмет права социального обеспечения, понимая его, например, как «сложный комплекс отношений как материального, так и процедурно-процессуального характера возникающих в связи с распределением части ВВП через систему социального обеспечения». В такой постановке предмет регулирования выходит далеко за пределы трудовых отношений, охватывая такие формирующиеся элементы социальной защиты, как благотворительность, сфера предоставления социальных услуг, т. е. те области, которые традиционно регулируются нормами гражданского и административного права.

При этом надо учитывать, что собственно предмет рассмотрения настоящего пособия — социальное страхование — является лишь элементом, пусть и самым существенным в сложившейся де-факто в Российской Федерации системы социальной защиты и, более узко — социального обеспечения, понимаемого как совокупность институтов социального страхования и собственно социального обеспечения, не связанного со страхованием, а также различных смешанных форм, содержащих элементы того и другого институтов.

Общее представление о системе социальной защиты и социального страхования

Социальная защита как совокупность широкого круга общественных отношений по поводу распределения части общественного богатства в интересах экономически, социально и политически слабых социальных групп может рассматриваться с самых различных точек зре-

ния. В связи с этим объект «социальная защита» как объект научного анализа имеет априори междисциплинарный характер. Межотраслевая комплексная природа самого объекта исследования, в свою очередь, предполагает взаимопроникновение и взаимовлияние различных наук на предмет исследования юридической науки как таковой в части подходов к анализу феномена социальной защиты и социального страхования, как ее существенного элемента. Причем на долю юридической науки остается лишь фиксация в нормах сложившихся социальных и культурных практик, а отнюдь не их формирование, чем часто грешат современные представители отдельных направлений юридической мысли, особенно так называемого экономического империализма¹.

Социальная защита являет собой специфический социальный институт, возникающий на самых ранних этапах формирования социума и развивающийся вместе с ним как в виде совокупности общественных представлений, установлений, правил и норм, так и в виде собственно институтов (организаций), что особенно характерно для поздних этапов развития социума. Все социальные институты формируются обществом в процессе развития для решения определенных задач. На эту функциональную сторону социального института обратил внимание еще Э. Дюркгейм². Круг этих задач может быть довольно широким и разнообразным.

Собственно, исходя из определения социального (общественного) института «как системы взаимосвязанных норм, которые опираются на коллективно разделяемые ценности, свойственные тому или иному обществу или той или иной социальной группе, и обобщаются как способы действия, мышления и чувствования»³, мы можем утверждать, что они исторически и культурно детерминированы. Еще К. Маркс в работе «К критике гегелевской философии права» (1844 г.) отмечал, что общественные институты, такие как семья, государство, социальная защита, не пустые абстракции, а «социальные формы существования человека»⁴, причем формирующиеся исторически⁵.

¹ См., например: *Познер Р. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева*. СПб., 2004.

² См.: *Дюркгейм Э. Элементарные формы религиозной жизни: тотемическая система в Австралии / пер. с франц. В. В. Земсковой; под ред. Д. Ю. Куракина*. М., 2018.

³ *Sociology: The Key Concepts / J. Scott (ed.)*. L.; N. Y., 2006. P. 90—91.

⁴ *Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 9. С. 263.*

⁵ См.: *Маркс К. П. В. Анненкову, 28 декабря 1846 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 27. С. 406.*

Коль скоро социальные институты связаны с понятием социальной структуры, социальные институты выстраиваются на основе норм и социальных ожиданий и порождают практики социальной жизни, именно исходя из этой структуры и характера взаимодействия ее отдельных элементов — как культурного, политического, так и экономического. Причем экономический элемент играет в этих отношениях подчиненную, хотя и существенную роль, выступая ограничительным условием для принимаемых решений.

Определенное соотношение элементов социальной структуры неизбежно порождает определенную и совершенно особую институциональную структуру. Применительно к социальной защите мы можем описать эту зависимость в терминах «среда» и «институциональная структура».

Говоря о социальной защите как среде, мы подразумеваем некоторую совокупность:

а) системы инструментов гармонизации отношения разноуровневых субъектов (государство/нация, локальное сообщество, семья, индивид) в интересах сохранения социальной стабильности и обеспечения развития¹;

б) системы инструментов конституирования новых и «разрушения» существующих субъектов в интересах заявленных целей и поставленных задач;

в) набора инструментов рефлексивного управления поведением субъектов в рамках повседневной жизни, опосредованного влияния на формирование индивидуальных жизненных стратегий;

г) выполнения функций внутреннего регулятора экономики, гармонизирующего распределение ресурсов между социальными группами, субъектами, производством и потреблением.

Все эти элементы среды могут не рефлексироваться, но так или иначе они присутствуют. Возникнув в глубокой древности как необходимая составляющая существования даже кровнородственных сообществ (что уж говорить о территориальных), они сохранили свою значимость и до сего дня.

Все перечисленное выше представляет собой, по существу, совокупность инструментов социального инжиниринга, которые могут

¹ Отметим, что в такой постановке налицо противоречие заявленных целей, поскольку стабильность отрицает развитие, и наоборот. Таким образом, мы имеем дело с некоторым компромиссом или, иными словами, общественным консенсусом по поводу распределения благ, который является элементом общественного договора в классическом понимании этого термина.

быть использованы в той или иной мере сознательно или неосознанно, а могут формироваться стихийно по мере возникновения необходимости и неизбежно через острые социальные кризисы¹. Если на ранних этапах развития социума допустимо было полагаться на волю стихийных процессов формирования этой среды, то по мере усложнения общества и нарастания конфликтности такой подход становится весьма опасным и контрпродуктивным. Соответственно, лозунг либеральной экономической мысли о благотворности «свободной руки рынка» является весьма опасным с точки зрения перспектив существования общества.

Социальная защита как институт есть закрепление в некоторой организационной форме сложившихся балансов интересов различных социальных сил, а также концептуальных представлений этих сил об устройстве мира и общества (онтологии). Когда мы говорим о социальной защите как институте, мы имеем в виду прежде всего ее институциональное устройство в данном обществе.

Институциональное устройство — динамическая неравновесная система (в терминах непривычной для юристов математики), состояние которой определяется *борьбой субъектов за перераспределение ресурсов и контроль над институтами*. Оно включает в качестве элементов:

- систему «лиц» (публично- и (или) частноправовых институтов);
- систему бюджетов и внебюджетных денежных фондов;
- систему субъектов (институциональных и внеинституциональных);
- существующую структуру взаимосвязей между вышеперечисленными элементами системы.

Следует иметь в виду, что институты (как лица), единожды возникнув, начинают выступать как самостоятельные акторы со своими собственными, отличными от исходной задачи и от субъектов, выступивших инициаторами их создания, интересами. Данное обстоятельство необходимо учитывать при регулировании отношений в институциональной сфере.

Из вышесказанного неизбежно следует, что состояние и тенденции развития системы социальной защиты и ее институционального проявления определяются теми исходными культурными и социальными представлениями («проектностями» или, в более ранних терми-

¹ Что мы в реальности и наблюдали на примере истории многих европейских стран последние два с половиной столетия.

нах, идеологиями), носителями которых являются ключевые субъекты системы. Последнее осуществляется в рамках субъективной проективности тех или иных социальных групп (классов).

В основе же «проектностей» лежат некоторые *матрицы мышления (основания суждений)*, часто не осознаваемые субъектами, но тем не менее реально существующие и влияющие на принятие решений и осуществление социальных взаимодействий. Уместно вспомнить в связи с этим тезис американского социолога У. Томаса, превратившийся с легкой руки другого социолога Р. Мертона в «теорему Томаса», которая гласит: «Если человек мыслит что-либо как реальное, оно реально по своим последствиям»¹. Иными словами, устойчивые представления социальных групп и отдельных акторов неизбежно проявляются в социальной практике, т. е. в реальности.

Подводя итог сказанному выше, можно утверждать, что социальная защита как социальный институт есть сложный механизм трансформации или поддержания субъектов отношений по поводу перераспределения средств в пользу социально незащищенных групп, а также управления поведением всех упомянутых субъектов в соответствии с поставленными целями и в рамках существующих ресурсных ограничений, осуществляемое на основе господствующих представлений о должном (этика) и возможном (прагматика). Структура социального института в общем виде может быть представлена как совокупность: 1) целей и задач системы (проектность), 2) субъектов, 3) ресурсов, 4) механизмов, представляющих собой институциональное оформление перераспределения ресурсов вовне и внутри системы, 5) системы прямых и обратных связей между элементами системы.

Именно в силу вышеозначенной структуры мы говорим о *проектности* общественной и экономической жизни, не всегда осознанной, но всегда существующей как *встроенная матрица ценностей, целей и задач. Вербализация и формализация ценностей и целей (конституируемых на уровне религий или идеологий и проявленных в этических конструкциях) и доведение ее до структуры задач и инструментов — задача науки.*

При этом одной из ключевых проблем является вычленение действительного (а не нормативного — заявляемого публично) *социального субъекта*, чья воля определяет проект, положенный в основу системы. На протяжении истории мы имели множество концепций таких субъектов. Существовали (и существуют до сих пор) концепции госу-

¹ Merton R. K. Social Theory and Social Structure. L., 1968. P. 475.

дарства, элит/страт/варн, помазанника Божьего / держателя мандата Неба, передового класса, партии как авангарда класса, даже индивида.

Однако индивид не субъект социальных изменений. Даже совокупность разрозненных индивидов не субъект, а только ресурс. Именно в этом, как станет очевидным далее, проблема подхода англосаксонской модели социальной защиты, которая мистифицирует природу социальных отношений и ее субъектов концепциями «рынка» как места взаимодействия огромного числа *homo economicus*¹, не только действующих произвольно в целях максимизации собственной выгоды², но и устанавливающих правила этого взаимодействия³. По сути, речь идет о вмешательстве «божественного проведения», камуфлируемом ссылкой на статистические законы и закономерности, произвольно экстраполируемые на неограниченный горизонт времени⁴.

Столь последовательное использование нами выше понятия «социальная защита» в рамках работы по социальному страхованию было необходимо для того, чтобы четко зафиксировать не столько социально-экономическую и правовую природу собственно социального страхования, сколько его место в более широком контексте социальной защиты.

Причины такого подхода станут ясны из анализа, данного в гл. 2, где показывается, что о социальном страховании можно говорить только применительно к одному из двух господствующих взглядов на организацию социальной защиты населения, а не к любому вообще, как это делалось довольно длительное время в практике российской науки и постоянно — в рамках зарубежной, не проводившей на деле различия между социальным и классическим страхованием, относившей к социальному и многие формы классического страхования, исходя исключительно из формально заявленных целей.

¹ См.: *Zak P. J. Moral Markets: The Critical Role of Values in the Economy*. Princeton University Press, 2010. P. 158; *Kliver J., Frazier R., Haidt J. Behavioral Ethics for Homo Economicus, Homo Heuristicus, and Homo Duplex // Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 2014. Vol. 123. Iss. 2. P. 150—158; *Капелюшников Р. И. Кто такой Homo oeconomicus? // Экономическая политика*. 2020. Т. 15. № 1. С. 8—39.

² Причем выгоды, понимаемой исключительно в денежном ее выражении.

³ Отсюда, кстати, проистекает представление об «общественном договоре» именно как договоре (коммерческом контракте), заключаемом множеством индивидов, «наминающих» государство для контроля за его исполнением всеми сторонами сделки.

⁴ Именно здесь происходит слияние религиозной доктрины протестантизма с «научной парадигмой» в ее бэконовском понимании, в итоге трансформировавшейся в позитивизм как основу современной экономической и социологической научной мысли Запада.

Итак, зафиксируем, что исходной основой становления системы социальной защиты являются совокупность представлений и культурных архетипов, существующих в обществе, его действительная социальная структура и характер взаимодействия этих элементов. Они определяют содержание институтов, фиксируемых правом в виде совокупности норм, которые мы рассматриваем как право социального обеспечения и его отдельных субинститутов, таких как социальное страхование и социальное обеспечение, понимаемое в узком смысле.

Исходя из предложенной изначально таксономии, социальное страхование будет рассматриваться нами как подсистема мер социальной защиты, непосредственно связанная с трудовыми отношениями и прямо проистекающая из этих отношений. Этим обстоятельством определяется специфика данного института, его существенные черты и особенности функционирования.

Представление о системе социального страхования как о правовом субинституте, как о науке, как об учебной дисциплине

Социальное страхование как объект исследования, будучи составной частью системы социальной защиты, неизбежно является сложным по своей природе и подчиняется тем же зависимостям, что и целое. При этом социальное страхование как предмет междисциплинарного исследования представляет собой совокупность социальных практик, опосредованных через взаимодействие различных социальных субъектов, формальных организаций и институтов, публичных и непубличных процессов и процедур.

В качестве объекта юридической науки социальное страхование предстает как совокупность социальных субъектов, их отношений, особенно институционально оформленных, а также концептуальных оснований построения системы. В качестве предмета юридической науки социальное страхование представляет собой совокупность исключительно формальных взаимодействий юридически конституированных субъектов (партий, профсоюзов, иных общественных объединений) по поводу формирования и распределения части текущих доходов государства в пользу определенных групп населения; правил формирования и исполнения обязательств, формирования и учета возникающих прав; совокупности юридических фактов и порождаемых ими правовых последствий; источников права и правоприменительной практики, *их соответствия исходным принципам, заложенным в ос-*

нование системы не только законодателем, но и обществом в рамках широко понимаемого «общественного договора».

Последнее крайне важно, поскольку на правовое оформление и на само формулирование предмета исследования в праве социального обеспечения решающее влияние оказывают сложившиеся социальные нормы взаимодействия, исходные представления и ожидания социальных акторов. Это обстоятельство и определяет в значительной мере наш подход к дальнейшему анализу социального страхования как социального и правового феномена в части вычленения некоторых базовых моделей описания социальной реальности.

Если предметом исследования правовой науки о социальном страховании является природа и характер возникающих между перечисленными элементами связей и обратных связей, условия, ограничения и базовые посылки (априорные основания), заложенные в исходные условия функционирования данного субинститута, то предметом регулирования социального страхования как субинститута является необходимость приведения института социального страхования как системы в соответствие как с его собственными исходными основаниями, так и с ожиданиями общества, сформированными в рамках действующего «общественного договора»¹.

Соответственно, предмет регулирования должен учитывать и охватывать все элементы системы, учитывая как формальные, так и действительные, но латентные зависимости, а также концептуальные (ценностные) основания, положенные в основу системы.

Наличие различных ценностных оснований, не сводимых к единому знаменателю, должно неизбежно и обязательно артикулироваться при попытках регулирования данного института, поскольку наличие «конфликта интерпретаций», представляющего, по сути, «конфликт систем ценностных мировоззренческих (философских) установок и аттитюдов (психологических установок) субъектов-интерпретаторов»², должно быть очевидным всем сторонам (всем социальным субъектам).

Проблемы современного состояния отрасли социального страхования в Российской Федерации связаны во многом с тем обстоятельством, что большинство правовых классиков советского периода, на работы которых мы сегодня опираемся в попытках развития данной науки, в силу идеологических либо каких-то иных обстоятельств не

¹ См.: Воронин Ю. В., Столяров А. В. К вопросу о выработке нового общественного договора // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 11 (63).

² Ягудина Д. С. Конфликт интерпретаций как социокультурный феномен: дис. ... канд. филос. наук. Волгоград, 2016. С. 3.

пользовались междисциплинарными походами в анализе на уровне как субъектов, так и характера социальных и экономических отношений между ними, либо были вынуждены очень осторожно высказывать гипотезы о характере этих отношений в идеологически чувствительных вопросах. В результате представления об отрасли и ее природе оказались в значительной мере искажены. Слова (понятия) не соответствовали смыслу, за ними стоящим. Что неизбежно приводило — и продолжает приводить — к «конфликту интерпретаций» по П. Рикёру¹.

Западная «традиция», как мы покажем ниже, также была и остается несвободна от идеологических ограничений в анализе. При этом на идеологические ограничения накладывалась и обычная для англосаксонской научной традиции склонность «фальсифицировать» природу исследуемых явлений, называя их дезориентирующими читателя именами. Более того, там имелись такие же идеологические и политические ограничения, не позволявшие критично взглянуть на природу и основания сформированной системы, поскольку критический взгляд на нее мог бы привести к нежелательным политическим последствиям.

Одним из примеров таких фальсификаций является широкое использование метафоры «welfare state» (столь же метафорически переводимой у нас как «государство всеобщего благосостояния»), которая не имеет отношения не только ко «всеобщему», но даже «благосостоянию», подтверждением чему имеется множество исследований.

Библиографический обзор

Поскольку на функционирование системы социальной защиты помимо разного рода международных конвенций и договоров существенное влияние оказывала и оказывает сложившаяся в предшествующие периоды правовая традиция, то здесь будет целесообразным остановиться на наиболее значимых представителях данной отрасли права. Сделав предварительно оговорку, что само понятие «право социального обеспечения» сложилось исторически, хотя предметом регулирования этой отрасли оказываются отношения, связанные не со всем комплексом правоотношений, возникающих в сфере широко понимаемой социальной защиты населения, куда в последнее время все чаще включаются различные гражданско-правовые отношения, связанные

¹ Субъект являет себя лишь через совокупность объективированных и доступных исследованию продуктов культурной деятельности, т. е. понимание субъектом самого себя совпадает с интерпретацией, что П. Рикёр определял как «прививку герменевтики к феноменологии» (*Рикёр П. Конфликт интерпретаций. М., 1995. С. 7*).

с предоставлением продуктов и услуг, а только в ее «государственной», обязательной части.

Производный характер социального страхования от общественных трудовых отношений стал в свое время главной причиной того, что его изучением в качестве социально-экономического и правового феномена занимались в первую очередь специалисты в области трудового права и экономики труда. Эта тенденция являлась преобладающей как в отечественной науке, так и в зарубежной. Лишь впоследствии, уже в конце XX и начале XXI в. проблема социального страхования начала рассматриваться с общеэкономической, а затем и с общесоциальной и даже культурной точек зрения. Следует обратить внимание также на то, что отечественная наука так и не смогла выработать единое понимание как социально-экономической, так и правовой сущности не только социального страхования, но и социальной защиты и социального обеспечения в целом. Это выражается в наблюдающейся в научной литературе понятийной какофонии.

В настоящее время некоторые исследователи демонстрируют полное непонимание смысла и значения термина «социальное страхование», который из научного понятия фактически превращается в описательную характеристику абсолютно любого процесса, хоть каким-то образом связанного с социальными отношениями. Например, вышедший в 2003 г. учебник «Социальное страхование» под авторством **П. Л. Каминского, В. Г. Павлюченко и С. А. Хмелевской** дает следующую трактовку этому понятию: «Социальное страхование — это основная форма социальной защиты населения в условиях рынка. Оно представляет совокупность экономических отношений, обеспечивающих возможность удовлетворения материальных и духовных потребностей работника (индивида), т. е. воспроизводства рабочей силы, при наступлении материальной необеспеченности в связи со старостью, безработицей, болезнью, потерей кормильца и в иных случаях, предусмотренных законодательством»¹.

Если следовать этой трактовке, то из сферы социального страхования сразу следует исключить такой важный его вид, как страхование пенсионное. И только потому, что выплата пенсий по старости и инвалидности в принципе не может решать задачу «воспроизводства рабочей силы» в силу физиологических особенностей старости и некоторых видов увечий для человеческого организма.

¹ Каминский П. Л., Павлюченко В. Г., Хмелевская С. А. Социальное страхование: учебник для вузов. М., 2003. С. 144.

С другой стороны, наблюдается попытка трактовать понятие «социальное страхование» формально, опираясь сугубо на формулировки действующего законодательства, которые также могут носить субъективный характер и не всегда соответствовать социально-экономической сущности описываемого явления. Цитируем: «С точки зрения сферы охвата физических лиц и объемов финансирования, основной организационно-правовой формой является обязательное социальное страхование. Обязательному социальному страхованию подлежат наемные работники и другие лица, круг которых определен законом. Любое страхование базируется на идее разделения убытков, возникших у одного застрахованного между всеми участниками страхования. С этой целью создается денежный фонд за счет взносов заинтересованных сторон, из которого при наступлении страхового случая выплачивается страховая сумма. Суть обязательного социального страхования заключается в распределении материальных последствий наступления социального риска (страхового случая) между работодателями, заказчиками работ или услуг по гражданско-правовым договорам, индивидуальными предпринимателями, наемными работниками и другими работающими лицами, подлежащими обязательному социальному страхованию, и государством»¹.

Достаточно сказать, что экономическая наука не знает такого понятия, как «распределение убытков», соответственно, и «базироваться» на нем социальное страхование не может. Если мы говорим о каком-то страховом распределении, то речь может идти только о рисках получения убытка и неполучения дохода. В случае с социальным страхованием речь может идти только о риске неполучения трудового дохода. А вот убытка в данном случае не существует. Однако и здесь автор ассоциирует его со страховым случаем, что, по сути, разные понятия. (Случайное событие может произойти и без риска, но утрата трудоспособности в связи с наступлением старости, являющаяся основанием для назначения страховой пенсии, не может быть случайной.) Возвращаясь к отрасли права социального обеспечения, автор данного определения понятия «социальное страхование» считает, что страховой случай эквивалентен понятию юридического факта. То есть и в данном случае, как и в первом нашем примере, приведенном выше, мы опять видим отождествление социального страхования с классическим — страхованием дожития, а не потери дохода в связи с наступлением нетрудоспособности.

¹ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: учебник для СПО. 3-е изд. М., 2016. С. 27.

В связи с этим необходимо согласиться с мнением авторов учебника, опубликованного в 2014 г. под общей редакцией **Э. Г. Тучковой**, о том, что «трудность изучения права социального обеспечения обусловлена тем, что отрасль продолжает еще свое формирование». «Законодательство о социальном обеспечении формируется чрезвычайно сложно, непрерывно меняется, и при отсутствии единого кодификационного акта на практике постоянно возникают проблемы с его применением»¹.

Отечественные правоведы и экономисты до сих пор не сумели выработать и научные подходы к классификации социальных систем, и единого понимания целей и задач социального страхования. Более того, некоторые авторы отождествляют его с принципами классического (коммерческого) страхования. Само социальное страхование не рассматривается ими в качестве самостоятельной отрасли.

Т. А. Федорова рассматривает природу социального страхования в рамках курса классического страхования и трактует его как механизм реализации социальной политики государства, основу системы социальной защиты населения². Более того, она представляет социальное страхование как форму, сочетающую социальное обеспечение и страхование, считая, что оно обладает некими общими признаками с коммерческими страховыми отношениями.

Аналогичную позицию в этом вопросе занимал и **В. Д. Роик**. При этом можно отметить некоторую степень непоследовательности в его работах. Так, например, в одном месте он пишет, что «практика финансирования систем социального страхования строится без учета принципов личного страхования, для которых характерным является безусловное соблюдение *принципа эквивалентности* страховых взносов и выплат для отдельного страхующегося»³. А в другом месте мы видим следующий абзац: «Следует учесть, что экономический механизм социального пенсионного страхования зиждется на *принципах эквивалентности* (между взносами и выплатами) и солидарного перераспределения ресурсов (между застрахованными с высокими и низкими доходами, здоровыми и больными, работающими и безработными)»⁴.

¹ Право социального обеспечения в России: учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. М., 2014. С. 9.

² См.: Страхование: учебник / под ред. Т. А. Федоровой. 2-е изд. М., 2004.

³ Роик В. Д. Превратить старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте. М., 2008. С. 356.

⁴ Там же. С. 346.

Такая попытка трактовать возмездный характер социального страхования через якобы эквивалентность выплат уплачиваемым взносам игнорирует его общественно-солидарный характер. В итоге она также приводит к отождествлению страховых взносов с налогами и их включению в расчет так называемой налоговой нагрузки на бизнес. А само социальное страхование воспринимается авторами таких трактовок как некий сформированный запас денежных средств, существующий на случай возникновения социального риска. Причем речь идет не только о риске утраты заработной платы при наступлении нетрудоспособности (социально-страхового риска).

Автор этой концепции **М. Ю. Федорова** настаивает, что этот самый «социальный риск» должен быть единственным универсальным основанием для предоставления гражданину мер социальной защиты, заменяя указанным понятием используемый в социальном страховании термин риска социально-страхового¹. Утверждая, что в соответствующей отраслевой науке якобы достигнуто единообразие в трактовке социального риска, как основания для предоставления социального обеспечения. При этом она и ее коллега **Е. А. Истомина** ссылаются на видных советских и российских ученых-правоведов, которые якобы также при исследовании социальных общественных отношений использовали некий «рискоориентированный подход».

Ученые, на которых ссылаются М. Ю. Федорова и Е. А. Истомина, действительно исследовали категорию социального риска, но делали это они в других смысловых контекстах и с иными целями. Никто из называемых ими лиц не занимал столь однозначной позиции в отношении социального риска как родового, обобщающего и универсального определения всех без исключений оснований для социального обеспечения (социальной защиты), как это делают М. Ю. Федорова и Е. А. Истомина. Будем справедливы: это все-таки исключительно их «know-how».

Например, упоминаемый ими **Н. А. Вигдорчик** писал о социальном риске только как об основании для обязательного социального страхования, но никак не для всего социального обеспечения, и подчеркивал его принципиально важную связь с трудовыми отношениями, которые предопределяют право далеко не на все виды социальной защиты. Проблема заключается в том, что концепция Федоровой — Истоминой

¹ См.: *Федорова М. Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003; *Истомина Е. А.* Влияние концепции социального риска на правовое регулирование социального обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2021.

восходит к идеям американского экономиста Ф. Найта, изложенным в работе «Риск, неопределенность и прибыль» (1921 г.), развивавшимся в русле неоклассической экономической школы, делающей ставку на *свободное взаимодействие независимых индивидов (ceteris paribus)*. Данное направление получило дальнейшее развитие в работах В. Парето (предшественника и частично современника Найта), Д. Нэша, Л. Шепли, В. Леонтьева и др. — очень старой и сугубо прагматической концепции мальтузианско-спенсерианского толка, характеризующей в зарубежной научной литературе как «социальный дарвинизм».

Таким образом, сторонники данного подхода отрицают изначально заложенные в праве социального обеспечения правовые традиции, рассматривающие социальные отношения как возникающие из взаимодействия социальных, профессиональных, возрастных групп, но отнюдь не независимых индивидов. Более того, они отрицают существование такого фактора, на котором базируется социальное страхование, как общественная солидарность и существующая в ее рамках ответственность работодателя.

Следует обратить внимание на то, что само определение социального риска в данной концепции выдерживается в той же системе координат, что и определение страхового риска в коммерческом страховании. В практическом плане такое смешение двух совершенно разных и не имеющих общих принципов функционирования экономических систем приводит к использованию чуждых для социального страхования методов финансового анализа и управленческого учета и формированию на основе получаемых таким образом необоснованных данных предложений по их реформированию. Прежде всего это касается попыток актуарной оценки формируемых в рамках социального страхования пенсионных обязательств.

Одним из апологетов такого подхода является **А. К. Соловьев**¹. С одной стороны, он признает, что актуарные расчеты играют главную роль в финансовых системах страхования жизни, а также в других типах классического страхования (имущества, судов, ответственности от несчастных случаев и даже нетрудоспособности). А дальше предлагает распространить этот метод и на социальное страхование. «Необходимо оперативно решить вопрос о создании в России собственной системы актуарных расчетов для целей обязательного пенсионного страхования, полностью учитывающей особенности, обусловленные действующим законодательством о пенсиях, гибким по отношению к нововведе-

¹ См.: Соловьев А. К. Финансовая система обязательного пенсионного страхования в России. М., 2003.

ниям, позволяющим рассматривать не один-два возможных варианта развития, а десятки и сотни, и своевременно принимать упреждающие меры при возникновении тенденций ухудшения ситуации»¹. Одной из таких мер впоследствии стало принятое решение о повышении возраста выхода на пенсию в России. Оно базировалось на ложном, сделанном именно актуарным методом, прогнозе о грядущем увеличении дефицита бюджета пенсионного обеспечения.

Между тем предположение, что социальное страхование нельзя считать типом классических страховых отношений, как для отрасли права социального обеспечения, так и для отечественной экономической науки новостью не является. На это еще в 1947 г. обратил внимание **В. К. Райхер** — известный советский правовед, специалист по хозяйственному и социальному праву. Он указывал, что это два разных правовых института: первый относится к частному праву, второй — к публичному. На то же самое обстоятельство еще в конце XIX в. указывал известный русский цивилист **А. С. Гольденвейзер**². Наконец, об этой разнице писали и представители немецкой исторической экономической школы — **Г. Шмоллер**, **В. Зомбарт** и др. Поэтому попытки навязать праву социального обеспечения некий «рискорентированный» подход, равно как призывы к использованию метода актуарной оценки в пенсионном страховании, требуют, как минимум, соответствующего научного обоснования и опровержения установленной социально-экономической несовместимости классического (коммерческого) и социального страхования.

В. К. Райхер указывает и на специфическую форму образования страхового фонда в социальном страховании, но при этом, не будучи экономистом, эту специфику выводит только из централизации управления и децентрализации источников финансирования. Зато из экономической науки следует, что речь идет о денежном потоке, а не некоем резервировании средств для будущих выплат.

Очевидно, слабая теоретическая разработанность проблематики социального страхования в отечественной науке связана с целым рядом причин идеологического характера, унаследованных еще со времен СССР, когда само социальное страхование считалось временным явлением, существующим лишь на период до полной победы социа-

¹ Соловьев А. К. Указ. соч. С. 360.

² См.: Гольденвейзер А. С. Социальное законодательство Германской империи. Страхование рабочих: больничное, от несчастных случаев, потери способности к труду и старости // Доклады, читанные на заседании Киевского юридического общества 18 ноября 1889 г. и 1 апреля 1890 г. Киев, 1890.

лизма, и трактовалось как метод аккумуляции средств для реализации мер социального обеспечения¹. При этом некоторые известные ученые-правоведы трактовали характер правоотношений в этой сфере как «алиментарный»², а общественная солидарность понималась узко, только как солидарность поколений при выплате пенсий. Да и то, не столько солидарность, сколько именно обязанность трудоспособных граждан по содержанию нетрудоспособных. При этом в отдельных работах отрицался как возмездный характер социального страхования, так и его прямая связь с трудовыми отношениями.

Справедливости ради следует сказать, что другие советские специалисты в области социального права противостояли такому подходу, аргументированно доказывая прямую и неразрывную связь социально-страховых выплат с утрачиваемым в результате наступления нетрудоспособности заработком³. Они противостояли и попыткам привнесения в сферу публичных правовых отношений понятия, применяемого в семейном праве, — алиментации.

Сама дискуссия по этому поводу носила больше схоластический, чем научно-теоретический характер, что не позволило советской науке обратить внимание и осмыслить вопрос существования в мире как минимум двух базовых моделей — англосаксонской (датской) модели социального обеспечения и континентальной модели социального страхования. Притом что первым на их существование указал именно отечественный ученый, уже упоминавшийся **Н. А. Вигдорчик**⁴. Он же сформулировал и один из принципов их идентификации в соответствии с целями и задачами, которые преследуются в том и другом случаях. В первом преследуется борьба с бедностью, во втором — компенсация утрачиваемого наемным работником заработка. Идеология первой модели исходит из благотворительного характера социального обеспечения, а вторая категорически отрицает любые подозрения на филантропию. В первой модели социальные выплаты привя-

¹ См.: Ланцев М. С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976.

² См.: Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983; Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. 2-е изд. М., 1980; Пашерстник А. Е. Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М.; Л., 1949.

³ См.: Ачаркан В. А. Государственные пенсии. М., 1967; Фогель Я. М. Право на пенсию и его гарантии. М. 1972.

⁴ См.: Вигдорчик Н. А. Социальное страхование в общедоступном изложении. М., 1927.

заны к прожиточному минимуму, во втором — к утрачиваемой заработной плате.

Попытка вернуться к этой теме и преодолеть довлевшую над советской наукой права социального обеспечения дискуссии об алиментарности была сделана только в 1988 г. **Л. П. Якушевым**, также после длительного перерыва обратившего внимание на двуединую правовую и социально-экономическую сущность социально-страховых выплат, — в первую очередь пенсионных¹. Однако в отличие от Н. А. Вигдорчика дальше этой констатации он не пошел и ограничился лишь исследованием функциональных особенностей пенсионных систем.

Исходя из вышеизложенного, нам приходится делать вывод о том, что отечественной науке пока так и не удалось выработать актуальные методы классификации социальных систем, а также до конца сформулировать финансово-экономические принципы функционирования социального страхования и правовые признаки их идентификации. В том числе и этот факт стал причиной, по которой авторы настоящего пособия поставили задачу более четко определить социально-экономическую и правовую природу феномена социального страхования.

Актуальность решения вопроса о порядке классификации социальных систем диктуется также низкой результативностью или, говоря прямо, провалом соответствующих реформ социального обеспечения (прежде всего пенсионного), проводившихся в конце XX — начале XXI в. во многих странах мира, в том числе в России, в соответствии с рекомендациями, разрабатываемыми Всемирным банком. Речь идет о попытках внедрить в системы обязательного пенсионного страхования элементы классического (коммерческого) страхования. Неудача в таких действиях породила дискуссию о необходимости разработки соответствующих классификационных признаков и среди зарубежных ученых.

Опубликованную в 2003 г. совместную работу **Х. Кремера и П. Пасто**², а также в 2018 г. монографию **Ж. Конде Руиса и К. Гонсалес**³ объединяет попытка авторов выявить фундаментальные различия между системой пенсионного страхования О. фон Бисмарка и разработанными в 1942 г. британским исследователем и государственным

¹ См.: Якушев Л. П. Усиление связи норм пенсионного обеспечения с трудовым вкладом // Социалистический труд. 1988. № 10. С. 81—86.

² См.: Cremer H., Pestieau P. Social Insurance Competition between Bismarck and Beveridge // Journal of Urban Economics. 2003. Vol. 54. P. 181—196.

³ См.: Conde-Ruiz J. I., González C. I. European Pension System: Bismarck or Beveridge? // FEDEA. Working Papers. 2018. Vol. 01.

деятелем У. Бевериджем и внедренными после Второй мировой войны в странах Британского содружества предложениями по реформированию систем пенсионного обеспечения. Но и такое противопоставление не совсем правомерно по той причине, что уже к моменту возникновения так называемой концепции Бевериджа «бисмарковская пенсионная система» претерпела существенные и принципиальные изменения. В этом смысле план социальных реформ Бевериджа, выдвинутый им в 1942 г., имеет смысл сравнивать с «Меморандумом Шрайбера», опубликованным в Германии в 1955 г. и ставшим теоретической основой для проведения реформы пенсионного страхования правительствами Эрхарда и Аденауэра¹.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что в настоящей работе авторы сделали попытку преодолеть выявленную теоретическую и практическую слабость науки права социального обеспечения и экономики труда. Насколько это удалось — судить нашему читателю.

¹ См.: *Schreiber W.* Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Unveränderter Nachdruck des «Schreiber-Planes» zur dynamischen Rente aus dem Jahr 1955. Diskussionsbeiträge Nr. 28. Bergheim, 2005.

Глава 1. Социальное страхование как общественный феномен

Базовая концептуальность и связанный с ней категориальный аппарат играют ключевую роль в формировании и регулировании социальных систем. Это в полной мере относится и к системе социального обеспечения, и к ее подсистеме обязательного социального страхования с особыми принципами, процедурами и правилами функционирования.

Собственно категориальный аппарат строится в соответствии с определенной логикой и описывает определенные социальные реалии, отраженные в некоторых концептах. Поэтому базовые концептуальные конструкции должны быть хорошо поняты и отрефлексированы. Пренебрежение правилами построения категориального аппарата и невнимание к основаниям суждений чревато существенными издержками не только в теории, но и на практике, поскольку именно этот аппарат впоследствии переносится в нормативные правовые акты и является основой регулирования повседневной практической деятельности людей.

«Люди избавились бы от половины своих неприятностей, если бы смогли договориться о значении слов», — говорил известный философ Р. Декарт¹. Применительно к системе социального права эта философская доктрина заключается в признании необходимости более ответственного отношения к понятиям и обозначающим эти понятия словам, их лингвистическим особенностям и преимущественному толкованию. Пренебрежение этим аспектом в юридической и — шире — всей социальной практике приводит не к упрощению решения задач социальной политики, стоящих перед обществом, а к возникновению новых, еще более сложных.

Следует учитывать, что при «конструировании» и последующем использовании правовых понятий в социальной сфере решающее значение имеет именно теория функции, под которой понимается роль или назначение права. Поэтому при появлении нового термина или придании другой трактовки уже существующему понятию ответ

¹ Декарт Р. Избранные произведения. М., 1950. С. 139.

на вопрос о причинах этого действия и его необходимости должен быть приоритетным и не может размываться отвлеченными рассуждениями конъюнктурного характера. В рамках современного права социального обеспечения это правило необходимо применить к попыткам расширения толкования «социального риска», применения в законодательстве и отдельных нормативных правовых актах терминов «социальная поддержка», «социальная услуга» и некоторых других. Причем это касается отдельных формулировок как в действующих законодательных актах, так и в Конституции РФ. К сожалению, слабая увязка применяемых в них понятий между собой обусловлена в том числе и игнорированием упомянутой теории функции.

Классическое понимание функции права имеет вид единства его четырех ипостасей: регулятивной, охранительной, воспитательной и оценочной. Это единство, в свою очередь, представляет собой разумный функциональный баланс, который обеспечивает наиболее эффективное применение соответствующих правовых инструментов. Имеющая основную роль регулятивная функция является позитивным упорядочением общественных отношений и не может подменяться попытками навязывания обществу их новых форм, точно так же, как воспитательная функция направлена на формирование уважения к праву, а не на некие изменения в обществе¹.

Наш анализ показал, что сложившаяся практика построения, интерпретации и имплементации законодательных норм в области социально-трудовых отношений в Российской Федерации не всегда имеет концептуальную целостность, во многом носит произвольный и ситуативный характер, не содержит необходимых взаимосвязей и завершенности, часто не соответствует правовым традициям и господствующим в обществе представлениям о должном и разумном.

Нарушение целостности, концептуального единства и непротиворечивости понятийного аппарата отрасли создает возможность их вольной трактовки органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, что порождает или усиливает уже имеющиеся дисбалансы в системе, а также нередко является пространством привнесения в социальную реальность Российской Федерации противоречащих ее традиционному укладу ценностей и представле-

¹ См.: Радько Т. Н., Толстик В. А. Категория «функции права» в юридической науке // Хропанюк В. Н. Теория государства и права: хрестоматия / под ред. Т. Н. Радько. М., 1998.

ний, некритично воспринятых нами или прямо навязанных нам отдельными международными институтами.

Этот факт имеет прямое влияние как на общую идеологию социальной политики Российского государства, так и на эффективность применяемых им мер социальной защиты. В связи с этим назрела острая необходимость проведения глубокой социально-правовой ревизии действующего законодательства в этой сфере, выявления заложенных в него противоречий на понятийном уровне и приведения действующих правовых норм в соответствие с целями и задачами государственной социальной политики. Такая экспертная работа должна быть проведена на самом высоком уровне с привлечением академической науки. Настоящая глава представляет собой первую, хотя и достаточно актуальную для отечественной системы социального обеспечения попытку такого анализа. Тем не менее полученные результаты имеют важное значение для дальнейшего развития социального страхования в нашей стране.

§ 1. Идеологические истоки социального страхования

Социальное в широком смысле охватывает всю совокупность отношений в социуме (биологических, социальных, культурных) и является первичным по отношению к экономическому. Это следует хотя бы из того факта, что экономическое вне социального невозможно, однако обратное верно. Таким образом, мы вправе утверждать, что экономическая система есть подсистема социального в широком смысле. Это хорошо понимали еще Ксенофонт и Аристотель, однако почему-то совершенно не понимают современные экономисты, особенно сторонники «экономического империализма».

Еще Ксенофонт обратил внимание на связь социального поведения людей (в том числе коллективного) с их экономическими интересами, обеспечиваемыми данным социумом¹. О социальности экономики писал и Аристотель. В частности, в «Никомаховой этике» Аристотель говорит о хозяйствовании как о накоплении богатого опыта для успешного развития всех членов общества². При этом подразумевается не бесконечное накопление материальных богатств, а разумное — необходимое для «хорошей и благополучной жизни и развития общества».

¹ См.: *Ксенофонт*. Воспоминания о Сократе. М., 2018. С. 359—363.

² См.: *Аристотель*. Никомахова этика // Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. Пер. с др.-греч. М., 1983.

Социальная защищенность исходно понималась в трех аспектах:

1) *биологическая защищенность* (пища, кров, воспроизводство, здоровье);

2) *социальная защищенность* (возможность самореализации и приобретения статуса, механизмы защиты достигнутого, пространство для расширения семьи);

3) *экзистенциальная защищенность* (потребность в осмысленности существования в «сегодня» и в «вечности»).

Соответственно, обеспечение социальной защищенности в широком смысле предполагает формирование обществом системы ответов на все три уровня вызовов. В традиционном обществе удовлетворение потребностей первых двух уровней обеспечивалось локальным социумом, третьего — религией, которая была глубоко вплетена в структуру социума на локальном уровне¹.

Социальная защита как системно и институционально оформленная политика является, без всяких сомнений, элементом так называемой западной культуры. Она возникает и осмысливается в этом локусе. Связано это с самой основой христианства, предполагающего человека как индивида, стремящегося к индивидуальному спасению. Именно эта посылка структурировала всю систему социальных отношений с момента распада Римской империи до зарождения капитализма как системного явления в середине XVI в.²

Существует ли некий критерий, позволяющий выделить различные базовые типы систем социальной защиты? Если исходить из обозначенного выше приоритета социального над экономическим, то такой критерий лежит в области определения типа культуры (иногда еще именуемого цивилизационным типом), базирующегося на системе ценностей и представлений об общественном благе, которая может быть определена как этика, но этика в аристотелевом³ смысле этого понятия.

¹ В Западной Европе и других христианских странах территориальная община, как правило, совпадала с религиозной. В странах же Востока, где традиционно была высока роль государства бюрократического типа, а социальный субъект был отличен от поставленного христианством во главу угла индивида, развитие пошло по пути сохранения традиционного для этих регионов общества. При этом религиозную функцию в равной мере несли семья и государство. Характерно, что в сохранившейся до настоящего времени таковые черты восточной ментальности культ предков и традиции часто заменяет религиозное сознание в европейском понимании этого слова.

² Вопрос о моменте зарождения капитализма как системы является в науке спорным, однако в данном случае нам важны тенденции, связанные с формированием религиозных и этических оснований капитализма, а это, вне всяких сомнений, эпоха Реформации.

³ Этика у Аристотеля — практическая «наука» о высшем благе («деятельность души в полноте добродетели»), исследующая благо социума (полиса), часто невер-

Наиболее общим основанием европейской цивилизации (если быть более точными, то значительной части Средиземноморской ойкумены)¹ со времен распада Римской империи становится христианство как широко понимаемая этическая система и неявная основа всех идеологий.

Собственно, идеологии и являются рационализированными с позиции определенного социального класса представлениями о социальных отношениях и этических принципах. Марксизм утверждал, что этика носит классовый характер², однако такое прочтение представляется несколько упрощенным, поскольку базовая ценностная парадигма лежит глубже и охватывает представления большей части общества. И лишь та небольшая часть социума, которую Л. Н. Гумилев называл антисистемой³, а его предшественник О. Кашен — малым народом⁴ (это не столько научные термины, сколько метафоры, однако метафоры продуктивные), является носителем иной, чужеродной основной части социума этики и традиции. Именно в силу этого деятельность этих групп объективно направлена на разрушение базовой традиции, а сами эти группы воспринимаются как враждебные социуму.

Из сказанного следует, что, как это ни парадоксально, детерминантой формирования социальных систем являются именно культурные архетипы, влияющие на социальное устройство, а экономические условия и особенности хозяйственной деятельности (как, например, господство торгового капитализма в Нидерландах, Дании и Англии на этапе генезиса общества модерна) выступают исключительно в качестве лимитирующего фактора.

Отсюда общее и особое во всех типах культур проявляется как род и вид, где две базовые модели — условно, 1) «модель Бевериджа»⁵:

но трактуемое — точнее, осовремениваемое — как благо государства. Следует понимать, что полис принципиально не государство, а открытая община равных. И в этом непонимании — весь разрыв традиции Ренессанса с Античностью. Ренессанс — анти-тезис Античности, обращение всех ее ценностей, в том числе правовых, к своей противоположности.

¹ По меньшей мере до 1453 г. — даты завоевания Константинополя османами.

² См.: *Selsam H. Socialism and Ethic.* N. Y., 1943.

³ См.: *Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли.* М., 2007. С. 647.

⁴ См.: *Кашен О. Малый народ и революция.* М., 2004.

⁵ Условно — потому что эта модель сформировалась и развивалась задолго до появления известного «доклада Бевериджа», в котором он не разработал, а лишь усовершенствовал модель борьбы с бедностью. Вот «модель Бисмарка» — безусловна, поскольку действительно является оригинальной: до принятия иницинированного им законодательства никто не предлагал страховать риск утраты работником его заработка за счет средств работодателя.

борьба с бедностью; 2) «модель Бисмарка»: страхование утраченного заработка в рамках социального партнерства всех классов общества, взятого как целое — являются родовыми, а конкретные их воплощения с учетом особенности генезиса, исторических обстоятельств и специфики организации социума — как видовое разнообразие.

Что же отличает условный «Запад» от остального мира (кстати, на тот момент — на начало XVI в. — часто куда более культурно, социально и технологически развитого). Почему именно там возникают универсальные системы социальной защиты?

Ключом к пониманию проблемы, на наш взгляд, является процесс разрушения *традиции* (и традиционного уклада жизни) в рамках генезиса капитализма, причем капитализма торгового и во многом пиратско-кондотьерского (что в целом характерно для морских торговых держав на всем протяжении истории человечества¹). Не вдаваясь в споры о первопричинах процесса становления капитализма как новой господствующей системы экономических отношений в Европе (и только в Европе), остановимся лишь на его культурных и социальных эпифеноменах.

Переход к капитализму, как хорошо известно, сопровождался сменой ценностных координат: трансформацией единой (католической) христианской традиции в «традиции»/идеологии. Один из вариантов такой трансформации в апологетических работах М. Вебера получил воплощение в концепте «протестантской этики»², хотя на деле протестантская этика как таковая возникла в качестве идеологического обоснования «праведности» накопленных богатств значительно позднее — уже во второй половине XIX в. Но именно протестантская этика стала нравственным обоснованием идеологической позиции одной из сторон социального взаимодействия.

Однако Вебер очень точно указал на точку бифуркации, от которой следует выстраивать анализ расходящихся моделей структурирования социума в целом и систем социальной защиты в частности. С момента, когда М. Лютер прибил свои тезисы (а может, и не прибавал³, это не

¹ Достаточно вспомнить труд Г. Гроция «De Indis» (1604 г.), с которого традиционно начинают отсчет истории международного права, закрепляющий призовое право (т. е. неприкрытое пиратство) как основу международных отношений вне пределов национальных границ.

² См.: Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. / сост., общ. ред. Ю. Н. Давыдова. М., 1990.

³ Данный факт был оспорен екуменическим священником И. Изерло. См.: Iserloh E. Luther zwischen Reform und Reformation. Der Thesenanschlag fand nicht statt. Münster,

имеет значения) к воротам церкви 31 октября 1517 г., отчетливо сформировались две главные ветви новой традиции: кальвинизм и лютеранство и одна отводная веточка лютеранства — теология Мюнцера¹.

XVI в. — это котел, в бурлении которого сформировались все «интеллектуальные блюда» эпохи модерна, начиная с календаря от Рождества Христова и заканчивая всеми социальными доктринами современности, а также бэконовской научной парадигмой, которая трансформировалась в позитивизм, господствующий сегодня повсеместно даже там, где ему совсем не место — в социальных науках (ибо это — области знаний, к которым применяются отдельные научные методы, но не науки в смысле Бэкона и Конта)². Именно здесь начинают формироваться те две с половиной «традиции», которые позднее, уже в конце XVIII в., в классовых столкновениях Великой французской революции трансформируются в идеологию либерализма (кальвинизм) и национализма (лютеранство). А «эсхатология классовой борьбы угнетенных против угнетателей» Мюнцера — в коммунизм³.

Здесь несколько слов о том, почему две с половиной традиции (и идеологии). Вопрос заключается в критерии членения. Если мы говорим о противопоставлении индивида и социума, то и лютеранство и мюнцерианство постулируют примат социума над индивидом. Если же брать универсалии единства, то лютеранство постулирует взаимное «сожительство» разных социальных групп и слоев/классов в социуме на основе единства языка и культуры, тогда как кальвинизм и мюнцерианство антагонистичны на классовых основаниях.

Отсюда синтез либерализма с лютеранством дает нам фашизм и национал-социализм как крайние формы реализации, синтез всеобщности либерализма и коммунизма — интернационализм, а синтез либерализма с универсальностью классового интереса, взятого из коммунизма, — глобализм.

1966, 1968. Роль религиозного фактора в формировании архитектуры систем социальной защиты довольно очевидна и отмечается многими исследователями. См., например: *Kahl S. The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran and Reformed Protestant Traditions Compared // European Journal of Sociology. 2005. Vol. 46. No. 1. P. 91—126; Temple W. Christianity and Social Order. N. Y., 1977.*

¹ См.: *Смирнин М. М. Народная реформация Томаса Мюнцера и Великая крестьянская война. М., 1947. С. 37—75.*

² Поэтому, кстати, к ним неприменимы методы статистической экстраполяции. Но теория сложных сильно неравновесных систем и теория катастроф лежит за пределами позитивизма — это скорее «раскол» в физике, который еще ранее проявился в идеогRAFических науках и идеологических дискурсах типа экономики.

³ См.: *Смирнин М. М. Указ. соч. С. 218—256.*

Кальвинизм, если определить его кратко, есть система взглядов, в которой божественная избранность переопределена и, в основном, неизменна. В рамках социальной доктрины признавалось, что избранность проявляется на Земле в успешности и богатстве как внешних атрибутов. Избранность — судьба, фатум, никакие действия человека не способны изменить судьбу. Проявить свою избранность — вот цель жизни. И формула «каждый за себя — и лишь Бог за всех» — это формула именно кальвинизма¹. Отсюда всего один шаг до идеологии либерализма как мессианства без Бога.

В основе же социальной доктрины лютеранства, исторически первой формы протестантизма, распространившейся преимущественно в собственно германских землях², лежали принципы разделения божественного и земного. Такое разделение само по себе означало отказ от универсализма и допускало организацию локальных сообществ, объединенных единством языка и культуры³. Кроме того, в лютеранстве постулировалось, что индивидуальная деятельность человека может существенно повлиять на его статус и результаты практической деятельности. А это предполагало как свободу воли, так и риск негативного результата. И в этом принципиальное доктринальное отличие лютеранства от кальвинизма с точки зрения нашего анализа в части подхода к формированию системы социальной защиты.

Здесь уместно обратиться к анализу пересечения доктринальной сферы с социальной практикой, которое и порождает известные нам «модели» социальной защиты. Для начала рассмотрим ту модель, которую уместно назвать датско-британской (хотя чаще ее без достаточных на то оснований отождествляют исключительно с Англией).

Необходимо отдавать себе отчет, что англосаксонская (датская) модель исходно отражала:

¹ См.: *Bunner P. Ю.* Влияние Кальвина и кальвинизма на политические учения и движения XVI века. Церковь и государство в Женеве XVI века в эпоху кальвинизма. М., 1894. С. 11; *Niesel W.* The Theology of Calvin. Philadelphia, 1956.

² См.: *Барьбье Ф.* Европа Гутенберга. Книга и изобретение западного модерна (XIII—XVI вв.). М., 2018.

³ Интересно, что ареал наиболее широкого распространения книгопечатания (как и наибольшего числа сожженных ведьм и колдунов) — это преимущественно территория современной единой Германии, а если брать более раннюю историю субконтинента — Священной Римской империи германской нации. В связи с этим обоснованно предположить, что выбор лютеранства в качестве господствующей системы верований был не в последнюю очередь обусловлен стремлением населения этих территорий к консолидации германских земель в рамках единой общности.

- глубокий и устойчивый расизм британского общества, крайнее презрение к социальным низам¹;
- абсолютизацию разного рода иерархий²;
- кальвинистские установки на то, что бедность есть следствие нерадивости, а богатство — избранности³.

Социально-культурной доминантой британской жизни на всем ее протяжении являлось абсолютное противостояние правящего класса социальным низам, которые в силу длительного характера этого противостояния и полной зависимости низов от доступа к земле, воде и лесам, принадлежавшим со времен Нормандского завоевания знати, не имели иного выхода, кроме подчинения и признания этого факта абсолютного господства.

Генезис правящего класса Англии (а позднее и всей Великобритании) построен на завоевании, уничтожении и ограблении автохтонного населения. Со времен Нормандского завоевания в 1066 г. элита Англии формировалась из пришлых элементов, часто не только культурно, но и языково не связанных с автохтонным населением⁴. Основой господства становился захват и присвоение земель. Отсюда вся земельная аристократия Англии (сегодня всеми землями там владеют около 200 семей) — потомки захватчиков⁵.

И хотя в результате Войны Алой и Белой розы (ставшей послесловием к Столетней войне) значительная часть старой знати была уничтожена⁶, а ее ряды пополнены за счет джентри — богатого, но не родовитого слоя, противостояние никуда не исчезло, скорее усилилось за счет объединения старой «аристократии» с «богатством» против ни-

¹ См.: *Саркисянц М.* Английские корни немецкого фашизма: от британской к австро-баварской «расе господ»: Курс лекций, прочитанных в Гейдельбергском университете / пер. с нем. *М. Ю. Некрасова.* СПб., 2003.

² См.: *Savage M.* Social Class in the 21st Century. L., 2015; *Cannadine D.* Introduction // The Rise and Fall of Class in Britain. Columbia University Press, 1999; *Goldthorpe J. H., Lockwood D.* Affluence and the British Class Structure // Sociological Review. 1963. No. 11 (2). P. 133—163.

³ См.: *Кальвин Ж.* Наставление в христианской вере: в 3 т. М., 1998. Т. 2. С. 375; *Трунов А. А.* Реформатское учение Жана Кальвина — теологическая основа пуританизма // Актуальные вопросы современной науки. 2009. № 7-1; *Klein W. W.* The New Chosen People: A Corporate View of Election. Eugene, Oregon, 1990. P. 102—103.

⁴ Во всяком случае династия Плантагенетов была «французской» (нормандской) не только по происхождению, но и по языку.

⁵ См.: *Грин Дж. Р.* История Англии и английского народа. М., 2018.

⁶ См.: *Фавье Ж.* Столетняя война. СПб., 2017. С. 5.

зов, чему немало способствовала уже упоминавшаяся выше доктрина «избранности» кальвинизма.

Имевшие место тенденции в значительной мере усилились в начале Нового времени, в XVI в., когда в результате поражения и утраты традиционных источников доходов элита переориентировалась на новые формы хозяйствования, потребовавшие присвоения общинных земель. Следует отметить, что земли в Англии, как и в Дании и Голландии (в Голландии — по крайней мере до 1500 г.¹), вопреки расхожему мнению до начала периода огораживания не находились в частной собственности, а являлись объектом сложной системы пересекающихся прав, сервитутов и т. д., что обеспечивало баланс интересов общин и отдельных хозяйствующих субъектов².

Английская элита, чувствуя свое культурное и расовое отличие от автохтонного населения, на всех этапах демонстрировала высокий уровень консолидации, осознания своего особого интереса и готовности идти на индивидуальные жертвы в интересах класса в целом. Центральная власть в этих условиях естественным образом ориентировалась на защиту имущих от недовольства сгоняемых с земли и разоряющихся масс.

Отсюда вся совокупность законодательства против бродяг, начало которому положил статут 1495 г. короля Генриха VII, ему «наследовали» статуты 1536 и 1547 гг. и принятый в 1576 г. Закон об организации работных домов для нищих. А уже парламентский «Акт о наказаниях бродяг и упорных нищих» от 1597 г. дал окончательную формулировку закона против бродяжничества, который действовал в таком виде до 1813 г.³ Положение обитателей работных домов во многом напоминало положение заключенных, о чем писали множество авторов и сами обитатели в своих воспоминаниях⁴. Кстати, именно в тот период елизаветинским законом от 1563 г. было положено начало принудительному взысканию пожертвований на содержание бедняков в приходах, т. е. сформулирована практика фактически налогового финансирования (пусть и на уровне местных налогов), ставшая

¹ См.: Израэль Д. И. Голландская республика. Ее подъем, величие и падение. 1477—1806. М., 2018. Т. 1: 1477—1650.

² См.: Кембриджская история капитализма. М., 2021. Т. 1: Подъем капитализма: от древних истоков до 1848 года. С. 423—477.

³ Последний работный дом в Великобритании был закрыт уже в 1948 г. в результате реформы системы социального страхования.

⁴ См.: The Workhouse. The Story of an Institution. URL: <https://www.workhouses.org.uk/timeline> (дата обращения: 04.02.2024).

впоследствии родовым признаком «датско-британской» модели социальной защиты.

Наложение одной из перечисленных выше доктринальных традиций — кальвинистской — на особенности социальной истории Англии и Атлантического побережья западной части субконтинента Европа (Королевство Нидерланды, Дания, Нормандия) привело к возникновению англосаксонской (датской) модели социальной защиты, основанной на идее «борьбы с бедностью» и получившей (заметим, необоснованно) уже в более поздние времена название «модель Бевериджа».

Хотя в окончательном виде данная доктрина в форме «Вестминстерского исповедания» была принята лишь в 1648 (Англия) — 1649 (Шотландия) гг., ее отчетливое проникновение в элиту Англии наблюдается сразу после принятия «Гельветского исповедания» в 1536 г. И в британском дискурсе конституируется доктрина предопределенности бедности и неизменности социального статуса в рамках жестко иерархического общества (см. п. 10.1—10.4 Вестминстерского исповедания)¹.

Из этого понимания детерминированности и в противовес английской же, но ранней традиции политической экономии с ее пониманием классов и присущих им источников извлечения ренты, уже в XIX в. формируется основанная на универсальной логике индивидуализма неоклассическая экономическая теория Маршалла — Вальраса — Парето, в центре которой помещаются абсолютно автономные и нигде не встречавшиеся в природе «homo economicus», стремящиеся к максимизации денежной (sic!) выгоды. Ограниченность этого подхода понимали и открыто признавали даже его сторонники, такие как Дж. С. Милль, например, но — *Noblesse oblige!* — эта теория была призвана исполнять чисто утилитарную функцию: противостоять марксизму как логическому развитию классической политической экономии в ее альтернативном понимании в рамках традиции Лютера (немецкая историческая школа) и Мюнцера (марксизм и иные социалистические доктрины XIX в.).

Вся теория неоклассики построена вокруг концепции равновесного рынка, в основе которой лежит равновесие спроса и предложения, формирующееся стихийно (допущение, которое с очевидностью не соответствует действительности хотя бы в силу культурных, в том числе религиозных, климатических и иных детерминант), как и по

¹ The Humble Advice of the Assembly of Divines (1647). Westminster Assembly. URL: https://en.wikisource.org/wiki/The_Humble_Advice_of_the_Assembly_of_Divines (дата обращения: 04.02.2024).

множеству иных обстоятельств, таких как мода, навязанное потребление и т. п., одно только перечисление которых займет не один десяток страниц.

Именно в рамках логики неоклассики средства на социальную защиту есть форма искажения идеальных пропорций спроса и предложения, формирующихся стихийно в результате не обладающих признаками взаимной обусловленности действий рыночных агентов, оперирующих в условиях неопределенности, в силу чего к анализу их совместного поведения применимы статистические методы, а любые процессы являются линейными и в силу этого обратимыми¹.

Кстати, вполне возможно, что именно этот же британский детерминизм нашел отражение и в позитивистской научной парадигме О. Конта, где риск наступления события завтра есть продолжение тенденции, существовавшей вчера и продолжающейся сегодня. Все современные экономические модели, основанные на неоклассической теории, имеют статистическую природу и построены на позитивистской парадигме линейного развития и прямой экстраполяции существующих тенденций в неопределенно далекое будущее².

Как видим, логика рынка неизбежно приводит к идее налога как источника осуществления социальной защиты, единственным основанием которой, оправдывающим введение такого искажения с идеологических и культурных позиций, является борьба с бедностью и обеспечение приемлемого уровня социального конфликта, не угрожающего своим существованием имущему классу. Что до риска, то в условиях предопределенности, характерной для кальвинистской традиции, риска не существует, кроме риска оказаться в еще худшем положении. Изменение социального статуса представляется не как риск, а как закономерное следствие «неизбранности». Отсюда столь презрительно-покровительственное отношение в англосаксонской традиции к бедным, о которых должны заботиться христианская благотворительность и волонтеры. Таким образом, либеральная концепция неизбежно порождает модель социальной защиты, основанную на идее борьбы с бедностью и финансируемую из общих налогов.

¹ Огромное количество допущений, необходимых для введения модели «идеального рынка», каждое из которых не просто оспоримо, но и с очевидностью противоречит опыту, свидетельствует об искусственности такого построения.

² Последнее также относится и к демографическим моделям, на основе которых строятся актуарные расчеты, обосновывающие политику в сфере социальной защиты, прежде всего в области пенсионного обеспечения.

Принципиально иную модель демонстрирует Германия¹. Иная социально-культурная традиция, в значительной мере выработанная как особенностями исторического развития аморфной и очень рыхлой конфедерации — Священной Римской империи германской нации (*Sacrum Imperium Romanum Nationis Germanicae*), так и разнообразием социально-культурных моделей, сосуществовавшим в ее культурном пространстве в силу соседства городов Ганзейского союза (центров торгового капитализма), горнодобывающих мануфактур и артелей, и преобладающего на 90%, но грамотного в своей массе (что подтверждается широким распространением книгопечатания, которое не могло бы появиться без соответствующего «социального заказа») крестьянства, породила иной подход к достижению социального мира².

Процесс формирования немецкого национального самосознания был осложнен рядом факторов:

- 1) отсутствием «естественных» географических границ;
- 2) раздробленностью на экономически не связанные территории (княжества);
- 3) несовпадением границ немецкого языкового пространства с государственными границами;
- 4) отсутствием на протяжении долгого времени единой столицы;
- 5) конфессиональным разделением земель на преимущественно католический Юг и протестантский Север.

Кроме того, географически германские народы оказывались в центре международных военно-политических столкновений, препятствовавших объединению и экономическому развитию немецких территорий на базе создания государства-нации.

Следует учитывать, что в период раздельного существования немецкого этноса до возникновения единого государства немецкая национальная идея формировалась параллельно (но практически не пересекаясь) в сознании народа и на уровне интеллектуальной элиты³, хотя существовала и интегрирующая составляющая этих процессов.

¹ Собственно, мы вправе утверждать, что эти два национальных подхода отразили различия либеральных и социал-демократических взглядов на урегулирование социальных противоречий в обществе, поскольку если Англию с полным правом можно считать родиной либеральной идеи, то Германию — колыбелью социал-демократии.

² См.: История Германии: учеб. пособие: в 3 т. / под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю. В. Галлактионова. М., 2008. Т. 1.

³ См.: Рогожин А. А. Проблема генезиса немецкого национального самосознания в контексте международных отношений: история и современность // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. 2011. № 1 (19). С. 98—103.

Так, многие важнейшие содержательные основы немецкой национальной идеи — превосходство немецкого языка, древнегерманский и имперский мифы — были заложены еще в эпоху гуманизма и барокко. Немецкие гуманисты XV—XVI вв., опасаясь культурной ассимиляции с другими народами, возвеличивали моральные качества своей нации, идеализируя образ древних германцев¹.

Помимо церковных текстов в Германии широко печатали тексты итальянских гуманистов. И хотя вопрос о роли гуманизма в происхождении Реформации в Германии до сих пор вызывает споры, но его роль в формировании языкового и культурного единства применительно к Германии нельзя преуменьшать. Обратившись к поиску исторических корней, публикуя значительную часть произведений на немецком языке, гуманисты сыграли заметную роль в формировании мифа о немецком единстве² и, следовательно, в складывании немецкой нации.

Однако не стоит преувеличивать роль культурных аспектов в вопросах консолидации и модернизации в Германии XVI—XVII и последующих веков. Только формирующийся новый уклад жизни сталкивался здесь с отсутствием институционального оформления на уровне государства. Если централизованные государства в Англии и Франции стимулировали развитие производства и защищали свои рынки, проводя политику меркантилизма, то в германских землях такие политические механизмы, как и единый национальный рынок, просто отсутствовали. Таким образом, отсутствие единого государственного механизма было одним из решающих факторов, предопределивших специфику германской модернизации, ее замедленный характер.

Более того, события XVII в. эту ситуацию существенно усугубили. Завершение Тридцатилетней войны и оформление Вестфальской системы в 1648 г., ставшие политической доминантой раннего Нового времени для германских земель, обусловили в силу раздробления единого экономического пространства наступление фазы нисходящего развития экономики германских городов, многие из которых вынуждены были подчиниться крупным землевладельцам; «переиздание» крепостничества с одновременным формированием крупных ла-

¹ См.: *Фридрих Великий*. АнтиМакиавелли // Книга государя: Антология политической мысли. СПб., 2004.

² Общеизвестно, что диалекты немецкого языка в различных землях существенно отличаются даже в настоящее время, а литературный вариант немецкого языка является искусственным культурным феноменом, основанным на группе восточносредне-немецких диалектов (нем. Ostmitteldeutsch). См.: *Keller R. E. Die Deutsche Sprache und ihre historische Entwicklung*. Hamburg, 1986.

тифундий вело к массовому обезземеливанию крестьян и превращению их в сельский пролетариат, так как города не способны были поглотить эту массу рабочих рук.

Кроме того, в силу территориальных потерь нарушились торговые связи и начала деградировать связанная с торговлей промышленность — сферы хозяйствования, которые ранее обеспечивали относительное благосостояние населения германских земель. В составе Ганзейского союза остались лишь Бремен, Гамбург и Любек, остальные лишились независимости и выхода к Балтике. Не вдаваясь в тонкости социально-экономической истории Германии периода с 1500 до 1850 г., заметим, что ее раздробление на сверхмалые княжества¹ создавало почву:

с одной стороны, для классовой консолидации беднеющих низов, подвергавшихся сверхэксплуатации местными князьками (что вылилось в массовые восстания низов и трансформации доктрины «наивного религиозного коммунизма» Мюнцера в более зрелые формы)²;

с другой стороны, для формирования социальной базы движения, ориентированного на национальное единение на основе единства «веры, крови и почвы»³.

Очевидно, что в столь сложных условиях обеспечение консолидации разрозненных земель можно было обеспечить не столько силой, сколько созданием благоденствия и единства. И такое понимание постепенно формировалось у отдельных представителей германской элиты, на протяжении нескольких столетий сталкивавшейся не только с внешним давлением со стороны Франции, Испании и Британии, но и с ожесточенными внутренними конфликтами в виде крестьянских восстаний и даже войн. Это подтверждает высказывание Фридриха II Великого (1712—1786), писавшего, что «народ, пребывающий в довольстве, никак не может помыслить о возмущении; блаженствующие больше страшатся лишиться такого государя, который является

¹ В среднем одно княжество занимало территорию 20—25 кв. км. Например, в саксонских землях насчитывалось около 20 независимых княжеств, а в Вестфалии — 52 государства.

² Именно эти факторы предопределили к моменту объединения Германии в середине XIX в. ту остроту классового конфликта и ту форму его разрешения, которую предложили правящие слои под руководством Бисмарка.

³ Именно после 1648 г. начинается формирование современного немецкого языка, родоначальником которого считают М. Лютера (хотя это скорее традиция, чем исторический факт), а в рамках различных социальных групп возникает общность понимания необходимости объединения немецких земель.

их благодетелем»¹. Он же отмечал, что в вопросах сохранения территориальной целостности не может быть универсальных решений и многое зависит от факторов культуры, экономической ситуации, национальных традиций².

Однако все перечисленное было лишь предпосылками, необходимыми, но не достаточными для выработки «консенсусной» модели социальной защиты. Решающей стала политическая необходимость, остро проявившаяся к середине XIX в.

Объединение Германии «железом и кровью» в условиях противостояния с Англией и Францией на континенте и нарастающего социального конфликта внутри страны на фоне промышленной революции, когда в отличие от стран-оппонентов у Германии не было возможности подкупать социальные низы за счет эксплуатации колоний, — все это вынудило элиты искать иные формы «снятия» конфликта. И тут на помощь логике лютеранской общинности пришла логика особой миссии германской нации в части распространения культуры и защиты свободы (И. Г. Гердер) или всемирно-исторической миссии нравственного совершенствования (И. Г. Фихте)³.

Таким образом, потребность в объединении земель и противостоянии континентальным конкурентам и — особенно — Британской империи; наличие острого социального конфликта, опосредованного уже теорией классовой борьбы и политическими организациями низов; культурная традиция единства и взаимной помощи в рамках общины, изначально характерная для лютеранства, опосредованная публицистами и такими философами, как Фихте и Кант с его категорическим императивом, при всей противоречивости и разнонаправленности политических и экономических процессов в германских землях в XIX столетии в итоге совместно породили логику трипартизма и социального партнерства.

В результате именно Германия в середине XIX в. взяла на вооружение популярную в тот период концепцию «солидарности», сделав особый акцент на *межклассовой солидарности в рамках единой нации* как ответе на внешние и внутренние вызовы. А существующее соотношение политических и экономических сил позволило центральной власти в лице О. фон Бисмарка в кооперации с юнкерством принудить промышленность (в ее же долгосрочных интересах) заключить соци-

¹ Фридрих Великий. Указ. соч. С. 296.

² Там же. С. 303.

³ Национальная идея в Западной Европе в Новое время: Очерки истории / отв. ред. В. С. Бондарчук. М., 2005. С. 404—411.

альный контракт с наемными работниками в форме всеобщего социального страхования под патронатом государства.

Характерно, что Германия — конструкция чисто политическая, построенная на единстве языка и тотальной бюрократизации всех сфер жизни. Однако представляется, что без этого невозможно было бы обеспечить приемлемую эффективность функционирования системы публичных (но не государственных) институтов социальной защиты в условиях страны, где до настоящего времени сохраняется множество диалектов, часто непонятных жителям иных федеральных земель.

В экономике и праве описанному выше социокультурному дискурсу соответствовала «Историческая школа» (старая и новая, представителями которой были Ф. Лист, Г. фон Шмоллер, К. Бюхер, А. Вагнер, Г. Ф. Кнапп, а также В. Зомбарт, К. Полаanyi и уже упоминавшийся М. Вебер). Характерной чертой упомянутой школы было мышление в терминах народно-хозяйственных комплексов. По сути, немецкая «Историческая школа» была школой политико-экономической и продолжала традиции классической английской политэкономии, с которой сама Великобритания к тому времени уже «порвала».

Представители данной школы рассматривали расходы на социальное страхование как сферу общей ответственности, в рамках которой работодатель и работник жертвуют часть своего «факторного» дохода (т. е. прибыли и заработной платы соответственно) для обеспечения доходов на случай утраты работником способности самому получать его в силу инвалидности или дряхлости. Государство в этой схеме обеспечивало справедливость действий сторон и дополнительное финансирование там, где и когда это становилось необходимым, т. е. выполняло балансирующую функцию.

В этой логике роль работодателя в системе определялась тем, что он изначально признавался ответственным за утрату работником трудоспособности в силу эксплуатации способности последнего к труду в своих интересах. Уже позднее, в середине XX в., когда пенсия стала некоторым универсальным инструментом обеспечения в старости, а сам факт утраты трудоспособности в определенном возрасте стал презюмироваться, а не устанавливаться в каждом конкретном случае, как это было во времена Бисмарка, большинство форм социального страхования стали восприниматься обществом как эвфемизм справедливого возмещения работнику со стороны предпринимателя за использование его силы и здоровья в трудоспособный период, т. е. как элемент справедливого вознаграждения за труд, что нашло выражение

в «Плане Шрайбера»¹, ставшего концептуальной основой реформ Аде-науэра в начале 50-х гг. XX в.

Таким образом, в рамках становления современных субстантивных по охвату доли населения и значимости для социально-экономических процессов систем социальной защиты (и социального страхования как существенной, если не преобладающей их части) мы имеем два базовых подхода, в основном оформившихся в процессе промышленной революции и ускоренной урбанизации последней трети XIX в.

С одной стороны, **англосаксонская (датская) модель** — «исповедующая капитализм» (не как общественно-экономическую формацию, а как кальвинистскую концепцию), вывернутая наизнанку система отношений, в которой постулируется: а) *примат интереса индивида* над интересами сообщества и б) *примат прибыли как меры избранности/успеха* и цели земной жизни. Такой «капитализм» был невозможен без христианства, постулирующего индивидуальное спасение, и аароновой традиции преклонения перед материальным² («золотым тельцом»). В научном дискурсе этот подход обычно именуется **«модель Бевериджа»** (хотя это совершенно неправильно), ей имманентна система защиты от бедности (борьбы с бедностью). Носит обеспечительный характер (т. е. средства к существованию предоставляются на безвозмездной основе по усмотрению «дающего», что допускает процедуру проверки нуждаемости как обоснования потребности в получении помощи).

С другой стороны, подход с акцентом на примат общности (народа) и гармоническое социальное развитие («Царствие Божие»). Он породил континентальную традицию, распавшуюся на две ветви — лютеранскую (*Blut und Boden* (нем.) — кровь и почва) и мюнцерианскую (*égalité, fraternité* (фр. — равенство, братство), но без *liberté* (свобода), которая шла больше от франко-британского индивидуализма).

Эта **двуединая «германская линия»** в научном дискурсе обычно именуется **«модель Бисмарка»**, ей имманентно социальное страхование как основная форма организации социальной защиты. Этот дискурс социал-демократов первой половины XX в. и практиков в СССР того же периода носит условно-возмездный характер.

В дальнейшем под *социальным страхованием* в его современном смысле мы будем понимать только систему, выстроенную на логике восполнения утраченного заработка в связи с прекращением трудо-

¹ См.: Schreiber W. Op. cit.

² См.: Исх. 32:4-6.

вых отношений по независящим от работника причинам, финансирование которого осуществляется работодателем как выгодоприобретателем от эксплуатации труда, либо работодателем и работником совместно.

Особый случай представляет собой **«советская модель»** социальной защиты, являющаяся инверсией как англосаксонской (датской), так и германской концептуальности. При этом следует иметь в виду, что в случае с опытом СССР мы имеем дело не с чем-то застывшим во времени, а со случаем постепенной трансформации содержания системы социальной защиты по мере развития советской экономики и изменения социальной структуры общества на протяжении всех 75 лет его истории при внешней неизменности ее формы.

Возникнув исторически из немецкой системы социального страхования, она со временем приобрела уникальные черты, что позволяет говорить о советской системе социальной защиты как об отдельной модели. На генетическую связь российской, а позднее и советской системы на начальном периоде (до 1938 г.) с моделью Бисмарка указывают все без исключения исследователи. Обусловлена эта связь была как технологическими, так и научно-техническими и культурными связями. Значительная часть инженерно-технической и научной школы России формировалась германскими университетами¹ и в тесном научном сотрудничестве с ними. Оттуда перенимались стандарты, процедуры, Германия же и служила источником привлечения квалифицированных инженерно-технических и управленческих кадров, которых было явно недостаточно для ускоренного развития промышленности Российской империи. И это не учитывая тесной связи российской промышленности с германскими капиталами² и технологиями, дававшей основания говорить о «германском засилье» в экономике накануне Первой мировой войны³.

¹ См.: Гергилов Р. Е. Русская интеллигенция и немецкие университеты на рубеже веков // Санкт-Петербургское философское общество. Вып. 23. СПб., 2002. С. 431—439; Васина И. И. Научное и образовательное сотрудничество уральского региона России и Германии (1900—1914 гг.) // Вестник ВЭГУ. 2012. № 1 (57). С. 157—160.

² См.: Мисько О. Н. Иностранные инвестиции и «германское засилье» в экономике России начала XX столетия: причины, борьба и последствия // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Экономика. 2015. № 3. С. 81—113; Щербаков И. В. Германские инвестиции и предприниматели в промышленности Юга России (70-е гг. XIX в. — 1914 г.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ростов н/Д., 2002.

³ См.: Наука, техника и общество России и Германии во время Первой мировой войны / под ред. Э. И. Колчинского, Д. Байрау, Ю. А. Лайус. СПб., 2007.

Очевидно, что такая тесная зависимость не могла не оказывать влияния и на направленность усилий по внедрению социальных технологий. При этом социал-демократы, в том числе будущие создатели советской системы, довольно поздно обратили внимание на данную проблематику.

Еще в проектах программ социал-демократической партии 1895—1896 гг. и 1899 г., подготовленных В. И. Лениным, о социальном страховании рабочих не упоминалось. Была лишь выдвинута идея о возложении на владельцев предприятий профессионального риска за несчастные случаи с рабочими¹. И только в предложенном II съезду РСДРП (1903 г.) проекте программы появилось требование «выдачи государственной пенсии престарелым рабочим»². Однако «краткость и путаный характер прений, предшествовавших принятию этого пункта, не свидетельствовали о большом интересе съезда к данному вопросу»³. На съезде это требование было пересмотрено и заменено требованием «государственного страхования рабочих на случай старости и полной или частичной потери способности к труду за счет специального фонда, составленного путем особого налога на капиталистов»⁴.

Сколько-нибудь значимый интерес социал-демократов к социальному страхованию стал проявляться лишь в период разработки и принятия законопроектов о страховании рабочих (1904—1912 гг.). Однако и тогда *«идеологи и вожжи рабочего движения не сразу уловили пропагандистский потенциал социального страхования и не принимали участия в активно проходивших общественных обсуждениях и правительственных совещаниях, на которых рассматривались вопросы о страховании рабочих»*⁵. На V Общероссийской конференции 1908—1909 гг. думской социал-демократической фракции было предложено «в интересах выполнения агитационно-пропагандистских задач» внести в Думу проекты страхования рабочих, но при этом не становиться *«на путь так называемого положительного законодательства»* и *«погони за мелкими мнимыми реформами»*⁶.

¹ См.: Шварц С. М. Социальное страхование в России в 1917—1919 годах. Нью-Йорк, 1968. С. 12.

² Там же. С. 13.

³ Там же. С. 13—14.

⁴ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898—1953. 7-е изд. Ч. I. 1898—1925. М., 1953. С. 41.

⁵ Шварц С. М. Указ. соч. С. 18.

⁶ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях... С 199.

Изначально большевики характеризовали законы о страховании рабочих как «новое, в тысячу раз худшее крепостное право»¹. Однако позднее, ориентируясь в первую очередь на потребности революционной пропаганды, скорректировали свою позицию².

Известная «Программа Семашко», которую ассоциируют — совершенно незаслуженно, на наш взгляд, — с советской системой социального страхования, носила технический характер и сосредоточивалась на вопросах социал-демократической агитации через разрешение вопросов участия рабочих в управлении формирующейся системой социального страхования Российской империи³. Августовское совещание ЦК РСДРП 1913 г. предлагало рассматривать больничные кассы как организации для ведения большевиками политической борьбы, а в уполномоченные больничных касс предлагалось проводить исключительно сторонников партии⁴.

А разработанный при участии Н. А. Скрыпника, В. И. Ленина и Г. Е. Зиновьева и внесенный в Думу в начале 1914 г. проект закона о социальном страховании носил, по утверждению С. М. Шварца, *«ярко выраженный изуродованно синдикалистский, фантастически антигосударственный характер»*⁵, т. е. являл собой образчик «законодательного саботажа» вопроса в интересах достижения пропагандистского эффекта.

Февральская революция существенно скорректировала повестку в сторону большей демократизации действующего законодательства России о социальном страховании и обеспечения его универсальности⁶. В частности, в апреле 1917 г. Всероссийское совещание представителей Советов Рабочих и Солдатских депутатов (но отнюдь не большевики и не Временное правительство) принимает резолюцию № 13 «О социальном страховании», в которой излагалось следующее: «Признавая одной из основных задач социальной реформы распространение страхования на все виды наемного труда, коренную реорганизацию нашего страхования на случай болезни и от несчастных случаев и страхования на случай безработицы, Совещание требует в первую очередь внесения в действующие страховые законы декретом Времен-

¹ Шварц С. М. Указ. соч. С. 20.

² См.: Морозов А. В. Социальное страхование в теории и практике большевизма // Наука. Мысль. 2017. № 1-2. С. 36—39.

³ Конференции РСДРП 1912 года. Документы и материалы. М., 2008. С. 416—417.

⁴ Там же. С. 314.

⁵ Шварц С. М. Указ. соч. С. 68.

⁶ Там же. С. 45.

ного Правительства таких изменений, которые немедленно устраняют ряд остро чувствуемых недостатков действующих законов.

Изменения эти следующие:

1) предоставление больничным кассам права объединяться в общие кассы и без согласия владельцев предприятий;

2) предоставление больничным кассам права брать в свое ведение дело врачебной помощи рабочим и без согласия владельцев предприятий, и без разрешения страховых присутствий;

3) реорганизация управления больничных касс на началах полного самоуправления участников касс;

4) распространение страхования на все виды наемного труда, в отношении которых это технически возможно при нынешней организации страхования рабочих;

5) распространение страхования рабочих на все местности России;

6) переложение на страховые товарищества расходов по оказанию помощи увечным в течение первых 13 недель после несчастных случаев;

7) реорганизация страховых товариществ на началах равного представительства рабочих и предпринимателей;

8) демократизация страховых присутствий и совета. Совещание признает необходимым созыв Всероссийского страхового съезда для разработки плана полного осуществления всестороннего социального страхования»¹.

Целый ряд положений процитированной резолюции был включен образованным Временным правительством Министерством труда в проекты законов, принятые 25 июля 1917 г. и существенно скорректировавшие нормы страховых законов 1912 г. По оценке Н. А. Вигдорчика, «страховая реформа Временного правительства во всякое другое время, если было бы дано ей осуществиться, была бы крупной и смелой. Но октябрьский переворот, сместивший русскую жизнь в совершенно новое русло, отнял у реформы почву под ногами и свел к минимуму ее историческое значение»².

С этим утверждением нельзя не согласиться, как и с тем фактом, что произошедшие тектонические социальные перемены Октября 1917 г. вообще «отменили» весь ранее существовавший дискурс, переведя проблему социальной защиты в совершенно иную плоскость.

¹ Заметим, что многие из этих требований, реализованных впоследствии в советской практике, сегодня вновь стали актуальными, особенно в части так называемого «обязательного медицинского страхования».

² Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Страхование на случай болезни в России. Пг., 1922. С. 129.

Поскольку мы разбираем идеологические основания походов к социальному страхованию в различных моделях и на различных этапах функционирования социумов, то следует остановиться именно на этом аспекте становления советской системы.

Вопреки сложившимся в советское время весьма идеологизированным представлениям формирование ранней советской модели не было развитием «ленинской страховой программы», о которой большевики забыли сразу после совершения Октябрьской социалистической революции 1917 г. На начальном этапе создания Советского государства, особенно в условиях Гражданской войны и разрухи, речь просто не могла идти о чем-то ином, кроме как о всемерном расширении ранее существовавшей системы социальных гарантий, предоставляемых в рамках социального страхования, и распространении ее на всех представителей трудящихся, под которыми, однако, понимались в основном рабочие и служащие¹, но никак не большинство населения страны, которое составляло сельское население. Это и не удивительно, поскольку сами кризисные условия функционирования народного хозяйства, а также господствовавшие классовые представления препятствовали иной постановке вопроса.

Обусловлено это было тем, что социальная и производственная структура не только повторяла таковую, характерную для дореволюционных времен, но и некоторым образом упростилась в результате всех потрясений 1917—1921 гг. Требовался восстановительный период и коренные социально-экономические сдвиги, чтобы обеспечить изменение подходов к постановке задач в области социального обеспечения населения страны.

Таким образом, в первой половине 20-х гг. XX в. социальная политика продолжала двигаться в логике дореволюционных подходов, несколько скорректированных с учетом идеологических принципов тех сил, которые оказались у власти.

К таковым относились: 1) отчетливо классовый подход к организации и финансированию социального страхования, возложение всех расходов по страхованию исключительно на работодателя², 2) централизация, 3) самоуправление со стороны застрахованных (без участия страхователя), 4) распространение системы на всех лиц наемного труда³.

¹ Подробнее см.: *Астрахан Е. И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим (1917—1970 гг.). М., 1971. С. 12—22.

² Государство также рассматривалось именно как работодатель.

³ Правда, при некотором поражении в правах дореволюционных чиновников, продолжавших свою работу в государственных органах и организациях. См.: *Астра-*

Видный теоретик права того периода И. Л. Баевский так описывал сложившуюся в тот период систему: «Все расходы по социальному страхованию полностью возложены на работодателя, безразлично от того, является ли работодателем частное лицо, иностранное учреждение или само Советское государство. Трудящийся освобожден у нас от всяких взносов, даже самых незначительных, на социальное страхование. Наше социальное страхование управляется выборными органами самих застрахованных трудящихся. Все комитеты страховых касс избираются на конференциях представителей, избираемых непосредственно на общих собраниях рабочих и служащих. Работодатель, даже и государство, лишены права направлять в комитеты страховых касс своих представителей. Все виды социального страхования у нас объединены в одном органе — в страховой кассе...»¹.

При этом сохранялись многие черты ранее существовавшей системы, в том числе назначение пенсии исключительно по инвалидности по результатам медицинского освидетельствования, а не по презумпции массовой утраты трудоспособности при достижении определенного возраста (то, что мы сегодня определяем как «пенсия по старости»), хотя сам возраст освидетельствования в 1918 г. был впервые снижен до 60 лет².

Однако творческий подъем, характерный для всех сфер послереволюционной жизни, захватывал и сферу социальной защиты. Этому способствовало накопление изменений в социальной структуре общества, которое находило отражение и в организации социального страхования. Уже к концу 1920-х гг. начинает вставать вопрос о пересмотре базовых принципов организации социальной защиты. В это время В. Н. Дурденевский писал, что в рамках социалистического переустройства общества³ социальное страхование по мере исключения работников из числа страхователей начинает приобретать сходство с обеспечением, а «с переходом в руки государства станет социальным обеспечением» окончательно⁴.

хан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим (1917—1970 гг.). С. 12—13.

¹ Баевский И. Л. Практика социального страхования в СССР (фрагмент) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11. С. 20.

² См.: Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим (1917—1970 гг.). С. 24.

³ Заметим, что здесь квалифицирующим признаком социального страхования является, по сути, уплата страховой премии самим застрахованным.

⁴ Дурденевский В. Н. Лекции по праву социальной культуры. М.; Л., 1929. С. 110.

О необходимости отказа от социального страхования как буржуазного пережитка и перехода к социальному обеспечению говорил и нарком социального обеспечения РСФСР А. Н. Винокуров. По его мнению, соотношение участия самого застрахованного с правом на приобретение возмещения по социальному страхованию необходимо было заменить принципом обеспечения всех нетрудоспособных и лишенных средств к существованию, исходя из принципа «обеспечение по потребностям»¹.

Но потребовались индустриализация и коллективизация, которым сопутствовало изменение социальной структуры общества и его экономической организации, чтобы возникла сама возможность перейти к рассмотрению вопроса о социальном обеспечении граждан Советского Союза в рамках нестраховой модели. Именно период середины 1930-х гг. можно считать, на наш взгляд, временем зарождения собственно «советской модели» социального обеспечения, когда в зародыше сформировались все ее базовые концептуальные основания, восходящие к идее К. Маркса об «общественных фондах потребления» при коммунизме как основе распределительных отношений².

Передача в 1933 г. функций Наркомтруда профсоюзам в процессе слияния наркомата с ВЦСПС (Всесоюзным центральным советом профсоюзов) ознаменовала поворот не только в организации социального страхования, но и в изменении самой природы данного института, а также лежащей в его основе концептуальности. Верх окончательно берут представления о необходимости перехода к обеспечению проведения социальной политики преимущественно через общественные фонды потребления. Страховые принципы сохраняются в той или иной форме в рамках кооперативных и иных негосударственных форм хозяйствования, а также по отдельным видам страхования, преимущественно малозатратным.

Ключевой точкой трансформации системы социального страхования в СССР следует, на наш взгляд, считать 1937 г., когда была осуществлена глубокая организационно-финансовая реформа системы социального страхования³. Именно с этого момента следует говорить

¹ См.: Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). М., 1921. С. 7—8; 16. Подробнее о дискуссиях периода 20-х гг. см.: Лушикова М. В., Лушиников А. М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд. М., 2009. Гл. 7: Советская теория права социального обеспечения. С. 222—227.

² См.: Маркс К. Критика Готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 19; Ленин В. И. Государство и революция. Гл. 5 // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 33.

³ См.: Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. № 493 (в ред. от 22 сентября 1939 г.) «О снятии некоторых расходов с бюджета государственного социального стра-

о формировании основных принципов и характеристик особой советской модели социального обеспечения. Модели, обеспечивательной по содержанию и страховой по форме отдельных ее параметров, связанных преимущественно с процедурой определения размера пенсии или объема благ, предоставляемых из общественных фондов.

Принятие решения о переводе расходов по пенсионному обеспечению неработающих пенсионеров, здравоохранению и целому ряду других крупных статей расходов, в том числе по таким нестраховым по природе событиям, как пособия по беременности и родам и уходу за детьми, из бюджета социального страхования, управляемого профсоюзами, на финансирование за счет общегосударственного и местных бюджетов, ставших элементом сложной многоуровневой системы так называемых общественных фондов потребления (ОФП).

Традиционно ОФП определялись в рамках политэкономии социализма как *«часть фонда потребления национального дохода, идущая на удовлетворение потребностей членов социалистического общества сверх фонда оплаты по труду»*¹. Но такой подход можно отнести на счет инерции политико-экономических взглядов, характерных для досоциалистических теоретических подходов.

С точки зрения советской экономической системы, в которой действительно отсутствовал «работодатель» как владелец фактора производства в виде «капитала», присваивающий часть национального дохода в собственных интересах, а государство выступало как система оптимизации распределения национального дохода между различными элементами (сбережение, инновации, потребление), между различными областями общественно значимых расходов (оборона, инфраструктура, здравоохранение и т. д.), эта часть представляла собой часть непосредственно распределяемого национального дохода, идущего на удовлетворение потребностей населения, исключаемых из рыночного обращения в силу значимости этих потребностей как для индивида, так и для общества как целого («общественные блага», к которым относилась и вся система «социальной защиты»)². Помимо прочего,

хования и изменении тарифа страховых взносов». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=33144&ysclid=ltlea9u69f601441802#T9WK15USyUDerVme1> (дата обращения: 24.02.2024).

¹ Большая советская энциклопедия: в 30 т. / глав. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1969—1978. Т. 18.

² В связи с этим следует заметить, что активно критикуемая в последние годы либерально-рыночная позиция о сфере образования и здравоохранения как области преимущественно товарных отношений имеет реальную основу, поскольку в традиционном обществе потребности в здоровье, обучении и т. д. реализовались в рамках кон-

ОФП играли и определенную стимулирующе-регулирующую роль, на что указывали более поздние по времени определения, особенно характерные для периода так называемой перестройки¹.

На роль общественных интересов в сфере формирования и удовлетворения определенных потребностей граждан страны впервые обратил внимание Б. В. Ракитский². Он предполагал, что основная задача ОФП состоит и состояла в том, чтобы «обеспечить планомерное воздействие государства на формирование структуры расходов и потребления населения в интересах постепенного, по возможности более быстрого сближения и выравнивания социально-экономического положения членов общества, социальных групп, слоев и классов»³.

Однако не следует упускать из виду, что в описываемый период (конец 30-х гг. XX в.) для государства подготовка квалифицированных кадров, обеспечение здоровья населения и рост его численности в условиях нарастания угрозы прямого военного столкновения с Западом несомненно являлись приоритетом. И это обстоятельство не позволяло уповать на постепенный органический рост доходов и изменение структуры потребления по мере развития общества, а требовало форсированного развития отдельных аспектов общественной жизни⁴.

Иными словами, советская идеология социального обеспечения предвоенного периода во многом формировалась на базе суровой прагматики, опиравшейся на некоторые представления об общественном устройстве. Хотя, по утверждению Дж. Ролза, «вопрос о пропорции общественных ресурсов, направляемых на их производство, отличается от вопроса об общественной собственности на средства производства, — [в связи с чем] — нет необходимой связи между двумя этими понятиями»⁵. То есть идеологическая основа для такого рода организации распределения ресурсов не являлась абсолютно необходимой.

цепции «служения», равно как и защита Отечества. Создание ОФП при социализме было одной из форм организации этой области общественных отношений.

¹ См., например: Краткий политический словарь. 4-е изд. / сост. и общ. ред. Л. А. Оников, Н. В. Шишлин. М., 1987.

² См.: Ракитский Б. В. Общественные фонды потребления как экономическая категория. М., 1966. С. 31.

³ Ракитский Б. В. Общественные фонды потребления // Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 18. С. 245.

⁴ Такая траектория развития событий становится особенно очевидной сегодня в рамках происходящих вокруг Российской Федерации и в ней самой событий.

⁵ Ролз Дж. Теория справедливости / науч. ред. В. В. Целищев. Новосибирск, 1995. С. 238.

С этого момента и на протяжении всего послевоенного периода вплоть до распада СССР в 1991 г. в стране последовательно формируется обеспечительная по сути система социальной защиты, в рамках которой термин «социальное страхование» устойчиво используется фактически как эквивалент «социальному обеспечению».

Именно понимание государства как единого народно-хозяйственного организма, в котором содержательно отсутствует понятие «работодатель» (как эвфемизм понятию «капиталист»), легло в основу идеологии советской модели социальной защиты. Это была третья (по сроку возникновения) очень специфическая тотально государственная модель, в которой публичный механизм обязательного социального страхования, управлявшийся ВЦСПС (по сути, государственным институтом), присутствовал лишь формально — в качестве внешнего проявления. Страховые взносы «работодателей», которые после ликвидации артелей и фактического огосударствления колхозов обособленными элементами государства как целого, стали проявлениями государства, носили в нем чисто символический характер, дифференцировались по отраслям народного хозяйства¹ и были не способны профинансировать, скажем, пенсионную систему для работников (их хватало только для финансирования пособий по временной нетрудоспособности по зачетной схеме² и выплаты пенсий работающим пенсионерам, поскольку это осуществлялось одновременно с выплатой им заработной платы).

Именно эта специфика организации социальной защиты позволяет говорить о существовании в СССР уникальной системы государственного социального обеспечения, которая в отличие от англосаксонской (датской) безвозмездной модели имела условно-возмездный (или возмездно-регулируемый) характер, основанный на учете заработка работника при определении размера его социальной выплаты, а также применения государственного нормирования в целях соблюдения социальной справедливости, как ее понимал правящий в стране класс. При таком подходе возмездность, имманентно присущая системе обязательного социального страхования, имела очень условный и ограниченный характер. Классическая (полноценная) *возмездность* предполагает объективизацию определения величины социального транс-

¹ Чего в обязательном социальном страховании работников не бывает, поскольку риск утраты заработка одинаков для всех работников и не зависит от отрасли, региона или конкретного места их занятости.

² То есть в счет (в зачет) взносов, которые должны были уплачиваться работодателями.

ферта застрахованному работнику, а государственное вмешательство советского государства в возмездность носило субъективный, оценочный характер. Обязательное социальное страхование было в структуре советской модели социального обеспечения лишь одним и при этом далеко не основным составным элементом, не определявшим ее социально-экономический и административно-правовой облик¹.

Эта базовая особенность советской модели, не оторефлексированная, к сожалению, должным образом, порождала многочисленные и очень активные дискуссии о природе социального страхования в СССР. В первую очередь, в части пенсионного обеспечения, поскольку со страхованием безработицы, по очевидным обстоятельствам, исследователям дело иметь не приходилось, здравоохранение давно и последовательно было выведено из орбиты социального страхования в бюджетную сферу, как и разного рода пособия по беременности и родам, а также по уходу за детьми. А в отношении оплаты больничных листов действовал так называемый зачетный принцип.

Существенную роль в отсутствии внимания к концептуальным основаниям и реальной экономической природе отношений играла определенная идеологическая аберрация, характерная как для экономистов, так и для юристов в послевоенный период. Хотя имело место и отсутствие междисциплинарности в подходах, что также было характерной особенностью развития послевоенной науки — и не только в СССР.

В результате некоторой периферийности вопросов социальной защиты в экономическом дискурсе вопросами пенсионного обеспечения в СССР занимались преимущественно юристы. А они акцентировали внимание прежде всего на правовой природе института пенсии. Одни ученые-правоведы указывали на ее алиментарный характер, другие выступали резко против заимствования в праве социального обеспечения понятия, относящегося к праву семейному (дискуссия вокруг этого вопроса носила острый и принципиальный характер, более подробно мы коснемся ее в гл. 3).

Проблема в данном построении заключалась в том, что вне рыночного ценообразования «стоимость» труда могла определяться исключительно волевым образом через установление тарифных ставок для повременной работы и калькуляцию трудозатрат (фактически типовых

¹ Страховые взносы по государственному социальному страхованию в этой системе по всем своим правовым характеристикам сложно было отличить от налогов, а сама система в связи с этим носила преимущественно бюджетный характер.

затрат времени на осуществление операции) для сдельной¹. Утверждать, что такие процедуры обеспечивали определение истинной стоимости труда, весьма затруднительно. Следовательно, невозможно говорить о полной или неполной его оплате в каждый момент времени.

Не менее неоднозначно обстояло дело и с пенсионным возрастом как параметром пенсионной системы. Большинство советских ученых не рассматривали его как возраст наступления нетрудоспособности. Поскольку труд в СССР был «почетной обязанностью» (т. е. носил обязательный характер), то пенсионный возраст рассматривался прежде всего как возраст освобождения от этой обязанности, которую надо было заработать предшествующей общественно-полезной трудовой деятельностью. Соответственно, пенсия приобретала форму «заслуженного отдыха», которая так крепко зафиксировалась в общественном сознании, что транслируется и в дискурсе тех поколений, которые СССР уже не застали или застали в самом юном возрасте.

По существу, это были объяснительные конструкции, призванные обосновать наличие преемственности де-факто сложившейся распределительной системы с так называемой «ленинской программой социального страхования» и социал-демократической традицией понимания социального страхования. При этом исследователи советского периода в силу различных обстоятельств оставляли за пределами рассмотрения именно идеологические основы рассматриваемой модели.

Данное обстоятельство не умаляет их значение как исследователей, поскольку согласно известной теореме Гёделя о неполноте и парной ей второй теореме любая логическая система не может быть одновременно и полной, и непротиворечивой². Иными словами, невозможно опровергнуть логику формальной системы, не выходя за пределы допущений, лежащих в основе этой системы. Это возможно лишь при восхождении на более высокий уровень абстрагирования. Поскольку сегодня исследователи освободились от многих идеологических ограничений предшествующего периода, они предпринимают довольно успешные попытки такого переосмысления с выходом на более высокий уровень абстрагирования³.

¹ Это один из примеров того, как неотрефлексированные идеологические предположки влияли на результаты последующих рассуждений, приводя к ошибочности выводов.

² См.: *Ливио М.* Истина в неполноте // *Ливио М.* Был ли Бог математиком? М., 2016.

³ И такой критичный взгляд на основания уже начинает появляться в различных исследованиях, где ставится под сомнение применимость термина «социальное стра-

Парадоксальность поздней советской системы социальной защиты заключалась в том, что, будучи (в основном) страховой по организационно-правовой форме, она была тотально обеспечительной по экономическому содержанию.

Существенно и то, что в логике «советского проекта» разделение понятий «социальное страхование» и «социальное обеспечение» отсутствовало, так как не имело никакого практического значения. В силу концептуальных основ системы они были действительно эквивалентны и взаимозаменяемы, некоторую специфику в научный дискурс вносила лишь традиция.

Однако мы унаследовали эти понятия после 1991 г., когда различие смысла стало существенным и крайне значимым, при этом унаследовали недостаточно критически и осознанно, что в результате породило ту массу проблем, которая еще более усугубилась сегодня в силу проникновения в дискурс совершенно чуждых нашей социальной практике и концептуальности идей неопозитивизма и англосаксонской школы социальных наук, включая науку экономическую.

Это смешение оснований и понятий заставляет многих современных исследователей попадать в ловушки, обусловленные восприятием концептуальных построений, основанных на иной аксиоматике, без критического анализа исходных посылок только на том основании, что они легализованы в разного рода международных соглашениях и конвенциях и укоренены в практике деятельности различных международных институтов, таких как Международная организация труда, Международный валютный фонд и организации группы Всемирного банка. Результатом становится эклектика в теории и практике регулирования социальной сферы, противоречия в осмыслении реальности и неэффективность мер регулирования.

Один из примеров такого недопонимания при критике советской модели мы наблюдаем в некоторых поздних работах В. Д. Роика, писавшего, например: «Социалистическая модель организации социального страхования, базирующаяся на классовой социальной солидарности, не возлагает на застрахованных лиц никаких обязательств по отношению к конкретному виду страхования... [в результате чего] социальное страхование утрачивает страховой характер. Становится неясным и расплывчатым один из важнейших признаков страхования —

хование» к советской модели социального обеспечения в период после 30-х гг. XX в. См., например: *Морозов А. В.* Советская модель социального страхования: теория и практика // Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912—2012). Казань, 2012.

систематическая уплата взносов самими страхуемыми, при этом круг субъектов, несущих ответственность по страхованию, не совпадает с кругом лиц, подвергающихся риску... Определяющая часть страхового бремени перекладывается на предприятия (не приобретающие при этом никаких прав), для которых страхование превращается в государственную повинность, в обязательный налог. В свою очередь, предприятия, проводя соответствующую ценовую политику, получают возможность переложить страховое бремя на потребителей их продукции, что легко достижимо, когда в роли предпринимателя выступает само государство»¹.

Проблема в том, что система категорий, используемая им в критике советской модели, неприменима к существовавшей экономической реальности, в которой государство ни в коей мере не выступало как предприниматель, а требования к страховым формам были бессмысленны в силу обеспечительного характера системы.

Кроме того, как мы указывали выше, предприятия (за исключением артелей на ранних этапах развития советского общества) не выступали как самостоятельные субъекты отношений, но лишь как факторы государства, осуществлявшие реализацию политики в сфере производства продукции в соответствии с народно-хозяйственным планом. В силу этого ни о каком «переложении издержек на потребителей» речи в данной модели, основанной на прямом распределении национального дохода и ресурсов в рамках социума, говорить не приходится.

Система категорий рыночной экономики неприменима к анализу модели, построенной на иных основаниях и описываемой в иных категориях. Да и к социальному страхованию как таковому, как мы попытаемся показать ниже, вообще неприменимы категории страхования. К самому же классическому страхованию определение «социальное» применимо лишь как метафора, но не содержательная характеристика.

О сравнительных преимуществах и недостатках той или иной системы взглядов и идеологий можно спорить, однако неоспоримо, что методологически критика систем может осуществляться либо в рамках категорий самой системы, либо с точки зрения предпочтительности выбора тех или иных оснований, но только и исключительно в соотношении их с той экономической и социальной структурой общества, к которой они применимы. В рассмотренной же выше цитате

¹ Роик В. Д. Модели социального страхования: ретроспективный и сопоставительный анализ // Человек и труд. 2004. № 11. С. 31.

В. Д. Роик, сам того не замечая, оперирует в рамках либеральной и одновременно социально-страховой парадигм, применяя их категории к анализу советской системы.

Необходимо также признать, что идеологические основания взгляда на организацию той или иной социальной системы имеют под собой объективную почву, проистекают из того обстоятельства, что социальный класс — носитель идеологии объективно присутствует в социальной реальности и осознает себя как субъект, предъявляя определенные требования к этой самой реальности. И с этим приходится считаться. С учетом этих замечаний становится очевидной несостоятельность доводов В. Д. Роика в части критики советской системы социального обеспечения именно по тем основаниям, о которых мы так долго говорили в настоящем параграфе.

Весь вышеприведенный анализ концептуальных оснований имеет совершенно очевидное практическое значение. Его можно продемонстрировать на примере анализа некоторых аспектов сегодняшнего состояния системы социального страхования в Российской Федерации.

Очевидно, что попытка приложить реалии советской системы к условиям капитализма, в которых налицо разрушение народно-хозяйственного комплекса как целого, восстановление частного интереса и противостояния капиталиста (и государства как капиталиста, т. е. субъекта, действующего в интересах максимизации прибыли в рамках государственно-капиталистического — в случае госкорпораций — или государственно-частного — в случае акционерных обществ с участием третьих лиц — хозяйствующего субъекта) и работника как альтернативных по интересам субъектов, несостоятельна. Это сводит выбор применимых моделей к выбору между датско-британской моделью обеспечения (с проверкой нуждаемости или без таковой) и социально-страховой моделью Бисмарка. Либо к их комбинации применительно к конкретным социальным группам и конкретным жизненным обстоятельствам (но с четким разделением их институционально и по источникам, поскольку они, как мы показали, построены на принципиально различных основаниях).

При этом такие сохраняющиеся реликты советской системы, как льготные пенсии в связи с особыми условиями труда, работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и за выслугу лет эксплуатируются собственниками отдельных корпораций¹ в частных интересах, что вполне соответствует максиме о «приватизации

¹ И «государством» в лице Министерства финансов РФ в том числе.

прибыли и национализации убытков» как императиву поведения капитала в социуме. Именно поэтому до сих пор не удается (и не удастся при прочих равных условиях) удовлетворительно решить проблему досрочных пенсий, поскольку экономическую выгоду от нее получают частные лица и группы лиц, перекладывающие издержки собственной деятельности на систему социального страхования.

Возникает и проблема выплаты пенсий разного рода государственным и муниципальным служащим¹, в том числе учителям и врачам², поскольку эти категории не участвуют в материальном производстве (за исключением отдельных государственных и муниципальных предприятий). Понимание такого рода проблем было в конце XIX в. практически повсеместно, имелось и на ранних этапах развития советской системы, однако оказалось полностью утраченным с момента коммерциализации отдельных сфер жизни, таких как образование и здравоохранение, и включения их в коммерческий оборот, и, соответственно, в расчет ВВП и систему национальных счетов, т. е. концептуально, в контур производства общественного продукта.

Поскольку в социальном страховании вопрос в действительности стоит не о собственно работе по найму как квалифицирующем признаке, а об экономической природе доходов (прибыли), извлекаемых и присваиваемых собственником предприятия за счет «амортизации» способности к труду работника³, то все категории лиц, оплачиваемые за счет средств бюджетов различных уровней, могут и должны рассматриваться как действующие в общественных интересах⁴.

Характерно, что исторически доходы этих категорий лиц, работающих по найму, различались даже на уровне понятий, что само по себе указывает на рефлексию существования различий в их природе в обществе. В случае работников коммерческих предприятий речь шла о «заработной плате», в случае лиц, чья работа оплачивалась за счет

¹ И уж тем более предоставления им льгот за счет общей системы социального страхования и общего тарифа, что имеет место в практике социального страхования в Российской Федерации.

² Это не касается коммерческих учебных заведений и коммерческой медицины, поскольку они являются в полном смысле хозяйствующими субъектами, действующими в рыночной среде.

³ Что и приводит в итоге к полной утрате им способности к труду.

⁴ В этом смысле мы говорим, что государство выступает не как хозяйствующий субъект, а как организатор процесса предоставления благ отдельным лицам в интересах всего общества. Эта подмена — еще один из примеров концептуальных подмен, столь характерных для экономической теории капитализма в ее неоклассическом варианте.

бюджета, — о «жаловании», т. е. вознаграждении за общественную службу.

Советская система формировалась в рамках единого народно-хозяйственного комплекса для управления трудовыми ресурсами в интересах стимулирования ускоренного развития отдельных регионов и отраслей, что было оправданно в рамках отсутствия конфликта частного присвоения и общественного производства. В ней не было различий между экономической природой доходов от работы на предприятиях промышленности, в сельском хозяйстве и на государственной службе любого уровня. Но отсутствие такого разделения в рамках сегодняшних реалий ведет к существенным деформациям системы, перекосам в ее функционировании и порождает вполне оправданное недовольство всех участников процесса, особенно слабой, но самой многочисленной стороны — работников по найму.

А непонимание и недоучет этих обстоятельств на концептуальном и понятийном уровнях порождает совершенно невообразимые теоретические конструкции. В качестве примера можно привести работу ряда авторов, договорившихся до того, что советская модель породила «проблему безбилетника» («free rider») в сегодняшней системе социального обеспечения Российской Федерации¹.

Проблема «безбилетника», т. е. лиц, получающих общественные блага без внесения соответствующей платы, может существовать только и исключительно в неоклассическом экономическом дискурсе (о чем более подробно в § 3 данной главы). Эта проблема труднопредставима в категориях классической политической экономии.

Применительно к моделям социальной защиты она не может присутствовать в рамках англосаксонской (датской) концептуальности, поскольку та изначально построена на принципе предоставления благ нуждающимся теми, кто заинтересован в сохранении социального мира. Не может ее быть и в рамках советской модели, где труд определяется как обязанность, а общественные блага распределяются непосредственно через общественные фонды потребления и механизмы регулирования оплаты труда и цен на предметы потребления².

Единственно, где такая проблема может иметь место, это германская социально-страховая модель. Однако и здесь появление «безби-

¹ См.: Рагозин А. В., Сафонов А. Л., Гришин В. В. Проблема «безбилетника» в современном институте социального страхования: кто виноват и что делать // Социальное и пенсионное право. 2022. № 3. С. 45—56.

² Подробно о полемике вокруг тезисов статьи «Проблема безбилетника...» см.: Социальное и пенсионное право. 2023. № 2.

летника» является следствием нарушения базовых принципов функционирования модели. Примерами такого нарушения принципов являются не только доставшиеся сегодняшней системе социального обеспечения и неустраняемые¹ рудименты разного рода льгот, но и льготы, индуцированные текущей политикой в области страховых тарифов², к таковым можно отнести предоставление льгот по уплате страховых взносов³.

Это лишь несколько примеров значимости понимания лежащей в основе построения системы социального обеспечения концептуальности и следующих из нее посылок для построения непротиворечивой и целесообразной системы и того, что такое непонимание или пренебрежение ими ведет к существенным деформациям, несправедливости и в конечном счете к разрушению системы.

Итак, в рамках этого параграфа мы попытались показать, что исторически социальная защита возникает в двух конкурирующих — и во многом несовместимых — концептуальностях, получивших в нашем научном дискурсе название «модели социальной защиты». Это не удивительно, поскольку социальное обеспечение, особенно социальное страхование, — прежде всего европейский феномен, возникающий в специфических условиях разрушения традиционного хозяйства и становления современного капиталистического производства с его урбанизацией, разрушением социальных связей и отчуждением человека от условий жизни и труда (в терминах К. Маркса).

Одна из них рассматривает проблему как вопрос борьбы с бедностью и защиту интересов обеспеченных слоев от агрессии социальных низов («опасных классов»). Это англосаксонская (датская) базовая модель, основанная исходно на индивидуализме со связанной с ним индивидуальной ответственностью и кальвинистским представлением о бедности как следствии нерадивости. Для нее характерно отстранение от трудовых отношений, акцент на гражданском праве и благотвори-

¹ Но не неустраняемые, а именно не устраняемые сознательно.

² См., например, ст. 427 «Пониженные тарифы страховых взносов» НК РФ. Однако это не единственный пример налогового регулирования страховых взносов.

³ Логика действий Правительства РФ, инициирующих подобные «изъятия» и льготы, исходит из представления о «налоговой» природе страховых взносов, что является следствием ошибочных концептуальных представлений и непосредственно порождает проблемы функционирования системы социального страхования и снижение уровня возмещения для основной массы застрахованных в результате неоправданного льготирования отдельных групп получателей. В результате такого подхода основная масса застрахованных недополучает социальные страховые выплаты, в то время как льготизируемые группы получают их в существенно большем относительном объеме.

тельности как базовом инструменте решения проблемы, принуждении и проверке нуждаемости. Отсюда впоследствии акцент на общих налогах, принуждение к самострахованию (индивидуальное страхование дожития под видом социального) и т. п. Не удивительно, что сторонники данной концепции (хотя они и не отдают себе отчет в этом) рассматривают социальное страхование как налоговое обременение богатых в пользу бедных.

Вторая модель исходит из системообразующего характера трудовых отношений. Для сторонников данной концепции (континентальной базовой модели) характерен акцент именно на специфике трудовых отношений. Соответственно, она оставляет за пределами своего рассмотрения ту часть населения, которая не выходит на рынок труда, в силу чего не считает необходимым апеллировать к налоговым механизмам финансирования. Здесь целью страхования является защита заработка, а обязанным лицом — выгодоприобретатель отношений, т. е. работодатель.

Заметим, что две упомянутые системы социальной защиты далеко не универсальны и даже исторически не приоритетны. Системы, построенные на иных основаниях и по других принципам, существовали задолго до капитализма (по меньшей мере с XV столетия до н. э.) и, видимо, сохраняются и после него.

Следствием такого генезиса стало доминирование в понятийном аппарате отрасли не только заимствованной или некритически переведенной на русский язык терминологии, но и культурных и идеологических смысловых конструкторов, которые нередко используются современными исследователями без понимания их происхождения и всей системы связей с иными социальными, политическими и правовыми идеями и представлениями.

Собственно, следует заметить, что соответственно трем классическим идеологиям модерна — либерализму, консерватизму и марксизму — сформировались и три базовые модели социального обеспечения, лишь одна из которых являлась социально-страховой.

При этом, как ни парадоксально, консерватизму соответствовала германская модель, а отнюдь не англосаксонская, как можно было бы ожидать, поскольку там господствовал тезис о социальном расизме, т. е. о некотором предельном аристократизме. И обусловлено это было тем обстоятельством, что именно в Германии земельная аристократия в союзе с военно-бюрократической прусской государственной «машиной» смогли навязать свою волю буржуазии, заставив их во имя социальной стабильности делиться частью прибыли. Сходство социаль-

ной организации Российской империи с таковой в Германии ожидаемо привело к аналогичным последствиям, отразившимся и в заимствовании модели социального страхования, которая уже после Великой Октябрьской социалистической революции была трансформирована в принципиально иную модель социального обеспечения, основанную на принципах «бесклассовости» и понимании государства как единой общенародной системы хозяйствования, основанной на прямом распределении национального дохода между различными социальными группами, т. е. на тотальной общественной солидарности.

§ 2. Возникновение социального страхования

В этом параграфе мы рассмотрим этапы становления национальных систем социального страхования в мире и формирования их основных функциональных принципов. Впервые они были оформлены именно в германском законодательстве в конце XIX в. и на протяжении более чем столетия подвергались соответствующим изменениям под воздействием социально-экономических и политических факторов, а также были связаны с изменявшейся социокультурной средой. Поэтому в основном речь пойдет об истории развития социального законодательства в Германии. Именно эта страна являлась пионером в формировании и внедрении социально-страховых принципов в систему социального обеспечения населения. Впоследствии их пытались заимствовать и страны, чьи системы социальной защиты находились в парадигме англосаксонской (датской) базовой модели. Однако достичь должного уровня их понимания им так и не удалось.

Модель Бисмарка

Некоторые исследователи считают, что принятые в период канцлерства О. фон Бисмарка в Германии законодательные акты, касавшиеся страхования заработка наемных работников, были продолжением сформированных в предыдущие исторические периоды в многочисленных германских княжествах и герцогствах схем взаимного страхования под патронатом различных гильдейских и других предпринимательских союзов. Такие схемы в рамках классического коммерческого страхования имели как добровольные, так и обязательные формы присоединения к ним застрахованных лиц. Например, русский исследователь феномена социального страхования Н. А. Вигдорчик в начале XX в. указывал, что обязательное страхование рабочих было

введено в Пруссии еще в 1845 г.¹ Оно носило форму кассы взаимопомощи и гарантировало ее участнику выплату минимального единовременного пособия в случае получения им увечья на производстве.

Тем не менее при рассмотрении этого вопроса следует учитывать, что такая выплата не имела социально-страхового характера, даже несмотря на то, что формирование источника ее финансирования было условно солидарным и происходило путем сложения взносов всех участников страховой схемы, а также равномерного распределения вероятности страхового риска на всех участников схемы. Дело в том, что солидарность в социально-страховых отношениях может быть только всеобщей, и ее участниками должны быть не только наемные работники, но и их работодатели, а также государство.

Именно осознание необходимости такой всеобщей и равной общественной солидарности в германском обществе и его законодательное оформление привело к возникновению социального страхования в качестве социально-экономического феномена. Это было как раз следствием низкой эффективности применения инструментов классического (коммерческого) страхования в этой сфере. Именно такой результат, который давало классическое страхование, и потребовал от государства мер по созданию принципиально новой для того времени системы социальной защиты наемных работников, не имеющей исторических аналогов.

Задача, которую преследовало германское правительство, заключалась в необходимости обезопасить общество и государство от многочисленных социальных конфликтов, прокатившихся по Германии в XIX в. Они были связаны как раз с противоречиями, нараставшими в результате бурного развития промышленности, предъявлявшей все больший спрос на наемный труд. Этот спрос, в свою очередь, удовлетворялся с помощью «огораживания» в германском сельском хозяйстве, т. е. массового изгнания крестьян с сельскохозяйственных земель².

В Пруссии законодательной основой для огораживания служил целый ряд законодательных актов, принятых еще в период 1811—1821 гг., которые требовали от крестьян для избавления от крепостной зависимости выкупа своих пожизненных повинностей перед помещиком. Сумма такого выкупа определялась в размере 25-кратной стоимости

¹ См.: Вигдорчик Н. А. Социальное страхование в общедоступном изложении. С. 20.

² Огораживание — насильственная ликвидация общинных земель и обычаев в Европе. Данная практика приводила к обнищанию сельского населения и его выселению в города.

тех повинностей, которые крестьяне ежегодно выплачивали помещику до того, как получили личную свободу. Но чаще всего помещики требовали от крестьян, чтобы выплата компенсации производилась путем уменьшения причитавшихся последним наделов. В этом случае крестьянин обязан был уступить собственнику от трети до половины той земли, которую он ранее возделывал в качестве крепостного¹. Как правило, не имея достаточных денежных средств, прусский крестьянин «покупал» личную свободу, отказываясь от возделываемой им земли. Из разделенной к началу бисмарковских реформ общинной земли крестьянам досталось лишь 14%. Остальные земли также отошли дворянам, превратившимся в крупных землевладельцев².

Аграрные реформы и начало промышленного переворота способствовали углублению социальных противоречий в немецком обществе, росту разрыва в доходах между самыми богатыми и самыми бедными социальными группами и связанному с этим значительному росту протестных настроений. В 1816—1817 и 1846—1847 гг. Германский союз пережил два аграрных кризиса, сопровождавшихся нехваткой продуктов питания и голодом. Эти кризисы в немецкой историографии названы кризисами старого типа, больше напоминавшими периоды массового голода в средневековой Европе. Однако связаны они были именно с начавшейся в Германии промышленной модернизацией экономики. Она же привела и к революции, которая надолго заложила в германских политиках страх перед социальным взрывом.

Революция 1848—1849 гг. носила общеевропейский характер. Для еще не объединившейся Германии гром грянул 18—19 марта 1849 г. в Берлине, где многочисленные демонстрации работников крупных фабрик и заводов переросли в уличные бои с полицией. Волнения среди рабочих и крестьян прокатились и по другим немецким землям — Гессен-Дармштадту, Вюртембергу, Баварии, Саксонии, Рейнской провинции Пруссии. Эти события надолго определили как стиль, так и идеологию социальной политики, образовавшейся уже во второй половине XIX в. в Германской империи. Особенно четко она прослеживается в период сразу двух социально-экономических кризисов, охвативших бурно растущую германскую экономику в 1874—1875 гг. и в период с 1886 по 1890 г. В обоих случаях экономического спада, возникавшего после бурного промышленного роста в предыдущие годы, германское

¹ См.: История Германии: учеб. пособие: в 3 т. / под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю. В. Галaktionова. М., 2008. Т. I: С древнейших времен до создания Германской империи. С. 425.

² Там же. С. 426.

правительство главной угрозой для существования объединенного государства считало именно возможное социальное недовольство наемных работников.

В законодательной деятельности в этот период правительство О. фон Бисмарка преследовало двойную цель. С одной стороны, оно ставило перед собой политическую задачу снижения влияния социал-демократического движения в среде наемных работников, а с другой — создания такой системы социального обеспечения, которая позволяла бы нивелировать для последних риски, связанные с циклическим характером экономического развития. Именно этим объясняется тот факт, что соответствующие законодательные акты, благодаря принятию которых и была впервые в истории сформирована система социального страхования работников, сопровождались принятием жестких репрессивных законов против социалистов.

Например, 11 апреля 1886 г. в Германии был принят специальный правительственный циркуляр, объявлявший уголовно наказуемым деянием стачки и забастовки — «Закон против вредных и опасных стремлений социал-демократии» («Sozialistengesetz, Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie»)¹.

Одновременно с этим в 80-е гг. XIX в. были приняты следующие законодательные акты: «Закон о страховании на случай болезни» (1883)², «Закон о страховании от несчастных случаев на производстве» (1884)³ и «Закон о страховании на случай инвалидности и старости» (1889). Основная особенность этих законодательных актов Германской империи заключалась в том, что бремя ответственности за временную или постоянную потерю наемным работником трудоспособности и, как следствие, утрачиваемую таким образом заработную плату, возлагалось не только на него самого, но и на его работодателя, а также на государство. И если материальная ответственность предпринимателя за физический износ организма наемного работника в результате трудовой деятельности сомнению не подвергалась, то обязанность госу-

¹ См.: *Böttcher H.-E.* Das Recht als Waffe im politischen Kampf – das Sozialistengesetz unter juristischem Aspekt // 125 Jahre Sozialistengesetz: Beiträge der öffentlichen wissenschaftlichen Konferenz vom 28–30 November 2003 in Kiel / *H. Beutin, W. Beutin, H. Malterer, F. Mülder* (Hrsg.). Lang, Frankfurt am Main, 2004. S. 75—85.

² Gesetz über die Versicherung für die Arbeitnehmer im Krankheitsfall // Reichsgesetzblatt. 1883. 21 june.

³ См.: *Герценштейн Т. Я.* Государственное страхование рабочих в Германии. М., 1905.

дарства участвовать в социальном страховании оспаривалась с самого начала возникновения социально-страховых отношений.

Безусловно обязательный характер социального страхования переводил правоотношения в этой сфере из частно-правовой формы в публичную. Первым на это обратил внимание один из крупнейших русских цивилистов того времени А. С. Гольденвейзер. «Обязанность хозяев предприятия обеспечить рабочего в имущественных последствиях для него всякого несчастного случая, произошедшего во время производства, должна быть рассматриваема не с частно-правовой точки зрения, а как их повинность публичного свойства... Государство и общество заинтересованы в том, чтобы сверх ответственности предпринимателей по правилам гражданского права в возмещении убытков, причиненных рабочему несчастными случаями на фабриках, было гарантировано рабочим и их сиротам обеспечение во всех случаях, когда смерть или потеря способности к труду произошли от несчастных случайностей, связанных вообще с опасностями данного производства»¹, — писал он применительно к процессу принятия в Германии закона о страховании от несчастных случаев на производстве.

Та же самая логика применима не только к этому виду социального страхования, но и ко всем социально-страховым отношениям в принципе. Их публично-правовой характер вытекает из необходимости обеспечить обязательное участие в таком страховании всех участников трудовых отношений. А обеспечить эту обязательность без участия государства невозможно.

«...Требования этой принудительности сами указывают те границы, далее которых в этом деле невозможно идти. Это, очевидно, зависит от тех средств, которые можно применить для того, чтобы заставить всякого рабочего вступить в страховой союз, а вступившего в него — не выступать. Никакая полицейская власть не была бы в силах воздействовать непосредственно на каждого, подлежащего этой повинности, в особенности, если принять во внимание передвижение рабочих людей как по местностям, так и по профессиям. Каким же образом можно было бы уследить, что каждый из них, переменявший свое пребывание или положение, перешел из прежней страховой кассы в новую? Сверх того, не существовало никакой физической возможности взysкивать все периодические взносы, которые не были бы внесены добровольно»².

¹ Гольденвейзер А. С. Указ. соч. С. 25—26.

² Там же. С. 16.

В свою очередь, заложенный в основу социального страхования публично-правовой характер, отличавший его от обычного классического частного (коммерческого или взаимного) страхования, обуславливал еще одну его принципиальную особенность — участие государства не может ограничиваться только регулирующей функцией. Оно должно брать на себя и часть расходов по финансированию обязательств социально-страховых касс в случае возникновения у них превышения суммы обязательств над суммой доходов. Первыми на эту особенность обратили внимание еще инициаторы принятия законодательства о социальном страховании в Германской империи — правительство канцлера О. фон Бисмарка. Этот принцип был сформулирован в ходе публичных выступлений в рейхстаге при принятии «Закона о страховании на случай инвалидности и по старости».

Перед нами не стоит задача анализа этой дискуссии и изложения ее политических последствий для всей системы государственной власти в Германии в период правления кайзера Вильгельма II. Поэтому, рассматривая сюжет с непосредственным финансовым участием государства в системе социального страхования, достаточно будет сказать, что в первоначальном виде германский пенсионный законопроект предполагал, что государственное софинансирование составит ровно треть от размера всех выплачиваемых наемным работникам пенсий. Тот факт, что при доработке законопроекта в рейхстаге оно было заменено ежегодной доплатой к пенсии в размере 50 марок, этот принцип социального страхования вовсе не отменяло. Более того, он в корне опровергает мнение отдельных исследователей, что бюджетное финансирование социально-страховых фондов противоречит принципам социального страхования. Как раз наоборот, оно является важным и необходимым условием функционирования такой формы социального обеспечения.

Возвращаясь к бисмарковскому пенсионному закону, напомним, что в итоге такая доплата к пенсии наемного работника из государственного бюджета в Германской империи составляла не менее 33% от ее размера для лиц первого пенсионного разряда и не менее 16% — для лиц четвертого пенсионного разряда. Важна и мотивировка, с которой был принят этот компромисс. Необходимость государственного софинансирования пенсий германское правительство объясняло обязательным характером пенсионного страхования и необходимостью компенсации этой принудительности. В то же время публично-правовой характер системы требовал, чтобы государство участвовало в ее фи-

нансировании, если принимало участие в управлении пенсионными кассами.

Пенсионное страхование изначально явилось наиболее сложно реализуемой частью социального страхования с точки зрения как законодательной техники его оформления, так и закладываемой в него социально-экономической основы. Это объясняется не только общим количеством участников пенсионных взаимоотношений и объемом финансовых ресурсов, необходимых для реализации этого вида социального обеспечения, но и его общей идеологией.

Сами по себе пенсионные выплаты как феномен социально-экономической политики государства известны давно. Отдельные законодательные нормы, касавшиеся личных обязательств индивида, связанных как с его собственным пенсионным обеспечением в старости, так и других пожилых людей, принимались еще во времена Античности. Само понятие «пенсия», происходящее от латинского «*pension*», означает денежный аннуитет. Однако существовавшие до конца XIX в. в различных странах финансовые схемы материального обеспечения пожилых людей нельзя называть пенсионными системами. Действовавшие в тот период законодательные акты не имели всеобщего характера, часто принимались по конъюнктурным мотивам и, как правило, действовали довольно непродолжительное время. Поэтому такие социальные системы следует называть протопенсионными, имея при этом в виду, что у них не было четких правовых основ, а выплата протопенсий могла иметь как денежную, так и натуральную форму¹.

Тем не менее протопенсионные схемы оказали непосредственное влияние на возникновение и развитие современного пенсионного законодательства. Закон о страховании на случай инвалидности и по старости, разработанный в период канцлерства О. фон Бисмарка, с одной стороны, сильно отличался от всех предыдущих законодательных актов подобного рода, принимавшихся ранее, но с другой — все равно был результатом развития социально-экономических взглядов германского общества во второй половине XIX в.

При анализе германских социальных законов конца XIX в. следует в первую очередь учитывать, что они принимались при непосредственном идеологическом влиянии на имперское германское правительство доктрины так называемого катедер-социализма (*kathedersozialismus*). Ее основными идеологами были немецкие экономисты Ф. Лассаль

¹ См.: Угодников К. В. Комплексная социально-экономическая оценка пенсионных систем России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2022.

(1825—1864), А. Вагнер (1835—1917), Г. Шмоллер (1838—1917), В. Зомбарт (1863—1941) и др. В отечественной экономической науке эта система взглядов также получила наименование «государственный социализм». Оно было впервые применено в работах заслуженного профессора Московского университета, преподавателя финансового права И. И. Янжула (1846—1914). Основой доктрины «государственного социализма» являлось признание необходимости вмешательства государства в экономику в целях обеспечения баланса интересов различных социальных групп.

Заметим при этом, что доктрина «государственного социализма» не имела ничего общего с социалистическими взглядами других известных немецких экономистов — К. Маркса (1818—1883) и Ф. Энгельса (1820—1895). Их роднило только то, что обе группы экономистов занимались изучением влияния происходившего в тот период процесса промышленного переворота на систему трудовых отношений и связанных с ними изменений в социальной структуре общества. Саму концепцию катедер-социализма В. И. Ленин называл «естественным и неизбежным выражением теоретической трусости и политической растерянности тамошней буржуазии»¹.

Но именно идеологические наработки катедер-социалистов и легли в основу современного понимания сущности социального государства. «В социальном отношении мир занят теперь вопросом, может ли человек составлять посредственно собственность другого человека, так как непосредственной собственностью он уже не может быть, т. е. должно ли свободное осуществление и развитие рабочей силы быть исключительной собственностью владельца рабочего материала и рабочей ссуды (капитала); должен ли, следовательно, предприниматель как таковой помимо вознаграждения за свой умственный труд получать в собственность чужую трудовую ценность (премию или прибыль капитала, составляемую разностью продажной цены продукта и суммы всех плат и вознаграждений, полученных всеми работниками, в том числе и умственными, которые были нужны для произведения продукта)?», — писал Ф. Лассаль². В работе «Система приобретенных прав» он доказывал, что вознаграждение за труд является приобретенным правом наемного работника. Из этого затем вытекала и доктрина выплачиваемых ему пенсий и других страховых платежей из си-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 2. С. 479.

² Lassalle F. Das System der Erworbenen Rechte: In 2 B-de. Berlin, 1860. Bd. 1. S. 55.

стемы социального страхования. Они должны перечисляться работнику не по усмотрению, а по праву.

Другой немецкий экономист того же периода — А. Вагнер — обращал внимание на постоянно возрастающее количество функций правительства по мере развития экономики и социальной сферы при одновременном сохранении старых. Он утверждал, что «капитализм со свободной рыночной экономикой эволюционирует в направлении государственного социализма, что предполагает значительно более активное участие государства в экономической жизни, с учетом того, что население голосует за все возрастающий уровень»¹. Именно так он обосновывал необходимость участия государства в социальном страховании.

Наконец, их коллега В. Зомбарт, одновременно называя социальными утопиями как доктрину невмешательства государства в экономические отношения, так и социал-демократические идеи жесткого установления размеров заработных плат наемным работникам, указывал, что обе роднит «вера в возможность достижения естественного и гармоничного общественного порядка». «Она [социалистическая доктрина. — *Ред.*] отличается от либеральной точки зрения тем, что не видит этого естественного порядка в свободном развитии индивидуальных интересов. Она признает порядок вещей, созданный либеральными реформами XVIII в. скорее за источник всяких бедствий», — писал Зомбарт².

Можно с очень большой долей вероятности утверждать, что экономические и социальные взгляды германского канцлера О. фон Бисмарка формировались под влиянием работ приведенных выше ученых. Известно, что он был не только хорошо знаком с этими представителями германской академической среды, но и часто с ними встречался и дискутировал. Например, по поводу идей Ф. Лассалья канцлер высказывался следующим образом: «Лассаль был энергичный и очень умный человек, беседа с которым была весьма поучительна. Наши беседы тянулись часами, и я всегда жалел, когда они подходили к концу. Неверно, что я будто бы разошелся с Лассалем. Отношения наши покоились на взаимном расположении. Он замечал, что я смотрю на него как

¹ Цит. по: Лушников А. М. Генезис германской модели социального страхования: история и современность // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 17 (3). С. 328—345.

² Зомбарт В. Промышленный вопрос / пер. с нем. М. Данилевской. СПб., 1906. С. 33.

на умного человека, с которым приятно разговаривать, и являюсь интеллигентным и внимательным его слушателем»¹.

Можно сказать, что звучавшие в период рассмотрения в рейхстаге закона «О страховании на случай инвалидности и по старости» обвинения в адрес германского правительства со стороны правых партий в его социалистических настроениях не были лишены основания. Одновременно с этим и социал-демократы обвиняли Бисмарка в том, что его правительство не имеет ни малейшего представления «о нуждах наемных работников»². И это весьма характерный факт, который нельзя не учитывать при изучении как причин возникновения феномена социального страхования, так и его последствий для общественных отношений в целом.

Для нас важной составляющей является идеологический результат этой дискуссии, который заключался в признании, что создававшаяся таким образом система социального страхования не имела ни малейшего отношения к благотворительности, а ее задачей являлась не борьба с бедностью, а сохранение утрачиваемого в результате наступления нетрудоспособности наемным работником заработка в устанавливаемом соизмеримом размере. Отказ от любого намека на филантропию и признание неотъемлемого и безоговорочного права индивида на социальную защиту и сегодня является принципом системы социального страхования. «Кто до сих пор еще не понял, что обсуждаемым ныне проектом имеется в виду установить законное право рабочего на попечение о нем в старости, созданное при его собственном содействии и на его средства, кто не хочет понять, что эта законодательная мера направлена к уничтожению унижительного положения, с которым до сих пор связано получение вспомоществования из общественных приютов, с тем нам больше не о чем говорить»³.

Ключевым в этом заявлении имперского министра К. фон Бётихера, сделанного им во время представления рейхстагу пенсионного закона, является признание унижительности положения наемного работника, получающего благотворительную помощь после достижения старости. Эта мысль впоследствии сквозной нитью пройдет через всю историю развития социального страхования, и ее же мы встретим в «Плане

¹ Цит. по: *Классен В. Я.* Фердинанд Лассаль. Его жизнь, научные труды и общественная деятельность. М., 2014. С. 32.

² *Гольденвейзер А. С.* Указ. соч. С. 157.

³ Там же. С. 160.

Шрайбера», опубликованном немецким экономистом В. Шрайбером в 1955 г. Этот документ лег в основу социальных реформ правительств Л. Архарда и К. Аденауэра в Федеративной Республике Германии после Второй мировой войны¹.

К «Плану Шрайбера» как ключевому политическому акту, окончательно сформировавшему социально-экономические и правовые принципы социального страхования, мы вернемся чуть позже. Сейчас же обратим внимание на его основную декларацию, заключающуюся в отказе считать наемного работника бедным и нуждающимся в благотворительной помощи. В. Шрайбер выражал абсолютную уверенность в том, что при соответствующей организации системы социального страхования в стране он сам способен обеспечить свою старость.

Этим объясняется и отсутствие в современной системе социального страхования такого института, как проверка на нуждаемость индивида при назначении ему пенсии или иных социально-страховых выплат. Ведь если он получает их по праву, а не по усмотрению, то и сами платежи не являются актом благотворительной помощи. Они должны рассматриваться как заменитель (заместитель) трудового дохода. При этом степень такого замещения зависит от общественного договора. А значит, никаких дополнительных условий, не связанных с трудовыми экономическими отношениями при назначении пенсии или выплате пособия, быть не может. Отсутствие тестирования получателей доходозамещающих выплат на нуждаемость — особенность, которая коренным образом отличает социальное страхование от всех других видов социального обеспечения и социальной защиты.

На практике в пенсионном законодательстве Германской империи изложенные социально-страховые принципы выразились в следующих положениях:

- 1) солидарное распределение нагрузки по уплате страховых взносов между наемным работником, работодателем и государством (взносы первых двух социальных групп распределялись в пропорции 1 : 1, взнос из государственного бюджета на каждое застрахованное лицо составлял 50 рейхсмарок в год)²;
- 2) обязательность уплаты страховых взносов и безусловный отказ от дифференциации их ставки;

¹ См.: *Schreiber W.* Op. cit.

² См.: *Герценштейн Т. Я.* Указ. соч.

3) отказ от благотворительной (усмотренческой) составляющей пенсионной системы;

4) наличие требования минимального размера стажа наемного работника при назначении ему пенсии, а также нормативного возраста выхода на пенсию.

Тем не менее окончательное формирование современного законодательства о социальном страховании произошло намного позже — уже после Второй мировой войны, в 50-е годы XX в. Оно было дополнено еще некоторыми принципиальными элементами.

Модель Бисмарка — Шрайбера

Дальнейшее развитие законодательства в области социального страхования, как упоминалось выше, шло по пути углубления и дополнения обозначенных принципов. Оно имело свою специфику в силу незавершенности социальных реформ Бисмарка и непосредственного участия европейских государств в мировых войнах, главным инициатором которых неизменно выступала Германия. Эта незавершенность привела к национализации германским правительством в 1933 г. созданных еще перед Первой мировой войной пенсионных и страховых касс (это произошло за несколько месяцев до прихода к власти в стране Национал-социалистической рабочей партии). Организованная после прихода к власти в Германии нацистов пенсионная система не имела никакого отношения к задачам пенсионного страхования и социальной защиты пожилых людей в принципе. Поэтому она не является объектом нашего рассмотрения. Зато произошедший после окончания Второй мировой войны в Германии возврат именно к социальному страхованию свидетельствовал о том, что разработанные в конце XIX в. принципы защиты заработной платы наемных работников оказались эффективными именно с точки зрения социально-экономических отношений.

Этому во многом способствовала и обострившаяся конкуренция двух глобальных экономических систем, а также пережитая мировой экономикой Великая депрессия, разразившаяся как раз перед Второй мировой войной. Получившая в этот период в странах Западной Европы широкое распространение концепция государственного вмешательства в экономические отношения с целью обеспечения социального благополучия граждан (welfare state) рассматривалась в качестве идеологической альтернативы советской модели экономического развития, получившей распространение в странах Совета экономической взаимопомощи (СЭВ). По сути она представляла собой модернизиро-

ванную концепцию «государственного социализма», о которой говорилось выше¹.

Англоязычное понятие «welfare state» является переводом немецкого «sozialpolitiker» (социальная политика), использовавшегося в Германии еще в 70-е гг. XIX в. в период принятия законов о социальном страховании. Этот перевод в 1942 г. сделал английский архиепископ У. Темпл, автор книги «Христианство и социальный порядок»². Он признавал, что фразу «государство всеобщего благосостояния» позаимствовал из романа Б. Дизраэли «Сибилла, или Две нации»³, изданного в 1845 г., именно потому, что прямой перевод немецкого понятия в англоязычных странах не приживался.

Интересно, что современная европейская историография относит к типу государств «всеобщего благосостояния» и Германскую империю конца XIX в., указывая, что принятые в тот период в стране законы о социальном страховании были выдержаны в рамках указанной идеологии. К ним же она относит и Австро-Венгрию того периода, в которой законодательство аналогичного типа было принято в начале 90-х гг. XIX в. по инициативе главы правительства Э. фон Тааффе. От немецких аналогичные законодательные акты Австро-Венгрии отличались незначительными деталями, не имевшими принципиального значения.

Современные исследователи также указывают на существующую неоднородность трактовки понятия «welfare state» в разных странах мира. И в первую очередь связывают этот факт с религиозными особенностями отношения к бедности в каждой из существующих христианских религиозных доктрин⁴. Тот факт, что упомянутый автор концепции реформы системы социального страхования в Германии в 50-е гг. XX в. В. Шрайбер являлся председателем общественной организации предпринимателей-католиков (Bund Katholischer Unternehmer), представляется не только весьма показательным, но и важным с точки зрения идентификации политики социального страхования в общем представлении о «государстве всеобщего благосостояния».

Этот же факт имеет значение еще и потому, что концепция социального страхования, сформулированная В. Шрайбером, конкурирует

¹ Государство всеобщего благосостояния (благополучия, благоденствия), или welfare state — концепция государственного управления, согласно которой государство играет ключевую роль в защите и развитии социального благополучия граждан.

² Temple W. Op. cit.

³ Дизраэли Б. Сибилла, или Две нации. М., 2015.

⁴ См.: Kahl S. Op. cit. P. 91—126.

с аналогичной концепцией, авторство которой некоторые исследователи приписывают президенту королевского статистического общества Великобритании У. Бевериджу¹. Последний попытался внедрить некоторые социально-страховые принципы в британскую систему социальной защиты. Но так и не сумел их четко идентифицировать и уловить разницу между принципами социального и классического (частного) страхования. Это, по всей видимости, объясняется разницей социокультурных условий, в которых развивалось законодательство о социальной защите Германии и Великобритании в рассматриваемый период истории. Для отечественной науки права социального обеспечения, в свою очередь, принципиальную и негативную роль играет попытка придать предложениям Бевериджа некий универсальный характер и инкорпорировать их в отечественное социальное законодательство, что также является одним из факторов современного кризиса системы социального страхования в Российской Федерации².

Представленный В. Шрайбером план организации системы пенсионного страхования в ФРГ после Второй мировой войны фактически был комплексом действий, основанных на признании того, что взносы работодателя являются частью заработной платы наемного работника и не имеют отношения к системе фискального перераспределения государством национального дохода. Он указывал, что социальные взносы в долгосрочной перспективе имеют большее значение для целей социального обеспечения, чем введение прогрессивной шкалы подоходного налога или повышение ставок косвенных фискальных сборов. Из этого вытекало его требование юридического отделения всех видов социального страхования от любых других форм социального обеспечения.

При разработке концепции реформирования системы социального страхования В. Шрайбером главным объектом его критики была... пенсионная модель Бисмарка. В своей работе он критиковал ее за то, что некоторые из вышеизложенных постулатов хотя и были инкорпорированы в социальное законодательство, исполнялись в рамках созданной системы слишком формально.

Признавая, что изменения в системе социального страхования диктуются возросшей долей наемных работников в структуре немецкого общества, снижением стоимости накапливаемого в период трудовой

¹ См.: Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge. 1942. UK Parliament, Parliamentary Archives, BBK/D/495.

² См.: Угодников К. В. Указ. соч.

деятельности имущества, а также растущими доходами населения, В. Шрайбер обратил внимание на то, что реальная стоимость взноса работодателя в систему со временем уменьшилась. «Взнос работодателя в пенсионное страхование в год его введения был реальной жертвой со стороны работодателей, т. е. он формировался за счет дохода компании. Но уже в последующие годы это бремя уменьшилось, и, наконец, исчезло полностью. Просто не произошло или замедлилось ожидаемое с ростом производительности повышение номинальной оплаты труда», — писал Шрайбер¹. Этот, казалось бы, находящийся на поверхности вывод немецкого экономиста о прямой связи размера пенсионных выплат со стоимостью труда в экономике на деле произвел переворот в осознании социально-экономической и правовой природы социально-страховых выплат.

Таким образом, функция таких выплат — компенсация утрачиваемого в результате наступления нетрудоспособности трудового дохода — дополняется их экономическим содержанием. Фонд оплаты труда теперь становится не только основным источником их формирования, но и сами социально-страховые отчисления рассматриваются как часть дохода, получаемого в результате трудовой деятельности человека. В. Шрайбер выразил это предельно просто: «Сегодня больше никто не сомневается, что взносы работодателя в систему социального страхования являются частью заработной платы»². Осознание этой социально-экономической сущности пенсии и иных выплат из системы социального страхования позволяет нам отличить ее от других систем социального обеспечения в разных странах мира, которые могут также в их законодательстве носить название социально-страховых, но не являться таковыми по своей природе.

Из нее же вытекает и принцип постоянной индексации социально-страховых выплат, который признается для системы социального страхования наиболее соответствующим ее социально-экономической и правовой природе. Изначально в системе социального страхования, созданной в период канцлерства О. фон Бисмарка, единственной признаваемой причиной, вызывающей необходимость такой индексации, признавалась потребительская инфляция. Снижение покупательной способности социально-страховых выплат компенсировалось путем нерегулярного их повышения. Однако произошедшее в дальнейшем осознание их неразрывной связи с трудовым доходом и, более того,

¹ *Schreiber W.* Op. cit. S. 12.

² *Ibid.*

признание его частью заработной платы неизбежно приводило к пониманию, что индексация должна происходить и в соответствии с текущими изменениями зарплат. «План Шрайбера» требовал установления прямой зависимости между изменением среднего трудового дохода работников в Германии и пересмотром размеров выплачиваемых пенсий и иных социально-страховых выплат¹.

На признании пенсии частью заработной платы базируется и еще один универсальный принцип социального страхования, сформулированный в «Плане Шрайбера». Речь идет об отказе дифференцировать ставку страховых взносов в зависимости от профессиональной принадлежности работника, уровня его заработной платы, места жительства, пола и т. д. Его также можно рассматривать как составную часть принципа солидарности, которая не может быть избирательной и неравной. Требование начислять на трудовой доход всю сумму страховых взносов без изъятий сопряжено также с упомянутым выше отказом считать наемного работника нуждающимся в благотворительной помощи. Именно предоставление льгот по уплате страховых взносов, как указывает В. Шрайбер, приводит к необходимости увеличивать объем субсидий системе социального страхования со стороны государственного бюджета². Сами такого рода льготы по уплате взносов в систему социального страхования, предоставляемые отдельным отраслям экономики или юридическим лицам, рассматриваются как нормативное снижение стоимости труда в экономике и субсидирование работодателя со стороны наемного работника.

Сделанное выше перечисление аспектов, касающихся углубления социально-экономической и правовой сущности социального страхования, выразившегося в публикации в 1955 г. в Германии «Плана Шрайбера», не является достаточным без рассмотрения еще одного немаловажного вопроса, до сих пор вызывающего горячие споры не

¹ «Федеральный министр труда 1 сентября каждого года официально объявляет «средний трудовой доход в Федеративной Республике Германия» за прошедший год, рассчитанный Федеральным статистическим управлением под парламентским контролем. Этот показатель является обязательным ориентиром для расчета индивидуальных пенсионных пособий в следующем году. Методика расчета этого показателя должна быть установлена в обязательном порядке раз и навсегда. Речь идет не столько о том, чтобы в нем отражалось в точности то, что показывает статистика, сколько о том, чтобы он вычислялся одинаково год за годом» (*Schreiber W. Op. cit. S. 12*).

² «Очевидно, бессмысленно сначала отбирать у гражданина часть его дохода в виде налогов, а затем возвращать их ему с широким жестом благодетеля. Давайте положим конец этому ложному впечатлению о государственном всемогуществе» (*Schreiber W. Op. cit. S. 12*).

только в России, но и в других странах мира. Для его изучения нам придется вернуться во времени в начало XX в.

В 1906 г. уже упоминавшийся немецкий экономист В. Зомбарт опубликовал данные о финансовых результатах деятельности германских пенсионных касс, созданных благодаря принятию социально-страховых законов в конце XIX в.¹ Из них следовало, что формировавшиеся в тот период в рамках германского социального страхования резервы превышали суммы, выплачиваемые в качестве пенсий и пособий. По данным В. Зомбарта, в 31 страховом учреждении и 9 кассах за период с 1 января 1891 г. по 1 января 1903 г. удовлетворено 402 856 ходатайств на получение пенсии по возрасту. В 1902 г. на пенсионные выплаты было направлено 23,5 млн марок. При этом в 1901 г. размер только правительственного взноса в пенсионную систему составил почти 33,871 млн марок². Таким образом, доходы германских пенсионных учреждений значительно превышали их расходы. В качестве примера рассмотрим доходы германских страховых учреждений за 1901 г. Они представлены в табл. 1.

Из приведенных финансовых показателей следует, что значительную часть входящего денежного потока германских пенсионных учреждений составлял доход от инвестирования временно свободных средств. В 1901 г. он, например, превысил 28 млн марок и перекрыл объем их совокупных пенсионных обязательств за этот же период. На этот факт в 50-е гг. XX в. обратил внимание и В. Шрайбер. Наличие столь серьезного объема нераспределяемых между застрахованными лицами финансовых средств тоже стало предметом его критики системы пенсионного страхования Бисмарка. И именно это он называл нарушением принципов социального страхования.

Уточним: вопрос заключался не в том, была ли эта система по своей сути накопительно-страховой, т. е. основывалась на принципах классического страхования жизни, в котором объектом страхования является не заработная плата, а дожитие индивида до определенного возраста или события. Это был финансовый эффект так называемого старта системы социального страхования, который, по задумке ее разработчиков, должен был уменьшаться по мере «взросления» системы, т. е. увеличения охвата ею населения и роста числа застрахованных лиц.

Проблема была связана с тем, что в германской системе пенсионного страхования первые пенсии по старости были назначены через

¹ См.: *Зомбарт В.* Указ. соч.

² Там же. С. 139.

Таблица 1

Доходы германских страховых учреждений в 1901 г.¹

	Доход страховых учреждений							Состояние фондов учреждений к концу 1901 г.		
	Взносы					Общая сумма	Инвестиционные доходы и штрафы	Сумма дохода	Тысяч марок	
	По разрядам страхования									
	I	II	III	IV	V	Всего				
	Тысяч взносов					Тысяч марок				
Страховые учреждения вместе	97 123	181 957	129 149	87 895	45 489	541 613	123 492	28 309	151 801	854 163

¹ См.: Зомбарт В. Указ. соч. С. 139.

два года после принятия соответствующего закона — в 1891 г. Право на пенсионные выплаты получили жители страны, родившиеся до 1821 г. Самой старшей пенсионерке на тот момент было 102 года. Она родилась еще в 1789 г. А самый старший пенсионер был моложе ее на 6 лет. Всего в первый год действия бисмарковской пенсионной системы в Германской империи пенсионные выплаты были назначены 126 397 лицам — 28% получателей были женщины¹.

Как указывал В. Зомбарт, снижение размера финансового резерва, формировавшегося в переходный период, происходило медленнее, чем предполагалось изначально, еще при подготовке «Закона о страховании на случай инвалидности или старости», принятого в 1889 г. В то же время сохранявшаяся возможность формирования таких резервов, по мнению В. Шрайбера, свидетельствовала о недостаточной степени соразмерности пенсии с утрачиваемым работником заработком, а также о наличии в системе социального страхования дополнительных возможностей по повышению размера самих пенсионных выплат. «Публично-правовое общенациональное страхование, которое может полагаться на уверенность в своем вечном существовании, не нуждается в этой гарантии. Его — гораздо более прочная — безопасность основана на уверенности в непрерывности национального существования», — писал он².

Политическая часть этой декларации выглядит менее значимой, чем социально-экономическое обоснование отказа от формирования большого финансового резерва в социальном страховании. Именно здесь пролегает водораздел между основанным на публичном праве социальным страхованием и базирующимся на праве договорном страхованием классическим, или частным. В последнем случае формирование «актуарного резервного капитала» связано с тем, что частная страховая компания, заключающая с индивидом договор страхования жизни с последующей выплатой страхового аннуитета, не может рассматривать текущие поступления средств в качестве дохода застрахованного лица. Получаемые ею страховые премии являются лишь инструментом для накопления средств в его интересах. А само резервирование призвано снижать риски, носящие индивидуальный, а не общественный характер. И только при достижении лицом определенного возраста накопленный им капитал может быть использован в качестве пенсионного дохода. Вопрос заключается в том, можно ли счи-

¹ См.: Александров А. А. Страхование. М., 1998.

² Schreiber W. Op. cit. S. 18.

тать его действительно пенсионным, а выплачиваемый аннуитет — пенсией. Во всяком случае в ее связи с заработной платой, которую частное страхование не страхует.

«Процессы накопления и расходования вновь в частном пенсионном страховании перекрываются таким образом, что при растущем обороте основной капитал постоянно увеличивается. При сокращении оборота обязательства по пенсионным выплатам превышают одновременный страховой доход, это означает, что тогда необходимо задействовать резервный капитал. С полным правом. На этот случай он и был сформирован», — указывает автор плана послевоенной реформы системы социального страхования в Германии¹.

Таким образом, если социальные реформы О. фон Бисмарка вытесняли частные коммерческие институты из сферы социальной защиты на институциональном уровне, то последующее развитие социально-страховых отношений сделало это на уровне теоретических изысканий в области социально-экономических общественных отношений. Теперь протест против коммерческого страхования нетрудоспособности был связан не только с политическими и идеологическими причинами, но и с пониманием принципиальных экономических отличий между социальным и классическим страхованием. То, что не смогли в конце XIX в. четко сформулировать идеологи германских социальных законов, сумели сделать их последователи через 65 лет. Они обосновали избыточность меры по формированию финансового резерва в социальном страховании.

Примерно в этот же период был сформулирован и протест против инкорпорирования частных страховых схем в систему социального страхования. И связан он был не только с тем, что в силу своей обязательности она не может использоваться для расширения клиентской базы частных страховых организаций, в деятельности которых должна гарантироваться свобода договора. Помимо правового аспекта здесь существует и социально-экономический. Он заключается в абсурдности идеи всеобщего накопления на старость целыми поколениями².

¹ *Schreiber W.* Op. cit. S. 17.

² Идея формирования всеобщей накопительной системы пенсионного обеспечения родилась практически одновременно с идеологией пенсионного страхования как части социально-страховых отношений, основанных на принципах общественной солидарности. Проект создания такой системы в 70-е гг. XIX в. выдвинул каноник англиканской церкви У. Блэкли. Он предложил ввести в Великобритании систему всеобщего пенсионного страхования на основе классической схемы страхования жизни с предварительной уплатой установленных взносов. Операторами такого страхования должны

Для самой системы социального страхования дискуссия о возможности или невозможности участия в ней коммерческих финансовых учреждений носит экзистенциальный характер как раз по причине невозможности совместить социально-страховые принципы ее функционирования со схемами классического (частного) страхования. Причем не только из-за возникающих при этом правовых коллизий, но также в силу финансово-экономических факторов. Первым на эту проблему еще в 1904 г. обратил внимание русский исследователь, профессор математики Московского коммерческого института А. П. Рудановский¹, занимавшийся анализом финансовых результатов земских пенсионных касс, а также епархиальных эмеритальных касс Русской православной церкви. Принципы их функционирования были подобны тем, которые предлагал английский каноник У. Блэкли². Формирование своих прав на материальное обеспечение в старости для представителей соответствующих сословий в таких протопенсионных финансовых институтах было обязательным, и многие из них использовали классическую

были стать частные страховые компании, а собираемая ими страховая премия должна была формироваться за счет отчислений наемных работников из собственной заработной платы. Согласно расчетам У. Блэкли установленный взнос в размере 15 ф. ст. в год, уплачиваемый необремененным семьей рабочим, трудовая деятельность которого началась в возрасте менее 20 лет, позволяла обеспечить ему пособие в размере 8 ф. ст. в неделю в случае болезни и пенсию в 4 ф. ст. в неделю после достижения пенсионного возраста в 70 лет.

Предложенная У. Блэкли пенсионная схема специально созданной комиссией британского парламента была признана плохо реализуемой. Этот возглавляемый Дж. Чемберленом парламентский орган считал проекты, основанные только на принципах частного страхования, нереализуемыми и настаивал на прямом государственном участии в пенсионном обеспечении и финансировании пенсионных обязательств из государственного бюджета. Участие работника в пенсионном страховании, основанном на коммерческих принципах, могло происходить только на добровольной договорной основе. Эта идея и была в результате реализована в Великобритании и других странах Британского содружества в разное время.

¹ См.: Рудановский А. П. Исследование различных условий пенсионирования. М., 1904.

² В отличие от стран Западной Европы, а также колоний, входивших в Британское содружество, в Российской империи так и не сложилось всеобщей системы социального и пенсионного обеспечения. Решения, принимаемые в этой области государственной властью, носили скорее ситуационный, а не стратегический характер, а применявшиеся в отношении различных сословий схемы обеспечения в старости были протопенсионными. Поэтому мы не рассматриваем русское законодательство в этой области, действовавшее до Октябрьской революции 1917 г., как источник формирования системы социального страхования. Тем не менее опыт деятельности соответствующих протопенсионных институтов, несомненно, имеет значение, в том числе для изучения проблем современной отечественной социальной политики.

накопительную схему страхования жизни для формирования эмеритального или пенсионного капитала.

Изучив финансовые результаты работы накопительных пенсионных и эмеритальных касс, А. П. Рудановский сделал следующий вывод: «Пенсионно-сберегательные кассы считают свои операции безобидными для заинтересованных сторон, утверждая, что расчеты их правильны, но правильность этих расчетов сомнительна даже на первый взгляд, т.к. в самых основных положениях пенсионно-сберегательных касс заключается целый ряд противоречий»¹.

А. П. Рудановский обратил внимание на возникающее в такой пенсионной схеме противоречие между принципом приобретения пенсионных прав через формирование личных сбережений и обязательностью уплаты взносов, которое выражалось в «пенсионировании на корпоративных началах», но с учетом средств на личных бухгалтерских счетах застрахованных. В результате А. П. Рудановский указал на не состоятельность обозначенной в уставах земских пенсионных касс неограниченность возможных размеров пенсий. Он назвал ее противоречащей математической теории вероятностей.

Еще большей критике он подверг принципы распределения пенсионного капитала в накопительных кассах. «Нечто, но далеко не все, получаемое пенсионно-сберегательной кассою, распределяется по личным счетам участников, порядочная доля резервируемых на личных счетах отчислений никогда не попадает тем, на личных счетах которых значится и, затем, многие суммы умирающих на службе никогда не распределяются под тем предлогом, что пожизненные ренты требуют учета в пользу кассы резервов умирающих пенсионеров, хотя между теми и другими нет ничего общего, особенно при допущении собственных взносов участников на пенсию», — писал А. П. Рудановский².

Получается, русский математик А. П. Рудановский, говоря о накопительных пенсионных схемах за полвека до В. Шрайбера и за 10 лет до начала Первой мировой войны, поставил им точно такой же диагноз, что и немецкий экономист через 10 лет после окончания Второй мировой войны. При этом первый изучал финансовые отчеты русских земских пенсионных касс, а второй критиковал формирование финансовых резервов в рамках социального страхования. Он указывал, что в такой попытке совместить систему социального пенсионного страхо-

¹ Рудановский А. П. Указ. соч. С. 2.

² Там же. С. 9.

вания с обязанностью гражданина формировать накопления для обеспечения своей старости просматривается «неоправданное уравнивание частнохозяйственных интересов и народнохозяйственных возможностей»¹. Заметим, В. Шрайбер в данном случае оперирует понятиями, впервые введенными в оборот германским экономистом, сторонником идеологии кадетер-социализма Г. Шмоллером в середине XIX в., — «народное хозяйство» и «частнохозяйственный интерес».

«У отдельного экономически активного гражданина или ограниченной группы экономически активных граждан действительно есть возможность превращать часть дохода в имущество, чтобы позднее конвертировать его вновь в доход на основные потребительские нужды. У народного хозяйства в целом, однако, такой возможности нет, и как раз по той простой причине, что государственное инвестирование практически необратимо. Отдельный вкладчик, который хочет конвертировать свое накопленное имущество обратно в деньги, имеет такую возможность только благодаря тому, что его дезинвестированию противостоят другие многочисленные активные граждане, которые в это же время хотят накапливать и инвестировать. Он получает их накопленный доход, они берут на себя его инвестиции, которые фактически остаются неизменными, меняют только своего собственника. В небольшом масштабе управления отдельными лицами это всегда возможно, в народнохозяйственном масштабе — а в случае пенсионного страхования мы имеем дело с ним — это невозможно», — констатировал В. Шрайбер².

В этом и заключается причина, по которой обязательные накопительные системы сегодня встречаются только в странах, не имеющих собственного исторического опыта развития социального страхования. В основном речь идет о странах Южной Америки и некоторых государствах на постсоветском пространстве. В большинстве других государств построенные на принципах частного страхования жизни пенсионные накопительные схемы имеют сугубо добровольный характер и основаны на добровольном волеизъявлении граждан.

В Федеративной Республике Германии основанные на «Плане Шрайбера» новые социальные законы были приняты 23 февраля 1957 г. Как и в случае с «бисмарковскими», наиболее масштабным из них был пенсионный. «Размеры пенсий рассчитывались индивидуально с учетом как сделанных взносов (т. е. стажа работы и рас-

¹ *Schreiber W.* Op. cit. S. 20.

² *Ibid.* S. 20—21.

мера предыдущей заработной платы), так и текущей зарплаты, а вместо автоматического приспособления к динамике реальных доходов (т. е. индексации пенсий в соответствии с инфляцией) предусматривались регулярные повышения пенсий в зависимости от общеэкономического развития и соответствующего роста заработной платы в стране»¹. Возраст выхода на пенсию был установлен на уровне 65 лет при условии выплат страховых взносов в течение не менее 15 лет. Закон напрямую устанавливал прямую связь пенсии с утрачиваемой индивидуальной заработной платой, вводя нормативное требование соотношения средней пенсии к среднему заработку по стране на уровне не менее 60% при условии наличия у застрахованного лица нормативного трудового стажа в 40 лет. Взносы должны были уплачиваться в равных долях как самим работником, так и работодателем. Предусматривалась также ежегодная субсидия в адрес пенсионных касс со стороны государства.

Что касается других видов социального страхования, то тогда же, в 1957 г., в стране было введено:

1) государственное медицинское страхование (*gesetzliche Krankenversicherung*), исключающее участие в нем частных страховых организаций²;

2) страхование на случай потери работы (*Arbeitslosenversicherung*), предоставляемое федеральным ведомством по труду и предусматривающее внесение установленных взносов наемным работником;

3) государственное обязательное страхование от последствий несчастного случая на производстве (*gesetzliche Unfallversicherung*), предоставляемое предпринимательскими союзами на основе межотраслевой солидарности.

Изложенная структура социального страхования в Германии сохраняется в неизменном виде до настоящего времени. Поправки, вносимые

¹ Гутник В. П., Зимakov А. В. Пенсионная реформа в Германии // Современная Европа. 2001. № 2. С. 50.

² В настоящее время в Германии существуют системы государственных и частных фондов медицинского страхования. Они осуществляют свою деятельность параллельно, но независимо друг от друга. Государственные фонды медицинского страхования обязаны страховать всех без исключения работников автоматически в момент заключения ими трудового договора. С этого момента возникает и обязанность работодателя уплачивать страховые взносы в соответствующий фонд медицинского страхования. В случае увольнения работника и в период его безработицы взносы уплачиваются муниципальными органами власти. В свою очередь, частные страховые компании могут отказать тому или иному гражданину в медицинском страховании. Участие в нем для наемного работника также является добровольным.

шиеся в пенсионное законодательство в 1969, 1972 и 1999 гг., не имели принципиального характера и корректировали лишь технические параметры системы (пенсионный возраст и ставки установленных взносов). В начале 2000-х гг. социально-страховая система медицинского страхования была дополнена социально-страховой схемой постоянного постороннего ухода за пожилыми людьми.

Отдельного разговора требует реформа, провозглашенная правительством Германии в 1999 г., получившая в немецких научных и общественно-политических изданиях наименование «реформа Ристера»¹. Однако она не затрагивает системы социального страхования, а участие граждан в предложенных В. Ристером софинансируемых государством частных пенсионных схемах носит добровольный характер и происходит в рамках договорного, а не публичного права. Отдельные отечественные исследователи в области пенсионного обеспечения, правда, необоснованно рассматривают ее в качестве примера некоей эволюции пенсионного страхования в рамках социально-страховых отношений в целом². Другие считают, что сама попытка дополнить немецкое пенсионное страхование схемой частнопроводного характера свидетельствует о неэффективности социального страхования в условиях происходящих демографических изменений и старения населения в странах Евросоюза³. При этом эталоном функционирования социального страхования в современных условиях представляется «модель Бевериджа». Поэтому существует необходимость ее более глубокого изучения.

«Модель Бевериджа» — искаженная реальность социального страхования

Опубликованный в разгар Второй мировой войны в Великобритании «Доклад Бевериджа» (Beveridge Report)⁴ стал важной исторической вехой в развитии англосаксонской (датской) модели социального обеспечения. Изложенные британским экономистом идеи вполне можно было бы квалифицировать как попытку внедрить в британскую

¹ Вальтер Ристер — немецкий политик, федеральный министр труда и общественных дел Германии в 1998—2002 гг. Автор пенсионной схемы «Ристер-Ренте», предусматривающей введение в Германии частно-страховых схем пенсионного обеспечения.

² Пенсионное страхование: философия, история, теория и практика: учебник / под ред. С. А. Хмелевской. М., 2018.

³ Роик В. Д., Степанов Б. Г., Эченике Е. В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 109.

⁴ Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge.

систему социальной защиты социально-страховые принципы, приспособив их к английским традициям и реалиям английской политической культуры. Это объективно привело к некоторому сближению англосаксонской модели социального обеспечения с континентальной моделью социального страхования. Однако, как мы увидим в дальнейшем, это сближение все равно является чисто условным и не затрагивает исторически сложившихся идеологических основ британской традиции борьбы с бедными. Во всяком случае, понятие «социальное страхование», которое часто встречается в указанном документе, сильно отличается в своей смысловой нагрузке от тех социально-страховых принципов, о которых мы упоминали выше. Более того, этот термин в трактовке Бевериджа ближе именно к классическому страхованию, а сам автор доклада считает систему социального страхования лишь типом коммерческих страховых отношений¹.

Для отечественной науки, в том числе науки права социального обеспечения, критический анализ идей У. Бевериджа является актуальным по той причине, что попытка придать им некую универсальную «модельность» привела к произошедшей в отечественном социальном законодательстве серьезной эрозии социально-страховых принципов², повлекшей за собой бюджетный кризис социального страхования, выйти из которого не удалось даже путем резкого повышения возраста выхода на пенсию³.

¹ Необходимо иметь в виду, что в континентальной модели социальное страхование понимается как *тип* страхования, т. е. страхование *общественное (публичное)*, принципиально отличающееся от страхования *частного*, а в англосаксонской модели социальное страхование понимается как *разновидность частного страхования*, «социальное» употребляется здесь в смысле «пенсионное», «медицинское» и т. п., но страховой риск отличается кардинально. В публичном социальном страховании страховой риск — это утрата дохода в связи с нетрудоспособностью или потерей работы, а в частном социальном страховании — это типичное страхование жизни или здоровья (дожитие до определенного возраста, компенсация расходов на оплату медицинской помощи и т. д.). Употребление термина «социальное страхование» в разных моделях в различающихся смысловых контекстах (без соответствующих пояснений) путает многих исследователей и приводит их к ошибочным умозаключениям.

² Признаками такой эрозии являются, например, попытки внедрить в систему обязательного пенсионного страхования частные накопительные схемы, безусловно обязав граждан к участию в них, а также попытки определения возраста выхода на пенсию исходя из финансовых показателей пенсионной системы, а не результатов соответствующих геронтологических исследований по определению возраста потери трудоспособности гражданами страны. Подробнее эта тема рассматривается в § 3 настоящей главы.

³ См., например: *Роиц В. Д.* Обязательное и добровольное пенсионное страхование: институты и финансы. М., 2014.

Чтобы ответить на вопрос, существует ли «модель Бевериджа» и является ли она универсальной для социальной политики других государств, в том числе России, мы провели, с одной стороны, глубокий исторический источниковедческий анализ указанного документа с целью выявить имеющиеся в нем фундаментальные теоретические положения, а с другой — осуществили мониторинг их соответствия сложившейся в течение более чем столетия идеологии обязательного социального страхования. Кроме того, мы изучили, в какой степени высказанные У. Бевериджем идеи были реализованы в других странах, обладающих системами как англосаксонской (датской) базовой модели социального обеспечения, так и континентальной базовой модели социального страхования.

Результаты проведенного исследования показывают, что утверждения о наличии некоей «модели Бевериджа» являются слабо аргументированными и основаны лишь на эмпирическом сравнении функциональных особенностей пенсионных систем. При этом они игнорируют серьезную и остающуюся актуальной теоретическую базу моделей социальной политики.

Результаты исследования также показывают, что в «Докладе Бевериджа» речь идет лишь о заимствовании отдельных социально-страховых принципов континентальной базовой модели. Причем далеко не всех¹. Это различие имеет концептуальный характер, влияющий как на выбор объекта страхования (например, индивидуальный риск дожития или потерю трудового дохода в результате наступления старческой нетрудоспособности), так и его цели, а также способ исполнения возникающих социальных обязательств.

Разработанные У. Бевериджем в 1942 г. по заданию Парламента Великобритании предложения по реформированию системы социального обеспечения страны представляют собой документ объемом в несколько сотен страниц, который содержит подробное описание резуль-

¹ В первую очередь указанное заимствование не касается публичной пенсионной схемы, что также является следствием укоренившихся социальных традиций. В результате в пенсионных системах англосаксонской (датской) модели так и не произошло прямой привязки пенсионной выплаты к утраченному заработку. Пенсия в ее рамках продолжает быть ориентированной на прожиточный минимум. Точно так же в настоящий момент англосаксонская (датская) пенсионная модель не учитывает в полном объеме принципы общественной солидарности, свойственные современной континентальной базовой пенсионной модели. Наконец, остаются существенными социально-экономические различия в трактовке самого понятия «пенсия». В первом случае под ней понимается выплата при достижении определенного возраста, во втором — при потере трудоспособности.

татов заседаний возглавляемой Бевериджем комиссии. Помимо самого У. Бевериджа в нее входили представители министерств внутренних дел, труда и национальной службы, пенсий, здравоохранения. Кроме того, в ней были представлены Казначейство Великобритании, Таможенный и акцизный совет, Управление уполномоченного по промышленному обеспечению и некоторые другие ведомства. Задача, стоящая перед этим парламентским органом, была сформулирована следующим образом: «Сформировать обзор существующих национальных схем социального страхования и смежных *услуг* (sic!), включая оплату труда работников, уделив особое внимание их взаимосвязям, а также вынести соответствующие рекомендации».

Документ, о котором идет речь, состоит из шести частей. В них рассматриваются такие аспекты социальной защиты, как «характер социального страхования», проблема возраста, наполнения бюджета социальной защиты, потребностей людей в разном возрасте, расчет ставок установленных взносов и т. д. Большое внимание в тексте уделено порядку определения прожиточного минимума. Что вполне объяснимо, поскольку главной практической целью выработанных для Великобритании мер возглавляемая У. Бевериджем комиссия определила именно «отмену нужды после войны»¹. Выстраиваемая таким образом система изначально была направлена не на страхование утрачиваемого в результате наступления нетрудоспособности заработка работника, а на борьбу с бедностью неограниченного круга лиц².

Прожиточный минимум и система его расчета явились главным объектом, который исследовала комиссия. Именно на него были ориентированы все предлагавшиеся к назначению пособия и пенсии, включая пособие по безработице, или, например, пособие по потере кормильца. Что касается пенсий, то, по задумке Бевериджа и его коллег, задачей предлагавшейся ими публичной пенсионной схемы также являлась борьба с бедностью. Соответственно, ее эффективность должна

¹ «Нынешняя война может оказаться еще более разрушительной. Скорее всего, она окончательно оформит результат первой войны, который заключался в истощении британских зарубежных инвестиций. Это в значительной степени лишит Великобританию такого источника заработка, как предоставление транспортных услуг. В любом случае она изменит экономическую среду, в которой британский народ должен жить и работать, что может потребовать радикальных и в некоторых случаях болезненных корректировок», — говорится в докладе (Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge).

² Авторы доклада указывали: «План охватывает всех граждан без учета верхнего предела доходов, но учитывает их различные образы жизни. Это всеобъемлющий план, охватывающий людей и потребности».

была измеряться отношением выплачиваемой пенсии к прожиточному минимуму, а не утраченному заработку.

Характерной особенностью плана социальных реформ, разработанного комиссией У. Бевериджа, было уравнивание базовой пенсии по возрасту с размером пособия по безработице и пособия по инвалидности. Это был серьезный пересмотр фундаментальных теоретических основ англосаксонской (датской) базовой модели. Фактически У. Беверидж и члены возглавляемой им парламентской комиссии указали на то, что все бедные равны в своих правах вне зависимости от причин их бедности. А пенсия может быть производной и социально-трудовых отношений, а не только социально-обеспечительных, как было до этого. Но, с другой стороны, им так и не удалось выйти за рамки индивидуального страхования дожития и придать пенсионной системе социально-страховой характер.

Еще одним существенным шагом вперед для британской системы социальной защиты, совершенным У. Бевериджем, можно считать зафиксированное в рассматриваемом документе требование отказаться от проверки граждан страны на нуждаемость при назначении им как пенсии, так и социальных пособий¹. Такое тестирование на нуждаемость при назначении пенсий вытекало из сложившихся еще в Средние века особенностей социально-экономических отношений в британском обществе, где борьба с бедностью имела глубокие исторические корни. Сама эта традиция на протяжении веков претерпевала глубокую трансформацию — от средневековой борьбы с бедными и наказания их за свою неспособность приобретать достаточно средств для более-менее сносного существования до борьбы с бедностью как с экономическим явлением. В основе этой социальной концепции лежало религиозное представление британского общества о том, что бедность есть следствие личной нерадивости и является не просто грехом, а преступлением перед обществом, за которое должно следовать неминуемое наказание — в том числе уголовное².

¹ Норма о проверке нуждаемости гражданина при назначении ему пенсии появилась в британском законодательстве в 1908 г., когда был принят первый в истории страны пенсионный закон. Пенсию можно было назначить только тому, чей доход не превышал прожиточного минимума. Кроме прохождения теста на нуждаемость закон обуславливал назначение пенсии требованием благопристойного поведения члена общества и отказом от получения других видов благотворительной помощи в период трудовой деятельности.

² См.: *Thane P. Non-Contributory versus Insurance Pensions. 1878—1908 // The Origins of British Social Policy / ed. by P. Thane. L.; N. Y., 1978.*

Отдельные правовые конструкции такого рода в британском социальном законодательстве сохранялись вплоть до окончания Второй мировой войны, а в XIX столетии они вылились в принятие в 1834 г. нового закона «О бедных», фактически легитимизировавшего расширение практики использования «рабского» труда в системе печально известных «работных домов», впервые появившихся в Англии еще в XVII в. и просуществовавших до 30-х гг. XX в.

Для британского общества, считавшего бедность несомненным пороком, сначала поистине революционное значение имело создание системы социальной защиты в принципе, пусть даже гарантировавшей выплаты на уровне прожиточного минимума и не направленной на страхование заработной платы работников. Последовавший после Второй мировой войны отказ государства еще и от тестирования получателей таких пособий на нуждаемость оказался еще более шокирующим, даже несмотря на то, что отмена проверки нуждаемости была следствием прагматичного подхода, основанного на дороговизне для государственного бюджета содержания огромного штата проверяющих в условиях массового назначения пенсий и пособий. Тем не менее его отмена не изменила общую идеологическую направленность англосаксонской (датской) базовой модели социального обеспечения, отличавшую ее от континентальной базовой модели социального страхования — задачу борьбы с бедностью.

Нагляднее всего это отражается в разнице принципов пенсионного обеспечения. Более глубокое изучение «Доклада Бевериджа» и сравнительный анализ заложенных в нем принципов пенсионной политики с принципами функционирования пенсионных систем в рамках континентальной базовой модели обязательного пенсионного страхования демонстрирует сохранение фундаментальных различий между ними. В частности, Беверидж определял право на пенсию достижением индивидом определенного возраста (т. е. оставался в рамках классического страхования жизни), в то время как в континентальной модели, как мы уже писали, страховым случаем является утрата трудоспособности (фактическая или презюмируемая).

Предложенная комиссией Бевериджа конструкция, в рамках которой государство обеспечивает гражданину базовую пенсию очень невысокого уровня, никак не связанную с величиной его заработной платы, ориентированную на размер прожиточного минимума, а для получения более высоких пенсионных выплат индивид должен был участвовать в частных пенсионных схемах, совершенно не предпола-

гала в качестве основания назначения пенсии утрату застрахованным трудоспособности в силу старости или инвалидности.

Не прослеживается в идеях Бевериджа и приверженность принципу общественной солидарности. Само понятие «солидарность» в рассматриваемом документе не встречается ни разу. Предлагаемая им система «социального» страхования носит индивидуалистический характер. «В соответствии со схемой социального страхования, которая является основной чертой этого плана, каждый гражданин трудоспособного возраста будет вносить свой вклад в свой соответствующий класс в соответствии с уровнем страхования, который ему необходим. Замужняя женщина будет пользоваться взносами, сделанными мужем. Каждый будет застрахован в соответствии со своими потребностями путем выплаты еженедельных взносов, ставки которых будет обозначены в едином страховом документе», — говорится в «Докладе Бевериджа»¹.

Ориентированная на обеспечение прожиточного минимума государственная пенсионная схема «по Бевериджу» с трудовыми отношениями связана лишь опосредованно, от заработка работников не зависит и функции общественной солидарности в понимании публичного социального страхования как взаимоотношения социальных партнеров в рамках трудовых отношений в своей основе не имеет. В своем докладе, как следует из приведенной выше цитаты, У. Беверидж ориентирует государственную пенсионную схему на удовлетворение минимальных потребностей пенсионера, а не компенсацию утрачиваемого заработка. При этом другой его тезис о том, что «граждане Великобритании желают получить выгоду в обмен на взносы, а не бесплатные пособия от государства», следует трактовать как протест против любого вида проверки нуждаемости, а не призыв привязать размер пенсионных выплат к утрачиваемому трудовому доходу.

Парламентская комиссия, возглавляемая У. Бевериджем, в своей работе решала сугубо практическую задачу и цель углубления теоретических основ социального страхования перед собой не ставила. Более того, она имела в виду под социальным страхованием совсем не то, что под ним понималось в европейских странах с континентальной моделью. Об этом говорит и метод, который был ею избран для изучения состояния социальной защиты Великобритании в первой половине XX в. Сообразуясь с наиболее популярным в британской научной среде учением философа конца XVI — начала XVII в. Ф. Бэкона,

¹ Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge.

Беверидж и его коллеги постарались максимально подробно описать в едином документе весь накопленный страной в сфере социальной защиты опыт.

Имеет смысл рассмотреть подробнее и некоторые высказанные в документе соображения частного характера.

1. У. Беверидж задается интересной проблемой, которую до сих пор нельзя назвать решенной. «Возникает вопрос, должен ли размер страхового возмещения определяться по тому же принципу, который гарантируется каждому застрахованному лицу, когда его заработок прерывается, фактической арендной платой, выплачиваемой им, и фиксированной недельной суммой сверх этого платежа для его других нужд. Человек, который способен взять на себя высокую арендную плату, потому что его заработки высоки, остается ответственным за это, когда его заработки прекращаются. Он не сможет оплатить арендную плату в случае, если у него не будет работы, болезни или в результате несчастного случая, наступление которого невозможно предвидеть», — пишет он¹.

Будучи британцем, Беверидж воспринимает аренду жилья как социальный фактор, который должен дифференцировать размер пенсии наряду с наличием в семье пенсионера, иждивенцев и лиц, нуждающихся в уходе. Но при этом экономист противоречит сам себе: «В противовес этому можно утверждать, что аналогия между обеспечением иждивенцев и предоставлением ренты является ложной, потому что размер ренты, которую платит человек, не зависит от его воли или его финансовых ресурсов, а высокая рента в некоторой степени является признаком большего дохода. Она выплачивается не за прожиточный минимум, а как часть стандарта жизни выше минимального».

2. Еще один пример. Приведем цитату: «Хотя мужчины не могут предвидеть безработицу и инвалидность, они могут предвидеть наступление старости и ее дату. У них есть время, чтобы скорректировать расходы на средства, которые они смогли предоставить посредством обязательного страхования и путем добровольного пополнения его. Кроме того пенсии, как правило, будут выплачиваться на гораздо более длительные периоды, чем пособия по безработице или инвалидности. Представляется неоправданным, что те, кто непосредственно перед выходом на пенсию смогли получить хорошее жилье за относительно высокую арендную плату, должны таким образом сохранить это преимущество на всю оставшуюся жизнь, в натуральной форме,

¹ Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge.

если не наличными, по сравнению с теми, кому меньше повезло, или меньше предвидеть»¹.

Здесь мы вновь видим попытку решать проблемы социального характера с помощью инструментов частного, а не публичного страхования. То есть при всей своей прогрессивности комиссия Бевериджа так и не решилась на углубление вторичного перераспределения доходов, возникающих в процессе трудовых отношений между работодателем и работником, что является экономической сутью социального страхования.

3. Ошибочной, с точки зрения социально-страховых принципов, представляется и попытка У. Бевериджа разделить страхование на добровольное и социальное, которое в его понимании отличается тем, что является обязательным. На самом деле, как мы уже писали в гл. 1, страхование делится на частное (гражданско-правовое) и социальное (публично-правовое). Частное страхование может быть как добровольным, так и обязательным (в случае со страхованием гражданской ответственности), а вот социальное страхование может быть только обязательным. Но при этом Беверидж абсолютно верно отмечает, что если в добровольном частном страховании корректировка премий (взносов) к рискам является его сущностью, так как без этого индивиды не будут страховать свои риски по собственной воле, то в социальном страховании такой корректировки взносов к выплачиваемым пенсиям и пособиям нет. И когда Беверидж называет нонсенсом обязательное частное страхование в социальной сфере, поскольку оно неизбежно ведет к нерыночному регулированию тарифа, — он не так уж и не прав. Частное страхование должно, по сути, быть всегда добровольным, а социальное страхование — всегда обязательным. Личное частное страхование всегда и есть добровольное. А вот частное страхование ответственности может быть и обязательным, что порождает неизбежные проблемы его финансовой сбалансированности, что мы отчетливо видим на примере ОСАГО², где регулируемые государством тарифы не обеспечивают сбалансированности обязательств частных страховщиков.

4. В своем докладе У. Беверидж размышляет еще об одном очень интересном вопросе: почему работодатель должен отвечать за социальный риск, наступивший по причинам, лежащим за пределами производства? И отвечает на него очень аргументированно. Потому что работодатель как главный источник риска и главный выгодоприобрет-

¹ Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridge.

² Обязательное страхование автогражданской ответственности.

татель от своего бизнеса отвечает не только за прямой вред здоровью, но и за износ нанятой им рабочей силы.

Причиной болезни, инвалидности могут быть различные обстоятельства. Но они чаще всего обусловлены именно работой, износом работника, его профессиональным выгоранием. Устанавливать причинно-следственную связь между болезнью, инвалидностью и старением человека с его постоянной работой сложно и дорого, но поскольку ее значительного влияния на эти процессы и явления исключить нельзя, то эта связь презюмируется законодателем. В этом и состоит идеология социальной ответственности бизнеса за все случаи наступления нетрудоспособности у работников.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что новизна в «Плане Бевериджа» заключалась только в том, чтобы убрать бремя доказывания людьми своей нуждаемости для получения государственной пенсии. А также в том, чтобы повысить ее размер путем введения новой методологии оценки прожиточного минимума. То есть пенсия «по нуждаемости» («по усмотрению») превращалась в пенсию «по праву». Но при этом сохранялось главное несоответствие такого пенсионного обеспечения социально-страховым принципам — борьба с бедностью как общая цель.

«Любой план социального обеспечения, достойный его названия, должен обеспечивать, чтобы каждый гражданин, выполняя в течение своей трудовой деятельности обязанность службы в соответствии со своими полномочиями, мог по праву требовать, когда он ушел с работы, доход, достаточный для его поддержания. Это означает предоставление в качестве неотъемлемой части плана пенсии по уходу с работы, достаточной для прожиточного минимума, даже если у пенсионера нет никаких других ресурсов. У некоторых пенсионеров не будет других ресурсов. Это также означает предоставление пенсии, которая не уменьшается, если у пенсионера есть ресурсы», — писал Беверидж.

Беверидж и его коллеги в своих предложениях воплощали типично англосаксонский философский подход: государство отвечает только за обеспечение населению прожиточного минимума, а все, что выше этого минимума, люди должны обеспечить себе сами. И выйти за пределы этой философии они оказались не в состоянии.

Вопрос заключается в том, можно ли с научной точки зрения только на этом основании утверждать, что в социальном обеспечении существует некая «модель Бевериджа» и что она может быть внедрена в любой тип общественных экономических отношений? Говоря о существовании «модели Бевериджа» в целом и применительно к пенси-

онной политике в частности, отдельные исследователи в первую очередь концентрируются на функциональных особенностях публичной и частных пенсионных схем: обеспечение выплат на уровне прожиточного минимума в первой и компенсация утрачиваемого пенсионером заработка с помощью вторых¹.

Такой подход к классификации систем социального обеспечения, в котором упор делается только на их функциональные особенности, не только игнорирует стоящие перед ними, сформировавшиеся в течение длительного периода времени цели и задачи, но и не позволяет в принципе определить финансовые, социально-экономические и правовые механизмы их функционирования. Более того, попытки приписать именно Бевериджу и возглавляемой им парламентской комиссии изобретение такого функционального разделения выглядят антинаучно и не имеют под собой должных оснований. Достаточно сказать, что подобное описание функций как пенсионного обеспечения, так и социальной политики государства в целом встречается в докладах и других создававшихся британским парламентом в разные периоды времени комитетов и комиссий, подобных комиссии У. Бевериджа².

Более того, такое разделение функций между публичной и частными схемами социальной защиты в Великобритании и в рамках англосаксонской (датской) базовой модели в целом существует с самого момента их появления. Если говорить, например, о пенсионном обеспечении, то оно изначально было прописано в пенсионных законах Дании (принят в 1891 г.)³, Новой Зеландии (принят 1 ноября 1898 г.)⁴, в некоторых других странах Британского содружества, а также в самой Великобритании⁵.

¹ См., например: *Хуторненко Е. И., Геут Е. Н.* Вопросы эффективности государственных распределительных пенсионных систем // *Экономика и менеджмент: научные приоритеты ученых: сб. науч. трудов по итогам междунар. науч.-практ. конф.* Пермь, 2016. С. 98—102; *Грин Д. Дж.* Возвращение в гражданское общество: социальное обеспечение без участия государства / пер. с англ. *М. Коробочкин.* М., 2009; *Куцаинова А. А., Геращенко И. П.* Особенности организации и управления социальным страхованием: передовой опыт и выявление проблем // *Наука о человеке: гуманитарные исследования.* 2018. № 3 (33). С. 185—194; и др.

² См.: *Угодников К. В.* Указ. соч.

³ Lov om Alderdomsunderstøttelse til værdige trængende udenfor Fattigvæsenet.

⁴ Old-Age Pensions Act 1898 (62 MWCE. 1898. No. 14).

⁵ Old-Age Pensions Act, 1908. Together with the text of the regulations made thereunder. Dated with October 1908, and Official Circulars and Instructions for the Guidance of Pension Authorities by the Local Government Boards of England, Scotland and Ireland. Annotated and Explained with Historical Introduction. L., 1908.

Указанная концепция функционального разделения между публичной и частной пенсионными схемами возникла в результате поиска компромисса между предложениями, выработанными комитетами Дж. Чемберлена и Ч. Бута в конце XIX — начале XX в. Арбитром в этом споре выступал премьер-министр Г. Асквит. Дж. Чемберлен, в частности, считал, что пенсионная система, основанная чисто на классических страховых принципах, является утопией¹. Взамен предлагалась система с государственным участием. Наемный работник согласно разработанной схеме мог бы выбрать один из двух вариантов своего участия в добровольном пенсионном страховании².

Первый вариант предполагал открытие для застрахованного лица первоначального счета путем предоставления ему средств из государственного бюджета. В дальнейшем житель Великобритании должен был его увеличивать, ежемесячно отчисляя средства из своих текущих доходов. В свою очередь Ч. Бут, проанализировав доходы наемных работников, живших в Лондоне в период с 1885 по 1902 г., первым ввел понятие «прожиточный минимум» и предложил финансировать пенсионные обязательства государственной пенсионной схемы за счет муниципальных и государственного бюджетов из текущих поступлений, а размер пенсий привязать к этому самому прожиточному минимуму³.

Таким образом, действовавшая в 1942 г. комиссия У. Бевериджа работала в рамках, четко определенных британским парламентом при разработке пенсионного закона 1908 г. Меры страхового характера в целях социальной защиты населения разрабатывались в Великобритании и до Бевериджа. Причем не только Дж. Чемберленом, но и, например, каноником Блэкли еще в 1878 г.⁴ Глубина теоретических и статистических изысканий, сделанных предшественниками, ничуть не уступала уровню проработанности «Доклада Бевериджа».

Например, Ч. Бут в течение 16 лет, с 1886 по 1902 г., проводил статистические исследования уровня доходов жителей рабочих предместий Лондона и пришел к выводу, что низкий уровень их заработной платы не позволит им сформировать даже в рамках коммерческой страхо-

¹ В силу существенного разнесения по времени уплаты и исполнения обязательства. Без государственных гарантий такая модель существовать не может. И не существует.

² См.: Коноплева С. В. Пенсионная реформа 1908 г. в Великобритании и источники ее финансирования // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 2013. № 5. С. 39.

³ См.: Booth Ch. Old Age Pensions and the Aged Poor: A Proposal. L., 1899.

⁴ См.: Thane P. Op. cit. P. 91.

вой схемы страхования жизни пенсионные накопления, достаточные для установления им в старости пенсии хотя бы на уровне прожиточного минимума. И именно он первым предложил в качестве источника финансирования пенсионных обязательств принять средства государственного бюджета.

Наконец, исследование систем социального обеспечения стран мира, в первую очередь, применяющих англосаксонскую (датскую) базовую модель социального обеспечения, показывает, что даже в них идеи, высказанные в «Докладе Бевериджа», применяются далеко не в полном объеме, а в некоторых не применяются вовсе. В первую очередь речь идет о введении установленных взносов в качестве источника покрытия пенсионных обязательств в рамках публичных пенсионных схем. Например, в Новой Зеландии такие взносы вводились и отменялись с завидной периодичностью в 70-е и 80-е гг. прошлого века. А в настоящий момент публичные пенсии финансируются из государственного и муниципального бюджетов, и их размер практически не превышает сумму прожиточного минимума в этой стране. В других системах указанной базовой модели, например в Дании, установленные взносы не привязаны к фонду оплаты труда или заработной плате работника, а определяются в абсолютных значениях (в датских кронах).

При анализе англосаксонской (датской) базовой модели социального обеспечения следует также иметь в виду еще одно немаловажное обстоятельство. У. Беверидж в проекте социальной реформы в Великобритании, выдвинутом им в 1942 г., функцию компенсации утрачиваемого заработка пенсией возлагал на частные пенсионные схемы — т. е. на классическое страхование дожития. И инструментом «социального страхования» называл в своем докладе именно их. Но при этом увязка выплачиваемых из таких схем пенсий с утрачиваемой пенсионером заработной платой происходит только в Великобритании. В других странах указанной модели ожидаемый коэффициент замещения пенсией заработка нормативно не фиксируется, а размер выплачиваемой «частно-страховой» пенсии зависит от общего размера накопленных на индивидуальном счете гражданина средств и полученного при их инвестировании дохода. Эти два фактора и определяют окончательную сумму назначаемого пенсионеру аннуитета.

Именно поэтому при изучении социальных реформ в странах Британского Содружества после Второй мировой войны следует говорить не о возникновении некой универсальной «модели Бевериджа», а лишь о попытке внедрить в их правовую и социально-экономиче-

скую матрицу некоторые социально-страховые принципы, заимствованные из континентальной базовой модели социального страхования. Но вот выработать понимание сущности этой модели, базирующееся на признании социального страхования отдельным видом общественных отношений, а не типом классического (частного) страхования, им в полной мере не удалось. Такой вывод следует сделать из результатов анализа форм приобретения жителями этих стран социальных и пенсионных прав, определения понятия нетрудоспособности индивида при назначении ему пенсии, привязке или отказе от такой привязки пенсионных выплат к утрачиваемому заработку, а также ориентации публичных пенсионных схем на борьбу с бедностью.

§ 3. Социально-экономическая природа социального страхования

Данный аспект социального страхования в его действительном виде в силу различных обстоятельств — как идеологического, так и чисто психологического свойства — в отечественной науке права социального обеспечения оказался чрезвычайно мистифицированным. Поэтому возникает необходимость разобраться, что же на самом деле кроется под процессами, которые принято сегодня называть социальным страхованием с полным на это правом (континентальная система) или метафорически (система социального обеспечения с элементами принудительного индивидуального страхования — англосаксонская (датская) модель).

Подавляющее большинство исследователей как второй половины XX в., так и первой четверти текущего века, чаще обращают внимание на институциональную форму социального страхования, а не ее действительное содержание, подменяя реальные процессы юридическими и экономическими фикциями — ментальными конструкциями. Исследователи же конца XIX — начала XX в., хотя и были более прочно укоренены в реальности, озабочены были в первую очередь решением прагматических задач, результатом чего становились некоторые теоретические построения, объясняющие и легитимизирующие то или иное решение для окружающего мира.

Между тем действительным содержанием процессов является *распределение части национального дохода в пользу социально слабых групп, не способных в силу различных обстоятельств к самообеспечению*. В случае недостаточности национального дохода происходит распределение на эти цели части национального богатства.

Под *национальным доходом* понимается не бухгалтерское его определение, даваемое в соответствии с Системой национальных счетов 2008 (СНС)¹ в рамках определенных доктринальных представлений², а совокупность созданных в рамках определенного периода (как правило, календарного года) материальных благ, а под *национальным богатством* — совокупность ранее накопленных и не потребленных без остатка благ, т. е. материальных запасов.

Очевидно, что невозможно поделить то, чего не существует, какие правовые и экономические теории ни выстраивай. А от слова «халва» во рту может стать слаще в силу определенных психологических эффектов, однако при длительном злоупотреблении этим методом без фактического поедания продукта субъекту грозит голодная смерть.

Эта метафорическая картинка очень важна для понимания того обстоятельства, что ни одна юридическая или экономическая конструкция, не соотнесенная с *фундаментальными процессами*, существующими в материальном мире, не может иметь эффекта, сколь бы изящной она в представлении самих исследователей ни была.

Рамки и основания содержательных процессов распределения дохода в пользу социально слабых групп — предмет исследования культурологии и социальной антропологии³, а не правоведения и экономической теории, поэтому мы лишь зафиксируем его объективность и существование во всех типах общества — от первобытного до «постиндустриального», а остановимся более подробно на интерпретационном уровне, который, собственно, и является предметом анализа в экономической и правовой теориях.

Проблема адекватного понимания системы социальной защиты и социального страхования связана с тем, что нередко в силу различных обстоятельств происходит смешение двух уровней анализа проблемы. Если на первом (фундаментальном) уровне анализа социально-экономического содержания отношений мы имеем дело с тем, что в действительности делается, то на втором — с тем, почему это делается, как делается и как делаемое интерпретируется и объясняется в теории и социальной практике. То есть на уровне содержания мы имеем дело

¹ Система национальных счетов 2008. ООН, Европейская комиссия, МВФ. Нью-Йорк, 2012. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>.

² Следует учитывать, что СНС выстроена на представлениях неоклассической экономической теории, в рамках которой макропоказатели есть простая сумма балансов хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства, а также процессов распределения между ними ресурсов и доходов.

³ У авторов имеются некоторые представления о данном предмете, которые будут представлены позднее в рамках более широкой по предмету исследования и исследуемому периоду работы, готовящейся в настоящее время к изданию.

с объективной реальностью, а на втором уровне — с ее субъективным преломлением в теоретических построениях.

Пренебрежение этим обстоятельством и концентрация абсолютного большинства исследователей на интерпретационном уровне, причем без анализа исходных оснований, определяющих систему их взглядов (и здесь даже последователям марксизма можно с полной ответственностью попенять на то, что они недостаточные марксисты либо вообще не марксисты), приводит к искаженному пониманию существа проблемы.

Очевидно, что любое определение неполно и акцентирует внимание на том аспекте исследуемого явления, которое представляется исследователю наиболее важным. По этой причине мы имеем множество определений социального страхования вообще и концепций его организации в частности.

В целом можно выделить два подхода, которые условно сводятся к «широкому» и «узкому» пониманию социального страхования. В первом случае мы имеем дело с системой социальной защиты от всех возможных негативных социальных обстоятельств («социальных рисков»¹). Примером такого подхода может служить данное В. Д. Роиком определение, согласно которому под социальным страхованием понимается «система правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию в установленном законом размере последствий изменения материального и (или) социального² положения работающих граждан в связи со старостью, безработицей, постоянной или временной нетрудоспособностью, потерей кормильца и в иных случаях, предусмотренных законодательством»³.

Во втором — с одним из видов социальной защиты, включающим страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, по временной нетрудоспособности (в том числе по беременности и родам)⁴.

¹ О содержании понятия «социальный риск» и связанных с ним проблемах см. § 6 настоящей главы.

² Ни один из исследователей, придерживающихся подобного подхода, до сих пор явно и доказательно не раскрыл, в чем же именно в контексте социального страхования должно заключаться «изменение *социального* положения» застрахованного лица и с каким страховым случаем оно должно отождествляться. См. об этом: *Воронин Ю. В.* Еще раз о правовой природе страховой пенсии по инвалидности и связанных с нею проблемах (Поучительный рассказ о том, как можно по-разному прочитать один и тот же документ) // Социальное и пенсионное право. 2023. № 4. С. 7—21.

³ *Роик В. Д.* Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб., 2014. С. 348.

⁴ То есть речь идет о той части социального страхования, которой занимался один из трех существовавших ранее внебюджетных государственных фондов — Фонд со-

При этом следует иметь в виду, что в случае с социальным страхованием в его изначальном классическом виде мы имеем дело с исторически конкретным видом организации перераспределения национального дохода в пользу определенной группы населения (лиц, работающих по найму на капиталистических предприятиях и нетрудоспособных членов их семей), которое позднее в силу различных обстоятельств претерпело концептуальные, организационные и юридические трансформации, на анализе которых мы остановимся дальше.

Очень часто даваемые определения содержат неточности либо прямые ошибки и заблуждения, связанные с недооценкой фундаментальных оснований теоретических построений и связанных с этим форм проявления, в том числе на уровне финансовых моделей того или иного вида социальной защиты. Если приведенное выше определение В. Д. Роика ничего не говорит о социально-экономической сущности явления, а лишь о его целевой функции, круге субъектов и форме проявления, то определение, данное в учебном пособии под редакцией Н. А. Волгина, акцентирует внимание на целевой функции социального страхования несколько под другим углом, при этом допускает существенные искажения в понимании этого явления.

Утверждается, что «экономическая сущность страхования заключается... в оптимальном распределении убытков во времени (путем предварительного и постепенного аккумулирования ресурсов) и между страхователями (с помощью перераспределения между участниками).

Что касается социального страхования, то его экономическая сущность состоит в перераспределении возможных экономических последствий социальных рисков¹ во времени (в период трудовой и послетрудовой жизнедеятельности работников) и между субъектами трудовых отношений.

С этой целью *резервируется* и перераспределяется часть ресурсов, предназначенных на оплату наемного труда с учетом видов социального риска»².

К неточностям в данном определении можно отнести использование термина «резервирование», которое в данном контексте сближает

циального страхования РФ, впоследствии объединенный с Пенсионным фондом РФ в Фонд пенсионного и социального страхования РФ.

¹ Ошибочное утверждение, проистекающее из неверного понимания категории «социальный риск» и отождествления его с категорией «риск» в классическом страховании, о чем поговорим в соответствующем разделе.

² Государственная и муниципальная социальная политика: курс лекций / под общ. ред. Н. А. Волгина. М., 2015.

социальное страхование с классическим страхованием, что, как будет показано в части анализа финансовых моделей различных видов страхования, принципиально неверно. В том числе и потому, что в социальном страховании отсутствует «резервирование», понимаемое в классическом страховании как формирование специальных денежных фондов, как необходимый элемент¹.

Но куда более важным является то, что, как представляется, в нем смешиваются понятия «сущность» как объективное содержание процесса и «сущность» как «смысл», т. е. субъективная цель действий, которой процесс наделяют как сам исследователь, так и, по его субъективному мнению, все остальные участники процесса. Такое смешение отнюдь не безобидно и имеет далеко идущие последствия как теоретического, так и прагматического свойства, на чем мы и попытаемся остановиться в своем анализе.

Если фундаментальное содержание процессов социальной защиты в целом и социального страхования в частности сводится к перераспределению дохода, то концептуальное — к формулированию правил осуществления данного перераспределения. Именно смешение этих двух уровней анализа в большинстве исследований и ведет к появлению проблем в анализе социального страхования как феномена, в том числе и в части его зависимости от демографических соотношений, экономических условий и т. д. Это неизбежно, поскольку правила формирования обязательств связаны не с природой самого процесса, а с интерпретацией социальных отношений между различными социальными группами и классами, а значит, в неявном виде, с ограничениями, которые налагаются на анализ интересами тех или иных социальных групп.

Для нас важно понимание правил интерпретации с точки зрения наличия ранее рассмотренных концептуальных подходов, в рамках которых выстраивается вся архитектура системы социальной защиты, поскольку именно эти концептуальные подходы определяют субъектный состав, правила и закономерности интерпретации отношений, институциональные формы, источники финансирования и иные параметры. Поскольку от того, как определяются сущность и природа общественных отношений, зависит вся система выводов и связанных

¹ В данном контексте целесообразно было бы использовать термин «перераспределение», причем не во времени, поскольку временное перераспределение относится к внешней форме — интерпретации, а в пространстве — между различными социальными группами и субъектами. Но при определении «от цели» такая аберрация понимания является неизбежной.

с ними социальных и правовых практик, которые закрепляются в соответствующих законах.

Выше мы отмечали, что существуют три получивших практическую реализацию концептуально отличных подхода к осмыслению социальной реальности, определяющих правила интерпретации. Отсюда неизбежно следует, что существуют и несколько систем правил организации процесса формирования обязательств — они тесно связаны с двумя представлениями об устройстве экономики. При этом наиболее поздняя реализация — советская система — была инверсией двух базовых онтологий, понимаемых здесь в терминах точных наук и кибернетики, т. е. как явное описание множества объектов и связей между ними (*концептуализация*)¹.

Упомянутым базовым предметным онтологиям на уровне экономических метатеорий соответствовали политическая экономия и неоклассическая экономическая теория², принципиально разные по своим посылкам и выводам, что неизбежно нашло отражение в структурных и функциональных особенностях выстроенных на их основе систем социального страхования.

Политико-экономическая онтология и ее параметры

Для начала заметим, что в настоящее время предмет анализа политической экономии как области знаний фальсифицирован в угоду доминирующей неоклассической позитивистской парадигме, что в целом характерно для современного этапа так называемого научного дискурса. Сегодня ее определяют как одну из общественных наук, предметом исследования которой являются *отношения между рынком и государством, индивидом и обществом*, и которая помимо чисто экономических (читай, «эконометрических») методов использует разнообразные методы, заимствованные из философии, политологии и социологии³.

История этой подмены довольно подробно отражена в одном из выпусков «Нового Полгрейва» — самого объемного и известного в мире

¹ См.: Berto F., Plebani M. *Ontology and Metaontology: a Contemporary Guide*. L.; N. Y., 2015; Effingham N. *An Introduction to Ontology*. Cambridge, 2013.

² Которая на самом деле является не теорией, а именно метатеорией, поскольку описывает определенную онтологию — представление об устройстве жизни — и включает целый класс экономических теорий разной степени адекватности описываемой ими реальности.

³ См.: Weingast B. R., Wittman D. A. *The Reach of Political Economy* // *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford; N. Y., 2006. P. 3—25.

энциклопедического издания по экономике. Здесь мы видим, как коллективный субъект отношений (класс) был замещен «человеком экономическим», а отношения распределения факторов производства (земля, труд, капитал) — рынком как формой оптимального распределения ограниченных ресурсов¹.

Подмена была осуществлена и на уровне факторов производства, соотносимых в политической экономии с общественными классами (рабочими, капиталистами и землевладельцами, а если быть более точными, то с владельцами природных ресурсов разного типа, сам факт владения которыми позволял извлекать ренту). В политической экономии с понятиями факторов непосредственно было связано понятие факторного дохода, т. е. такой формы дохода, которая по своей природе соответствовала социальной природе соответствующего класса: заработная плата, прибыль, рента.

В неоклассической теории были добавлены такие факторы, позволяющие извлекать факторный доход, как весьма неопределенная поведенческая характеристика, именуемая «предпринимательская активность»², и позднее — «информация», которая вообще понимается как мера упорядоченности объекта³. И хотя данные факторы были названы дополнительными, это не меняло существа вопроса: была осуществлена грубая манипуляция за счет нарушения нескольких базовых правил проведения логической операции деления понятия (как по основанию, так и по соразмерности).

При этом сам процесс подмены был интерпретирован как научное развитие исходных концепций политической экономии, хотя таковым он не являлся. В действительности мы имеем дело не с развитием концепций, а с подменой одной метаонтологии, построенной на определенных допущениях, другой, причем обе носят принципиально идеологический характер, т. е. направлены на обоснование групповых притязаний.

¹ См.: Груневеген П. Политическая экономия и «экономическая наука» // Экономическая теория / под ред. Джс. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М., 2004. С. 680—688.

² Данный фактор был введен сторонником теории «предельной полезности» и математических методов Й. Шумпетером. См.: Шумпетер Й. А. Теория экономического развития : (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) / пер. с нем. В. С. Автономова и др. М., 1982.

³ Последнее понятие наиболее дискуссионно и вопреки наличию разного рода международных стандартов (таких как ISO 5127:2017, ISO/IEC 2382:2015, ГОСТ 7.0-99 и др.) не может быть однозначно интерпретировано не только вне контекста, но даже в конкретном контексте.

Люди, обучавшиеся в СССР в середине XX в., прекрасно помнят, что предметом политической экономии были отношения производства и распределения в рамках общественного производства, субъектами которых выступали социальные классы. Именно это было основой английской классической политической экономии¹. Более того, классическая английская политическая экономия и возникла как инструмент обоснования притязаний возникающего класса буржуазии на политическую власть и отстранения от этой власти земельной аристократии.

И вне онтологии политической экономии, закономерным развитием которой, кстати, стала отнюдь не неоклассическая теория², возникшая в конце XIX в. как реакция на марксизм, а «новая (молодая) немецкая историческая школа», невозможно понять логику построения социального страхования.

Классическое социальное страхование стало закономерным результатом синтеза рассматривавшейся ранее германской культурной и религиозной парадигмы, политической практики и развития идей классической политической экономии в рамках «новой (молодой) немецкой исторической школы», наиболее заметными представителями которой были Л. Brentano (1844—1931), Г. Шмоллер (1838—1917), К. Бюхер (1847—1930), а позднее — М. Вебер (1864—1920) и В. Зомбарт (1863—1941).

Немецкая историческая школа еще в период А. Мюллера и Ф. Листа постулировала существование политической экономии как науки национальной, т. е. ориентированной на решение задач, стоящих перед страной (нацией). При этом заявлялось, что экономика каждой страны развивается в соответствии с собственными законами, на которые оказывают влияние не только сугубо хозяйственные, но также природные и исторические факторы. И, что, наверное, наиболее важно, политическая экономия рассматривалась как часть науки о государственном управлении³.

«Новая (молодая) немецкая историческая школа» дополнила эти подходы идеями о необходимости учета в анализе экономических процессов правовых основ существования общества и акцентом на нрав-

¹ См.: *Энгельс Ф.* Наброски к критике политической экономии. М., 1958.

² Наиболее заметными представителями этого направления были У. С. Джевонс и Л. Вальрас (математическая школа), Дж. Б. Кларк (американская школа), И. Фишер, А. Маршалл и А. Пигу (кембриджская школа); наиболее ранним и значимым — А. Маршалл с его «Принципами экономической науки».

³ См.: *Лист Ф.* Национальная система политической экономии; *Граф Витте С. Ю.* По поводу национализма. Национальная экономия и Фридрих Лист; *Менделеев Д. И.* Толковый тариф, или Исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 года. М., 2005.

ственных основаниях экономического поведения¹. Именно последний тезис стал одним из основных в рамках кампании по внедрению социального страхования, инициированной Бисмарком под воздействием роста социальной напряженности и внешнего военно-политического давления, требовавшего консолидации общества².

Базовым инструментом анализа у сторонников данной школы выступало теоретическое обобщение и сравнение конкретного исторического опыта, применяемое к анализу хозяйственных систем как целого³. Выделялись три сферы экономической практики: 1) частное хозяйство, где господствовал личный интерес; 2) народное хозяйство (преобладание общественных интересов); 3) хозяйство харитативное⁴ (акцент на благотворительность). При этом постулировался примат общественного (национального, государственного) интереса над частным, что служило основанием принуждения частного интереса к действиям в интересах народно-хозяйственного комплекса как целого. Отсюда и признание активной и решающей роли государства в согласовании форм хозяйственной жизни с этическими представлениями и общегосударственными задачами.

Мы не случайно выше остановились на вопросе факторов производства, поскольку в экономической «теории» с ними связано понятие факторного дохода, т. е. того дохода, который владелец фактора может извлекать в процессе производства и последующего распределения произведенного общественного продукта. В этом отношении чрезвычайно важно, рассматривается ли социальное страхование как элемент полной стоимости труда (дохода фактора «труд») или как элемент второго перераспределения.

Модель Бисмарка, по сути, постулировала страховой взнос как неотчуждаемый элемент заработной платы *на основании этических и прагматических соображений*. И это сущностный параметр системы социального страхования в ее классическом виде, более того, системообразующий фактор.

¹ Не случайно М. Вебер писал о протестантской этике как основе возникновения капитализма. Этот тезис был позднее взят (*post factum*) как нравственное обоснование англосаксонского варианта капитализма, никакого отношения к этическим основаниям не имевшего исходно.

² См.: Гольденвейзер А. С. Указ. соч.

³ Именно в работах этих авторов впервые появляется термин «народное хозяйство» (нем. *Volkswirtschaft*), а отнюдь не в СССР, как очень многие думают. См., например: Хозяйство // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. СПб., 1890—1907.

⁴ От лат. *caritas* — христианское милосердие.

В связи с этим характерно утверждение, что по своей социально-экономической сути социальное страхование относится к издержкам воспроизводства наемной рабочей силы, а его финансовое обеспечение (страховые платежи) включается в состав стоимости необходимого продукта. По утверждению М. Л. Захарова, *«экономическая природа страховых платежей всеми специалистами оценивается однозначно: это часть необходимого продукта, отложенного в виде недоданной работнику части цены его рабочей силы, предназначенной для возврата в виде его материального обеспечения при наступлении соответствующих страховых случаев (событий)»*¹.

Однако следует иметь в виду, что такое утверждение верно только и исключительно в рамках политико-экономической парадигмы (или онтологии), рассматривающей экономические отношения в рамках «факторной модели»: земля, труд, капитал, причем с произвольным (т. е. основанным на воле, субъективным) отнесением данного вида расходов к соответствующему фактору. Таким образом, утверждение М. Л. Захарова, что экономическая природа платежей *«всеми специалистами оценивается однозначно»* верно только и исключительно для сторонников обозначенной парадигмы и не соответствует не только возможным теоретическим построениям, но и наблюдаемой действительности. В рамках неоклассической парадигмы вменение расходов на социальное страхование как необходимых будет неизбежно рассматриваться² как нарушение принципов свободного действия экономических агентов, ведущее к искажениям рыночного равновесия.

Интересное преломление указанная проблема находит в статистическом учете и теоретическом анализе заработной платы и всего комплекса расходов на оплату труда, в рамках которого выделяются прямые и косвенные затраты на труд. К прямым относится собственно заработная плата в денежной и натуральной форме, к косвенным — в том числе взносы на обязательное социальное страхование³.

¹ Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудоустройство, пособия, выплаты пострадавшим на производстве). М., 2014. С. 33.

² И на деле рассматривается как таковое.

³ Такой вывод неизбежно следует из непредвзятого анализа текста приказа Росстата от 30 июля 2021 г. № 457 (в ред. от 31 июля 2023 г.) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, потребностью организаций в работниках по профессиональным группам, составом кадров государственной гражданской и муниципальной службы», в котором расходы на обязательное социальное страхование рассматриваются в одном ряду с затратами на доб-

Наиболее распространенной в статистике труда является концепция заработной платы в том варианте, как она принята Конференцией статистиков труда в 1973 г. (ILO, 1973, para. 8). Согласно рекомендациям понятие «заработная плата» относится к вознаграждению в денежной или натуральной форме, выплачиваемому работодателями напрямую своим работникам, как правило, на регулярной основе, разного рода вознаграждения и доплаты, премии и т. п. При этом принципиальным моментом является то, что ее размер определяется *«до выплат работодателем налогов и взносов (!) на цели социального страхования, в пенсионные фонды, до оплаты страхования жизни, профсоюзных взносов... а также тех налогов и сборов, базой для которых является фонд заработной платы»*¹. При этом они включаются в расчет расходов на рабочую силу в целом (labour costs), которые характеризуют фактические затраты, произведенные *работодателями при использовании наемного труда*. Данный показатель включает фонд заработной платы, а также дополнительные расходы работодателей, в том числе взносы на обязательное и добровольное социальное и пенсионное страхование², а также те налоги и сборы, базой для которых является фонд заработной платы³.

Как мы видим, далеко не все, в том числе Международная организация труда, рассматривают страховые платежи как часть факторного дохода. Более того, в статистике они так или иначе выступают как обременение работодателя, определяющее для него полную стоимость использования наемного труда.

Понятно, что любые показатели, особенно статистические, формируются, исходя из задач, которые решает заказчик наблюдения. Однако при этом в самих методиках решаемые задачи не фиксируются,

ровольное медицинское и пенсионное страхование и иными расходами социального характера, которые выступают как «обременение» по отношению к непосредственным расходам на оплату труда в виде заработной платы.

¹ ILO. Statistics on «Wages». Conference paper for 19 ICLS. 2013. URL: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/WCMS_223916/lang--en/index.htm (дата обращения: 10.03.2024).

² Здесь к социальному страхованию *как типу* страхования относятся только взносы на обязательное социальное страхование (пенсионное, медицинское и иное социальное), а взносы на добровольное медицинское и пенсионное страхование относятся к социальному страхованию *как виду* частного страхования жизни и здоровья.

³ См.: Интегрированная система статистики заработной платы: методическое руководство. Международная организация труда. М., 1994. С. 45. См. также: Лукьянова А. Л. Рекомендации по совершенствованию статистики оплаты труда, стоимости рабочей силы. М., 2015. С. 14.

как и их исходные методологические основания. В результате утрачивается понимание тех допущений, которые лежат в основе наблюдаемых показателей. Это верно и для рассматриваемого случая, в котором взносы на социальное страхование в статистических методиках МОТ и иных организаций, входящих в систему ООН (в том числе группы Всемирного банка и Международного валютного фонда)¹ рассматриваются, по сути, как налоговые платежи.

Таким образом, утверждение о понимании взносов как части заработной платы и части «необходимого продукта», предложенное М. Л. Захаровым, М. С. Ланцевым и их единомышленниками, верно лишь в рамках определенных допущений, которые отрицаются большинством политических субъектов, стоящих на принципиально иных концептуальных позициях. Однако оно остается верным в рамках уже упоминавшейся нами факторной модели.

Неоклассическая экономическая онтология «рационального индивида»

Если политическая экономия отразила культурные традиции германских народов и стала основой классической модели социального страхования, то «неоклассическая экономическая теория» породила англосаксонскую (датскую) модель «социального» страхования, в основе которой были заложены совершенно иные культурно-антропологические начала.

Р. Вайнтрауб в рамках дискуссии о том, может ли неоклассическая теория быть социальной, высказал мнение, что неоклассическая экономика опирается на три постулата, хотя некоторые отрасли неоклассической теории могут иметь различные подходы:

- 1) люди имеют рациональные предпочтения между результатами, которые могут быть идентифицированы и связаны с ценностями;
- 2) частные лица максимизируют полезность, а фирмы — прибыль;

¹ Возможно, не всем это известно, но ООН представляет собой не единую организацию, а целую «экосистему», причем часть входящих в нее организаций имеют откровенно политизированный характер и частное, а не государственное финансирование или смешанное, частично-государственное, как, например, ВОЗ. «Система ООН состоит из самой Организации Объединенных Наций и более 30 связанных с ней организаций, известных как программы, фонды и специализированные учреждения. Они имеют свой собственный членский состав, руководство и бюджет. Программы и фонды ООН финансируются за счет добровольных, а не начисленных взносов. Специализированные учреждения являются независимыми международными организациями, финансируемыми за счет как добровольных, так и обязательных взносов». URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-system>.

3) люди действуют самостоятельно, опираясь на полную и актуальную информацию.

Исходя из этих трех предположений, экономисты-неоклассики построили систему теорий, позволяющих анализировать закономерности распределения ограниченных ресурсов между альтернативными целями. Именно такое понимание экономики как науки, сформулированное в общем виде видным экономистом и руководителем Лондонской школы экономики (LSE) Л. Роббинсом, сегодня считается классическим. В рамках подходов неоклассиков экономика понимается как наука о рациональном распределении ограниченных ресурсов при наличии альтернативных вариантов их использования в условиях безграничных потребностей¹. При этом рациональность понимается исключительно как максимизация финансового результата.

Не вдаваясь в подробности, заметим, что неоклассическая теория — это прежде всего подход к экономике, при котором производство, потребление и оценка (ценообразование) товаров и услуг определяются моделью спроса и предложения на эффективных рынках. При этом ценность товара или услуги, в том числе рабочей силы, определяется посредством гипотетической максимизации полезности лицами с ограниченными доходами (потребителями или работниками) и «прибыли» — фирмами, сталкивающимися с производственными издержками. Считается, что все стороны действуют рационально и на основании полной и достоверной информации².

Еще дальше пошли те, кого сегодня называют неолибералами. Согласно их воззрениям рыночный обмен является основой «для целостной системы этических норм, достаточной для регулирования всех человеческих действий, которая заменила собой все предшествующие этические нормы»³.

Не удивительно, что в рамках таких подходов все достижения послевоенного периода в части построения «общества всеобщего благосостояния» рассматриваются как противоестественное смешение двух различных начал, поскольку коллективизм в любой своей форме является антагонистом либерализма, и любой их «союз» воспринимался

¹ См.: *Robbins L. Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. L., 1932.

² См.: *Encyclopedia Britannica*. Alfred Marshall (british economist). URL: <https://www.britannica.com/biography/Alfred-Marshall> (дата обращения: 10.03.2024); *Kenton W. Neoclassical Economics: What It Is and Why It's Important*. URL: <https://www.investopedia.com/terms/n/neoclassical.asp> (дата обращения: 10.03.2024).

³ Харви Д. Краткая история неолиберализма. Актуальное прочтение / пер. с англ. Н. С. Брагиной. М., 2007. С. 12.

как противоестественный¹. Более того, его сторонники считали, что он негативно сказывается на обществе в целом. «Подобно естественному отбору Дарвина, рыночное соревнование способствует устранению неэффективности через отбор победителей, получающих прибыль, и исключение неудачников»².

При этом неолиберализм отрицает как собственно коллективизм, считая его фактором, искажающим равновесие на рынках, так и функцию государства по перераспределению доходов в интересах сохранения социальной стабильности и роста благосостояния.

Поскольку с конца 70-х гг. XX в. представители именно этого течения заняли все ключевые посты не только в международных и многих национальных экономических институтах, но и в сфере образования, то именно эти взгляды сегодня являются доминирующими, определяя экономическую политику и нормативное регулирование, осуществляемое на уровне международных модельных решений и транслируемых на национальный уровень через систему международных договоров³.

Конечно, отмеченные выше взгляды являются крайними и в реальной жизни смягчаются различными социальными, политическими и правовыми институтами, однако нельзя не согласиться, что они прямо и непосредственно проистекают из базовых посылок экономической метатеории неолиберализма, прямо связанной культурно-антропологическим дискурсом представителей англосаксонских элит.

Переходя к более конкретным аспектам проблемы, надо подчеркнуть, что для целей нашего исследования важно прежде всего понимание того обстоятельства, что в рамках неоклассических подходов и работодатель, и работник конкурируют на рынке, стремясь максимизировать собственный экономический результат, отражающийся для фирмы в максимизации прибыли, а для работника в получении максимально возможной заработной платы. Соответственно, все обязательные социальные платежи являются искажениями рыночного равновесия, отрицательно влияющими на экономику и на положение всех рыночных агентов, включая самих работников. И, как следствие, социальные платежи безусловно и однозначно рассматриваются как налоги, т. е. как вторичное распределение дохода, происходящее за пределами рыночных отношений.

¹ См.: *Turner R. Neo-liberal Ideology: History, Concepts and Policies. Edinburgh, 2008. P. 216—217.*

² *Ibid. P. 124.*

³ См.: *Харви Д. Указ. соч. С. 12.*

При такой экономической теории, безусловно базирующейся на рассмотренной нами в § 1 данной главы концептуальности кальвинизма с изрядной долей социального дарвинизма, система социального обеспечения может строиться исключительно на принципах индивидуальной ответственности и *«борьбы с бедными»* вместо *борьбы с бедностью*, которая предполагает, помимо прочего, проверку нуждаемости, контрактные обязательства, минимальные гарантии обеспеченности, не дающие умереть немедленно, и препятствующие возникновению открытых острых социальных конфликтов. А спасение утопающих передается в руки самих утопающих, которым предлагается участвовать в финансировании индивидуальных накопительных программ и, где это возможно, корпоративных, софинансируемых работодателями (а иногда и государством) в рамках предоставляемых им налоговых льгот и изъятий.

И нельзя сказать, что это утрированная картина, поскольку реальная практика последних полутора десятилетий свидетельствует об обратном. Теоретические построения неолиберальной теории являются основой выработки практической политики крупных рыночных агентов, чье влияние в мире, реализуемое через международные организации, которые они финансируют, и непосредственно через национальные правительства отдельных стран сегодня существенно растет.

Многие исследователи отмечают, что транснациональные корпорации начинают оказывать все более существенное влияние на национальные правительства в части реализации ими внутренней и внешней политики. В первую очередь речь идет о финансовых корпорациях, однако они получают доход от национальных экономик не только прямо, но и опосредованно — через увеличение объемов акционерной прибыли, распределяемой в пользу транснациональных держателей акций. Отсюда требования открытости финансовых рынков и свободы движения капитала, необходимой для вывода прибыли за пределы национальных юрисдикций.

Одним из наиболее эффективных путей максимизации прибыли является снижение разного рода издержек, включая масштабное сокращение социальных расходов, что ведет к увеличению доходов тех компаний, акциями которых владеют иностранные инвесторы. Кроме того, проникновение корпораций в социальную сферу влечет все большую коммерциализацию различных аспектов социальной жизни через прямую и косвенную приватизацию различных государственных

функций, переводящихся при этом на коммерческие рельсы¹. Причем на этом пути транснациональные корпорации (ТНК) не гнушаются никакими методами, вплоть до развязывания войн, шантажа и подкупа политиков, организации «цветных революций», катастроф, хаотизации и паразитирования на них².

Актуализация данной политики не случайна. Еще в начале 2000-х гг. П. Пирсон заметил, что в западной экономике возникла ситуация, в которой ограничение способности воспроизводить доход сопровождалось возрастанием расходной части бюджета³. Это вызвало к жизни режим постоянной бюджетной экономии. В условиях «Великой рецессии» 2007—2008 гг. и последовавшей за ней стагнации «политика затягивания поясов» породила сокращение социальных функций государства в угоду сохранению и даже росту прибыли ТНК, в первую очередь представляющих финансовый сектор.

При этом объем разного рода социальных гарантий начал неуклонно снижаться начиная с середины 90-х гг. XX в., но особенно активно — с 2010 г. А субстантивные социальные программы стали подменяться разного рода имитационными, типа достижения гендерного равенства, квотирования и т. д.

В докладе МОТ о социальной защите в мире в 2020—2022 гг. «Социальная защита на распутье — на пути к лучшему будущему» отмечалось, что «страны находятся на распутье в отношении траектории развития их систем социальной защиты... Многие страны сталкиваются со значительными бюджетными ограничениями... почти все страны, независимо от уровня их развития, стоят перед выбором: принимать ли амбициозную стратегию в целях усиления систем социальной защиты либо, поддаваясь бюджетному или политическому давлению, согласиться на минималистский подход, который заключается в сокращении ресурсов, выделяемых на социальную защиту»⁴.

¹ См.: Крауч К. От противостояния рынка и государства к противостоянию корпораций и гражданского общества // Политика в эпоху жесткой экономии. М., 2015. С. 302—328.

² См.: Кляйн Н. Доктрина шока. Пер. с англ. М., 2009. С. 73—102.

³ См.: Pierson P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies // The New Politics of the Welfare State / ed. by P. Pierson. Oxford, 2001. P. 410—456; Idem. From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending // Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century / ed. by M. A. Levin, M. K. Landy, M. Shapiro. Washington, 2001. P. 54—80.

⁴ URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817581.pdf (дата обращения: 14.03.2024).

Но вопреки ожиданиям МОТ в большинстве стран пошли по пути однозначного сокращения расходов на социальную защиту либо, по меньшей мере, на замораживание расходов в условиях наметившейся инфляционной волны, что также эквивалентно снижению реальных расходов, но в несколько меньшем объеме, чем при прямом сокращении социальных программ¹. Наиболее типичный и распространенный прием в этом отношении — замена традиционной для социального страхования индексации социально-страховых выплат по темпу роста совокупного фонда оплаты труда в стране на иную индексацию — по темпу роста потребительских цен, которые при нормальной экономической ситуации всегда ниже темпа роста оплаты труда, либо на искусственно определяемые индексы.

Происходящее в мире в целом свидетельствует о том, что экономические взгляды, диктуемые неолиберальной доктриной, продолжают господствовать, в том числе и потому, что в результате доминирования сторонников этих подходов в образовательной сфере с середины 90-х гг. прошлого века практически отсутствуют носители иной концептуальности, знакомые с отличными от либеральных концепциями экономики и организации социальной сферы.

Не свободна от этих тенденций демонстрация социальной системы в пользу максимизации прибыли международных корпораций и Российская Федерация. И она тоже существует в последние годы в рамках режима «жесткой экономии», реализуемого под давлением международных финансовых организаций, действующих в интересах крупных частных транснациональных финансовых институтов. Иначе трудно интерпретировать политику сохранения устойчивого профицита бюджета и роста доходов крупных финансовых институтов, чья прибыль неуклонно растет на фоне сокращения затрат на финансирование здравоохранения, повышения пенсионного возраста, изменения порядка индексации социальных выплат и урезания иных социальных программ².

Некоторое торможение тенденции, но и то незначительное, наметилось лишь с началом специальной военной операции, в рамках которой были ограничены отдельные выплаты недружественным акционерам и т. д. Однако принципиально ситуацию это не изменило.

¹ См.: Подругина А., Табах А. Социальная политика — 2023: от пандемии к энергокризису. URL: https://raexpert.ru/researches/social_policy_2023/?ysclid=ltsfmel0n9175571455 (дата обращения: 14.03.2024).

² См.: Банк России рассчитал размер участия иностранного капитала в совокупных уставных капиталах кредитных и страховых организаций. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=14546> (дата обращения: 14.03.2024).

Таким образом, мы должны констатировать, что неолиберальная экономическая доктрина остается доминирующей сегодня не только в зависимых малых странах Европы, Азии и Латинской Америки, но и в Российской Федерации. Однако в последнее время ее постулаты, в том числе находящие отражение в рекомендациях разного рода международных экономических институтов, все более ставятся под сомнение, а в формулировании политики в области социальной защиты в целом и социального страхования в частности начинают все большую роль играть прагматические соображения, проистекающие из потребностей государства и его граждан.

§ 4. Отличие социального страхования от иных видов страхования

Две исходные концептуальности порождают и два подхода к социальному страхованию как общественному институту. И здесь уместно задаться вопросом: а является ли социальное страхование *страхованием* в классическом смысле этого понятия? И является ли классическое страхование социальным в том смысле, в котором мы говорим об этом предмете? Представляется, что это либо не страхование, либо не социальное. Третьего не дано, поскольку в рамках двух принципиально различных и несовместимых подходов «А» не может быть одновременно и не «А» (–А). Это противоречит законам как логики, так и математики¹.

Поскольку выше мы разобрали различия культурно-антропологических концептуальных подходов и отражающих эти подходы экономических моделей, в данном параграфе целесообразно будет остановиться на анализе моделей финансовых, т. е. на практической реализации тех или иных подходов и их специфике с точки зрения финансового обеспечения, целей, рисков (как страхуемых номинально, так и присущих имманентно самой системе, построенной на тех или иных принципах, и часто не артикулируемых). А также на отдельных аспектах институционального оформления каждого из анализируемых видов.

Классическое страхование жизни и его превращенные формы как элемент англосаксонской (датской) модели

Одной из базовых характеристик, отличающих тот или иной вид страхования, которые в силу исторических обстоятельств и сложившейся практики принято относить к «социальному» страхованию

¹ Собственно, в математике единственное допустимое значение множества решений такого равенства, как $-A = A$, есть 0.

безотносительно его действительной природы, является финансовая модель, т. е. принципы, правила и процедуры концентрации и распределения финансовых ресурсов (в форме денежных потоков или денежных фондов).

Поскольку мы определились, что англосаксонская (датская) модель в основе своей является обеспечительной и построена на налоговых принципах, а следовательно, в ней отсутствует любая возмездность (причем налогооблагаемой базой в ней являются отнюдь не доходы наемных работников), то следует определиться, в какой мере и на каком основании о ней можно говорить как о «социально-страховой».

Единственным основанием для разговора о социальном страховании в странах, применяющих этот подход, является наличие различного рода обязательных или условно-обязательных программ частного страхования работников на случай утраты здоровья (инвалидности) или дожития до определенного возраста, осуществляемого самими гражданами, в том числе и при возможном участии их работодателей в рамках различных программ «профессионального страхования» (в первую очередь, пенсионного), а также льготируемых государством добровольных страховых, накопительно-страховых и чисто накопительных программ. В качестве примера для анализа можно взять Великобританию как типичного представителя, хотя остальные страны (Ирландия, ряд стран Северной Европы, Австралия, Новая Зеландия) от нее не сильно отличаются.

Фактическая система социальной защиты Великобритании, как и любой страны, довольно сложна и противоречива, в ней одновременно реализуется множество программ. Однако наша задача не анализировать сложившееся на текущий момент положение, а выделить и рассмотреть чистые типы, которые в той или иной мере реализованы в различных программах социальной защиты.

Здесь присутствуют две «чистые» модели: обеспечительная и частно-страховая, носящая имя «социально-страховая». Причем весь этот комплекс программ в совокупности также исторически называется многими исследователями «социальным страхованием», что еще больше запутывает ситуацию. Распутать ее можно только одним способом — пониманием того, что в разных условиях термин «социальное страхование» может означать как вид частного страхования, так и самостоятельный тип страхования, принципиально отличающийся от частного страхования.

Совершенно очевидно, что в англосаксонских юрисдикциях термин «социальное страхование» употребляется исключительно в контексте

частного страхования жизни и здоровья работников и является лишь видовой характеристикой конечных целей такого страхования (предоставление выплат по достижении пенсионного возраста, оплата медицинской помощи).

Вся «социальность» подобных страховых систем сводится к их обязательности исходя из презумпции нерациональности людей, характерной для англосаксонского мировоззрения, которых надо заставить «силой закона» загодя позаботиться о своем жизнеобеспечении в тот период, когда они не смогут в силу тех или иных причин получать доход. То есть государство, используя механизм принуждения, заставляет людей заботиться об источнике своего дохода через институты частного страхования. Вот такое сочетание частного страхования и государственного принуждения, которое обычно запрещено в отношении личного страхования, а применяется только для страхования гражданской ответственности перед другими лицами, и получило в англосаксонских юрисдикциях наименование «социального страхования».

Это типичная самозащита, не имеющая никакого отношения к государственному социальному обеспечению, однако за одним изъятием. Государство может принудить своих граждан к самозащите только тогда, когда у них есть источник собственного дохода, а если его нет, тогда такая форма «социального обеспечения» невозможна (например, если человек официально не работает и не имеет легальных источников дохода). В этом случае при наступлении у подобных лиц состояния полной нетрудоспособности в силу возраста или состояния здоровья государству приходится брать их на свое реальное (без кавычек) социальное обеспечение за счет перераспределения налоговых источников, но, правда, в минимальном объеме и с проверкой нуждемости. А вот все, что сверх такого государственного социального обеспечения, это сугубо частное дело человека. Государство лишь создает благоприятные условия для самозащиты граждан (преимущественно через налоговые механизмы).

Существенным в рассматриваемой в рамках британского примера обеспечительной модели, как, впрочем, и в аналогичных системах, является ее налоговый и неэквивалентный (даже в теории) характер. Объем предоставляемых социальных «услуг» и выплат не зависит от объема взносов, уровень которых в целом является довольно низким для большинства «застрахованных»¹. Такими же низкими являются

¹ Кстати, именно это обстоятельство и позволяет использовать регрессивную шкалу уплаты взносов, которую в случае с Российской Федерацией не критично внедрили в принципиально иную систему социального страхования. В Великобритании наем-

и размеры большинства пособий, предоставляемых в рамках государственной системы социального обеспечения, а условия их предоставления унифицированы¹.

Основу системы социальной защиты Великобритании составляет «Национальный страховой [институт]» (National Insurance, No. I)², который входит в состав национальной налоговой системы Великобритании. При этом решением всех вопросов, так или иначе связанных с такого рода социальным страхованием, занимается Управление по налоговым и таможенным сборам (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC)³. Отчисления в «Национальный страховой [институт]» обязательны для всех работников, зарабатывающих более 190 ф. ст. в неделю, и для всех фрилансеров, работающих по схеме «самозанятые» (self-employed), чей заработок превышает 6725 ф. ст. в год. Соответствующие платежи также уплачивают и работодатели за наемных работников, занятых на их предприятиях.

Поскольку объем услуг и выплат носит унифицированный характер, не зависящий от прошлых взносов, это обстоятельство восполняется существованием частных (корпоративных и индивидуальных) страховых и накопительно-страховых схем, носящих *обязательный* характер («вторая пенсия») и обеспечивающих некоторую дифференциацию страховых выплат⁴. Причем наряду с чисто частными схемами на этом обязательном уровне действует и государственная «профессиональная пенсионная система» «с установленными взносами» (*State Earnings Related Pension Scheme, SERPS*)⁵. Государственной эта система считается не потому, что финансируется из государственного бюджета, а в связи с применением в ней элементов государственного софинансирования взносов граждан. И вся эта система дополняется стимулируемыми налоговыми льготами и преференциями индивидуальными добровольными страховыми и накопительными схемами.

ные работники должны уплачивать в систему (в 2023/24 налоговом году): 12% от суммы дохода, если доход составляет от 242 до 967 ф. ст. в неделю, и 2% от суммы свыше 967 ф. ст. См.: How Much You Pay // National Insurance. URL: <https://www.gov.uk/national-insurance/how-much-you-pay>.

¹ См.: Антропов В. В. Социальное страхование: учеб. пособие. М., 2011. С. 256—259.

² См.: URL: <https://www.gov.uk/national-insurance>.

³ См.: URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>.

⁴ См.: Антропов В. В. Экономические модели социальной защиты в государствах ЕС: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2007.

⁵ См.: URL: <https://www.nidirect.gov.uk/articles/additional-state-pension>.

Так называемая вторая пенсия является классическим страховым продуктом по своей экономической природе и «социальной» лишь по ее включенности в систему социальных отношений, т. е. по ориентированности на создание определенных социальных условий. В связи с этим целесообразно уделить некоторое внимание анализу специфики частного страхования и того, почему оно не может рассматриваться как страхование социальное.

Ключевой чертой частного страхования является то, что оно создается ради достижения частного интереса. Это либо извлечение прибыли собственником соответствующего страхового бизнеса, либо дохода для участников, образовавших общество взаимного страхования.

Для этого осуществляется формирование денежных фондов (иногда такие фонды представлены в виде финансовых активов различной степени ликвидности), за счет которых осуществляется исполнение обязательств перед застрахованными. Практически во всех работах по страхованию, особенно в учебных пособиях, которые неизбежно определяют представление большинства образованных людей о предмете, под страховым фондом (страховым резервом) понимается совокупность зарезервированных (отложенных под обеспечение будущих выплат) денежных средств и ликвидных либо генерирующих денежный поток материальных активов.

Вот лишь некоторые примеры.

Под страховым фондом понимается «элемент общественного воспроизводства, резерв материальных или денежных средств, формируемый за счет взносов страхователей и находящийся в оперативно-организационном управлении у страховщика. Обусловлен страховыми интересами. Часть средств страхового фонда должна постоянно находиться в ликвидной форме: в виде депозитов в банках, акций, котирующихся на бирже, государственных казначейских обязательств и т. д.»¹. В других работах страховой фонд трактуется как «экономическая категория, представляющая собой резерв материальных или денежных средств, предназначенный для возмещения ущерба. Денежная форма более предпочтительна в силу своей универсальности. Источниками формирования страховых фондов общества являются платежи физических и юридических лиц, взимаемые на обязательной или добровольной основе. Создание целевых денежных фондов для страхования, управление ими и их распределение являются частью системы финан-

¹ Шахов В. В. Страхование: учебник для вузов. М., 2003. С. 8.

совых отношений, неразрывно связанной с другими формами аккумуляции и расходования финансовых ресурсов общества»¹.

Вот что пишет об этом вопросе Ю. Фогельсон: «Страховщики собирают взносы с большого количества клиентов, но потратить эти деньги придется только тогда, когда с кем-то что-то произойдет, т. е. страховщик вполне может положить часть собранной суммы под значительно большие проценты, чем мог бы каждый из клиентов положить свой взнос. Более того, страховщик не только может, он и обязан это делать, так как иначе ему придется брать деньги на собственное существование из взносов и тем самым не увеличивать, а уменьшать суммы выплат клиентам, а разместив деньги под процент, он может жить сам и возвращать клиентам больше, чем они заплатили ему.

Государство специально контролирует эту сторону деятельности страховщика. Оно запрещает ему распоряжаться определенной частью взносов по своему усмотрению, а обязывает создавать из них специальные страховые резервы и размещать их под проценты.

Создание страховых резервов — четвертая и последняя составляющая страховых отношений, без которой они не могут существовать»².

Заметим к слову, что хотя в законодательстве Российской Федерации на уровне кодексов и федеральных законов нигде прямо не дается понятие страховых резервов в классическом страховании, оно может быть легко реконструировано, например, из ст. 26 «Страховые резервы» Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», предполагающей, что указанные резервы должны быть не только выражены в денежной форме, но и обеспечены активами (средствами *страховых резервов*), должным образом размещены и могут быть инвестированы.

Весьма подробно содержание понятия «страховой фонд» с экономико-правовой точки зрения рассматривает В. К. Райхер. При этом не возникает сомнений, что на всем протяжении анализа он остается в рамках понимания страхового фонда как объема локализованных и отложенных под обеспечение будущих выплат активов³, что не удивительно, учитывая марксистскую позицию исследователя, которая предопределяет примат материального субстрата над системными процессами. В силу

¹ Страхование: учебник / под ред. Т. А. Федоровой. 2-е изд. М., 2004. С. 26.

² Фогельсон Ю. Введение в страховое право. Просто о сложном. 2-е изд. М., 2001. С. 22—23. Мы сознательно используем здесь упрощенный по своему характеру источник, поскольку в популяризаторских работах исследователей акцент обычно делается на смысле понятия, который выражается наиболее понятным обычным людям языком.

³ См. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М.; Л., 1947. С. 5—29.

этого, по всей видимости, отстаивается представление о страховом фонде как о совокупности материальных активов, а не текущих денежных потоков. Впрочем, последнее представление характерно более для финансистов. Но оно куда больше соответствует природе бюджетных и квазибюджетных процессов, к которым относится социальное страхование, понимаемое как тип страхования, о чем будет сказано ниже.

Иными словами, избыточная концентрация исследователей, особенно правоведов, на порядке формирования и исполнения обязательств по отношению к фундаментальным содержательным процессам играет с ними злую шутку. Что и произошло с В. К. Райхером, не заметившим, что при социализме мы имеем дело именно с бюджетными процессами, а не со страховыми фондами в описанном выше смысле.

Примеры можно продолжать, однако неизменным в них останется одно: ключевым элементом природы страхового фонда в частном страховании является то, что он представляет собой именно *резерв*¹ (!) средств под обеспечение будущих выплат, носящих вероятностный характер.

Именно такая форма организации финансов требует существования практики актуарного оценивания, которое сводится к анализу и количественной, финансовой оценке рисков и (или) обусловленных наличием рисков финансовых обязательств, а также к разработке и оценке эффективности методов управления финансовыми рисками².

Иными словами, предполагается наличие вероятностного события, а также совокупности активов, имеющих денежную оценку, достаточность которых исследуется в рамках актуарного оценивания в сравнении с прогнозируемым объемом финансовых обязательств. При этом следует учитывать, что оценка всегда делается, исключительно исходя из *сегодняшней* стоимости активов, по отношению к *ожидаемым в будущем* обязательствам, возникновение которых носит вероятностный характер. Причем будущие обязательства оцениваются исходя из экстраполяции существующих тенденций и некоторого набора допущений, довольно, впрочем, произвольных.

Специалисты знают, что чем больше горизонт такой экстраполяции, тем неопределеннее получаемый результат. Последнее обстоятельство делает бессмысленным долгосрочное прогнозирование и

¹ То есть отложенный на определенные цели объем денежных средств и прочих материальных ценностей.

² См.: Бончик В. М. Негосударственные пенсионные фонды. Финансовая устойчивость и актуарные расчеты. М., 2017.

служит скорее для успокоения потребителей страховых услуг в отношении способности страховщика выполнить принятые на себя обязательства, чем для каких-то разумных целей.

Принципиальными отличиями социального (как типа) страхования от частного страхования (с его социальными видами) являются разное понимание риска, что нередко путают многие исследователи, и принцип определения страхового взноса (премии).

Поскольку социальное (как тип) страхование напрямую произрастает (вытекает) из трудовых отношений и исключительно из них, то и риск в таком страховании носит сугубо *трудовой характер* — это утрата трудового дохода (оплаты труда) при наступлении у работника состояния нетрудоспособности или при потере работы. Как исключение, к социально-страховому риску отнесли расходы на лечение в связи с тем, что работник приобретает заболевания в процессе труда, а его трудовой доход не во всех случаях способен покрыть оплату оказываемой ему медицинской помощи. Для воспроизводства рабочей силы доступность лечения имеет не менее важное значение, чем питание, жилище и одежда.

Вопрос о том, правильно ли считать все это «риском», мы рассмотрим далее. Однако если применяется страховой метод, то должен быть и риск — пусть и условный (не классический).

А вот в частном страховании все риски, в том числе социальные, носят классический характер — это риски дожития до установленного возраста (или какого-либо события в жизни) и риски нарушения здоровья. На них и направлены пенсионное и медицинское страхование в рамках частного страхования. Эти риски универсальные и не обусловлены трудовыми отношениями. Дожитие до установленного возраста не имеет связи с утратой трудоспособности. Этот возраст может быть любым: все определяется экономикой и параметрами этого вида частного страхования.

Соответственно этому различается и оценка степени вероятности наступления страхового случая, т. е. реализации страхового риска.

В социальном (как типе) страховании подобная оценка вообще не производится, что является еще одним аргументом для того, чтобы усомниться, имеем ли мы дело с риском в его обычном понимании. Поэтому тариф страховых взносов не дифференцируется в зависимости от степени вероятности наступления страхового случая для конкретного работника¹.

¹ За исключением социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которое в отличие от других видов социаль-

В частном страховании жизни и здоровья всегда оценивается степень вероятности наступления страхового случая для конкретного застрахованного лица, и от этого зависит величина страхового взноса.

Поскольку в частном страховании объем будущих выплат прямо зависит от объема уплаченного страхового взноса, называемого в этом типе страхования «премией» (с поправкой на учтенный при расчете обязательств полученный от их использования страховщиком инвестиционный доход), то очевидно, что в системе принципиально отсутствует устойчивый источник осовременивания покупательной способности будущих выплат. Данное обстоятельство обусловлено тем, что доход от размещения резервов будущих выплат в различные коммерческие проекты с целью получения дополнительных доходов (часть из которых, оставшаяся после направления на формирование прибыли, покрытия расходов на ведение дел, возмещения разного рода скидок к тарифам, а также вероятных потерь от коммерческих операций и т. п.) не может гарантированно превышать даже уровень инфляции, а с учетом всех перечисленных и не перечисленных изъятий — даже достигать его, что наглядно показывает практика деятельности страховых компаний и негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в Российской Федерации.

Тем, кто не знаком с практической стороной организации страхового дела, трудно понять, что ключевой задачей руководителя в страховой компании является обеспечение сбалансированности притока новых премий с объемом текущих выплат, обеспечивающей сохранность сформированных ранее за счет уплаченных страховых премий «резервов будущих выплат». Ведь сокращение таких резервов является индикатором нарастания проблем с платежеспособностью страховой компании. Кроме того, за счет доходов от их размещения (помимо использования части уплачиваемой страховой премии на ведение дел) обеспечивается формирование прибыли, что позволяет максимизировать доходы ее акционеров и топ-менеджеров.

В силу этого обстоятельства объективно обостряется проблема «старения обязательств», поскольку происходит изъятие части ресурса, в иных обстоятельствах пошедшего бы на увеличение объема выплат. Иными словами, в рамках гражданско-правовой страховой модели в силу самой ее природы: 1) не имеется механизмов осовременивания выплат не только с учетом изменения уровня заработной платы

ного страхования является страхованием ответственности работодателей перед работниками, а не страхованием самих работников.

в стране, но и даже по инфляции; 2) всегда имеются принципиально неустранимые риски: а) ошибки прогнозирования; б) потеря, связанных с инвестированием или простым обесценением активов; в) криминальным поведением страховщика.

Неустойчивость финансового положения и колебания стоимости активов в частном страховании жизни обуславливает необходимость процедур управления рисками размещения (*assets allocation and risk management*), поскольку страховой компании необходимо постоянно следить за сбалансированностью объемов наличности и текущих обязательств по выплатам. И это связано даже не с достаточностью финансовых активов как таковых, а с нарастанием рисков технического дефолта. Кстати, именно дефолты такого рода схем и являются еще одной неустранимой проблемой частного страхования на дожитие.

Говоря о проблемных сторонах частного страхования, проявляющихся в различного рода программах «негосударственного пенсионного (и социального) обеспечения», нельзя обойти стороной и такое обстоятельство, как наличие неустранимого конфликта базовых интересов коммерческой структуры и застрахованного, поскольку фундаментальным интересом любой коммерческой компании и ее собственников является извлечение прибыли. Более того, данная характеристика всех субъектов данного класса зафиксирована в законодательстве и признается их неотъемлемой содержательной характеристикой¹.

Коллизия ценностей и целей в рамках частного социального (как вида) страхования — противоречие базовых интересов коммерческой структуры и застрахованного — в случае придания таким отношениям обязательного характера приводит к интересным результатам. Причем это относится как к страхованию жизни как виду страхования вообще, так и к разного рода сложным комбинированным продуктам типа накопительного и инвестиционного страхования жизни, где собственно страховой продукт (страхование жизни, страхование ренты) комбинируется с периодом накопления финансового ресурса,

¹ Применительно к Российской Федерации оно зафиксировано, в частности, в ст. 50 ГК РФ (Часть первая), гласящей: «Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации)».

Сама форма организации страховых общества управляющих пенсионными планами (НПФ и т. п.) в виде хозяйственных обществ свидетельствует о коммерческом характере их деятельности.

его инвестирования от имени бенефициара коммерческой организацией с последующим использованием полученных средств для оплаты собственно страхового продукта.

Вообще уместно заметить, что чем более сложная конструкция «продукта», тем выше вероятность ошибки «конструктора». Это утверждение, самоочевидное на обыденном уровне, постоянно подтверждается практикой (сложные схемы не работают) и не нуждается, как представляется, в особом доказательстве. Хотя разного рода «эксперты», особенно в сфере предложения различных финансовых продуктов, с помощью сложных математических построений пытаются убедить потребителей в обратном.

Негосударственное пенсионное обеспечение (НПО) — это гибридный продукт на финансовом рынке, который еще ждет своих исследователей как в правовой, так и в экономической областях (несмотря на наличие большого количества публикаций по данной тематике). С уверенностью можно сказать, что такое обеспечение не имеет никакого отношения к социальному (как типу) страхованию, в которое оно было искусственно имплементировано для придания обязательного характера участию работников и из которого в настоящее время уже исключено. Очень сомнительным является отнесение НПО даже к частному страхованию дожития. Его можно рассматривать как разновидность накопительного или инвестиционного частного страхования либо как самостоятельный нестраховой сберегательный продукт.

С экономической точки зрения, обязательные программы НПО являются законодательно оформленным принуждением — под благоприятным предлогом социальной защиты работников и иных приравненных к ним лиц (самозанятых, индивидуальных предпринимателей т.п.) к перераспределению части получаемых ими в виде вознаграждения за труд доходов в пользу частных финансовых институтов. Причем система организована таким образом, что финансовые организации могут извлекать доход не только в процессе инвестирования этих средств, осуществляемого от имени и якобы в интересах «бенефициара», но и от части уплачиваемого взноса¹. Мы имеем дело с пере-

¹ В страховании при исчислении тарифной ставки к нетто-премии делаются соответствующие надбавки, связанные с развитием риска. Главная статья этих надбавок — *расходы на ведение дела*. В них включаются расходы, связанные с заключением и обслуживанием договора страхования.

То же относилось и к деятельности НПФ по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации. В соответствии с законодательством они имели право на вознаграждение, состоящее из постоянной и переменной частей, причем «оплата

распределением части факторного дохода в пользу бизнеса, причем на таких условиях, когда возможные (и неизбежные, заметим) убытки будут покрываться за счет всего общества через налоговые механизмы. Об этом свидетельствует весь прошлый опыт функционирования такого рода программ.

Если перейти от страхования к рассмотрению деятельности НПФ и иных пенсионных схем, независимо от организационной и правовой формы их реализации, то следует иметь в виду, что все они представляют собой в конечном счете либо чистое накопление средств с последующей их выплатой «до исчерпания» (иными словами, работают в режиме банковского счета, управляемого третьими лицами в «интересах застрахованного»), либо сочетают в себе элемент накопления, именуемый часто «накопительным периодом», и элемент страхования на дожитие в форме приобретения аннуитета (ренты), т. е. являются продуктом, обратным по своей структуре «накопительному страхованию». Соответственно, все замечания относительно коммерческого страхования, высказанные выше, применимы и к этим формам организации «социальной защиты». На самом деле это типичная самозащита, не имеющая никакого отношения к государственной системе социальной защиты.

Несмотря на все разнообразие исторических форм этой деятельности: в виде забалансовых счетов корпораций, как в США в случае с пенсионными планами по налоговой поправке 401k либо в виде негосударственных фондов — юридических лиц, как в Российской Федерации и ряде стран, — в итоге содержательно они все сводятся к перечисленным двум вариантам.

Прошедшие десятилетия дали нам целый ряд ярких подтверждений тезиса о несовместимости интересов социального страхования и коммерческих бизнес-моделей. В качестве наиболее показательных примеров можно привести дело Максвелла (1990-е гг.), банкротство компании Enron (2002) и ряда других, хотя это далеко не единственные примеры такого рода.

Наиболее ранний из ставших широко известными эксцессов связан с делом Р. Максвелла, которое, впрочем, никого ничему не на-

постоянной части вознаграждения фонда [производилась] за счет средств пенсионных накоплений... А ... переменной части... за счет дохода от инвестирования средств пенсионных накоплений». См., в частности, ст. 36²³ «Вознаграждение и оплата расходов фонда, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию, управляющей компании, специализированного депозитария» Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

учило и ни о чем задуматься не заставило. Максвелл-старший присвоил сотни миллионов фунтов стерлингов из пенсионных фондов своих собственных компаний, включая мошенническое присвоение пенсионного фонда Mirror Group¹.

Когда он скоропостижно скончался при неочевидных обстоятельствах, в рамках проводившейся процедуры банкротства была выявлена существенная недостача средств. Компании группы Maxwell подали заявку на защиту от банкротства в 1992 г.

Длившееся несколько лет судебное² и парламентское расследование не нашло виноватых и ответственных, как, впрочем, и исчезнувших средств. Следователи и судьи ограничились в итоге лишь гневными филиппиками в адрес нечистоплотных предпринимателей. А также системы саморегулирования «пенсионного» рынка. «Критикуя, в частности, систему саморегулирования, введенную для индустрии финансовых услуг в 1980-х годах, Комитет социального обеспечения заявил, ...ссылаясь на людей, дававших показания до этого: «Понтий Пилат покраснел бы при виде того, как столько свидетелей публично умывают руки перед комитетом в связи с их ответственностью в этом деле»³.

Характерно, что для общества это обернулось не только утратой пенсионных накоплений и резервов, в результате чего остались без пенсий тысячи людей, но и косвенными издержками в сотни миллионов фунтов на проведение юридических процедур, завершившихся в итоге оправданием наследников Максвелла. То есть де-факто оказалось, что никто ни в чем не виноват и ответственности ни за что

¹ A Notorious Fraud — the Robert Maxwell Farrago // Australian Guardians. URL: https://web.archive.org/web/20140827093109/http://australian-guardians.org/?page_id=808 (дата обращения: 21.03.2024); Bishopsgate Investment Management Ltd. v. Homan & Ors [1994] EWCA Civ 33 (12 July 1994). URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1994/33.html>.

² См.: *Ipsen E.* How to Account for Maxwell Scandal // The New York Times. December 10, 1991. URL: <https://www.nytimes.com/1991/12/10/business/worldbusiness/IHT-how-to-account-for-maxwell-scandal.html> (дата обращения: 10.03.2024); The Trial of the Century — the Maxwell Case; Lessons to be Learned from the USA // The Law Society Gazette. June 7, 1995. URL: <https://www.lawgazette.co.uk/news/the-trial-of-the-century-the-maxwell-case-lessons-to-be-learned-from-the-usa-19993.article#commentsJump> (дата обращения: 10.03.2024); *Pottow J.* The Maxwell Case // Bankruptcy Law Stories / ed. by R. Rasmusen. 2007. P. 222—237.

³ *Prokesch S.* Pension Changes Urged after Maxwell Scandal // The New York Times. March 10, 1992. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.6a58ae60-65f7df06-2d4f941d-74722d776562/https://www.nytimes.com/1992/03/10/business/the-media-business-pension-changes-urged-after-maxwell-scandal.html (дата обращения: 10.03.2024).

не несет¹. Все так или иначе было списано на ошибки управления, поскольку обвиняемые «не заботились об интересах пенсионеров»².

Еще одним примером такого рода может служить дело о банкротстве корпорации Enron³. Манипуляции с бухгалтерской отчетностью и то, что позднее получило название «неэтичные практики», привело не только к банкротству одной из компаний «Большой пятерки» (Arthur Andersen).

Ведь большинство так называемых пенсионных планов в США реализовывались в рамках налогового законодательства, предусматривавшего возможность предоставления налоговых льгот в размере отчислений на финансирование пенсионных планов работников (корпоративных пенсионных планов) в рамках ст. 401k Налогового кодекса США, чем и пользовались многие корпорации, фондируя («оплачивая») такие планы собственными акциями и выводя из-под налогообложения часть наличных денежных средств.

В итоге без корпоративных пенсий остались многие работники корпорации, а расходы по их поддержанию и трудоустройству вынужденно осуществлялись за счет средств налогоплательщиков из «рабочего фонда штата Техас» (Taxpayer funded program called The WorkSource)⁴.

Следует понимать, что вся архитектура так называемых корпоративных пенсионных программ — в США, Великобритании или в Российской Федерации — ориентирована на решение проблем корпораций, а не пенсионеров. И даже там, где корпорации вынуждены в силу законодательных ограничений взаимодействовать по поводу корпоративных пенсионных программ со специализированными сторонними организациями, последние ориентированы, в первую очередь, на удо-

¹ См.: Закрыто дело Максвелла. Братья Максвелл за отца не ответили // Коммерсантъ. 1996. 3 февр.; *Willcock J.* Pension Fund Liquidator to Restart Claim Against Ian // The Independent. January 23, 1996.

² *Stiles P., Taylor B.* Maxwell — The Failure of Corporate Governance // *Corporate Governance. International Review.* 1993. Vol. 1 (1). P. 34—45; *Willcock J.* Accused Didn't Care about Pensioners. The Maxwell Trial; Day 107 // The Independent. November 23, 1995. URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/accused-didn-t-care-about-pensioners-1583299.html> (дата обращения: 10.03.2024).

³ См.: *Bondarenko P.* Enron Scandal. United States History. URL: <https://www.britannica.com/event/Enron-scandal/Downfall-and-bankruptcy> (дата обращения: 10.03.2024); «Дело Энрона». Корпоративная Америка в поисках стандартов этики // РИА «Новости». URL: <https://ria.ru/20060526/48672859.html?ysclid=luf4sfe7a409854350> (дата обращения: 20.03.2024).

⁴ См.: *Cruver B.* Anatomy of Greed: the Unshredded Truth from an Enron Insider. N. Y., 2002. P. 259.

влетворение запросов компании, а не абстрактных пенсионеров. Это проистекает из самой природы отношений по привлечению денежных средств в рамках таких программ.

Еще одним подтверждением тезиса, что корпоративные пенсионные и страховые программы никоим образом не направлены на защиту интересов работников, но лишь на оптимизацию финансовых результатов компаний и их высшего менеджмента, могут служить многочисленные примеры последних лет. Из последнего: предложение компании Ford участникам пенсионной программы получить выкупные суммы или рискнуть возможным дефолтом в ближайшем будущем¹. Это необходимо для «расчистки баланса» и перевода облигаций компании из категории «мусорных» в разряд «инвестиционных»². Интересы бизнеса имеют более высокий приоритет, чем социальные обязательства, что неудивительно.

Не менее показателен и сюжет с Yellow Corp., являвшейся одной из крупнейших компаний в сфере грузовых перевозок в США. Она прекратила свою работу 30 июля 2023 г. и начала подготовку к процедуре банкротства³. В штате компании около 30 тыс. работников, примерно 20 тыс. из которых являются членами профсоюза. В связи с тем что две входящие в холдинг компании пропустили текущие платежи по корпоративному пенсионному страхованию, трастовый (пенсионный) фонд профсоюзов приостановил часть выплат, а часть продолжил осуществлять в сокращенных размерах. В результате чтобы сохранить медицинскую страховку и выплаты текущим пенсионерам, работники должны были осуществлять финансирование программы за счет собственных средств⁴.

При этом судебная система США всячески способствовала защите компании от требований работников и профсоюзов, отказавшись рассматривать спор в рамках арбитражного процесса и переведя его

¹ См.: Ford Sees \$1.7 Billion Pretax Hit Due to Pension Plans in Fourth Quarter // REUTERS. URL: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/ford-sees-17-bln-pre-tax-remeasurement-hit-fourth-quarter-results-2024-01-24> (дата обращения: 21.03.2024).

² См.: Certain Ford Retirees Face Major Pension Decision // NPR in Kansas City. URL: <https://www.kcur.org/2012-05-16/certain-ford-retirees-face-major-pension-decision> (дата обращения: 20.03.2024).

³ См.: URL: https://www.wsj.com/articles/the-fall-of-a-trucking-giant-why-yellow-is-on-the-verge-of-collapse-3724f662?mod=hp_lead_pos5.

⁴ См.: Missed Pension and Benefit Payments Pushes Yellow Closer to the Edge // The Loadstar. URL: <https://theloadstar.com/missed-pension-and-benefit-payments-pushes-yellow-toward-a-strike> (дата обращения: 20.03.2024).

в процедуру банкротства¹, которая в США более ориентирована на защиту должника, чем кредитора.

В Российской Федерации подтверждением этого тезиса являются нашумевшие скандалы с негосударственными пенсионными фондами, входившими в группу Мотылева² и Минца³. Причем в перечисленных случаях в отличие от дела Максвелла или компании Enron даже мелкие исполнители не понесли никакой ответственности ни в рамках уголовного, ни в рамках административного законодательства.

Все сказанное свидетельствует, что проблема устойчивости корпоративных систем пенсионного страхования не зависит от юрисдикций и бизнес-этики, которая якобы куда выше в так называемых развитых странах. Она имманентна самой системе социально-экономических отношений, ориентированных на максимизацию прибыли, и в силу этого — принципиально неустранима.

При этом следует иметь в виду, что частное страхование изначально возникало и длительное время существовало и как некоммерческое, взаимное и бесприбыльное. И не институционализированное, т. е. не организованное в виде специального автономного лица⁴. В таком виде оно было в большей мере ориентировано на удовлетворение потребностей участников. Трансформация страхования в бизнес-практику по мере становления капитализма способствовала появлению уже коммерческих компаний, ориентированных на извлечение прибыли, что неизбежно привело к конфликтам интересов: прибыль собственника против объема возмещения пострадавшим⁵, хотя и по-

¹ См.: *Wolf A.* Yellow's \$7.8 Billion Pension Feud to Proceed in Bankruptcy. URL: <https://news.bloomberglaw.com/bankruptcy-law/yellows-7-8-billion-pension-feud-to-proceed-in-bankruptcy> (дата обращения: 20.03.2024).

² См.: *Усов И.* Пять из семи НПФ Анатолия Мотылева лишились лицензии // Ведомости. 2015. 3 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/08/03/603281-pyat-iz-semi-npf-anatoliya-motileva-lishilis-litsenzii>?ysclid=lugmlyf6yn126418140 (дата обращения: 20.03.2024).

³ См.: *Перекрест В.* Ограбить пенсионеров и сбежать в Лондон: как чиновник и реформатор Борис Минц превратился сначала в миллиардера, а затем в беглеца // Комсомольская правда. 2018. 5 июня. URL: <https://www.kp.ru/daily/26837/3878826/>?ysclid=lugmrj0csc983320688 (дата обращения: 20.03.2024).

⁴ См.: *Митин С. С.* История возникновения и развития страхования // Территория науки. 2014. № 1. С. 159—167, 265; *Идельсон В. Р.* Страхование право: Лекции, читанные В. Р. Идельсоном... в 1907 г. М., 1993. С. 3—4.

⁵ Именно это указывалось в качестве проблемы при удавшейся попытке Банка России в интересах расширения сферы своего контроля трансформировать НПФ в акционерные компании, ориентированные на извлечение (и максимизацию) прибыли. Однако столь очевидный конфликт интересов не был принят во внимание ни законода-

зволило существенно расширить круг застрахованных за счет привлечения тех, кто не был способен платить большие по размеру взносы в рамках взаимного страхования.

Все вышесказанное свидетельствует, что разного рода коммерческие модели страхования и теоретически, и на практике несут в себе неустранимые противоречия с заявленными целями — социальной защитой экономически и социально слабой стороны трудовых отношений.

В качестве завершающего замечания к данному сюжету мы должны заметить, что столь частое использование нами в данном параграфе заковычивания понятий отнюдь не случайно. Оно является отражением характерного для англосаксонской социальной и политической практики (а через них и экономической) стремления к манипуляции восприятием через подмену смысла используемых понятий, очень верно подмеченного в художественной сфере Дж. Оруэллом в романе «1984».

Суммируя сказанное, можно утверждать, что англосаксонская (датская) модель представляет собой симбиоз: 1) бюджетно-обеспечительных отношений, в рамках которых осуществляется выплата пособий и пенсий, а целью является борьба с бедностью, и 2) различных программ частного страхования риска дожития до пенсионного возраста.

«Социальное» страхование в этом варианте в полной мере соотносится с той картиной мира, о которой подробно говорилось ранее. В силу политических и культурных обстоятельств в англосаксонской по своему происхождению среде эта модель в целом именуется социальным страхованием (*social security*), хотя более правильным определением для нее было бы *«социальное обеспечение с элементами принудительного частного страхования на дожитие»*.

Соответственно модели формируются и финансовые потоки, часть которых являются налогово-бюджетными, а часть — частными трансфертами. Бюджетно-налоговой природе социального обеспечения в рамках «датско-британской» модели наиболее соответствует государственная институциональная форма организации, когда в рамках министерства (или иного государственного агентства), обладающего властно-распорядительными полномочиями, осуществляется учет и распределение средств в пользу выгодоприобретателей, а консолидация необходимых ресурсов осуществляется налоговым ведомством. Все финансовые процессы консолидируются в рамках государствен-

телем, ни рынком, что является дополнительным подтверждением того факта, что все решения, принимаемые в социальной сфере, имеют исключительно сиюминутные политические, а отнюдь не долгосрочные общественные интересы.

ного бюджета, а *источниками являются как общие налоги с базы иной, чем заработная плата*, так и обязательные платежи, удерживаемые из заработной платы. Принципиально, что в этом случае платежи из заработной платы фактически являются налогами, поскольку не носят возмездного характера.

При этом институционально потоки и программы в основном разделены, хотя существование SERPS — программы обязательного частного страхования, администрируемой государственным агентством, — делает это разделение не безусловным.

Весь приведенный выше анализ англосаксонской (датской) модели с сопутствующими ей рисками и издержками есть, по существу, апофатическое определение «социального страхования, т. е. описание того, чем — и почему — социальное страхование не является и являться не может.

Страхование социальное — специфика финансовой модели

Выше мы писали, что одним из системообразующих элементов в частном страховании, с точки зрения финансовой модели, является формирование резерва (!) денежных средств или иных активов, в том числе генерирующих денежный поток или потенциально способных его генерировать, создаваемого под обеспечение будущих выплат. Чем же в связи с этим является социальное (как тип) страхование с точки зрения его финансовой модели?

Особенностью системы социального страхования, чего, как показывает опыт, не понимают даже многие экономисты, является отсутствие каких-либо денежных фондов и резервов как совокупности ликвидных активов. Финансовая модель обязательного социального страхования построена на принципе управления денежными потоками, когда входящие потоки страховых взносов полностью направляются на финансирование текущих же выплат, т. е. носит перераспределительный характер¹.

Подобно налоговой системе, система социального страхования принимает форму бюджета, т. е. финансового плана, в котором осуществляется прогноз доходных источников и проверяется его соответствие объему имеющихся обязательств на соответствующий период.

Такой вывод прямо следует из анализа действующего законодательства, например Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 467-ФЗ

¹ Что, кстати, не исключает возможности формирования тактических (временных) резервов на случай кассового разрыва или каких-либо непредвиденных обстоятельств.

«О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», в котором предусматриваются не только плановые доходы и расходы с разбивкой по источникам, но и перекрестные «межбюджетные» трансферты. Собственно «бюджетный» характер финансовой модели социального страхования прямо зафиксирован в ст. 10 Бюджетного кодекса РФ, гласящей, что к «бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов¹ Российской Федерации...». Это очень точное понимание финансовой модели социального страхования, сформировавшейся в мире после Второй мировой войны.

При этом следует понимать, что финансовая модель не системообразующий элемент, а способ организации процесса финансирования, не отражающий прямо природу явления, а лишь указывающий на эту природу. Природа же явления, как мы указывали выше, — текущее перераспределение доходов от работающей части населения в пользу социально слабых групп, прежде всего нетрудоспособных, т. е. лиц, утративших способность к труду и вследствие этого — к получению трудового дохода.

Несоответствие формы содержанию — следствие ранее рассмотренного нами конфликта интерпретаций содержательной стороны социального страхования и его внешних, конкретно-исторических проявлений, что отражается в существующей путанице понятий и терминов. А некритичное отношение к терминам и их содержанию, свойственное скорее бытовому, чем научному мышлению, приводит к весьма печальным последствиям.

Это наблюдается повсеместно. Вот несколько примеров такого непонимания. «Страховой фонд как экономическая категория *представляет собой резерв материальных или денежных средств*, предназначенный для возмещения ущербов... Число рисков, угрожающих обществу и отдельному человеку, так велико, что *страховые фонды неизбежно создаются в разных организационных формах* и служат для разных целей. *Основными организационными формами страховых фондов являются государственные* (фонды государственного социального страхования)»².

¹ Это, конечно, странно, что *внебюджетные* фонды входят в *бюджетную* систему. Разработчикам Бюджетного кодекса РФ показалось, что так проще, но простое — это не всегда самое правильное и эффективное. Налицо очевидное логическое противоречие, которое можно было при желании устранить посредством использования более корректной юридической терминологии.

² Страхование: учебник / под ред. Т. А. Федоровой. 2-е изд. С. 26.

Мы в данной формулировке очевидно имеем дело с пониманием финансовых ресурсов социального страхования как резервов¹, при этом налицо катастрофическая путаница понятий, когда форма «лица» совмещается с формой собственности на средства, находящиеся в управлении (или в собственности — в зависимости от правового статуса) данного лица, а также с формами управления деятельностью лица и системы в целом. Точнее, непонятно, относится ли понятие «государственная форма» к форме собственности на резервы (которых, как правило, не существует в социальном страховании) к управлению лицом, либо к управлению процессом.

Сказанное характерно для представителей как экономического, так и юридического сообществ. Вот еще несколько примеров.

«...Страховой взнос — это не социальный налог, который «устанавливается государством в одностороннем порядке, без заключения договора с налогоплательщиком, и взыскивается в случае уклонения от его уплаты в принудительном порядке», ...а возмездный платеж, и его основная функция — формирование будущей пенсии того работника, за которого уплачиваются страховые взносы (в этом, собственно, и состоит его возмездность)... Пенсионные выплаты, получаемые работником после выхода на пенсию, могут формироваться как на страховой основе и зависеть от страхового стажа работника, суммы накопленного пенсионного капитала на его именном счете...»².

В приведенной цитате важен даже не акцент на соотношении страхового взноса и налога, о чем мы подробно говорим в § 7 настоящей главы, а вообще уход от содержания процессов к форме формирования обязательств, связанной с процедурой конвертации условных «взносов» в пенсионные права. Это полностью дезориентирует читателя в части того, является ли данный страховой взнос страховой премией, уплачиваемой страховщику и направляемой на формирование резервов будущих выплат. Или только текущим платежом в систему социального страхования, поскольку он может быть как связан с формированием его будущих прав через механизм упоминаемого здесь пенсионного капитала, так и не связан, либо связан более сложной системой зависимостей через страховой стаж, учитываемый заработок и т. д.³

¹ А не как потоков, каковыми они по факту и являются, т. е. налицо расхождение утверждения с наблюдаемой реальностью.

² Пенсионное страхование: философия, история, теория и практика: учебник / под ред. С. А. Хмелевской. М., 2018. С. 64.

³ Мы уже не развиваем здесь тему, что автор этого высказывания явно не понимает разницы между социальным и частным страхованием, как и между страхованием и накоплением.

В целом же важно то обстоятельство, что система описывается в виде «черного ящика» со взносами на входе и выплатами на выходе без обращения к содержанию внутренних процессов. Свидетельствует ли это о нежелании углубляться в содержательные процессы или о непонимании их существа — вопрос отдельный. Нам в данном случае важно акцентировать внимание именно на отсутствии в *учебном пособии* (!), формирующем представления будущих работников отрасли, содержательного описания рассматриваемого явления.

Возвращаясь к соотношению частного страхования и социального страхования в понимании современных авторов, приведем еще один пример.

«Любое страхование базируется на идее разделения убытков, возникших у одного застрахованного лица, между всеми участниками страхования. С этой целью *создается денежный фонд* за счет взносов заинтересованных лиц, из которого при наступлении страхового случая выплачивается страховая сумма. Таким образом, суть обязательного социального страхования заключается в распределении материальных последствий наступления социального риска (страхового случая) между работодателями, заказчиками работ и услуг по гражданско-правовым договорам и другими лицами, подлежащими обязательному социальному страхованию»¹.

В данном высказывании примечательно не только смешение частного страхования с социальным, но и разрушение базового принципа социального страхования — его связь с работой по найму. Во многом это проистекает из абсолютизации некоторыми исследователями существующих законодательных установлений, которые могут прямо противоречить природе рассматриваемого явления, поскольку появились в результате несистемного подхода к решению ситуативных проблем. Кроме того, хотелось бы понять: где в социальном страховании возникает «убыток»?²

¹ Право социального обеспечения: учебник для вузов / под ред. Е. Е. Мачульской. 5-е изд. М., 2021. С. 39.

² Поскольку «убыток» в бухгалтерском учете противостоит понятию «прибыль», хотелось бы ознакомиться с содержанием понятия «прибыль» в отношении работника. Утрата заработка — это изменение трудового статуса, с которым связано исчезновение основания на получение части создаваемого общественного продукта в рамках факторного распределения национального дохода. Это никак не может пониматься как «убыток». Сама эта проблема является следствием искусственного притягивания классической гражданско-правовой терминологии страхования в систему условного страхования, используемую в социальном страховании.

Проблемой данного утверждения является то обстоятельство, что под «фондом» понимается система учета текущих денежных потоков, существование которой критически зависит от того, сохранится ли данная система финансирования в сколько-нибудь отдаленном будущем (например, в следующем финансовом году). Это обстоятельство необходимо постоянно иметь в виду при анализе соотношения социального страхования с частным, поскольку именно это различие и является определяющим — в социальном страховании ресурсов покрытия будущих выплат в виде сегодняшних активов не существует. А следовательно, как говорилось ранее, не может существовать и актуарного оценивания, и управления рисками в его строгом понимании, а не в метафорическом.

Финансовая модель обязательного социального страхования принципиально отличается от финансовой модели долгосрочного страхования жизни, лежащей наряду с обеспечительным элементом, выплаты в котором осуществляются за счет общих налогов, в основе датско-британской системы «социального» страхования. В последней, по сути, происходит принудительное долгосрочное страхование жизни. С большой натяжкой «социальными» в нем может быть признано некоторое выравнивание тарифа для всех застрахованных (без учета пола, возраста и состояния здоровья), а также принуждение третьих лиц к уплате страховой премии за застрахованного (что, впрочем, не редкость для многих видов обычного частного страхования в англосаксонских странах).

Если мы говорим о «социальном страховании» как о долгосрочном страховании жизни, а именно об этом говорят большинство сегодняшних экономистов и юристов, то в этом случае действует совершенно иной финансовый механизм. Именно отсюда проистекают часто звучащие утверждения о якобы использовании государством средств пенсионного фонда и пенсионеров, в частности для решения текущих задач, что абсолютно не соответствует действительности.

Таким образом, мы должны зафиксировать, что в случае социального страхования мы имеем дело с бюджетной по своей финансовой форме организацией социальной защиты лиц наемного труда, основным содержанием которой является перераспределение текущего национального дохода (по мере его образования) от занятых в общественном производстве к утратившим способность к осуществлению оплачиваемой трудовой деятельности. Это страховой по своей правовой форме (по признаку внешнего сходства и порядку формирования прав, особенно пенсионных прав) институт перераспределения нацио-

нального дохода в пользу работников, который лишь принимает видимость отложенного заработка, хотя де-факто происходит прямой трансфер части национального дохода, учитываемого как расходы на оплату труда, в пользу лиц, утративших способность к труду или возможность вступления в трудовые отношения в связи с болезнью, безработицей и т. п.¹

Это, кстати, не значит, что в системе социального страхования не может быть резервов. В отдельные периоды такие резервы могут образовываться естественным образом за счет превышения текущих поступлений над объемом текущих выплат. Они также могут формироваться сознательно на случай необходимости покрытия кассовых разрывов в условиях превышения текущих поступлений над текущими выплатами, однако их существование необязательно.

Еще один важный аспект различия моделей — институциональный. В ряде стран для того, чтобы избежать злоупотребления со стороны государственных органов манипуляцией правами и потоками, система была институционально оформлена в виде публичных корпораций, управляемых социальными партнерами, а не государством². В Российской Федерации в силу исторических обстоятельств такого разделения не произошло, поэтому Пенсионный фонд РФ (ПФР) и Фонд социального страхования (ФСС), а сегодня — Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России, СФР) — были и остаются по своей сути и правовому статусу государственными агентствами, осуществляющими ряд государственных функций. Элементы публичного управления («трехсторонний» характер формирования Совета и т. п.) носят сугубо декоративный характер и никак не влияют на принятие решений в области социального страхования.

Остается рассмотреть роль тарифа и взноса в финансовой модели социального страхования, поскольку она принципиально отлична от той роли, которую выполняет тариф в частном страховании жизни. В классическом страховании тариф является расчетной величиной,

¹ Для описания такой системы на английском языке даже был использован особый термин «pay-as-you-go» («оплата с колес», т. е. по мере получения доходов).

² Поэтому часто встречающееся понимание системы социального страхования как государственной на деле не соответствует действительности, в частности в Германии и ряде других стран с континентальной системой права и моделью социального страхования. В общем контексте нашего исследования наиболее корректным представляется деление страхования на публичное и частное. Тогда не потребуются уточнения, где социальное страхование выступает как тип, т. е. как публичное страхование, а где — как вид частного страхования.

с помощью которой определяется размер страховой премии, которую необходимо уплатить в пользу страховщика для того, чтобы при наступлении страхового случая получить оговоренную в договоре страховую выплату (выплаты). Или, как формулируют сами страховщики, *«страховой тариф — ставка страхового взноса (премии) с единицы страховой суммы (как правило, за единицу страховой суммы принимается 100 рублей) или объекта страхования, либо процентной ставки от совокупной страховой суммы»*¹.

В частном страховании тариф, который включает и прибыль страховщика, должен быть рассчитан так, чтобы средств страхового фонда было достаточно для страховых выплат, которые страховщик должен будет произвести в течение тарифного периода². Именно это соответствие определяется путем проведения актуарных расчетов.

Из сказанного очевидно, что объем будущих обязательств страховщика в *номинальных денежных единицах*³ устанавливается непосредственно в момент уплаты страховой премии и не изменяется на всем протяжении действия договора (тарифного периода).

В системе социального страхования объем будущих обязательств в номинальном выражении принципиально не может быть определен — определена лишь процедура его установления, которая может:

— быть более или менее сложной (включать несколько параметров и правил установления связи между ними);

— являться как непосредственно связанной с объемом уплаченных взносов⁴, так и «оторванной» от него (такого рода связь факультативна и может отсутствовать в некоторых системах, где регуляторами являются, например, стаж и заработок за определенный период или на определенный момент).

¹ Громова С. В., Милева М. Б. Основы страхования. Часть 1: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011. С. 50.

² Там же.

³ Пожилые люди помнят, что в первой половине 90-х гг. XX в. в Российской Федерации многие обязательства, в том числе и в договорах страхования, устанавливались отнюдь не в рублях, несмотря на требования законодательства и прочие юридические установления, а в «условных единицах», т. е. привязывались к некоему внешнему эквиваленту, находящемуся за пределами расчетно-денежного контура Российской Федерации, что указывало на утрату нашей страной своего финансово-экономического суверенитета.

⁴ Различные варианты «условных счетов», «расчетного пенсионного капитала» и иных форм квазиденежного учета уплаченных взносов в номинальном выражении (заметим, что механизмов антиинфляционной корректировки учтенных таким образом сумм в природе не существует).

В большинстве случаев параметры, учитываемые в системе, являются макроэкономическими, связанными с макропроцессами, предсказать которые статистически, тем более на горизонте 10 и более лет, не представляется возможным. *В этих условиях в финансовой модели социального страхования тариф страховых взносов может объективно выполнять лишь одну функцию — балансирующую.* Иными словами, выступать регулятором, с помощью которого в текущем режиме балансируют денежные потоки и обязательства системы. Это субстанциональная роль страхового взноса, которая не может быть никоим образом элиминирована.

Взнос на обязательное социальное страхование, который некоторые исследователи считают системообразующим параметром, на деле является результатом отнесения тарифа к установленной законом или договором базе, причем сам размер тарифа определяется сегодняшними, а не будущими потребностями системы. В итоге в случае тарифов и взносов как производной от тарифа мы имеем дело с двумя принципиально различными процессами: 1) формированием и использованием финансовых потоков для обеспечения текущих выплат по социальному страхованию и 2) процедурой формирования обязательств перед участниками системы, включающей требования к ним в части продолжительности и объема участия, и порядок формирования и учета накопленных прав.

Регулирующая роль тарифа сближает взнос на обязательное социальное страхование по форме с налогом, что заставляет сторонников налогового подхода утверждать об их *соприродности*, однако вторая — процедура формирования обязательств сближает по природе со страховой премией, которая обеспечивает эквивалентность¹ с поправкой на «риск» (или с тем, что понимается в системе под риском).

Именно здесь проявляется то обстоятельство, о котором мы говорили, когда акцентировали внимание читателя на двух различных уровнях функционирования системы: субстанциональном и уровне, на котором осуществляются в соответствии с принятыми и утвержденными законодательно принципами и нормами формирование и учет обязательств системы перед выгодоприобретателем².

Тариф в публичном социальном страховании, не являющийся полноценно «страховым» и не направляемым на формирование резервов

¹ Только в публичном социальном страховании не может быть эквивалентности, а должна быть возмездность (соотносимость, соизмеримость) взносов и выплат.

² А рассмотренные в § 1 базовые концептуальные подходы представляют собой правила интерпретации субстанционального уровня на нормативно-регулятивный.

будущих выплат, выступает механизмом «сшивки» объективных экономических процессов перераспределения и социальных «договоренностей», хотя и нормативно зафиксированных, но относящихся скорее к области социального консенсуса (или общественного договора в его философском понимании). Он не создает, а лишь опосредует процесс перераспределения вновь созданной стоимости (или ее и части ранее созданной стоимости в случае недостаточности первой) в пользу тех, кто в течение установленного времени соблюдал правила участия в системе.

И в этом смысле первичным является не тариф и его возможности, а обязательства системы и их неизменность на больших временных промежутках, поскольку отсутствие последнего делает участие в такого рода системах бессмысленным, а все отношения сводит, по сути, к налоговым изъятиям с неочевидными правилами представления благ в будущем. Именно отсюда проистекает действительно фундаментальное правило функционирования системы — **общественная солидарность**.

Некоторые правоведы выводят это правило из всеобщности социального обеспечения (как принципа), который «находит свое конкретное выражение в ч. 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право каждого гражданина на гарантированное социальное обеспечение... [предполагающего, что] ни один человек не должен находиться вне сферы социального обеспечения... **Принцип солидарности проявляется** через солидарность поколений, регионов страны, отраслей хозяйственного комплекса»¹. В этой характеристике забыто еще одно — крайне важное — измерение солидарности, а именно солидарность работников — низко- и высокооплачиваемых.

Не оспаривая правовую логику вывода принципа солидарности поколений, территорий и отраслей как вторичного (!) проявления принципа, заметим, что с социально-экономической позиции она является необходимым и фундаментальным условием существования системы социального страхования вообще, поскольку вне его соблюдения принуждение к участию в ней столкнется неизбежно с массовым оппортунизмом.

Необходимость наличия общественной солидарности поколений и территорий (что особенно актуально для таких территориально «сложных» государств, как Российская Федерация, хотя и для Германии с ее земельным устройством она не менее актуальна) и отраслей промыш-

¹ Галаганов В. П. Право социального обеспечения: учебник. 2-е изд. М., 2014. С. 79.

ленности прямо следует именно из природы социального страхования, являющегося, по сути, прямым распределением национального дохода¹. Поскольку отсутствуют реальные финансовые резервы, единственным обеспечением обязательств, формируемых в системе, является, по существу, *общественный договор*².

Именно в этой части мы сталкиваемся сегодня с наиболее серьезными проблемами. Многократные манипуляции с переводом страховых взносов в единый социальный налог и обратно, изменение правил определения размера пенсии, наблюдавшийся на протяжении последних 20 лет (начиная с 2001 г., с принятия Налогового кодекса РФ³), привели к эрозии и утрате многих обязательств, восстановление которых представляется сомнительным. Способствовала этому и процедура приватизации, в результате которой были утрачены многие архивы ранее существовавших предприятий и организаций, содержавших информацию о трудовой деятельности граждан России в период до 1991 г. Но следует учитывать, что общество рассматривало утраченные обязательства как существующие в действительности.

Резкое неприятие обществом проводимых изменений в социальном страховании (прежде всего, в пенсионной сфере) стало подтверждением того, что в большинстве своем оно посчитало общественный договор нарушенным со стороны государства⁴, действовавшего в интересах определенных узких социальных групп, а не всего общества, да еще под очевидным влиянием международных институтов, деятельность которых, как мы показывали выше, была основана на совершенно другой системе ценностей и исходила из приоритета принципиально иных, не связанных с российским обществом, интересов⁵.

¹ Многие сегодняшние специалисты, говоря о распределительных системах применительно только к социальному страхованию, забывают, что налоговые системы социального обеспечения тоже являются распределительными по своей сути. Поэтому противопоставление накопительных и распределительных систем социального страхования содержательно бессмысленно в рамках данной работы.

² О роли и месте общественного договора в системе социальной защиты на современном этапе и связанных с ним проблемах подробнее см.: *Воронин Ю. В., Столяров А. В.* К вопросу о выработке нового общественного договора.

³ Подробнее об этом см. в § 7 данной главы.

⁴ См.: Труд и социальная политика в России / под общ. ред. *Е. В. Вашаломидзе*. М., 2023. С. 63—78.

⁵ См.: Доклад МВФ по стране № 18/275 Российская Федерация. Консультации 2018 года в соответствии со статьей IV — Пресс-релиз; Доклад персонала, Информационное приложение. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Russian-Federation-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-46226> (дата

Все эти коллизии связаны не в последнюю очередь с институциональной структурой социального страхования, сложившейся в Российской Федерации. Не случайно социальное страхование в большинстве стран осуществляют публичные корпорации, управляемые представителями работодателей и работников при арбитраже государства, а не государством как таковым. Попытка управлять средствами социального страхования как государственными (и юридически определив их как государственные), включить их в бюджетный контур и использовать их в соответствии с пониманием не их природы, а потребностей бюджета, неминуемо вызвало соответствующие политические и социальные последствия. Нарушение базовых концептуальных принципов мстит нарушителям на всех уровнях: политическом, экономическом, социальном и культурном. Именно это есть свидетельство объективности существования теоретических принципов.

Помимо упомянутой выше глобальной эрозии системообразующего принципа социального страхования можно отметить и некоторые частные проявления этих процессов. Например, система льгот, которая была оправданной и понятной в рамках единого народно-хозяйственного комплекса, существовавшего в СССР, сегодня в условиях частного характера присвоения добавленной стоимости вызывает серьезные вопросы.

Существование института досрочных (льготных) пенсий с экономической точки зрения представляет собой субсидии частным компаниям за счет общественного института социального страхования. Суть субсидирования заключается в том, что выгоду в виде дополнительных преимуществ по сравнению с другими страхователями за счет средств бюджета социального страхования получают отдельные частные компании или территории. Таким образом, происходит то, что принято называть «приватизацией прибыли и национализацией убытков».

Работники соответствующих отраслей имеют преимущество в выплатах как по срокам, так и в размерах по сравнению с работниками других сфер экономической деятельности при равенстве тарифа взносов, уплачиваемых за них в систему работодателем. Указанное неравенство в различных системах разрешается либо через соразмерное увеличение тарифов, либо через перенос расходов на «причинителя вреда» (при льготах за работу во вредных и особых условиях труда) в рамках частного страхования, либо через соразмерное увеличение заработной платы, но не за счет нарушения общественного договора

со всем обществом в целом. Сказанное верно и в отношении пенсий, назначаемых гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также гражданам, ранее работавшим в таких районах. Только в данном случае выгодоприобретателями выступают уже сами получатели и некоторые территории.

Как мы видим, в российских условиях нарушаются все элементы принципа общественной солидарности — и поколений, и отраслей, и территорий, и даже равенства субъектов страхования, что говорит уже о полной деградации системы до уровня эклектичного собрания никак не связанных между собой социальных, экономических и юридических практик.

Будет ли этот процесс продолжаться — зависит от многих факторов. Но при любом развитии событий необходимо отчетливо понимать как социально-экономическую природу регулируемых правом отношений, так и их концептуальные истоки, чтобы не доходить в анализе до утверждений о том, что социальное страхование строится на началах «все более обозначающего свои контуры нового метода правового регулирования социально-обеспечительных отношений — метода социально-обязательственных притязаний и социально-солидарного предоставления социальных благ членам общества, вытекающих из закона или договора»¹.

Очевидно, что любая правовая конструкция прямо или косвенно отстаивает какие-то групповые интересы. Именно для отчетливого понимания этих интересов и необходимо осознание концептуальных оснований.

§ 5. Связь социального страхования с трудовыми отношениями

Подходя к вопросу исследования связи социального страхования с трудовыми отношениями, можно принципиально выделить два взаимосвязанных подхода (метода): исторический и формально-логический, где «историческое представляет собой способ раскрытия конкретных условий развития явлений в их исторической последовательности. Логическое, в отличие от исторического, воспроизводит сложившееся целое как систему, выясняет роль, которую играют ее отдельные элементы»². Вме-

¹ Корсаненкова Ю. Б. Единство публичных и частных начал в правовом регулировании отношений по социальному обслуживанию // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2017. № 2 (8). С. 114.

² Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. М., 1975. Т. 2. С. 78—79.

сте с тем логическое — это то же историческое, но освобожденное от случайностей обобщение, итог исторического развития. «Логика есть... итог, сумма, вывод истории познания мира»¹.

Оба подхода в равной степени важны для формулирования теории и последующей проверки ее применительно к реальности, как и ее эвристических (прогностических) возможностей. Итогом исследования должен являться максимально непротиворечивый синтез конкретного исторического опыта и логических построений, опирающихся на определенную научную традицию (парадигму).

Поскольку любая теория, в свою очередь, существует в двух формах — в форме дедукции (т. е. получения выводов из предпосылок) и абстракции (выделения предмета исследования, ограничения и структурирования предлагаемых объяснений этого предмета), — неизбежно в исследовании мы обращаемся к обеим. Абстракция нужна, в частности, для того чтобы с предметом вообще можно было работать². Перефразируя М. Блауга, любое общее исследование сталкивается с чересчур большим объемом материала, который не вписывается в рамки единственной «рациональной реконструкции»³. Это не только наша проблема. Например, М. Блауг, цитируя П. Ахинштайна, пишет: «Фактически трудно определить понятие теории, даже когда оно употребляется в узком, техническом смысле»⁴.

В § 2 мы показали, что социальное страхование как самостоятельный тип страхования со своими оригинальными характеристиками исторически возникает в Германии. Возникает как реакция на социальные конфликты между трудом и капиталом и становится инструментом урегулирования противоречий между ними, протекающими в процессе трудовой деятельности. Причем движущим фактором этого процесса выступает внешнее давление со стороны конкурирующих с Германией Франции и Британии, заставляющее государство идти на компромисс в области распределения факторных доходов в пользу работников через механизмы социального страхования. Причем свою — и существенную — роль в этих про-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 29. С. 84.

² См.: *Machlup F. Methodology of Economics and Other Social Sciences*. N. Y., 1978. P. 112, 113.

³ См.: Сэмюэльс У. Торстейн Веблен как экономист-теоретик века. URL: <https://institutions.com/theories/644-veblen-economist-teoretic.html> (дата обращения: 05.04.2024).

⁴ Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. М., 2004. С. 84.

цессах сыграли культурная, религиозная и интеллектуальная традиции, характерные для германских земель, и в первую очередь, для Пруссии первой половины XIX в.

В рамках логического анализа мы неизбежно будем отталкиваться от той или иной системы взглядов — научной традиции, которая была сомоментной и соприродной периоду возникновения концепции социального страхования уже во второй половине века — после объединения Германии. И здесь в качестве пространства выбора можно привести четыре макросоциологические традиции, которые в наиболее обобщенном виде предлагает нам Р. Коллинз: традиции конфликта Маркса и Вебера, ритуальной солидарности Дюркгейма, микроинтеракционистской традиции Мида, Блумера и Гарфинкеля и новой для издания 2009 г. утилитарно-рациональной традиции выбора¹.

При этом три наиболее распространенные из них, проистекающие из традиции конфликта, имеют различия в акцентах. Так, экономическая теория К. Маркса включает социальные революции и порождающие их силы, культурологическая теория М. Вебера нацелена на выявление культурного генезиса «духа капитализма», социологическая концепция Т. Веблена очерчивает эволюционное развитие в процессе селекции социальных институтов, регулирующих экономическую сферу деятельности².

В ходе последующего краткого анализа тенденций развития диалектического взаимодействия социального страхования с трудом нам представляется наиболее продуктивным использовать теорию Т. Веблена о «праздном классе» и его подходы к анализу социальных процессов, в рамках которых Т. Веблен рассматривает историю человеческой цивилизации как историю трансформации разных социальных институтов, понимаемых им как общепринятые образцы поведения и привычки мышления.

Отнесение к Т. Веблену нам важно в части его противопоставления «праздного класса» и трудящихся классов, к которым он относил и предпринимателей-производственников. Эта диспозиция особенно актуализировалась в условиях преобладания «финансиализма» как непродуктивного, в основе своей посреднического, далекого даже от тор-

¹ См.: Коллинз Р. Четыре социологические традиции / пер. В. Россмана. М., 2009. Заметим, что выделение именно этих традиций не является ни бесспорным, ни общепринятым: в различных версиях истории социологии мы сталкиваемся с более дробным представлением об истории этой дисциплины. Но для наших целей столь огрубленного представления вполне достаточно.

² См.: Соколова Г. Н. Экономическая социология: учебник для вузов. Минск, 1998. С. 10.

говли и логистики капитализма, т. е. такого, о котором К. Маркс говорил как о наиболее непродуктивном «чистом» — и противоречивом — капитализме, появившемся в форме «ростовщического капитала»¹, и в процессе развития практически полностью сведшемуся к этой паразитической в своей природе форме².

«Праздный класс» — это, конечно же, метафора, но метафора продуктивная и, как мы попытаемся показать ниже, весьма удовлетворительно объясняющая все противоречия в правовом регулировании социального страхования последних десятилетий, связанные с разрушением его (социального страхования) логической связи с трудом и «исчезновением» труда в современном капитализме вообще³.

В рамках логического анализа социальное страхование проистекает только и исключительно из концептуальности классового анализа, свойственного континентальной культурной, религиозной, экономической и правовой традициям. То есть в рамках формально-логического анализа мы вновь сталкиваемся с двумя описанными выше исходными концептуальностями (базовыми моделями), одна из которых являет собой собственно социальное страхование, а другая представляет по своему экономическому содержанию отношения либо обеспечительные, либо частноправовые, основанные на принуждении к индивидуальному страхованию. Поскольку об этом также сказано много, гораздо продуктивнее остановиться на происходящем сегодня в области взаимоотношения социального страхования с трудом и его исторических и логических основаниях.

Метафора Т. Веблена представляется нам весьма продуктивной в условиях господства финансового «капитализма» (финансиализма),

¹ «В ростовщическом капитале форма $D - T - D'$ сокращена, крайние пункты соединяются без всякого посредствующего звена: $D - D'$, деньги, обмениваемые на большее количество денег, — форма, противоречащая самой природе денег и потому необъяснимая с точки зрения товарообмена». Маркс К. Капитал: критика политической экономии. М., 2017. Т. 1. С. 208.

² См.: Величко П. Ю., Величко Е. П., Кацко И. А. Обострение неравномерности экономического развития на пути к многополярному миру — причины, последствия, новые смыслы (когнитивный подход) // Системный анализ в проектировании и управлении. 2023. Т. XXVI. № 1. С. 266—279.

³ Не случайно так широко и повсеместно термин «капитализм» заменяется термином «рыночная экономика», хотя это лишь акцент на форме организации обмена (!), причем далеко не единственной и не универсальной. Свидетельством тому растущий интерес «рыночников» к различным формам практически прямого распределения продукта в форме разного рода «базового дохода», где денежная форма распределения необходима для сохранения контроля над процессом со стороны финансовых институтов, не более того.

поскольку она оттеняет содержание ключевого противоречия сложившейся системы. Именно «праздный класс» — финансовая олигархия, чья деятельность связана не с реальным производством, а исключительно с перераспределением ресурсов (в основном, виртуальных, не только создающих общественное богатство, но порой даже разрушающих его)¹, — заинтересован в соединении идеологии борьбы с бедными (социального обеспечения с проверкой нуждаемости как инструмента максимального отсеечения бедных от социальных программ) с возложением финансовой нагрузки на производственную сферу и производственный капитал в форме обложения фактически налоговыми платежами труда как фактора производства², причем тем в большей степени, чем более трудоемким и длительным является производственный цикл. Это противоречие характерно не только для нашей страны, но и для всех стран периферии и полупериферии капиталистического мира.

В последние десятилетия вновь наблюдается рост интереса к институциональным исследованиям. Отчасти это связано с попыткой преодолеть ограниченность ряда предпосылок, характерных для «экономикс» (аксиомы полной рациональности, абсолютной информированности, совершенной конкуренции, установления равновесия лишь посредством ценового механизма и др.), и рассмотреть современные экономические, социальные и политические процессы более комплексно и всесторонне; отчасти — с попыткой проанализировать явления, возникшие в эпоху научно-технической революции (НТР), применение к которым традиционных методов исследования пока не дает желаемого результата³.

Нельзя не учитывать, что между американским (англосаксонским) и западноевропейским институционализмом существуют довольно глубокие различия. Американская традиция «экономикс» в целом далеко опережает европейский уровень в части создания различных математических моделей экономических процессов (впрочем, мало-

¹ Трудно представить, что такие «блага», как «капитализация», торговля «углеродным следом», деривативы и т. п., имеют отношение к чему-либо в реальном мире. Однако они служат инструментами перераспределения прав собственности на реальные физические активы. И в этом заключается их действительный смысл.

² Финансовый капитал является непродуцируемым фактором, он осуществляет перераспределение в рамках посреднической деятельности. Деньги не способны произвести ничего, кроме денег.

³ См.: Нуреев Р. Торстейн Веблен: взгляд XXI века. URL: <https://institutiones.com/personalities/642-torsten-veblen.html> (дата обращения: 05.04.2024).

пригодных для реальной экономики, но вполне подходящих для обоснования причин роста «виртуальных активов»). Зато в сфере институциональных исследований европейцы оказались сильными конкурентами своих заокеанских коллег. Эти различия можно объяснить разницей национально-культурных традиций. Америка — страна «без истории», и потому для американского исследователя типичен подход с позиций абстрактного рационального индивида. Напротив, Западная Европа, колыбель современной западной культуры, принципиально отвергает крайнее противопоставление индивида и общества, сведение межличностных отношений только к рыночным сделкам.

Как видим, здесь мы сталкиваемся еще с одним проявлением bipolarности оснований, проявляющихся и в рамках рассматриваемых нами проблем социального обеспечения и социального страхования, где континентальная традиция больше ориентирована на связь с реальными процессами, происходящими в экономике и социуме. Но *в политическом и правовом дискурсе господствует именно «финансализированный» англосаксонский подход, навязываемый всем через систему международных институтов в виде нормативов, конвенций, соглашений и иных международно-правовых механизмов. А порой и прямым военно-силовым методом.*

Очевидно, что в рамках логической модели финансового капитализма труд вообще исключен из базовых распределительных процессов как категория (хотя неизбежно сохраняется на «земле», поскольку обогреваться, питаться и одеваться с помощью деривативов представляется несколько затруднительным). Соответственно, это проявляется и на уровне подходов к формулированию всех базовых принципов социальной политики, включая и социальное страхование, которое в этом случае неизбежно сводится к социальному обеспечению и принуждению к обязательному «социальному» страхованию, поскольку обе эти формы формируют существенные финансовые потоки, концентрируемые финансовыми институтами, — банками и страховыми коммерческими компаниями.

Не удивительно, что в этом концептуальном построении связь социального обеспечения с трудом намеренно разрывается, а классическому социальному страхованию просто не находится места. И этот подход закрепляется разного рода решениями и соглашениями на уровне международных институтов, что проявляется в том числе и в форме эрозии ранее существовавших норм в области социального страхования, которое все больше приобретает вид прямого распределения, т. е. обеспечительный характер.

Характерна в этом смысле позиция МОТ, которая в последние годы отошла от понимания социального страхования в его классической связи с трудом и отношениями классов к исконной англосаксонской традиции, переориентировавшись одновременно на сугубо перераспределительные механизмы. Что проявилось и в содержательном отходе от ранее применявшейся в конвенциях терминологии в пользу сближения понятий «социальное страхование» (в конвенциях МОТ ранее синонимичное «социальному обеспечению» — *social security*) и «социальная защита» через введение в качестве базового термина «*social protection*», более точно отражающего *внешний*, протективный по отношению к человеку, характер социальной политики с одновременной увязкой этой содержательной замены с дискурсом прав человека как сугубо индивидуальных прав, не связанных с социальным статусом.

Новое определение социальной защиты, данное МОТ в докладе, очень четко отражает этот тезис: «Социальная защита или социальное обеспечение относится к правам человека и, согласно своему определению, является совокупностью мер и программ, цель которых — сокращать и предотвращать бедность и незащищенность людей на протяжении их жизненного цикла. Социальная защита включает в себя семейные пособия, пособия на детей, пособия по беременности и родам, пособия по безработице, пособия в случае производственной травмы, пособия по старости, пособия по болезни, пособия в случае потери кормильца, а также меры по охране здоровья. Системы социальной защиты обеспечивают защиту во всех этих сферах при помощи сочетания страховых пособий (социального страхования) и социальных пособий (в том числе социальной помощи), финансируемых за счет налогов»¹.

При этом социальное страхование рассматривается как одна из схем социальной защиты, основанная на: 1) уплате взносов, 2) формировании «пула рисков» и 3) категории «обеспечения гарантии» (*Nation of a guarantee*) как системообразующих элементах². Нетрудно заметить, что вся система терминологии концептуально отсылает нас к частному страхованию жизни и здоровья, о котором много говорилось в предыдущем параграфе.

Даваемое МОТ определение «схем социального страхования» базируется на логике частного страхования с образованием страховых фон-

¹ World Social Protection Report 2020—22: Social Protection at the Crossroads — in Pursuit of a Better Future. Geneva, 2021. P. 226.

² Ibid.

дов, а собственно социальным, по мнению МОТ, его делает «принцип солидарности»: *«В отличие от коммерческого страхования, объединение рисков в социальном страховании основано на принципе солидарности, в рамках которой взносы, как правило, связаны с платежеспособностью страхуемых (например, пропорционально заработку) в отличие от премий, отражающих индивидуальные риски»*¹. Подобное построение вполне адекватно в отношении англосаксонской (датской) модели принудительного страхования на дожитие, однако совершенно не отражает специфики современных моделей «социального страхования», сложившихся в послевоенный период в большинстве стран Европы, особенно Восточной Европы и России.

Таким образом, мы можем уверенно констатировать, что в последние десятилетия «социальное страхование» во всем мире стараниями различных международных институтов де-факто утрачивало исходную связь с трудом, все более дрейфуя в сторону всеобщих форм социального обеспечения. Не свободна от этой тенденции и Российская Федерация, в том числе в силу избыточной интеллектуальной ориентированности отечественных исследователей и правоведов на «лучшие международные образцы» и не критичного отношения к собственному интеллектуальному наследию и практическому опыту, наработанному в предшествующие периоды.

Эрозия связи социального страхования с трудом в Российской Федерации, наметившаяся после 1991 г., и особенно после 2014 г., когда под давлением группы Всемирного банка был взят курс на проведение политики «затягивания поясов», стала следствием столкновения двух противоположных базовых концептуальностей и логики политических компромиссов.

Практика последовательного продавливания на институциональном уровне сторонниками англосаксонской (датской) модели различных законодательных новаций, так или иначе связанных с базовыми посылами защищаемой ими модели: «третье условие» назначения страховых пенсий (наличие минимально необходимого числа баллов), «ценз проживания» для назначения социальных пенсий, различные формы «проверки нуждаемости», ручное регулирование «стоимости пенсионного балла» и индексации пенсий в зависимости от объема фактически собранных в бюджет пенсионного фонда средств, фактическое разрушение единого правового пространства Российской Федерации в сфере со-

¹ World Social Protection Report 2020—22: Social Protection at the Crossroads — in Pursuit of a Better Future. Geneva, 2021. P. 226.

циального обеспечения через различные механизмы доплат к пенсии, которая часто не обеспечивает даже уровня физиологического выживания и т. п. — в итоге такая практика привела к утрате значимой связи социального страхования с трудом и его эрозии¹.

На уровне правового регулирования эти процессы проявились в явных противоречиях не только между нормативными правовыми актами различного уровня, но и даже внутри самих нормативных правовых актов, с чем мы имеем дело, например, в случае с Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Так, в абз. 2 ст. 1 указанного Закона устанавливается, что обязательное социальное страхование является частью «...государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование *работающих граждан* от возможного изменения *материального и (или) социального*² положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам». При этом в той же статье в абз. 5 устанавливается, что «порядок обязательного социального страхования *неработающих* граждан определяется федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования».

Социальное страхование неработающих граждан является оксюморонами, потому что публичное социальное страхование было создано исключительно для страхования работников и социально-страховые риски полностью связаны с трудовыми отношениями и вне их существовать не могут. Если гражданин не работает, то у него отсутствует риск утраты трудового дохода и, соответственно, его бессмысленно страховать от этого несуществующего для него риска в публичном социальном страховании.

Для российского определения социального страхования присущи ошибки методологического характера: 1) необоснованное отождествление страхового риска и страхового случая; 2) неверное привнесе-

¹ То есть обязательства, по существу, формируются *ad hoc* — по факту возможности их исполнения и на уровне, понимаемом как достаточный, при сохранении внешней благопристойности, столь характерной для англосаксонского социального ханжества.

² Об отсутствии понимания (даже среди специалистов), что имеется в виду под изменением «*социального положения*», которое не имело бы при этом форму изменения «*материального положения*», мы ранее говорили. А ведь в правовой норме речь идет не просто об «*и*» (т. е. «*материального и социального*» положения, что можно было бы понимать как единое целое), но и об «*или*»! Представить себе только и исключительно изменение «социального положения» как основание для предоставления обеспечения по обязательному социальному страхованию невозможно при всем желании.

ние в социально-страховой риск изменения социального положения застрахованного лица; 3) абсурдное упоминание о социальном страховании неработающих граждан.

На самом деле под «социальным страхованием неработающих граждан» имеется в виду право некоторых категорий лиц на их добровольное вступление в правоотношения по обязательному социальному страхованию, что совсем не тождественно праву на социальное страхование. Неработающие лица не имеют права на социальное страхование, но государство предоставляет им сервисную льготу — они могут по своему желанию присоединиться к этой системе как отлаженному организационно-правовому механизму, и — что принципиально их отличает от лиц, имеющих право на социальное страхование — самими платить за себя страховые взносы либо платить за них может какое-то третье лицо (например, один супруг за другого — неработающего — супруга), поскольку у неработающих граждан отсутствует страхователь — работодатель. Фактически это самозащита неработающих граждан — она могла бы осуществляться в форме частного страхования, но для простоты и удобства им разрешили это делать через систему публичного страхования, таким образом по конъюнктурным соображениям искажив ее базовые принципы.

В российском законодательстве существует возможность добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и по обязательному социальному страхованию по временной нетрудоспособности. Что касается обязательного медицинского страхования (ОМС), то неработающие граждане формально включены в него — страхователями для них являются субъекты РФ по месту их проживания, однако такая конструкция представляется абсурдной и не имеет никакого отношения к публичному социальному страхованию. Это приспособление к системе ОМС бюджетного здравоохранения.

Столь очевидное нарушение одного из базовых законов логики — закона непротиворечия — свидетельствует, что либо предмет регулирования определен неверно, либо таким образом камуфлируется принципиально иной концептуальный подход к проблеме.

По сути дела, в рамках существующего сегодня в Российской Федерации законодательства мы имеем дело с системой социального обеспечения или противоестественным «гибридом» обеспечения и социального страхования, где от последнего в обеспечении взяты только база начисления платежей и риторика «связи с трудом». При этом воз-

никает вопрос о правомерности, эффективности и целесообразности такого объединения.

В рамках советской социально-обеспечительной модели послевоенного периода, которая была универсальной и основывалась на всеобщей занятости и отсутствии частного присвоения добавленной стоимости¹, наличие такого смещения было непринципиальным и не вызывало существенных коллизий. Однако в сегодняшних условиях это порождает существенные искажения в правовом положении и обязательствах застрахованных лиц и страхователей.

Кроме того, в рамках анализа связи социального страхования с трудом и наметившихся в ней искажений возникает еще целый ряд вопросов и проблем, которые нуждаются в глубоком и всестороннем исследовании, поскольку в силу различных обстоятельств объективного и субъективного свойства в постсоветский период выпали из поля зрения исследователей или не были особенно актуальными. В частности, любую ли работу по найму целесообразно охватывать обязательным социальным страхованием? Речь идет о так называемых государственных и муниципальных служащих, которые понимаются в узком и широком смысле. Государственные служащие в узком смысле — это государственные гражданские служащие, т. е. лица, работающие на государственных должностях в государственных органах. Государственные служащие в широком смысле — это все бюджетники, т. е. лица, работающие по найму в государственных и муниципальных учреждениях (предприятиях, организациях), финансируемых из государственных или муниципальных бюджетов. Наиболее характерным примером бюджетников являются учителя и врачи. Работу государственных служащих с учетом ее специфики и имеющихся ограничений при исполнении уместно назвать службой, их деятельность не связана с созданием продукта и тем более частным характером его присвоения собственником предприятия. В данном случае в рамках политико-экономического взгляда на характер отношений утрачивается основание возникновения обязательств по социальному страхованию работников в том исходном понимании, которое было характерно для этапа возникновения данного института.

Собственно, деятельность бюджетников в большей мере относится к служению, а не к трудовому найму, о чем справедливо писал

¹ Метафора «государства-корпорации», где в роли единственного работодателя выступало государство через систему разного рода «лиц», фактически выступавших его эффекторами, очень точная.

М. А. Ковалевский¹. Тем более что лица, не создающие материальные блага, а существующие, с точки зрения политической экономии, за счет их перераспределения, финансируются за счет всего общества или локального сообщества, интересам которого служат. А вопрос о том, создают ли их «услуги»² общественное богатство — вопрос дискуссионный. Очевидно, что они учитываются в ВВП, однако сам ВВП — показатель чисто бухгалтерский и к созданию общественного богатства имеет отношение лишь косвенно, что признают многие исследователи³.

В связи с этим уместно отметить и то обстоятельство, что исторически данное различие в природе деятельности фиксировалось и на уровне языка, отделявшего заработную плату рабочего (наемного работника в материальном производстве) от жалования чиновника, относящегося к системе перераспределительных отношений, вследствие чего в социальной норме длительное время существовало разделение понятий «заработок» и «жалование», отражавшее понимание различий в природе возникающих трудовых отношений. Последнее было связано как со служением, так и с источником получения средств — «из казны» (из бюджета)⁴.

Страховщиком — работодателем для всех бюджетников, включая государственных гражданских служащих, в итоге выступает государство. Поэтому происходит перевод средств из государственного (муниципального) бюджета соответствующего уровня в бюджет соответствующего внебюджетного государственного фонда, который, напомним, согласно нашему Бюджетному кодексу входит в бюджетную систему России, т. е. имеет место «перелив» бюджетных средств. А раз это так, то с точки зрения оптимизации бюджетных расходов целесообразнее было бы не страховать бюджетников, а непосредственно их обеспечивать, как это имеет место в отношении других категорий государственных служащих — военных, правоохранительных, су-

¹ См.: Ковалевский М. А. Врач и судья: сходство и различия в правовом положении. Историческая перспектива — традиционное общество и Древняя Месопотамия // Медицина и право: сб. науч. тр. СПб., 2012. Т. 3. С. 61—131.

² Вокруг образовательных и медицинских «услуг» и негативной роли такого понимания деятельности в указанных сферах в Российской Федерации идет достаточно острая и совершенно оправданная дискуссия.

³ См.: Стиглиц Дж. Ю., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь. Почему ВВП не имеет смысла?: доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнаревой. М., 2016.

⁴ См.: Жалование // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т.

дей и т. д. Оптимизация состояла бы в экономии бюджетных средств, которые расходуются на различные транзакции в процессе социального страхования бюджетников. Прямое бюджетное социальное обеспечение таких лиц полностью бы исключило указанные транзакции. Помимо финансовой логики должна быть и логика правовая: почему государство из бюджета страхует одну категорию государственных служащих и не страхует другие их категории? Единообразие всегда предпочтительнее необъяснимой и затратной дифференциации.

Особенно удивительный гибрид был у нас создан в отношении государственных гражданских служащих. С одной стороны, они подлежат обязательному социальному (пенсионному) обеспечению и в силу этого приобретают право на страховую пенсию, а с другой стороны, им за государственную службу полагается пенсия за выслугу лет, однако она не может быть установлена без страховой пенсии и по своей форме является к ней доплатой. Не проще ли было устанавливать государственным гражданским служащим полноценную пенсию за выслугу лет, как это делается в отношении иных категорий государственных служащих, и не тратить бюджетные средства на транзакции по их социальному страхованию?

Это возвращает нас к вопросу о политико-экономическом понимании проблемы, в котором корни социального страхования и недопустимости его смешения с неоклассическим пониманием рынка труда и социально-обеспечительной моделью. В большинстве систем государственные и муниципальные служащие также не подлежали на ранних этапах развития системы социальному страхованию в рамках общепринятой модели, хотя существовали исключения. Это обусловлено бессмысленностью, с точки зрения политико-экономического подхода, характерного для этапа создания системы социального страхования, применения категорий распределения факторного дохода к деятельности, финансируемой за счет всего общества и осуществляемой в интересах всего общества¹.

Подводя итог краткому анализу связи социального страхования с трудом и возникающими в связи с нарушением логики этой связи правовыми, финансовыми и иными следствиями, стоит остановиться еще на одном аспекте смешения страховой и обеспечительной модели.

Разность концептуальных оснований проявляется в таких специфических характеристиках моделей, как универсальность и всеобщность,

¹ О дискуссиях рубежа веков о роли и месте заработной платы в системе распределения см.: Солнцев С. И., Туган-Барановский М. И., Билимович А. Д. Социальная теория распределения / под ред. М. Г. Покидченко, Е. Н. Калмычковой. М., 2009. С. 435.

которые часто понимаются превратно. В чем заключается разница между универсальностью и всеобщностью? Во-первых, это разнопорядковые понятия, как, скажем, «черное» и «твердое», хотя при характеристике какого-то предмета они могут употребляться совместно. Универсальность может совпадать, а может и не совпадать со всеобщностью, что никак не влияет на ее содержание.

Под *универсальностью* в рассматриваемом нами смысловом контексте понимается достаточность для получения социального обеспечения самого факта возникновения на него *права* в виде выполнения установленных законом условий его предоставления — неважно, ограниченным (например, только застрахованными в системе обязательного социального страхования) или полным (всеми легальными жителями страны) кругом лиц — без наличия в законодательстве требования о доказывании (при возникшем праве) *необходимости*¹ в таком обеспечении.

Всеобщность же касается не права на социальное обеспечение, она обозначает *широту охвата* населения таким обеспечением. Иначе говоря, *всеобщность* означает отсутствие каких-либо условий предоставления социального обеспечения помимо базового статуса человека², например наступления у него состояния нетрудоспособности. Когда же в законодательстве появляются требования, например, о каком-либо сроке проживания в стране («ценз оседлости») или об оценке уровня материальной и имущественной обеспеченности человека, об отсутствии у него родственников, обязанных по закону его содержать, и т. п., то это уже *неполная всеобщность*.

Еще Н. А. Вигдорчик представлял себе принципиальные концептуальные различия между социально-страховой (континентальной) и обеспечительной англосаксонской (датской) моделями. Он отмечал социальные преимущества германской модели, хотя ему импонировала в датской модели ее всеобщность³.

Как верно отмечал, правда много позже, Э. Аткинсон, «принцип всеобщности, будучи развитым до самого предела, приводит к тому,

¹ Такая необходимость презюмируется законом и, соответственно, не требует какого-либо индивидуального доказывания.

² Имеется в виду любой человек, легально проживающий в стране и нуждающийся в силу своей нетрудоспособности в социальном обеспечении со стороны государства вне зависимости от его гражданства (или его отсутствия). Как сказано в Конституции РФ (ч. 1 ст. 39), «каждому гарантируется социальное обеспечение».

³ См.: Вигдорчик Н. А. Социальное страхование: систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального. СПб., 1912. С. 14—15.

что организация дела упрощается. Все скрупулезные вычисления количества сделанных взносов, весь этот сложный аппарат для разграничения сферы действия отдельных видов страхования, вся это грошовая борьба за пенсию между рабочим и предпринимателем, наконец, все эти неудобоваримые фолианты правил и исключений, законов и примечаний — все это становится излишним. Взносы вступают так же просто, как поступают прямые налоги, получение пособия не сложнее, чем, например, помещение ребенка в бесплатную начальную школу»¹.

Однако Н. А. Вигдорчик совершенно не представлял, как можно соединить универсальность социально-страховой модели со всеобщностью бюджетной модели, которая в силу применения проверки нуждаемости была и не универсальной, и не полностью всеобщей. Если германская модель прямо проистекала из трудовых отношений между работодателями и их наемными работниками и вращалась вокруг сохранения за работниками заработной платы, то англосаксонская (датская) модель основывалась на отношениях между государством и его гражданами. Поскольку эти отношения никак не могли быть отношениями по поводу выплаты и получения заработной платы, то их объектом являлась государственная помощь, но оказать ее всем и в потребном размере было финансово невозможно в силу слабой развитости налоговых систем того времени. Поэтому она предоставлялась государством избирательно — только самым нуждающимся, а для того, чтобы установить степень нужды, требовалась проверка, осуществление которой влекло гораздо большие материальные издержки для государства², чем организация страхования для работодателей. Назвать такую систему универсальной невозможно. Да и всеобщей ее можно считать с определенной долей условности, поскольку «отсечение» нетрудоспособных людей от социального обеспечения (на основании их недоказанной нуждаемости в нем) существенно нивелирует действие принципа всеобщности в его современном понимании.

Сегодня же тенденция к уменьшению трансфертов по социальному обеспечению путем введения различных форм проверки нуждаемости и других процедур, нарушающих принцип всеобщности обеспечи-

¹ Цит. по: *Воронин Ю. В.* «Нет билета — нет проезда», или Чем отличаются страховые взносы от налогов (Полемические заметки о проблеме «безбилетника» в обязательном социальном страховании) // Социальное и пенсионное право. 2023. № 2. С. 9.

² Это важное обстоятельство, кстати, подвигло Бевериджа впоследствии выступить с предложением о минимизации проверки нуждаемости вплоть до полного отказа от нее.

тельной модели, проистекает из интересов финансового сектора, о чем много говорилось выше.

Уже в 90-х гг. XX в. специалистам удалось решить задачу, над которой бился Н. А. Вигдорчик, — объединение в одной системе всеобщности и универсальности. Эта цель была достигнута, например, в пенсионной системе посредством установления двух типов пенсий: страховой (трудовой) и социальной. Страховая пенсия обеспечивала на возмездной основе по универсальным нормам только застрахованных работодателем работников. А социальная пенсия приносила всеобщность обеспечения: она устанавливалась всем нетрудоспособным лицам, которые не приобрели права на страховую пенсию, но независимо от их нуждаемости и наличия родственников.

Однако достигается это через создание двух отдельных подсистем в системе социального обеспечения, а не через эрозию принципов функционирования каждой из подсистем, ее составляющих. И через четкое разделение субъектов и процедур, а иногда и через выделение отдельных институтов, осуществляющих соответственно страхование¹ и обеспечение.

Завершая обсуждение вопросов связи социального страхования с трудовыми отношениями, необходимо заметить, что оно (социальное страхование) способно обеспечить полноценную реализацию принципа универсальности, однако не может обеспечить выполнения принципа всеобщности в силу далеко не всеобщего характера трудовой занятости, тем более понимаемой как занятость в производственном секторе.

В качестве замечания по поводу иных возможных оснований возникновения у небюджетных работодателей обязательств по социальному страхованию своих работников в связи с использованием их труда в своих интересах можно рассмотреть следующую идею, ранее не обсуждавшуюся не только в юридической, но и в экономической литературе. Связана она с пониманием концепции «человеческого капитала».

Дж. Минсер впервые ввел термин «человеческий капитал» в статье «Инвестиции в человеческий капитал и персональное распределение дохода»² 1958 г., в которой связал персональное распределение доходов среди индивидов с полученной ими профессиональной подготовкой (обучением)³. Дальнейшее развитие проблематика получила

¹ Чаще всего — в форме публично-правовых корпораций.

² *Mincer J.* Investment in Human Capital and Personal Income Distribution // *Journal of Political Economy*. 1958. Vol. 66. No. 4. P. 281—302.

³ См.: *Блауг М.* 100 великих экономистов после Кейнса. СПб., 2009. С. 200—202.

в работах Т. Шульца и Г. Беккера, причем последний дал обоснование данной теоретической посылки с точки зрения микроэкономики, т. е. с позиции неоклассической экономической теории «рационального субъекта» и «равновесных рынков», т. е. теории, где действуют исключительно индивиды¹.

В рамках широко распространенной сегодня парадигмы «человеческого капитала» под ним понимается совокупность приобретенных человеком ценных индивидуальных качеств, которые могут быть усилены соответствующими вложениями. По мнению Т. Шульца, уровень благосостояния индивидов определяется наличием у них знаний, умений и определенных навыков, которые составляют человеческий капитал, при этом в обществе на накопление этого ресурса используется порядка 75% всего создаваемого национального дохода. При этом человеческий капитал, по его мнению, способен не только накапливаться, но и воспроизводиться².

Сегодня существуют пять основных подходов к анализу человеческого капитала: количественный, качественный, инвестиционный, микроэкономический и индексный. Четыре из перечисленных являются чисто статистическими (и схоластическими), ориентированными как на осуществление сравнения потенциалов развития различных стран, так и на разработку прогнозов экономического развития отдельных стран в эконометрических статистических моделях. И только один из подходов — микроэкономический подход Т. Шульца — является содержательным, т. е. основанным на некоторых концептуальных предпосылках. При этом альтернативных содержательных подходов не наблюдается.

Преобладание неоклассических экономических подходов в этой области не удивительно в силу их тотального господства в мейнстриме социально-экономических и политических дискуссий последних 30 лет. Между тем эта теория не дает ответов на многие значимые вопросы. В частности, почему не окупается образование, хотя его цена растет повсеместно, почему относительная эффективность труда для работника падает, а доля изымаемой работодателем добавленной стоимости растет (т. е. рост доходов, получаемых в виде заработной платы, не соответствует росту доходов предпринимателя, получаемых от эксплуатации труда более квалифицированного работника) и т. д.

¹ См.: *Becker G. S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3d ed. Chicago; L., 1993.

² См.: *Shultz T. Investment in Human Capital*. N. Y.; L., 1971. P. 26—28; *Idem. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences*. N. Y., 1968. Vol. 6.

В настоящее время проблематика человеческого капитала рассматривается преимущественно с точки зрения состава статистических показателей, ориентированных на сопоставление уровня развития различных стран между собой. Между тем возможен иной взгляд на проблему, исходящий из политико-экономических, социологических и демографических посылок, при переходе на которые становится очевидным, что понятие «человеческий капитал» изрядно мистифицировано именно в силу его сведения до рационального индивида (*homo oeconomicus*¹). Особенно это стало заметно на нынешнем этапе общественного развития, поскольку во времена А. Смита и Д. Рикардо, да и позднее, в условиях господства малоквалифицированного труда и раннего начала трудовой деятельности, это было не столь очевидным.

Во-первых, человек как участник трудовых отношений возникает не на пустом месте. В него вложен труд и ресурсы его семьи (воспитание, социализация, образование, лечение, уход²). Во-вторых, он сам вкладывал труд в свою подготовку. В-третьих, в его развитие вкладывает ресурсы общество посредством реализации разного рода государственных социальных программ (бесплатное образование, здравоохранение и т. д.).

В какой мере и в каких формах предприниматель, использующий наемный труд, возмещает всем сторонам отношений их расходы, да и возмещает ли — большой и непростой вопрос. Мы можем судить об этом лишь по косвенным показателям, например по динамике воспроизводства населения, в первую очередь расширенного, т. е. роста населения страны.

И здесь мы можем утверждать, что в США, где социальное страхование традиционно было весьма слабо развито, простое воспроизводство автохтонного населения прекратилось в начале 70-х гг. XX в.³

¹ Заметим, что даже на уровне терминов неоклассической школой была совершена содержательная подмена, в результате которой *homo oeconomicus* (человек хозяйствующий) Ксенофонта и Аристотеля превратился в *homo oeconomicus* (человека, совершающего сделки). Забавно, но анализирующий в историческом контексте появление понятия «*homo oeconomicus*» либеральный экономист Р. И. Капелюшников, сам того, видимо, не замечая, совершает аналогичную подмену. См.: Капелюшников Р. И. Кто такой *Ното оeconomicus*?

² Причем чем более коммерциализированны перечисленные сферы, тем выше совокупный вклад семьи в формирование «ресурса». Платное образование и здравоохранение удорожают воспроизводство населения для главной социальной ячейки, общественное образование и здравоохранение — удешевляют.

³ См.: Belluz J. The Historically Low Birthrate, Explained in 3 Charts. URL: <https://www.vox.com/science-and-health/2018/5/22/17376536/fertility-rate-united-states-births-women> (дата обращения: 10.04.2024).

В Западной Европе этот процесс повсеместно отмечается с 1992 г.¹ Аналогичным образом процесс естественного роста прекратился в первой половине 90-х гг. XX в. и в Российской Федерации.

Мы можем определить эти даты как момент, когда система перераспределения перестала быть адекватной реалиям и справляться со стоящими перед ней задачами и когда труд и социальное страхование как механизм дополнительного регулирования распределения факторного дохода «сломались»². Если еще в 50-е и даже в начале 60-х гг. XX в. в США и большинстве европейских стран типичной была семья с двумя детьми и одним работником (как правило, мужчиной), то уже в 1970-е гг. поддержание потребления домохозяйства на прежнем уровне стало возможным только благодаря массовому вовлечению в трудовые процессы женщин-домохозяек. А сегодня и этого уже недостаточно.

Иными словами, заработная плата и социальное страхование, как производная от заработной платы система распределения, не справляются с возмещением семье расходов даже на простое воспроизводство. При этом налицо деградация качества образования, здравоохранения и многих других социальных подсистем, ведущая к архаизации отношений практически повсеместно. Это, в свою очередь, порождает оппортунистическое поведение и неверие в систему со стороны застрахованных, обеспечивая самовоспроизводящийся цикл деградации системы.

Не является ли демографический кризис не следствием неких объективных процессов (объективность которых, кстати, как и их прямая связь с городским образом жизни, не доказаны сколько-нибудь убедительно), а результатом недостаточности доли получаемого трудом продукта для расширенного воспроизводства населения в *данных экономических условиях* и при данной модели распределительных отношений? Этот сюжет нуждается в дополнительном и очень глубоком рассмотрении в весьма обширных и трудоемких исследованиях и прямо связан с трудом и социальным страхованием как механизмом перераспределения факторного дохода. Однако для целей данной работы достаточно будет простого указания на то, что таковая проблема имеет место.

И правовое регулирование данной совокупности общественных отношений должно формироваться и осуществляться не на основе ба-

¹ См.: The United Nations / Department of Economic and Social Affairs Population Division. World Population Prospects 2022. URL: <https://population.un.org/wpp>.

² Если быть честными и отбросить игры со статистикой на уровне миграционных потоков, то этот тезис станет вполне очевидным.

ланса частных интересов отдельных узких социальных групп, а на результатах междисциплинарных исследований и быть направленным на обеспечение интересов общества в целом, а также на решение перспективных стратегических задач. Что, в свою очередь, означает наличие определенной идеологии — операционализированного отражения картины мира.

Если использовать в качестве инструмента анализа аналогию между «человеческим капиталом» с материальным воплощением капитала (оборудованием, зданиями и сооружениями) как продуктивную метафору, то станет очевидно, что при анализе из рассмотрения, как правило, исключают вопросы именно полной его — человеческого капитала — амортизации (т. е. замещения новым). И если аналогия текущего «восстановительного ремонта» как-то еще использовалась ранее, например Н. А. Вигдорчиком, то проблема восстановления «первоначальных капитальных вложений», которые подлежат амортизации, даже не затрагивалась.

А ведь, по существу, работодатель присваивает себе часть этой амортизации в виде ренты по аналогии с рентой природной, присвоение которой в отличие от сферы трудовых отношений регулируется и нормируется законодательно, в том числе путем налоговых изъятий из доходов предпринимателя.

В этой постановке платежи по социальному страхованию в рамках распределительной модели и логики общественной солидарности являются возмещением прошлым поколениям расходов на уход, социализацию, воспитание и профессиональную подготовку сегодняшних трудовых ресурсов. И здесь уместна аналогия с заемным (арендованным) основным капиталом, за который пользователь должен уплачивать определенные платежи их фактическим собственникам — предшествующим поколениям и обществу в целом.

Такое понимание невозможно в рамках микроэкономических моделей, только в рамках политико-экономического подхода, где социально-классовая структура общества определяет роль и место отдельных социальных групп в распределении текущих доходов. Иными словами, неоклассическая и связанные с ней теории, включая институциональную, в анализе данных процессов непродуктивны и даже не обладают адекватным языком описания.

Но эта поднятая проблема прямо связана с трудом и основаниями возникновения социального страхования. И она все более актуализируется по мере роста общественно необходимых расходов на создание

минимально подготовленного работника и ответственного члена социума¹.

Сопоставление затрат на простое воспроизводство населения с объемами перераспределения и приведение этих показателей в соответствие — вопрос масштабных экономических и правовых исследований, однако сам подход представляется продуктивным и справедливым, поскольку именно предшествующее поколение создает не только товар «рабочая сила», но и национальное инфраструктурное богатство, которое в качестве амортизационных платежей должно вернуться ему на этапе, когда оно уже не может активно и продуктивно трудиться. Это приемлемо и объективируемо даже в логике экономического империализма, поскольку даже они не могут отрицать объективной реальности высказанных процессов.

Процессы общественного развития противоречивы — это невозможно отрицать. Усложнение общества, усложнение и увеличение разнообразия процессов труда и социальных статусов объективно и неизбежно. И это требует существенного усложнения системы социальной защиты, построенной на комбинации социального страхования, социального обеспечения и иных форм защиты. И очевидно, что общество в целом заинтересовано в наиболее полной защите своих членов от негативных последствий бедности и утраты (по любым основаниям) трудоспособности. Нельзя сбрасывать со счетов и того обстоятельства, что объективно необходимость производительного труда и связанная с ней занятость в силу развития технологий снижаются. Появился и постоянно развивается новый феномен — *искусственный труд*² (роботы, автоматы, нейронные сети, GPT), который не оплачивается и, соответственно, не страхуется в социальном страховании. И это проблематизирует всю систему социального страхования, как вытекающую именно из трудовых отношений.

И в какую сторону пойдет развитие — в сторону сокращения времени занятости при сохранении уровня доходов или в сторону предоставления всем членам социума базового дохода — сегодня предугадать затруднительно. В условиях сохраняющейся неопределенности необходима комбинация мер социальной защиты и социального обес-

¹ Кстати, в российском законодательстве налицо концептуальное смешение двух этих аспектов существования человека, что и порождает дисбалансы и неравенство правовой позиции различных субъектов, выступающих как обязанной стороной в социальном страховании («страхователями»), так и выгодоприобретателями («застрахованными»). Особенно это характерно для медицинского «страхования».

² В смысле: не человеческий труд.

печения, однако данные системы должны быть четко разведены по субъектам, объектам, базе обложения, объемам льгот и их наличию как таковому.

При этом нельзя нарушать логику отдельных компонентов системы, осуществляя в частных интересах подмену понятий, процедур (а собственно, контроля над потоками ресурсов, что и лежит в основе всей борьбы вокруг институтов социального страхования и обеспечения — борьба за потоки), поскольку нарушение исходной логики мстит на уровне провалов в управлении, правовом регулировании и практической реализации. Отсутствие концептуальной целостности подходов порождает неискоренимые искажения и очевидную неэффективность (осознаваемую обществом как несправедливость) подходов.

§ 6. Социально-страховой риск и случай

В § 3 нами были рассмотрены различные финансовые модели организации принципиально отличных процессов, в силу исторических обстоятельств совместно называемых «социальным страхованием», хотя только в одном случае мы имеем дело собственно с социальным страхованием, а во всех остальных — либо с превращенными формами обычного частного страхования жизни, либо вообще с нестраховыми моделями финансирования отдельных социальных программ, также именуемыми на практике «социальным страхованием». Такое положение неизбежно отразилось и на осмыслении системообразующих понятий, каковыми являются «страховой риск», «страховой случай», «социальный страховой риск» и «социальный страховой случай»¹.

Обратное утверждение также верно, поскольку рассогласованность в понимании концептуальных основ социального страхования и его базовых понятий усиливает запутанность и внутреннюю противоречивость существующей системы в процессе попыток ее правового

¹ Используется еще термин «социальный риск», который употребляется вне контекста его какого-либо страхования (частного или публичного), а как универсальное определение основания для установления любых мер социальной защиты. Противники этого подхода указывают, что использование термина «риск» в любом сочетании, но вне страхования, является бессмысленным, поскольку наличие риска предполагает защиту от него, а защищать от потенциальной опасности, которую и представляет собой риск, можно только посредством страхования от него. Поэтому они разделяют основания для социальной защиты на «социальные страховые риски» и «трудные (сложные) жизненные ситуации». Соответственно этому выделяются две основные организационно-правовые формы социальной защиты — обязательное социальное страхование и государственное социальное обеспечение. При этом государственное обеспечение — это всегда обеспечение за счет средств бюджета государства.

регулирования, особенно с учетом влияния факторов внешнего воздействия — через принятие и имплементацию различного рода конвенций, участие в международных объединениях и организациях, неизбежно оказывающих существенное влияние на формирование понимания проблемного поля, а через это — и на практику.

Подходя к анализу природы и содержания упомянутых выше понятий, мы вынуждены будем рассмотреть их как с субстантивной стороны (с точки зрения социальной природы этих явлений и их экономической сущности), так и с точки зрения их правового понимания и закрепления в законодательстве.

«**Социальный риск**» в мировой практике является чрезвычайно широким по объему и содержанию понятием, в наиболее общем виде включающим *любое событие*, несущее негативные последствия для отдельного человека или социальных групп, в том числе и в техносфере. Хотя риск не может быть событием; риск — это потенциальная опасность наступления какой-либо неблагоприятной для человека ситуации, а событие — это не что иное, как реализовавшийся на практике (в реальной действительности) риск. То есть риск не может никогда быть событием, поскольку риск потенциален, а событие реально (действительно). Риск и событие — это две стороны одной медали.

В наиболее общем виде «социальный риск» в настоящее время рассматривается в концептуальных документах Всемирного банка как любое событие, существенно негативно влияющее на материальное положение индивида, домохозяйства или локального сообщества. Согласно предложенному подходу источниками таких «социальных рисков» могут выступать естественные события (например, наводнения, техногенные катастрофы и т. п.) или результат человеческой деятельности (например, инфляция или безработица как следствие проводимой экономической политики)¹.

Риски могут быть уникальными или массовыми, ковариантными по времени или в совокупности с сопутствующими рисками (комплексными). Кроме того, данные риски могут быть редкими, но несущими катастрофический ущерб благосостоянию, или частыми, но несущими незначительный ущерб. Следствием такого понимания рисков является возникновение концепции «управления социальными рисками», выдвинутой Всемирным банком в конце 90-х гг. XX в.²

¹ См.: Holzmann R., Kozel V. The Role of Social Risk Management in Development: A World Bank View // IDS Bulletin. 2009. Vol. 38. No. 3.

² См.: Holzmann R., Sherburne-Benz L., Tesliuc E. Social Risk Management: The World Bank Approach to Social Protection in a Globalizing World. Washington, 2003.

Применительно к сфере социальной защиты, для которой понятие «социальный риск» является системообразующим, в мировой практике существуют два принципиально отличных подхода, основанных на различном понимании природы социальных отношений, о чем много говорилось выше.

Первый подход основан на представлении об индивидуальном характере «социального риска», где массовость наступления страховых случаев есть явление вероятностное. Такой подход характерен для англосаксонской правовой системы и полностью совместим с принципами частного страхования, в рамках которого под «страховым риском» понимают *сочетание вероятности и последствий* наступления неблагоприятных событий. В таких системах социальная защита решает исключительно задачи борьбы с бедностью, а функция компенсации утраченного дохода возлагается на систему частного страхования (иногда носящего обязательный характер).

Этот взгляд является частью довольно широко распространенного в литературе «реалистического подхода» к интерпретации риска как социального феномена. Исходным моментом этих построений является понятие опасности (вреда), а также утверждение о возможности вычисления его наступления и калькуляции последствий¹. Соответственно, собственно «риск» определяется как продукт вероятности (probability) возникновения опасной ситуации и (вычислимого) масштаба ее последствий². Некоторые зарубежные исследователи более точно именуют такой подход «техническим»³, поскольку риск в нем интерпретируется в инженерно-технических терминах⁴.

Иными словами, риск трактуется как объективный и познаваемый факт (потенциальная опасность или уже причиненный вред), который может быть измерен независимо от социальных процессов и культурной среды⁵.

Существует и иной подход в рамках того же позитивистского дискурса (в его неопозитивистском и постпозитивистском вариантах): со-

¹ См.: Яницкий О. Н. Социология риска: ключевые идеи // Мир России. Социология. Этнология. 2003. Т. 12. № 1. С. 3.

² См.: Bradbury J. A. The Policy Implications of Differing Concepts of Risk // Science, Technology & Human Values. 1989. Vol. 14. Iss. 4. P. 382.

³ Ibid.

⁴ Характерно, что данный подход применяется во всех дисциплинах, где базовым элементом является «независимый агент» (атом, индивид) и, соответственно, его статистически значимые взаимодействия. К ним разные авторы относят технические дисциплины, экономику (экономику), статистику, психологию и т. п.

⁵ См.: Яницкий О. Н. Указ. соч. С. 3.

циокультурный, в котором выделяют обычно культурно-символический подход М. Дуглас¹, концепции «общества риска» (У. Бек, Э. Гидденс, Н. Луман)² и «вычислимой рациональности» М. Фуко³. Следует отметить, что родовой чертой и этих концептуальных построений является оперирование «индивидом» как первоэлементом системы (подчас граничащий с неodarвинизмом, как у Э. Гидденса), просто акцент смещается на факторы, детерминирующие поведение индивида, — на институты. Характерно, что у той же М. Дуглас, например, понятие «риск» связано с социально неодобряемым поведением в широком смысле⁴, которое и создает для индивида риск оказаться в бедности.

Второй подход исходно характерен для стран с континентальной системой права и опирается на представление о «страховом риске» как о неблагоприятном событии, имеющем социальную природу и возникающем в процессе производства и распределения национального дохода. В рамках данного подхода событие является не статистически вычисляемым риском, а лишь внешним индикатором некоторых процессов, так как обстоятельства, от которых защищает человека обязательное социальное страхование: утрата постоянного дохода либо экстраординарные расходы, с покрытием которых (по презумпции) человеку сложно справиться самостоятельно, — в большинстве случаев имеют нестатистическую природу. Иными словами, в социальном страховании в рамках континентальной модели вопрос стоит не об индивидуальной воле, а о распределении доходов между факторами производства.

Между перечисленными подходами налицо существенные различия. И мы либо должны определять социальное страхование как индивидуальное страхование с социально значимыми целями (в силу чего осуществляется принуждение индивида к самострахованию и уплате страховой премии коммерческому или государственному страхов-

¹ См.: *Douglas M., Wildavsky A. B. Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers.* Berkeley, 1982.

² Общества, в котором существенно возрастает неопределенность будущего в связи со скоростью происходящих технологических изменений. См.: Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. М., 2000; Луман Н. Общество общества. I. Общество как социальная система / пер. с нем. А. Антоновского. М., 2004; Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. М., 2003; Гидденс Э., Саттон Ф. Основные понятия в социологии. М., 2018.

³ См.: *Foucault M. Governmentality* // *The Foucault Effect: Studies in Governmentality.* Chicago, 1991. P. 87—104.

⁴ См.: *Douglas M. Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo.* N. Y., 1966. P. 188.

щику в разном размере разными индивидами в зависимости от степени риска), либо определять его узко и рассматривать исключительно как механизм перераспределения национального дохода компенсаторного типа, где индивид возникает только тогда и постольку, когда и постольку он занимает определенную социальную позицию в процессе производства (т. е. выступает в качестве наемного работника)¹.

При этом в отличие от классических видов страхования во втором случае понятие «социальный риск» на практике может охватывать как собственно вероятностные события, так и неизбежные или очень вероятные (наступление старости, болезнь, утрата заработка при потере работы и т. п.). Иными словами, возможные в силу самой природы человека, социальной среды и характера ее организации, т. е. социального устройства. Именно это смешение различных по своей природе процессов в рамках одного понятия и вызывают существенные проблемы с его интерпретацией и применением на практике.

Поскольку, как мы показали выше, понятие «страховой риск» имеет чрезвычайно широкое толкование, для целей социальной защиты в законодательстве РФ в последние годы применяется термин **«социальный страховой риск»**. Согласно действующему законодательству РФ это *«предполагаемое событие, при наступлении которого осуществляется обязательное социальное страхование»*².

Данное определение является крайне неудачным и спорным³, поскольку риск по определению есть негативное вероятностное событие, при наступлении которого (трансформации вероятного события в действительное) страхуется лицо. Именно этот момент объективации вероятности (но не «возможности») называют «страховым случаем», при наступлении которого осуществляются выплаты по классическому страхованию.

Обязательное социальное страхование осуществляется не на стадии, когда событие уже свершилось (тогда уже выплачивается страховое обеспечение), а на предшествующей стадии, когда событие еще

¹ Отсюда же следует и неустраняемая связь социального страхования с трудовыми отношениями по найму как системообразующим признаком.

² Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

³ Это следствие массовой практики разработки законопроектов недостаточно подготовленными юридически и профессионально представителями экономического блока исполнительной власти, которые не способны в достаточной мере понять концептуальные, организационные и финансовые основы социального страхования, его место в системе социального обеспечения и социальной защиты в целом, а также связанную с этим специфику понятийного аппарата отрасли.

только потенциально возможно. Иначе говоря, это еще не событие, а риск события.

Неудовлетворительность предложенного определения связана с тем обстоятельством, что в нем, по сути дела, понятие «социальное страхование» используется как эквивалент собственно акту предоставления обеспечения (выплат и иных материальных благ) по «социальному страхованию» (а если более точно, то выплатам «по социальному обеспечению или социальному страхованию»), а сам риск — как эквивалент «событию», порождающему правовые последствия, т. е. юридическому факту. Это не только нарушает «принцип Оккама», но и вводит в заблуждение относительно действительного характера отношений и событий через подмену понятий.

В дополнение к сказанному относительно определения «социального страхового риска» следует заметить, что для отрасли права социального обеспечения, как, впрочем, и для экономических подходов к анализу социального страхования, особенно во второй половине XX в., вообще характерно смешение категорий «возможное» и «вероятное». Если под первым со времен Аристотеля понимали некоторую потенцию развития вещи (явления)¹, обусловленную ее природой, то «вероятность» представляет собой величину статистическую, связанную с определением исходов изначально *независимых, недетерминированных* (не имеющих значимых причинно-следственных связей) событий. Классическое «определение» вероятности исходит из понятия *равновозможности* как объективного свойства изучаемых явлений, где сама равновозможность является неопределяемым понятием и устанавливается из общих соображений *симметрии* изучаемых явлений².

Как уже говорилось выше, в классическом страховании под риском часто понимают *сочетание вероятности и последствий* наступления неблагоприятных событий. Также *риском* часто называют непосредственно предполагаемое событие, *способное* принести кому-либо ущерб или убыток. Кроме того, риск — это характеристика ситуации, имеющей *неопределенность исхода* при обязательном наличии неблагоприятных последствий. Как видим, если не слишком аккуратно под-

¹ См.: Аристотель. Метафизика // Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1976. Т. 1. «Мысль о категориальном характере понятия возможности впервые высказал Г. Ихгейзер (1933). Позднее А. Гелен уже вполне определенно назвал понятие возможности категориями. После него категориальный характер этого понятия признал В. Камлах. Философские основы такого толкования были заложены В. Дильтеем» (Философский энциклопедический словарь. М., 2009. Статья «Возможность»).

² См.: Колмогоров А. Н. Математика, ее содержание, методы и значение: в 3 т. М., 1956 Т. 2. (гл. 11); Он же. К логическим основам теории информации и теории вероятностей // Проблемы передачи информации. 1969. Т. 5. Вып. 3.

ходить к определению границ понятия «риск», то возникает *риск* запутаться в предмете анализа.

Существуют и более сложные конструкции, некоторые из них стали основанием построений определенных социальных и экономических моделей, принятых на вооружение современными законодателями мод — группой Всемирного банка и МВФ. В частности, к таким не слишком реалистичным концепциям относится определение вероятности как предела относительной частоты массовых событий («частотный подход»), предложенное Р. Мизесом и развитое в дальнейшем в рамках диспозиционной интерпретации К. Поппером, М. Бунге, Т. Сетлом и др. В соответствии с этим подходом вероятность является характеристикой свойств порождающих ее условий¹. Именно эти условия и порождают некие *предрасположенности* (диспозиции), вероятность которых может быть показана с помощью относительной частоты встречаемости события².

Проблема здесь гносеологического свойства. Существенный недостаток подхода (а именно эти исследователи являются законодателями социальных конструктов англосаксонской экономической и социальной науки, построенной на примате «индивида») в том, что он «неприменим к отдельным событиям и высказываниям». Поэтому для их интерпретации сначала стали обращаться к фактической вере субъекта, т. е. к априорным суждениям, а впоследствии попытались несколько модифицировать подходы в рамках персоналистской интерпретации, которая утверждает, что степень веры субъекта должна удовлетворять аксиомам теории, в рамках которой эта вероятность исследуется³. В других интерпретациях речь идет о рациональном представлении разумно действующего субъекта, решения которого в силу этого допущения являются разумными⁴ и не зависят от индивидуальных особенностей и склонностей субъекта⁵.

В социальном страховании (в публично-правовом смысле этого понятия) событие является не риском, а лишь собственно событием, по-

¹ В качестве примера может быть взята некая экспериментальная установка, генерирующая последовательность массовых случайных — по их мнению, хотя это псевдослучайность, — событий.

² См.: Рузавин Г. И. Вероятность // Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева и др. М., 1983.

³ В истории философии такой подход был известен очень давно и назывался «солипсизм».

⁴ См. концепцию «homo economicus», упомянутую ранее в рамках анализа финансовых моделей социальной защиты.

⁵ См.: Философия: энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. М., 2006.

рождающим экономические и правовые последствия, вытекающие из объективных тенденций и места человека в системе распределительных отношений, его — «риска» — внешним индикатором. При этом в отличие от частного страхования понятие «социальный страховой риск» (в науке, но не в нормотворчестве и правоприменении, к сожалению) охватывает не только вероятностные события, но и практически неизбежные либо вообще не имеющие отношения к вероятности¹ (например, утрата трудового дохода в старости).

В социальном страховании мы чаще имеем дело с «возможностью». Но и эта категория не так проста, как может показаться на первый взгляд. Как очень удачно отметил русский философ В. Соловьев, возможность — это такое состояние действительности, *«когда нет налицо полноты условий для действительного существования какого-нибудь явления, [и тогда] про него говорится, что оно существует в возможности (δυναμις, potentia). Нужно различать произвольно предполагаемую возможность, имеющую лишь отвлеченно-логическое значение (напр., я могу переселиться в Америку, сделаться математиком, Берлин может провалиться и т. п.) от возможности, находящейся в природе вещей, напр., желудь имеет возможность стать дубом, или есть дуб в возможности...»*².

Здесь проявлена еще одна сторона проблемы: двойственность самой категории «возможность» как функции не только природы человека, являющегося одновременно индивидом и социальным субъектом с надличностной идентичностью³, но и свободной воли (осознанного действия), порождающей ту или иную траекторию реализации возможности либо ее полного исключения.

Это не праздные рассуждения, поскольку риск как категория статистического анализа исключает свободу воли как фактор влияния на результат — иначе счетный метод его калькуляции невозможен в принципе, это противоречит исходным допущениям, — а существование фактора свободы воли при реализации возможности во многом предопределяет результат⁴.

¹ Именно об этом мы говорили, когда рассматривали соотношение «вероятности» и «возможности», поскольку наступление старости, например, есть объективная тенденция развития организма, застраховать от которой никого нельзя.

² Цит. по: Возможность // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т.

³ И чаще всего, не одной. Наиболее очевидные из них: национальная, религиозная, классовая.

⁴ Так, например, принятие философии «child free» (сознательный отказ от деторождения) с очевидностью исключает событие рождения ребенка и ухода за ним.

«Социальный страховой риск» не является риском по природе, а только по названию (по традиции).

Трудно разумно обосновать, что уход за ребенком до достижения им возраста полутора лет является событием вероятным, как и вероятностью являются беременность и роды. Кроме того, многие «социальные риски», такие как безработица, утрата способности к оплачиваемому труду вообще, имманентны социальному порядку, именуемому «рыночная экономика»¹, а не человеку. Недоучет этих обстоятельств порождает очевидные негативные последствия для понимания характера и содержания протекающих в социуме процессов и их действительной природы.

Весь вышеприведенный анализ был осуществлен с целью показа всей сложности и неоднозначности проблемы понимания категории «риска» применительно к социальному обеспечению и социальному страхованию. Нужно отметить, что проблема социального страхового риска до настоящего времени не нашла окончательного разрешения в науке и юридической практике, в силу чего к социальным страховым рискам, с одной стороны, произвольно относят многие события, «рисками» в классическом страховом смысле не являющиеся, а с другой — еще больше усугубляют путаницу, внося в описание проблемы концептуальные конструкции, спорные даже применительно к статистической теории понимания риска. И в связи с этим очень важно постоянно учитывать, в каком именно смысле, по каким основаниям и в рамках какой исходной парадигмы (датско-британской или континентальной) анализируется и применяется данное понятие.

В Российской Федерации под социальными страховыми рисками, «подлежащими обязательному социальному страхованию», сегодня принято понимать:

- достижение пенсионного возраста;
- наступление инвалидности;
- потерю кормильца;
- возникновение заболевания;
- возникновение травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания;
- беременность и роды, рождение ребенка (детей), уход за ребенком в возрасте до полутора лет;

¹ Еще один эвфемизм, столь характерный для экономической и политической теории XX в., смещающий фокус внимания с содержания на форму явления, поскольку рыночной может быть форма организации обмена, а характер экономики определяется способом распределения факторов производства между большими социальными группами.

— наступление иных событий, установленных законодательством РФ об обязательном социальном страховании.

В этой правовой норме и проявляется необоснованное отождествление страхового риска и страхового случая, о котором мы упоминали ранее.

Социальными страховыми рисками в обязательном социальном страховании являются: 1) риск утраты трудового дохода; 2) риск утраты работы (безработицы)¹; 3) риск возникновения социальных расходов, которые могут быть не покрыты трудовым доходом; 4) риск ответственности работодателя перед своим работником за полученное им трудовое увечье или профессиональное заболевание на работе.

Этим четырем разновидностям социального страхового риска соответствуют виды социального страхового случая.

Для риска утраты трудового дохода страховыми случаями являются случаи наступления нетрудоспособности по причинам старости (наступление старости презюмируется достижением пенсионного возраста), инвалидности (инвалидность — это постоянная или длительная утрата трудоспособности), потери кормильца², болезни (болезнь — это временная нетрудоспособность), беременности и родов, осуществления ухода за малолетним ребенком.

Для риска утраты работы страховым случаем является собственно потеря работы при невозможности последующего трудоустройства в течение продолжительного времени.

Для риска возникновения социальных расходов страховым случаем является получение медицинской помощи³, рождение ребенка у застрахованного лица и смерть застрахованного лица (здесь выгодоприобретателями выступают его родственники, осуществляющие похороны).

¹ В Российской Федерации этот вид социального страхового риска в обязательном социальном страховании не страхуется. При наступлении состояния безработицы применяются меры социальной защиты за счет бюджетных источников.

² Это специфическая разновидность обязательного социального страхования риска утраты трудового дохода. Страхуется в нем работник, но не от риска утраты дохода им самим, а от риска утраты дохода его иждивенцами по причине смерти этого работника — кормильца. Неработающий иждивенец не может быть самостоятельно застрахован, поэтому страхуется работник. Страхуется риск утраты дохода работника в связи с его смертью, но выгодоприобретателем по такому страхованию будет уже не сам работник, а его иждивенцы, которые, собственно, и теряют часть трудового дохода работника, причитавшуюся им при его жизни.

³ В последнее время в ряде стран к этому виду социального страхового риска стали относиться случаи нуждаемости в постоянном постороннем уходе.

Для риска ответственности работодателя страховым случаем является несчастный случай на его производстве (включая возникновение у работника профессионального заболевания).

Таким образом, под «риском» в обязательном социальном страховании понимается не обычный риск — как возможность или как вероятность, — а изменение социального статуса субъекта страхования, которое связано (в понимании законодателя) с некоторым набором негативных материальных последствий (утрата дохода, возникновение расходов), которые должны быть купированы предоставлением различных видов социального обеспечения по обязательному социальному страхованию. Именно поэтому выше мы говорили, что невозможно изменение социального положения застрахованного лица вне изменения его материального положения. По сути, это две стороны медали. Именно изменение материального положения работника и формирует его новый (уязвимый) социальный статус. Трудовой доход работник утратит рано или поздно, но неизбежно. Считать ли такую неизбежность риском или определять данное состояние как-то иначе? Это вопрос для научной дискуссии.

С сугубо правовой точки зрения «страховой риск» представляет собой **юридический факт**: событие или обстоятельство жизни, порождающее определенные правовые последствия, при наступлении которого осуществляются выплаты по социальному страхованию, а не риск в каком-либо возможном его понимании¹.

Сегодняшнее состояние отрасли права социального обеспечения в части понимания и применения понятийного аппарата подвергается все большей эрозии в силу непонимания отдельными исследователями и, что намного чаще, практиками-исполнителями исходных оснований и природы тех или иных допущений, которые они используют без должной рефлексии. Большая часть проблем связана с тем обстоятельством, что в силу инерции мышления и сложившейся в принципиально иных условиях, о чем мы писали в § 1 данной главы, практики большинство исследователей не разделяют социальное страхование и социальное обеспечение, рассматривая данные понятия (и системы) как взаимозаменяемые. В результате происходит смешение понятий, негативно сказывающееся на понимании существа проблемы и возможных путей развития системы социальной защиты в рамках института социального страхования.

¹ См.: Право социального обеспечения: учебник для академического бакалавриата / под ред. В. Ш. Шайхатдинова. М., 2014. С. 29—30.

Поскольку *«социальный страховой риск»* на практике в российском праве социального обеспечения предстает перед нами как юридический факт, т. е. событие, порождающее, изменяющее либо прекращающее права и обязанности лиц, то привнесение по отношению к нему проблемы интерпретации понятия «риска» как такового является избыточным и свидетельствует скорее о споре вокруг исходного понимания самой природы социального страхования как института, а не о месте данного понятия в его структуре.

И уж тем более излишним и неприемлемым является использование интерпретации понятия «социального страхового риска» как инструмента внедрения в правовой дискурс совершенно чуждых российской правовой школе элементов англосаксонской правовой традиции, которое наблюдается в последние годы. В связи с этим весьма показательна развернувшаяся в последнее время дискуссия о понятии «социального риска» как смыслового ядра системы социального страхования.

Положительной стороной данной дискуссии является то, что она стала примером первой за последние 30 с лишним лет полноценным научным дискурсом о проблемах развития права социального обеспечения, доказывающей, что отрасль жива и способна к развитию. Однако она высветила и целый ряд весьма тревожных явлений, связанных с попытками имплементации в практику регулирования социального обеспечения и социального страхования под видом переосмысления понятий принципиально иного дискурса, основанного на англосаксонских воззрениях на роль права в жизни современного общества.

Так, например, в ряде работ М. Ю. Федоровой и Е. А. Истоминой¹ предлагается переосмыслить все основания для применения государством мер социальной защиты в качестве «социальных рисков», понимаемых именно как индивидуальные риски в рамках рассмотренного нами выше англосаксонского концептуального подхода. И уже на основании этого допущения внедрить **«рискоориентированный подход»** к правовому регулированию общественных отношений по поводу получения социального обеспечения и иных видов социальной защиты.

Тем не менее вся законодательная деятельность в области права социального обеспечения в последние десятилетия развивалась в противоположном направлении. Законодатель не только не предпринял ка-

¹ См.: Федорова М. Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования; Истомина Е. А. Влияние концепции социального риска на правовое регулирование социального обеспечения.

ких-либо попыток к закреплению социального риска в качестве родового определения оснований для социальной защиты, но, более того, ввел в юридический обиход для этих целей иной термин — **«трудная жизненная ситуация»**.

В качестве доказательства этого вывода достаточно обратиться к текстам хотя бы следующих федеральных законов: от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (п. 4 ст. 3); от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (ст. 1); от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 12); от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 6); от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (п. 49 ч. 1 ст. 44).

Примечательно, что в более позднем Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» законодатель ушел от использования обобщающего термина «трудная жизненная ситуация», видимо, посчитав и его не очень удачным для этой цели, фактически назвав основания для социальной защиты **«обстоятельствами, ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан»** (п. 8 ч. 1 ст. 15).

Таким образом, нет оснований говорить, что термин «социальный риск» (как «индивидуальный риск»), а не юридический факт, может служить в качестве обобщающего (родового) определения оснований для предоставления государством мер социальной защиты. И тем более не может в такой своей интерпретации рассматриваться как основание для внедрения в практику основанного на нем механизма «уточнения целей правового регулирования социального обеспечения» и «выстраивания оценки правоприменительной деятельности в сфере социального обеспечения».

В чем смысл подмены и ее опасность? Рисориентированный подход — это один из методов организации и осуществления любого контрольно-надзорного функционала. Суть данного метода состоит в том, что надзор не осуществляется одинаковым образом в отношении всех без исключения поднадзорных объектов, а его интенсивность и глубина (форма, продолжительность, периодичность и др.) определяются *избирательно* — в зависимости от оценки контрольно-надзорным органом категории риска (меньшей или большей) возникновения наруше-

ний или класса опасности объекта надзора (контроля)¹. Рискоориентированный подход предполагает профилактирование риска нарушений.

В связи с этим возникает вопрос: какое отношение указанный подход имеет к регулированию отношений в области социального обеспечения и социального страхования и тем более социальной защиты в целом?

По мнению М. Ю. Федоровой, «рискоориентированный подход выражается прежде всего в установлении видов социального обеспечения применительно к соответствующим видам «социального риска», что проявляется «в установлении перечня страховых социальных рисков и соответствующих им страховых случаев, а также гарантируемых при их наступлении видов страхового обеспечения»². Однако если реализовывать рискоориентированный подход на практике, то дело сведется к избирательному подходу в каждом конкретном случае в зависимости от степени индивидуального риска, связанного в том числе и с «социально неодобряемым поведением». Налицо явное тяготение к известной англосаксонской концепции, получившей в правовой теории название «**экономический анализ права**»³.

А. Г. Карапетов так сформулировал суть экономического анализа права: «думать о правовых проблемах с экономической точки зрения»⁴. В свою очередь известный австро-британский экономист и сторонник крайнего социал-дарвинизма Ф. А. фон Хайек использовал следующий образ: «правила справедливого поведения, изучаемые юристом, служат основанием определенного порядка, характерные свойства которого остаются юристу неизвестными, а изучением этого порядка занимается, главным образом, экономист, который, в свою очередь, мало что знает о характерных особенностях правил поведения, на которых покоится изучаемый порядок»⁵.

Наиболее резко противопоставлял право и экономику перуанский экономист Э. де Сото: «Редкие юристы понимают экономические последствия своей деятельности»⁶. Столь же категоричен был и английский

¹ Именно здесь уместно вспомнить упомянутых выше М. Дуглас и М. Фуко.

² *Истомина Е. А., Федорова М. Ю.* Роль МОТ в развитии рискоориентированного подхода к правовому регулированию в сфере труда и социального обеспечения // Российский юридический журнал. 2020. № 5. С. 188.

³ См.: *Карапетов А. Г.* Экономический анализ права. М., 2016.

⁴ Там же. С. 25.

⁵ *Хайек Ф. А. фон.* Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 23.

⁶ *Сото Э. де.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / пер. с англ. *Б. Пинскер*; науч. ред. *Р. Левита*. М., 2004. С. 200.

ский экономист Р. Коуз, утверждавший: если еще совсем недавно большая часть юридической научной литературы «представляла собой своего рода коллекционирование марок», то «появление экономического анализа права начало эту ситуацию менять»¹.

Отношение к праворегуляторной деятельности как к «коллекционированию марок», т. е. как к занятию, хоть и увлекательному, но бесполезному, можно отнести на счет высокомерия экономистов. Но нельзя не заметить, что все перечисленные авторы, за исключением разве что Р. Коуза, являющегося родоначальником нового институционализма, относятся к ультралиберальному крылу экономической мысли, обособленно подвергающемуся в настоящее время критике за полный «отрыв от реальности».

Экономический анализ права как самостоятельное научное направление зародился еще в 1960—1970-е гг. в США. Благодаря работам экономистов Р. Коуза и Г. Беккера, а также юристов Р. Познера и Г. Калабреззи данный подход стал доминирующей научной школой правовой мысли в этой стране². В последние годы экономический анализ права активно начинает развиваться уже и в Европе, особенно в таких странах, как Германия, Голландия, Италия, Скандинавские страны. Десятки европейских правоведов разрабатывают те или иные аспекты экономического анализа права, и большое число ученых знакомо как минимум с базовыми элементами его методологии и основными понятиями. В ряде европейских университетов начинают преподавать данную дисциплину, публикуются национальные учебники по экономическому анализу права, выходят специализированные журналы, защищаются диссертации, издаются сборники статей и книги.

Попытка внедрения рядом исследователей идеи «рискоориентированного подхода» в практику регулирования социального обеспечения и социального страхования в Российской Федерации стоит в этом же ряду. Однако следует учитывать, что экономический анализ права имеет *четыре основные задачи*, которые, собственно, и раскрывают его целевое предназначение:

¹ Coase R. Law and Economics at Chicago // Journal of Law and Economics. 1993. Vol. 36. P. 254.

² Содержательной основой экономического анализа права является «монетизация» всех сторон человеческой жизни через их денежную оценку и последующий арбитраж, вращающийся в компенсации «пострадавшей» стороне денежной разницы (концептуальной базой данного подхода стала «теория игр», разработанная Дж. Нэшем). Проблема данного подхода в том, что он сводит все к денежной выгоде, игнорируя не только ценностные основания выбора, но и социальные регуляторы внеэкономического характера.

1) спрогнозировать влияние тех или иных правовых норм в случае их принятия на экономическое поведение индивидов и зафиксировать реальное влияние действующих правовых норм на экономику;

2) выявить экономические предпосылки состояния действующего права, и как экономика предопределяет те или иные существующие правовые институты;

3) изучить экономические отношения и их реальное состояние, которые право пытается урегулировать;

4) выработать конкретные предложения по изменению права с точки зрения сугубо экономических целей¹.

Последнее (по упоминанию, но не по значимости) является основным положением в концептуальных построениях сторонников экономического анализа права. Вопрос лишь в том, столь ли значимы экономические детерминанты для решения сугубо социальных задач, и о первичности тех или иных оснований при принятии решений, т. е. о ценностных основаниях предлагаемой модели.

А. Г. Карапетов утверждает, что ключевая роль экономического анализа права состоит в разработке предсказательных моделей реального регуляторного воздействия тех или иных предлагаемых правовых норм на человеческое поведение, в ряде случаев такой анализ может помочь предсказать влияние разных вариантов правовой реформы на общественные отношения, оценить их сравнительную эффективность с точки зрения достижения поставленных перед реформой целей и выбрать оптимальный способ достижения таких целей, предугадать поведение людей и изменение общественных отношений в ответ на тот или иной вариант правовой реформы. Такие оценки возможного регуляторного влияния различных альтернативных правовых решений позволяют выявить то из них, которое достигает поставленных перед реформой целей наиболее эффективно (т. е. в большем числе случаев и с меньшими издержками). Но нередко некоторые наработки экономического анализа оказываются с пользой для дела применимы и в области прогнозирования регуляторных последствий и отбора оптимальных вариантов правовых реформ в сферах, непосредственно не связанных с народным хозяйством².

Следует отметить, что аргументация А. Г. Карапетова, являющегося одним из основных поборников внедрения экономического анализа права в российское правовое пространство, весьма существенно переключается с тезисами и аргументацией, содержащимися в доктор-

¹ См.: *Карапетов А. Г.* Указ. соч. С. 26—27, 31—33.

² Там же. С. 41.

ских диссертациях М. Ю. Федоровой и Е. А. Истоминой, касающихся сферы права социального обеспечения.

Проблема же в том, что все эти рискориентированные нововведения и попытки с правовых позиций управлять социальными рисками никак не укладываются в общепризнанные российские цивилизационные ценности, правовые, экономические, культурные и духовные традиции. Необходимо иметь в виду, что экономический анализ права — это прямое порождение поведенческой экономики¹, которая конституционно неприемлема для нашей страны, поскольку предполагает выстраивание принципиально иной, чем была создана в России, системы прав и свобод граждан, чего активно сейчас пытаются делать в США и странах ЕС².

В отечественной правовой традиции право рассматривается, по утверждению С. С. Алексеева, как *регулятор общественных отношений*, призванный «определять, упорядочивать и охранять существующие общественные отношения и порядки»³. Об этом же писал и другой крупный теоретик права А. Б. Венгеров: «Основное назначение права заключается в том, чтобы быть мощным социально-нормативным регулятором, определителем возможного и обязательного поведения индивидов и их коллективных образований»⁴. Таким образом, определение права как регулятора общественных отношений (не больше, но и не меньше этой роли) — устоявшаяся в теории права базовая позиция, проверенная и подтвержденная временем (в отличие от позиции о роли социального риска в праве социального обеспечения). При этом тем же С. С. Алексеевым акцент делается именно на *существующие* общественные отношения, ибо право не формирует общественные отношения, как предлагают сторонники экономической теории права и различных «теорий подталкивания» (а на деле — манипулирования), а лишь их регулирует.

Все новаторы в области изменения интерпретации понятия «социальный риск» явно хотят выйти за пределы правового регулирования

¹ См.: Познер Р. А. Рубежи теории права / пер. с англ. И. В. Кушнаревой; под ред. М. И. Одинцовой. М., 2017.

² Подробнее см.: Воронин Ю. В., Ковалевская Н. С., Ковалевский М. А., Столярков А. В. Либеральный патернализм: небезобидный оксюморон. Размышления о допустимости государственного принуждения к формированию пенсионных накоплений. М., 2020. Подробнее см.: URL: <https://www.labirint.ru/books/741086/?ysclid=ltcwj7ikdy818426357>.

³ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 313.

⁴ Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М., 2006. С. 363.

социально-обеспечительных отношений и посредством предлагаемых ими подходов, в том числе и рискориентированного подхода, начать на них воздействовать в целях их сущностного переформатирования и переформирования, что не соответствует принятому в России пониманию функционала права, которое вполне уместно в рамках экономического анализа права, хотя само научное направление не является приемлемым для российской традиции, равно как и породившая его так называемая «поведенческая экономика».

В связи с этим уместно будет привести еще одно высказывание С. С. Алексеева: «Право в той плоскости, в которой оно выступает в качестве регулятора, реально пребывает, живет, функционирует в гуще фактических, внешних, практических отношений, является для них особой «формой». И, понятно, взаимодействуя с этими фактическими отношениями, право несет на себе печать, следы такого взаимодействия, испытывает их влияние, а также влияние целей и задач, которые ставит при регулировании тех или иных общественных отношений государственная власть»¹.

Все приведенные выше рассуждения имеют перед собой одну-единственную цель: показать, как через манипуляции с дискурсом вокруг понятий «социальный страховой риск» и «страховой случай» можно привносить в правовое пространство государства совершенно чуждые ему концепции, основанные на уверенности отдельных «теоретиков права» в том, что они лучше, чем само общество, знают, как должна быть устроена жизнь. И через косвенные методы (по сути, манипуляцию) осуществлять воздействие на поведение людей².

Система социальной защиты в целом и социального страхования в частности действительно имеет существенные недостатки и нуждается в обновлении и рационализации. Однако чтобы оставаться в рамках науки права, нельзя превышать чисто исследовательскую компетенцию и подменять совершенствование правового регулирования социальной защиты вторжением с помощью специально создаваемых квазиправовых инструментов (вроде «рискориентированного подхода») в область социального инжиниринга в попытке навязать обществу свое представление о должном³, т. е., по существу, вторгаться непосредственно в область политического действия. Все-таки политика и экономика формируют содержательное наполнение отношений (и то

¹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 321—322.

² Впрочем, как правило, приводящее совершенно не к тем результатам, которые ожидал инициатор такого рода новаций.

³ Опыт пандемии новой коронавирусной инфекции показал, что такого рода попытки не ведут к успеху, во всяком случае, в нашем обществе.

не всех), которое затем фиксируется правовыми нормами, а не нормы права определяют экономическую и социальную сущность общественных отношений. И ответственность за последствия принимаемых решений несут экономические агенты и политики, а отнюдь не авторы правовых концепций.

Не имеют такого рода «искания» и практического смысла. Зачем правовой науке изучать, например, этапы динамики развития социального риска (фактор, степень и проч.), группировать и классифицировать эти риски, вырабатывать их модель¹ и прочие связанные с ними обстоятельства, если это никак не применимо в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений, а имеет значение, скорее, для экономики социального обеспечения, да и то с точки зрения объяснения ситуации постфактум? Ведь даже тарифы страховых взносов, которые, как неоправданно считают многие, напрямую обусловлены содержанием «социальных рисков», лишь оформляются правом, а формируются в соответствии с социально-экономическими механизмами, которые ни наука права социального обеспечения, ни какая-либо другая отраслевая правовая наука не изучают.

Социальный риск существует в обществе объективно, он социально обусловлен через роль и место человека в системе общественного разделения труда, его отношение к сфере производства и распределения. От него можно защитить человека путем правильного выстраивания через право необходимой системы защиты в части перераспределения благ, однако искоренить этот «риск» (если продолжать считать его риском) с помощью права не представляется возможным, как и определить финансовые объемы и параметры такой системы навсегда. Они есть функция политических и социальных процессов в обществе, а не следствие правового регулирования.

И когда некоторые исследователи предлагают новые критерии оценки защиты от социального риска через расширение и сужение пределов его компенсации, то стоит отдать себе отчет: а относится ли это к сфере правового регулирования? Или опять является попыткой скрытого вторжения в область политическую? Все же задача права — это исчерпывающее и единообразное урегулирование назначения, пересмотра и выплаты социально-обеспечительного платежа в целях защиты от «социального риска», но никак не вторжение в решение вопроса об увеличении или уменьшении размера такого пособия.

¹ Которая, надо заметить, релевантна исключительно структуре экономических связей, существующей на момент изучения. А эта структура чрезвычайно подвижна, что показывают последние события в России и в мире.

И оценка надлежащей или ненадлежащей защиты человека от негативного воздействия последствий социального риска — это задача экономическая и политическая, но никак не правовая. Политики должны оценить социальную целесообразность уровня обеспеченности, экономисты — возможности его ресурсного обеспечения, а юристы — проверить соответствие этого нормативно-правовым требованиям, но не более того.

Право также не может и не должно заниматься предупреждением и профилактикой социальных рисков, что предполагают «рискоориентированные подходы», поскольку это задача государственного управления, а не правового регулирования. Если общество в рамках политического процесса посчитает необходимым принять меры, имеющие своей целью предотвращение того или иного общественного «риска», то это вопрос целесообразности, но не права. Вопрос права в том, чтобы надлежащим образом оформить соответствующую политическую волю, если она будет проявлена. Недопустимо исказить роль права через наделение его чужеродным функционалом.

Исследуя роль права, А. Б. Венгеров не случайно подчеркивал, что право — это *объективно обусловленная* регуляторная система, воздействующая на общественные отношения совокупностью норм (правил поведения), но правила эти в целом не произвольны, не субъективны, а определяются глубинными потребностями и условиями жизни общества¹.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что попытки формирования в рамках науки права социального обеспечения направления по «правовому управлению» социальными рисками и их последствиями являются примерами внедрения в правовую среду Российской Федерации не свойственного ей англосаксонского дискурса, основанного на совершенно иных принципах и объективно в сегодняшних условиях ориентированного на демонтаж системы социального страхования и замену ее в целях экономии финансовых ресурсов на примитивные формы социального обеспечения, активно навязываемые международными финансовыми институтами развивающимся странам Азии, Африки, Центральной и Южной Америки, к которым наша страна не относится. Не случайно ведь именно группа Всемирного банка и Международный валютный фонд являются наиболее последовательными проводниками «рискоориентированного подхода» в сфере социальной защиты.

¹ См.: Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 372.

§ 7. Социально-страховой взнос и его отличие от других обязательных платежей

Рассмотренные в § 1 данной главы концептуальные и идеологические основания, определяющие «архитектуру» системы социальной защиты и социального страхования в различных странах и культурах, во многом определяют подходы к решению конкретных проблем и преломляются в виде социальных практик¹. Причем это преломление происходит на двух (как минимум) уровнях: на уровне экономических моделей, описывающих отношения по поводу социального обеспечения и социального страхования, и правовом уровне, на котором осуществляется правовое регулирование фактически складывающихся общественных отношений.

Попробуем последовательно рассмотреть вопросы, возникающие сегодня на каждом из перечисленных уровней и определить истоки возникающих проблем. Отправной точкой в этом нам может послужить, как ни удивительно, анализ правового аспекта проблематики страховых взносов, поскольку именно он является наиболее ярким и последовательным отражением того, как сегодня воспринимается данное понятие, почему оно так воспринимается и к каким последствиям в практической области это приводит.

В наиболее общем виде понятие «страховой взнос» отражено в Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», где оно трактуется как «*обязательный платеж на обязательное социальное страхование*». Аналогичным образом определяется и частный случай страхового взноса в пенсионном страховании: «*Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование... — обязательные платежи, целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (в том числе страховых пенсий, фиксированных выплат к ним и социальных пособий на погребение)*»².

Мы видим, что законодательно закреплены только два признака страхового взноса: его обязательный характер и целевое назначение.

¹ Под социальными практиками в социологии понимаются «опривыченные действия» и паттерны мышления, не рефлекслируемые критически субъектами в процессе взаимодействия. Подробнее см.: Шугальский С. С. Социальные практики: интерпретация понятия // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 2. С. 276—280.

² Статья 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

При этом ничего не говорится о содержательных характеристиках этого понятия. Что характерно, в Налоговом кодексе РФ, где страховые взносы перечислены наряду с налогами и сборами, также не дается **содержательного** определения страхового взноса (в отличие от налога, который трактуется как индивидуальный безвозмездный платеж).

Согласно п. 3 ст. 8 НК РФ: «Под страховыми взносами понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования»¹.

Для целей настоящего Кодекса страховыми взносами также признаются взносы, взимаемые с организаций в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий физических лиц»².

Обратим внимание, что определение оценивает не природу данного платежа, а его обязательный характер и направленность (адресность), т. е. внешние признаки. В этом отличие от налога, который определяется как «обязательный, индивидуально безвозмездный платеж» (п. 1 ст. 8), или сбора, уплата которого предполагает совершение «в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий...» (п. 2 ст. 8).

Таким образом, мы имеем дело с фактором некоторой неопределенности правовой природы данного вида платежей, наличествующей в действующем законодательстве, что связано, по всей видимости, с невозможностью ее однозначно определить в том виде, как она сложилась в сегодняшней социальной практике. А следовательно, мы имеем дело с некоторой эклектикой и неразрешенностью концептуальной мо-

¹ Из этого определения в НК РФ «пропал» страховой взнос по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Причина такой странной пропажи проста — этот взнос не администрируется ФНС России, а в НК РФ включено только то, что ФНС России администрирует. Поэтому считать подобное определение страхового взноса полноценным не представляется возможным.

² Пункт 3 ст. 8 НК РФ был отдельно введен Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ.

дели системы, где у каждого ее аспекта присутствуют взаимоисключающие признаки¹, препятствующие возможности применения общих принципов и процедур к социальному страхованию как целому.

Размывание концептуального единства социального страхования стало не только следствием наличия нескольких противоборствующих концептуальных подходов, но и не в последнюю очередь — результатом борьбы за контроль над финансовыми потоками со стороны различных ведомств. Последнее имело мало отношения к проблематике социального обеспечения и социального страхования, но весьма негативно отразилось на функционировании системы в целом и внесло в нее дополнительные смысловые искажения, сделав в конечном счете еще более эклектичной и «лоскутной».

Отражением процесса размывания исходных принципов стали и разного рода «метания» законодателя, в угоду сиюминутным интересам изменявшего принципы формирования обязательств системы перед гражданами без учета их воздействия на систему в целом и правившего под эти задачи объем и содержание понятия.

История «законодательных метаний» вокруг страховых взносов и их трансформации в налоговые платежи вообще весьма драматична и полна резких поворотов. Если в 90-х гг. прошлого века сама природа взносов не ставилась под сомнение и рассматривалась исключительно в логике «континентальных» социально-страховых подходов, то уже в рамках подготовки и имплементации Налогового кодекса РФ ситуация изменилась.

Кроме того, в условиях кризиса неплатежей (октябрь 1994—1997 гг.²) Пенсионный фонд и Фонд социального страхования РФ практически вручную осуществляли систему взаимозачетов и поиска средств для обеспечения выплаты пенсий, чем не могли бы заниматься налоговые органы в силу как самой их природы, так и очевидной организационной слабости, имевшей место в обозначенный период.

С 1 января 2001 г. вступила в силу часть вторая НК РФ, гл. 24 был введен новый вид налога — единый социальный налог (ЕСН), призванный заменить все ранее существовавшие страховые взносы и обеспечить концентрацию функций их администрирования в руках Мини-

¹ Налицо нарушение логического закона непротиворечия ($A \ \& \ -A = 0$), в результате чего на практике происходит постоянная подмена понятий «налог»/«взнос».

² См.: Чубайс А. Б. Неплатежи в российской экономике 1990-х: непредвиденный институт // Вопросы экономики. 2023. № 7. С. 142—158; Зубченко Л. А. Провал кредитно-денежной политики в России в 90-х годах (сводный реферат) // Экономические и социальные проблемы России. 2001. № 2. С. 123—137.

стерства финансов РФ. При этом сам ЕСН толковался как «налог, предназначенный для мобилизации средств по реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь». Видимо, понимая двойственность природы и сомнительную обоснованность новации, законодатель стремился в какой-то степени завуалировать природу единого социального налога, назвав его первоначально одновременно и взносом¹. Однако в таком консолидированном виде «страховые взносы» просуществовали относительно недолго. В результате проведения по инициативе и при поддержке (финансовой, организационной и кадровой) со стороны международных финансовых институтов в рамках программ Всемирного банка и TASIC² пенсионной реформы, связанной с внедрением обязательного накопительного компонента в рамках концепции «системы трех колонн»³, произошло не только расщепление тарифа, в котором появилась специфическая накопительная составляющая, чуждая по правовой природе как социально-страховым взносам, так и налогам, но и существенно усложнилось администрирование. Администратором ЕСН оставалась налоговая служба, но персонифицированный учет взносов, сбор недоимки и передачу накопительных взносов в инвестирование — в том числе и негосударственным пенсионным фондам (НПФ) и управляющим компаниям (УК) — осуществлял Пенсионный фонд России⁴.

Такое смешанное администрирование было не просто неудобным, по сути, оно отражало двойственность понимания природы «социального страхования» в Российской Федерации. А после внедрения в систему «накопительного элемента» уже и тройственность, а точнее — полную эклектику. В результате сбор взносов и учет пенсионных прав,

¹ См.: Касачева О. В. Анализ результатов замены страховых взносов во внебюджетные социальные фонды единым социальным налогом // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 327. С. 152—155.

² См.: Council Regulation (EC, Euratom) No. 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r17003> (дата обращения: 01.09.2024); Проект ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации». URL: <http://economica.donland.ru/Default.aspx?pageid=54526> (дата обращения: 10.08.2024).

³ Averting the Old-Age Crisis, World Bank Policy Research Report. World Bank. Oxford, 1994. P. 1—23, 233—254.

⁴ Причем первоначально ПФР осуществлял взыскание недоимки в судебном порядке, однако позже по инициативе Высшего арбитражного суда была принята норма, наделявшая его правом внесудебного взыскания недоимки независимо от суммы.

а также ответственность за адекватность действий системы на всех этапах оказались разорванными, что привело к возникновению эффекта «неопознанных платежей», массовых злоупотреблений, связанных с «переходами» застрахованных в НПФ и обратно, и прочими несовместимыми социальному страхованию эксцессами.

Однако проблема носила не только технический, но и правовой характер. Возрожденный с 1 января 2002 г. страховой взнос на обязательное пенсионное страхование почему-то приобрел «эксклюзивный» правовой статус, не известный ни одной из мировых юрисдикций. Страховой взнос на обязательное пенсионное страхование признавался законодательством **возмездным платежом**, порождавшим право на трудовую пенсию и определявшим ее размер, но при этом он являлся вычетом из ЕСН, т. е. из **невозмездного платежа**. Как возмездный платеж может быть вычетом из невозмездного платежа (следовательно, его частью) — никто и никогда не объяснял. Как никто не «заморачивался» по поводу правовой природы базовой части трудовой пенсии, которая финансировалась из ЕСН, но фактически составляла часть страхового обеспечения. Данная коллизия была юридически устранена только с 1 января 2010 г.

Организационные, политические и идеологические перипетии конца 1990-х — начала «нулевых» привнесли новые веяния и в трактовку «страхового взноса». Весьма характерным стал эпизод, когда в 2002 г. по инициативе М. Ю. Зурабова был осуществлен, по сути, переход с действовавшей ранее формулы с установленными выплатами на пенсионную формулу с установленными взносами (при сохранении солидарно-перераспределительного характера системы обязательного пенсионного страхования). Кстати, именно это и послужило поводом дать в законодательстве принципиально новое определение страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию как **индивидуально возмездного обязательного платежа, целевым назначением** которого является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, **эквивалентном**¹ сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете. Данная трактовка была распространена позднее и на все остальные виды социального страхования.

¹ Самая очевидная ошибка в этом определении состояла как раз в «эквивалентности». В обязательном социальном страховании ее никогда не бывает за счет действия принципа социальной солидарности. В социальном страховании есть возмездность, т. е. соизмеримость (соотносимость) взносов и выплат. А эквивалентность может быть только в частном страховании и в индивидуальных пенсионных накоплениях.

При этом необходимо понимать, что в основании «теоретических построений» М. Ю. Зурабова лежала прежде всего потребность (пусть и объективная, вытекавшая из понимания социального страхования как именно страховой, а не обеспечительной системы) вернуть администрирование страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию из ведения Федеральной налоговой службы, куда они были переданы, в ПФР. Требовалось сформулировать и продемонстрировать обществу такие отличия страховых взносов от налогов, которые было бы невозможно сколько-нибудь разумно опровергнуть.

Результатом стало появление в Федеральном законе от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ определения, которое оказалось прямо противоположным определению, данному ранее страховым взносам Конституционным Судом РФ. При этом новое определение само породило целый ряд противоречий, связанных с концептуальной фрагментарностью сложившейся де-факто в Российской Федерации системы социального обеспечения¹.

Здесь следует кратко остановиться на истории трактовки вопроса. Конституционный Суд несколько раз обращался в своих решениях к правовому режиму взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование и его соотношению с правовым режимом налогов и сборов. Стимулом к этому становилось, в частности, то обстоятельство, что лица, обжаловавшие нормы законов о социальных страховых взносах, и (или) некоторые органы федеральной государственной власти, участвовавшие в рассмотрении дела (наиболее часто ими были налоговые органы), ссылались на следующее: социальные страховые взносы представляют собой налоги, которые аналогичны по природе налогу на доходы физических лиц.

Подобная позиция не является исключительно российским изобретением. С ней сталкиваются и международные суды. Например, с этой позицией выступали в Европейском суде по правам человека. При рассмотрении соответствующих дел Конституционный Суд РФ и ЕСПЧ выработали одинаковую правовую позицию: *социальные страховые взносы не являются налогами или налоговыми сборами, так как их правовая природа различна*.

Первым к проблеме соотношения налогов и социальных страховых взносов обратился Европейский суд по правам человека в решении по делу «Шоутен и Мелдрум против Нидерландов (Schouten and Meldrum

¹ Следует отметить, что ни в СССР, ни в обеспечительных системах, построенных на логике борьбы с бедностью, такого явления концептуальной «чересполосности» не наблюдалось и не наблюдается.

v. the Netherlands)» от 9 декабря 1994 г. (Серия А, № 304; далее — решение по делу «Шоутен и Мелдрум»). В этом решении он закрепил основные правовые позиции в отношении природы социальных страховых взносов, ряд из которых позднее — хотя и по несколько иным основаниям — был во многом повторен Конституционным Судом.

Европейский суд по правам человека выработал и провозгласил в своем решении по делу «Шоутен и Мелдрум» правовую позицию, согласно которой социальные страховые взносы аналогичны по своей природе не налогам на доходы физических лиц, а обязательным страховым взносам на частное страхование. То есть права и обязанности, возникающие в связи с уплатой (взиманием) социальных страховых взносов, — это гражданские (частные), а не административные (публичные) права и обязанности. И так как природа социальных страховых взносов — частноправовая, то они сущностно отличны от налогов, которые имеют публично-правовую природу¹.

Примечательна мотивировка, которую следует выделить особо: *«Что касается обстоятельств, которым государство обосновывает свои возражения, — того, что правила, регулирующие вычет и уплату взносов, соответствуют правилам вычета налогов из заработной платы, — то, по природе вещей, средства, к которым прибегают агенты государства для обеспечения уплаты обязательных взносов, должны носить черты схожести с обложением налогами. Из этого нельзя заключить, что взносы в обязательном порядке относятся к области публично-правового регулирования».*

Иными словами, наличие внешнего сходства страховых взносов с налогами не позволяет утверждать о сходстве **их правовой природы**. По своей правовой форме страховой взнос является публичным платежом, что роднит его с налогами, но по социально-экономической сущности страховой взнос является возмездным платежом (не индивидуально возмездным, а условно возмездным), что кардинально отличает его от полностью безвозмездного налога.

¹ Это не следует понимать как признание частного (индивидуального) характера социального страхования, ЕСПЧ не исследовал природу этого типа страхования, тем более в различных странах. Суду нужен был благовидный предлог для того, чтобы отнести спор к своей юрисдикции, поскольку чисто налоговые споры к ней не относились. Понимая страховые взносы как публичные платежи, Суд усмотрел в них частный интерес застрахованных лиц, что и позволило ему дать приведенное определение. Однако в данном контексте частный интерес мы вправе рассматривать как возмездный характер страхового взноса, влияющий на страховое обеспечение, чего никогда нет и не может быть в налогах. Именно возмездностью страховой взнос как публичный платеж отличается от другого публичного платежа — налога.

Важно учитывать, что ЕСПЧ в своих решениях четко различает **внешнюю** юридическую форму закрепления гражданских (в широком смысле) прав и обязанностей в законодательстве, т. е. *характер* этих прав и обязанностей, и их правовую *природу* (**внутреннюю сущность**). Например, норма о правах и обязанностях, обладающих гражданской природой, может иметь публично-правовой характер — она может быть закреплена в нормах публичного законодательства. Но для ЕСПЧ определяющим является не характер прав и обязанностей (их внешнее закрепление в нормах конкретного закона), а их природа (внутренняя сущность)¹.

Если теперь обратиться к решениям Конституционного Суда РФ, то мы увидим следующее. Уже в первом своем решении по данному вопросу, нашедшем отражение в постановлении от 24 февраля 1998 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов отмечается, что имеющееся законодательное определение «социальных страховых взносов» является ущербным с точки зрения отсутствия учета в нем социально-экономической (т. е. концептуальной по своей сути) природы регулируемых отношений.

В ходе рассмотрения дела налоговые органы утверждали, что *социальные страховые взносы фактически являются налогами*. При этом они ссылались на отсутствие в действующем законодательстве четкого разграничения налогов и социальных страховых взносов, т. е. апеллировали к тому обстоятельству, что характер страховых взносов — их внешнее юридическое закрепление в законодательстве — сходен с *характером* налогов (*форма проявления*). Со своей стороны представители социальных внебюджетных фондов отстаивали существование принципиальных различий между социальными страховыми взносами и налогами — различий в их правовой *природе* (*содержание*). Последняя точка зрения была во многом воспринята Судом. Постановление от 24 февраля 1998 г. № 7-П содержит правовые позиции, согласно которым *правовая природа социальных страховых взносов отлична от природы налогов*. Соглашаясь (подобно ЕСПЧ) с «внешне налоговым»

¹ См. пункт 89 решения ЕСПЧ по делу «Кениг против ФРГ» от 28 июня 1978 г.

характером социальных страховых взносов — с тем, что их определение, закрепленное в законодательстве, сходно с определением налогов, и что некоторые *характеристики* социальных страховых взносов и налогов совпадают, — Суд одновременно указывал, что кроме характеристик, закрепленных в законодательном определении этих взносов, они обладают еще и своей специальной (сущностной) социально-экономической *природой*, которая не получила адекватного раскрытия в существующем определении. То есть Суд фактически указывает на ущербность законодательного определения социальных страховых взносов (в частности, определения взносов на обязательное пенсионное страхование).

Суд де-факто утверждает, что хотя некоторые (именно некоторые, не все) содержательные признаки этих взносов в определении (а также в корреспондирующих ему законодательных нормах) и названы, это определение не может служить основанием для утверждения о значительной близости социальных страховых взносов и налогов. Иными словами: 1) основываясь исключительно на данном в законе определении этих взносов, нельзя отграничить их от налогов; 2) это определение является ущербным, так как не учитывает социально-экономическую природу данных взносов.

В подтверждение данного тезиса приведем выдержку из указанного постановления.

«Согласно статье 1 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» страховые взносы в ПФР — это обязательные платежи на государственное пенсионное страхование, которые их плательщики уплачивают в ПФР в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В приведенном *законодательном* определении страховых взносов *не раскрыта* социально-правовая *природа* этих платежей, хотя *некоторые* содержательные признаки их названы — установление законом, обязательность и целевой характер. Указанные признаки страховых взносов *не позволяют, однако, отграничить их от налогов, сборов, других платежей*, которые согласно статье 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» также представляют собой «обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами». Более того, *содержание и характер* норм о порядке регистрации плательщиков страховых

взносов, о порядке и сроках уплаты страховых взносов, о мерах ответственности плательщиков, об осуществлении ПФР контроля за своевременной и полной их уплатой плательщиками с участием органов Государственной налоговой службы Российской Федерации, о наделении этого Фонда при взыскании в бесспорном порядке недоимок по страховым взносам с работодателей-организаций правами, предоставленными налоговым органам, по взысканию не внесенных в срок налогов и налоговых платежей, *сближают* страховые взносы с налоговыми платежами».

Отсутствие определенности относительно социально-экономической природы отношений вряд ли случайно, поскольку таковая отсутствует и в целом в системе социального обеспечения Российской Федерации. Характерно, что Суд в анализе содержательных характеристик «социального страхового взноса» выделяет целый ряд особенностей, характеризующих его правовую природу, присущую социальному страхованию.

Эти особенности вытекают из сущности государственного социального страхования, в том числе пенсионного страхования, среди них то обстоятельство, что страховые взносы работодателей *«являются составной частью расходов по найму рабочей силы. При этом они являются материальной гарантией государственного пенсионного обеспечения для граждан, когда они, как правило, лишены возможности иметь заработок (доход) или утрачивают ее в силу возраста, состояния здоровья и в других случаях, которые рассматриваются в качестве страховых рисков и выступают основаниями государственного пенсионного обеспечения»*. Однако уплатой страховых взносов обеспечиваются не только частные интересы застрахованных, но и публичные интересы, связанные с реализацией принципа социальной солидарности поколений. Для граждан — плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ этот платеж с целью финансирования трудовых пенсий является прямым и обязательным вычетом из их заработка (дохода).

Помимо этого к отличительным чертам страхового взноса относится их целевая направленность, которая, однако, не предполагает прямой и полной возмездности¹. Отсутствие прямой возмездности ведет к уравниванию прав различных категорий плательщиков как получателей пенсий, а страховым взносам в Пенсионный фонд РФ, лишенным персонально-целевого назначения, согласно позиции Консти-

¹ Прямая и полная возмездность называется эквивалентностью.

туционного Суда РФ от 1998 г. придается обезличенно-безвозмездный характер¹.

Заметим, что данное постановление было издано до уже упоминавшейся реформы 2002 г., когда введение персонифицированного учета и порядка назначения пенсий существенным образом изменило картину.

Принципиально, что в рамках этой правовой позиции было четко зафиксировано отличие природы страховых взносов от налогов, определяющееся неразрывным единством между страховыми взносами и страховыми выплатами в рамках механизма социального страхования, т. е. системного характера отношений, вне которых рассмотрение понятия «социальный страховой взнос» бессмысленно.

При этом важно, что в отличие от налогов, которые обеспечивают публичный интерес государства, уплатой страхового взноса всегда *экономически защищается частный интерес* плательщика (страхователя) и (или) связанных с ним застрахованных — конкретной группы иных лиц, имеющих непосредственное отношение к страхователю в рамках содержательных долгосрочных и неустраимых отношений (например, работников страхователя). Лицо, на которое страховой взнос уплачивается, всегда получает встречное удовлетворение в форме «страховой защиты». Однако страховыми взносами обеспечиваются *не только частные, но и публичные (социальные) интересы* — интересы иных, *не связанных с плательщиком* лиц (всех пенсионеров), на что специально указывает Конституционный Суд РФ в приведенной выше правовой позиции.

Собственно, страховые взносы не имеют персонально-целевого назначения, конкретный страховой взнос с очевидностью не предназначен на выплату какому-то определенному лицу. Более того, он прямо и непосредственно в рамках существующей «социально-страховой» модели направляется на выплаты сегодняшним получателям. Именно вследствие этого уплатой страховых взносов могут экономически обеспечиваться кроме частных интересов страхователя и (или) его застрахованных также и публичные интересы.

Помимо прочего, в отношении лица, на страховую защиту которого уплачен страховой взнос, может не произойти страховой случай,

¹ Вот эта характеристика являлась спорной и не выдержала проверку временем. В силу своей возмездности страховой взнос не может быть обезличенно-безвозмездным. Да, взнос не может быть эквивалентным, но возмездность бывает не только прямой и полной, но и опосредованной, и косвенной. Позднее сам же Конституционный Суд раскроет возмездность страхового взноса через его соотносимость (соизмеримость) со страховой выплатой. Степень соотносимости (соизмеримости) определяет законодатель.

и тогда — в силу действующего в страховании принципа солидарности — обязательства в отношении него не возникнут, а средства текущих поступлений будут перенаправлены на исполнение обязательств перед другими лицами. Именно поэтому в рамках механизмов обязательного социального страхования, где страховой взнос пропорционален не столько страховому риску, сколько совокупности текущих обязательств системы по выплатам¹, что дополнительно увеличивает публичную (социальную) значимость взноса, сумма выплат застрахованному обычно не совпадает с суммой уплаченных на него страховых взносов.

То, что социальным страхованием защищаются не только частные, но и публичные (социальные) интересы, позволяет отграничить страховые взносы не только от налогов, но и от сборов — платежей, осуществляемых государству или иному публичному образованию за совершение ими каких-либо действий. Уплата сборов всегда осуществляется плательщиком исключительно в своих частных интересах², однако государство взимает их в обязательном порядке именно в публичных интересах. Кроме того, налоговые сборы не подчинены действию **принципа соотносимости** между размером уплачиваемых сумм и объемом получаемых вследствие их уплаты благ. В отношении же социальных страховых взносов этот принцип согласно правовой позиции Конституционного Суда должен обязательно действовать³.

Итак, можно констатировать, что отличие социальных страховых платежей от налогов и сборов заключается в следующем. Если налогами и сборами экономически обеспечиваются соответственно либо только публичные, либо только частные интересы, то социальными страховыми взносами обеспечиваются интересы, имеющие одновременно признаки и публичного, и частного интереса. Кроме того, в отличие от налогов и сборов в отношении социальных страховых взносов

¹ См. § 3 данной главы о специфике экономических моделей социального обеспечения и социального страхования.

² Об отграничении налоговых сборов от социальных страховых взносов см. подробнее: *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. С. 124—126.

³ «Принципы справедливости и равенства требуют не только соразмерности (нечрезмерности) тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации заработку (доходу) плательщика, что может обеспечиваться введением пропорциональных тарифов, но и соотносимости между тарифами и трудовыми пенсиями, в настоящее время практически одинаковыми для всех плательщиков страховых взносов» (абз. 3 п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П).

должен действовать принцип соотносимости между размером уплачиваемых сумм и объемом получаемых вследствие их уплаты благ.

Наконец, только страховые взносы образуют стоимость рабочей силы и, таким образом, формируют для работодателя трудовые издержки, которые он включает в себестоимость производимой продукции или оказываемых услуг. Налоги никогда не включаются в себестоимость.

Таким образом, если убрать все оспоримые основания и критерии выделения «социальных страховых взносов» из всей совокупности налогов и сборов и иных обязательных платежей страхового и нестрахового характера, то в результате мы будем иметь совокупность следующих признаков:

- непосредственно связаны с трудовыми отношениями и рассматриваются как часть расходов на оплату труда;
- имеют обязательный характер;
- совмещают в себе частный и публичный интересы, которые неразрешимо связаны в силу самой природы социально-трудовых отношений, из которых они проистекают.

Короткий период возврата к пониманию социально-страховых взносов как преимущественно страховых завершился в 2016 г. со вступлением в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ, согласно которому с 1 января 2017 г. вопросы исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование стали регулироваться новой гл. 34 части второй Налогового кодекса РФ. Однако сказать, что произошел возврат к концепции ЕСН — нельзя. На сей раз изменился только администратор взносов. Для того чтобы эти функции могла осуществлять Федеральная налоговая служба (ФНС России), страховые взносы инкорпорировали в НК РФ. При этом не произошло изменения их правовой природы — они остались возмездными публичными платежами. Поэтому даже включение взносов в НК РФ не способно отождествить их с налогами.

Глава 2. Социальное страхование как публично-правовая система

§ 1. Принципы обязательного социального страхования

Анализ принципов обязательного социального страхования как феномена общественных социально-экономических отношений невозможен без учета той роли, которую оно играет в системе социального обеспечения в целом с учетом истории становления таких принципов, а также культурных и социальных представлений общества о справедливости и солидарности. Проблема, однако, заключается в том, что отечественные специалисты в области права социального обеспечения, как правило, при изучении таких принципов ограничиваются сугубо эмпирическим анализом действующих в стране законодательных актов, не проявляя при этом должной рефлексии по поводу их эклектичности и внутренней противоречивости.

Применительно к российской системе социального страхования при изучении его принципов речь, как правило, идет о базовом для российского социального страхования Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования в Российской Федерации», который никак нельзя рассматривать в качестве образца законодательства в силу большого количества несовершенств, прямых ошибок, внутренних пробелов и коллизий. Давно уже назрела необходимость полного переизложения этого закона в новой редакции.

Статья 4 названного Закона определяет следующие принципы обязательного социального страхования:

1) устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;

2) всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

3) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств

по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

4) государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

5) паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;

6) обязательность уплаты страхователями страховых взносов;

7) ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

8) обеспечение надзора и общественного контроля;

9) автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Понятно, что такое довольно эклектичное перечисление слабо увязанных друг с другом условий функционирования самой системы, без четкого определения ее субъектности в системе социального обеспечения и в целом в области правового регулирования общественных отношений нельзя считать удовлетворительным с точки зрения характеристики генезиса социально-страховых отношений. Да и не все из перечисленного тянет на принципы социального страхования.

Перечисленные «принципы» не свидетельствуют ни о характере страховых взносов, ни о сущности социально-страховых выплат, ни об органичности и неразрывности связи системы социального страхования с трудовыми отношениями. Наконец, в таком виде законодательный акт не формирует представление об общественной солидарности, равенстве работника и работодателя в социально-страховых отношениях и т. д.

Бросается в глаза факт недостаточного понимания разработчиками этого Закона как сути соотношения социально-страховых взносов и выплат, так и природы взаимодействия входящего и исходящего денежного потока в системе социального страхования. Более подробно мы описали ее в § 5 и 7 гл. 1.

Почему в социальном страховании не может быть эквивалентности? Потому что такой принцип не соответствовал бы принципу социальной солидарности работников. В социальном страховании может быть только возмездность, т. е. соотносимость (соизмеримость) взносов и выплат.

Почему в социальном страховании не может быть всеобщности? Потому что социальное страхование охватывает только работников, а не всех граждан.

Почему нет принципа трипартизма (паритетного участия в управлении)? Потому что это не универсальный принцип. Есть национальные системы социального страхования, как, например, в России, где системой управляет государство со всеми вытекающими из этого факта управленческими решениями. Трипартизм — позитивный подход, однако для его реализации в стране должна признаваться не только государственная собственность на средства социального страхования, а собственность публичная и возможность создания публично-правовых юридических лиц.

В названном же Законе мы имеем дело с эрозией понятия «принцип» (от лат. *prīncipiū* — начало, первооснова). Оно само должно трактоваться именно как характеристика явления, его взаимосвязь с социально-экономической и правовой природой, а не просто как описание устанавливаемых законом условий его присутствия в жизни общества. Можно ли такой характеристикой феномена социального страхования считать «обеспечение надзора и общественного контроля», или, например, «обязательность уплаты страхователями страховых взносов» — вопрос далеко не риторический.

Другое дело, что такая смысловая эклектика в действующем российском законодательстве возникла не вследствие чьей-то юридической нерадивости, а именно из-за непонимания принципов социального страхования как на государственном уровне, так и на более высоком уровне общественных отношений. Она появилась благодаря попытке внедрить в социальное страхование элементы, его сути не соответствующие, и больше относящиеся к сфере социально-обеспечительной, а не социально-страховой. Попытка объединить их под единым зонтиком «принципов» и привела к размыванию последних.

Правильное понимание принципов социального страхования и их соответствующее выстраивание имеет не только научное и теоретическое значение. Скорее речь идет о необходимости такой работы именно с практической точки зрения. И здесь мы не можем не процитировать известного русского публициста и философа Н. Г. Чернышевского: «У кого не уяснены принципы во всей логической полноте и последовательности, у того не только в голове сумбур, но и в делах чепуха»¹.

Концептуальный подход науки права социального обеспечения к изучению принципов социального страхования заключается в ответе на вопрос о его назначении в жизни граждан и государства. Следует согласиться с Е. Е. Мачульской в ее формулировке понятия «принципы права» применительно к праву социального обеспечения: «*Принципы*

¹ Чернышевский Н. Г. Полн. собр. соч.: в 15 т. Т. 3. М., 1947.

права — это руководящие идеи, определяющие сущность и направление развития всего комплекса правовых норм как единого целого в рамках одной правовой системы либо в конкретной сфере общественных отношений»¹. Поэтому сформулированные в Федеральном законе № 165-ФЗ принципы социального страхования мы и не можем считать таковыми — они далеко не в полном объеме определяют сущность этого феномена (если вообще определяют) и не задают направление развития всего комплекса правовых норм в этой сфере.

Основным и важным идентифицирующим признаком правовых принципов Е. Е. Мачульская не без основания называет **«руководящую идею»**. Однако остается неразрешенным вопрос: на каком этапе формирования самих правовых норм она становится принципом, а не просто законодательным положением? Однозначного ответа на него не существует. Ведь сами руководящие идеи возникают вовсе не в момент создания или принятия законодательного акта, а гораздо раньше.

«Некоторые признают, что основополагающая идея может выступать в качестве правового принципа и до закрепления ее в норме права, играя роль ориентира в формировании права, поскольку «эволюция права идет от идеи к нормам», затем через реализацию норм — к общественной практике. И вот начиная с появления идеи, а идея очень часто формируется в виде правового принципа, принцип определяет направление развития права»². Следовательно, принципы права могут «начать жить» и до принятия норм права, сущность которых они определяют, справедливо указывают М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова. Но возникает еще одна проблема: а что происходит с правом, если не идея через реализацию его норм ведет к общественной практике, а, наоборот, идея формирует общественную практику, а уже потом воплощается в правовой норме? Становится она тогда правовым принципом или нет?

Поэтому, чтобы избежать подобной смысловой ловушки при изучении принципов социального страхования, нам придется ориентироваться не на нормы действующего в России законодательства, а на выявленную нами основополагающую идею социального страхования — защиту трудового дохода работника при наступлении нетрудоспособности. Это позволит нам не только сформулировать его принципы, но и рассмотреть в дальнейшем проблему соответствия им отдельных действующих законодательных положений.

¹ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: учебник для СПО. С. 79.

² Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: учебник. 3-е изд. М., 2004. С. 114.

Источником права в социальном страховании является **общественная (или иначе — социальная) солидарность**, выполняющая эту свою функцию через институт **общественного договора**. Она же является и основной «руководящей идеей» социально-страховых отношений. Как писал русско-французский мыслитель Г. Д. Гурвич, «государственное позитивное право в полной мере воплощает право естественное, которое служит не критике существующего порядка, а оправданию этого порядка...»¹. Развитие современного законодательства также идет как раз по пути позитивного закрепления естественных принципов. И в этом мы согласны с М. В. и А. М. Лушниковыми: «Законодатель может закреплять только такие права, для осуществления которых сформировались социально-экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений»².

С точки зрения социологии, общественная солидарность трактуется как непосредственная, неотъемлемая и неразрывная связь индивида с обществом (от лат. *solidus* — прочный). Французский философ, основатель французской социологической школы Э. Дюркгейм считал, что такая связь бывает механической (непосредственной) и органической (через посредничество других людей)³. Соответственно, и механическая солидарность функционирует между похожими друг на друга субъектами и основывается на коллективном сознании, а органическая солидарность существует между различающимися субъектами и базируется на разделении общественного труда и взаимообмене между индивидами и социальными группами. Поэтому, говоря об общественной солидарности и используя трактовку Дюркгейма, мы говорим именно о ее органическом типе, отсутствие которой в обществе можно считать патологией.

Необходимость института общественной солидарности французский философ выводил именно из проявляющегося в процессе экономического развития процесса обособления отдельных профессий и даже производственных функций работников, углубления специализации промышленного производства, которые в итоге ведут к максимальному разделению труда. «Нация может поддерживать свое существование только в том случае, если между государством и отдельными лицами внедря-

¹ Гурвич Г. Д. Философия и социология права. СПб., 2004. С. 297.

² Лушников М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 240.

³ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / пер. с франц. и послесл. А. Б. Гофмана. М., 1991.

ется целый ряд вторичных групп, достаточно близких к индивидам, чтобы вовлечь их в сферу своего действия, и, таким образом, втянуть их в общий поток социальной жизни», — писал он¹.

Говоря о принципе общественной солидарности применительно к социальному страхованию, мы должны осознавать, что характер их взаимоотношений является двояким по своей сути. С одной стороны, общественная солидарность выступает основой и основным инструментом регулирования социально-страховых отношений, а с другой — именно общественная солидарность является их первопричиной. Она порождает не только все остальные принципы социального страхования, но и само социальное страхование. То есть в этом случае уже социальное страхование становится неотъемлемым элементом общественной солидарности. Она и является той самой «руководящей идеей», в рамках которой формируются принципы социально-страховых правоотношений, которые должны найти отражение в отечественном законодательстве.

Характеризуя феномен общественной солидарности в социально-страховых отношениях, необходимо отдавать себе отчет в том, что, по своей сути, она имеет серьезное отличие от солидарности в других сферах общественной жизни. В данном случае общественная солидарность фокусируется на достигнутом социумом согласии о необходимости перераспределения факторных доходов между работодателем и работником по определенным правилам и в качестве компенсации работнику за использование его способности к труду в собственных интересах работодателя.

Процесс юридического оформления принципа общественной солидарности в национальных правовых системах европейских государств начался еще во второй половине XIX в. Одним из его проводников был ученый-правовед Л. Дюги. Позволим себе привести его умозаключение, которое, собственно, и можно считать той самой руководящей идеей: «... все индивиды, будучи социальными существами, обязаны подчиняться социальной норме, что всякий индивидуальный акт, нарушающий эту норму, с неизбежностью вызывает общественную реакцию, принимающую сообразно временам и странам различные формы, и что всякий индивидуальный акт, отвечающий этой норме, получает социальную санкцию, также видоизменяющуюся, смотря по времени и по стране. Эта социальная норма, какое бы имя и основание ей ни давали, не может не существовать, ибо без нее и само общество не су-

¹ Дюркгейм Э. Указ. соч. С. 32.

ществовало бы. Всякое общество есть дисциплина; и так как человек не может жить без общества, то он может жить, лишь подчиняясь дисциплине». Таким образом, кстати, Л. Дюги объясняет и социальную сущность права в целом. А далее, дискутируя с Л. Буржуа, А. Дарлю, Ро и другими французскими учеными-правоведами, говорил следующее: «Я также полагаю, что норма права, о которой я говорю, имеет основанием факт общественной солидарности, которую я понимаю не совсем так, как красноречивые ораторы, имена которых я только что назвал. Я не вижу именно, какое отношение к ней имеет идея *quasi*-контракта, которую часто выдвигают. Я не вижу, в чем понятие общественной солидарности объясняется этим выражением, точный смысл которого, употребляемый в технике римского права и Гражданского кодекса, извращается при таком применении»¹.

Как руководящая идея социального страхования, общественная солидарность сочетает в себе сразу несколько функций, которые, собранные в одно целое, представляют собой единую правовую систему и социально-экономический феномен, защищающий трудовой доход работника при временной или постоянной потере им трудоспособности. Она является главным признаком, определяющим органическое отличие социального страхования от страхования частного, в котором солидарность именно в общественном ее преломлении отсутствует (даже при возможном наличии признака равномерного распределения риска между застрахованными). Она идентифицирует социальное страхование именно в рамках публичного, а не частного (договорного) права и не позволяет имплементировать даже отдельные нормы последнего в социально-страховые отношения. Именно общественная солидарность обуславливает обязательный характер социального страхования и отрицает возможность наличия в нем неких «добровольных форм».

Общественная солидарность может быть только всеобъемлющей, распространяться на всех без исключения участников трудовых отношений. Она подразделяется на несколько составляющих и кроме солидарности поколений предполагает: солидарность низко- и высокооплачиваемых работников, солидарность работников различных отраслей и сфер народного хозяйства, солидарность работников, проживающих и осуществляющих трудовую деятельность в различных регионах страны.

¹ Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства: Лекции, прочитанные в 1908 г. в Высшей школе социальных наук в Париже / предисл. А. С. Алексеева; пер. с франц. А. С. Яценко. М., 1909. С. 27—29.

Можно говорить о солидарности работодателя и его наемных работников, но в таком измерении она проистекает из общественного договора, который фактически складывается между тремя основными общественными партнерами — государством, работодателями и работниками. При этом необходимо учитывать, что в трудовом правоотношении работодатель является сильной стороной, а работник — слабой стороной, которой требуется защита со стороны государства.

В Конституции РФ солидарность в общем виде изначально была закреплена в преамбуле посредством формулы: **«соединенные общей судьбой на своей земле»**, а позже через принятие Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» уже напрямую зафиксирована как конституционный принцип «социальной солидарности» (ст. 75¹), а также применительно к пенсионной системе как один из ее базовых принципов — «солидарность поколений» (ч. 6 ст. 75).

По нашему убеждению, к системообразующим признакам обязательного социального страхования необходимо отнести:

- обязательность такого страхования;
- трудовой характер, т. е. распространение социального страхования на всех лиц, работающих по трудовому найму (что касается других категорий работников, то вопрос об обязательности их социального страхования должен решаться с учетом специфики организации их труда и возможности обеспечения справедливой и равноправной солидарности с наемными работниками);
- ответственность работодателя за организацию и осуществление такого страхования (работодатель — это страхователь для своих работников);
- социальная солидарность работников (разных поколений, разных уровней оплаты труда, разных видов экономической деятельности (отраслей и сфер народного хозяйства), разных регионов страны);
- государственный контроль за системой страхования и гарантирование исполнения ее обязательств перед застрахованными лицами;
- возмездность социального страхования;
- компенсаторный характер выплат по обязательному социальному страхованию (цель социального страхования не в борьбе с бедностью, а в сохранении уровня дохода при наступлении нетрудоспособности);
- целевой характер средств обязательного социального страхования; автономность социально-страховых фондов от федерального,

региональных и муниципальных бюджетов; сбалансированность доходов и расходов системы (соответствие тарифа страховых взносов коэффициенту замещения страховой выплатой утраченного заработка).

Отечественная юридическая наука уделяет мало внимания такому аспекту социальной политики государства, как ее производный характер от сути и структуры общественного договора, который, пусть и не в формализованном виде, как раз и регулирует отношения между основными общественными субъектами, в число которых входит и государство в лице соответствующих его органов, институтов и должностных лиц.

Л. Дюги, считающийся одним из основателей правовой доктрины солидаризма, считал, что правоотношения между и индивидами, и коллективами совершенно не обязательно должны строиться только в рамках бесконечных конфликтов интересов или борьбы за свое существование, а под воздействием правовых норм могут быть органичными, так как между ними существует «особенно тесная взаимная зависимость»¹. Социальные нормы, в свою очередь, по мнению Л. Дюги, отражают суть исторических явлений и, возникая вместе с первыми зачатками общественных отношений, они развиваются по мере того, как усложняется и видоизменяется общественная жизнь. Его философский взгляд на саму сущность права как на некое ограничение государственной силы, а на само государство — как на некую силу, существующую ради служения праву, и предопределил в свое время суть государственного участия в социальном страховании².

На это же обращал внимание в своих работах и немецкий экономист В. Шрайбер³. По его мнению, в системе социального страхования от государства «не требуется ничего, кроме нормативных и организационных услуг». Другими словами, государство должно обеспечивать реализацию прав и исполнение обязанностей субъектов социального страхования; в случае если обязанности не исполняются или исполняются не надлежащим образом, силой государственного принужде-

¹ Дюги Л. Указ. соч. С. 30.

² Согласно учению Дюги право возникло раньше, чем появились первые в мире государства и зародилось с возникновением первых признаков общественных отношений. Тогда и зародились первые правила, их определяющие. «Существование нормы права, возвышающейся над правителями и управляемыми и обязательной для них, является необходимым постулатом», — считал он (Дюги Л. Указ. соч. С. 30).

³ «Перегружать государство — всегда означает искусственно раздувать его и превращаться в его рабов» (Schreiber W. Op. cit. S. 16).

ния обеспечивать их исполнение, а при необходимости нести субсидиарную ответственность перед застрахованными лицами (например, в случаях, когда работодатель нарушил свои обязанности по уплате за работников страховых взносов, а компетентные государственные органы не сумели это предотвратить¹).

Социальное страхование не может существовать иначе как в обязательной форме, поскольку только обязательность участия в социальном страховании позволяет реализовать его солидарную сущность во всех ее ипостасях. Без обязательности не может быть социальной солидарности и, соответственно, самого социального страхования. Если страхование является добровольным, это значит, что оно не является социальным, т. е. публичным.

Обязательный характер заключается не только в том, что застрахованными лицами в системе социального страхования должны выступать все без исключения наемные работники, а в качестве страхователей — все без исключения работодатели. Он также означает, что обязанность работодателя уплачивать страховые взносы за наемного работника вытекает из сущности их трудовых отношений, которая подробно описана нами в § 5 гл. 1. Поэтому здесь есть смысл напомнить только суть: используя рабочую силу в собственных интересах и в качестве источника получения прибыли, работодатель обязан оплачивать не только текущие потребности работника, но и восстановление его трудоспособности, а также компенсировать ее полную утрату.

В соответствии с указанными принципами социального страхования следует анализировать и участие в деятельности этого публичного общественного института и государства. Эту проблему мы рассмотрим в следующем параграфе.

§ 2. Роль государства в организации и регулировании системы обязательного социального страхования

В отечественной правовой, социологической, философской и политологической литературе часто можно встретить характеристику таких правоотношений в социальном страховании, как патерналистские². При этом многие исследователи считают, что **патернализм** является советским наследием, когда основная масса ресурсов, необ-

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П.

² См.: *Сидорина Т. Ю.* Социальная теория — коридор развития социальной политики // *Общественные науки и современность.* 2006. № 4. С. 54—57; *Якобсон Л. И.* Социальная политика: коридоры возможностей // Там же. 2006. № 2. С. 54; *Григорьева И.* Со-

ходимых для социального обеспечения граждан, аккумулировалась в руках государства, которое распределяло их в соответствии с собственными представлениями о справедливости, не всегда согласующимися с аналогичными представлениями в обществе. В качестве негативного эффекта такого регулирования социального страхования они указывают на социальную пассивность, рост иждивенческих настроений, перекладывание на государство всех социальных проблем. Более того, они считают, что патернализм в области социального обеспечения в России является исторически предопределенным, соответствует «азиатскому способу производства и особенностям российского менталитета»¹.

Достаточно влиятельной при этом остается тенденция расценивать патернализм как «тормоз развития российского общества, своего рода «социально-политический атавизм»². Модели патерналистского государства как «устаревшей» противопоставляется более «прогрессивная и демократическая» модель **сервисного государства**. Дескать, это свидетельствует о том, что российское общество на современном этапе выступает как общество традиционного типа, характерной особенностью которого являются персонификация интересов общности в государстве, деятельность которого приобретает легитимно всепроникающий характер, а также максимальное сращивание отношений «власть — собственность».

Прежде чем выдвигать подобные «обвинения» как в отношении всего общества, так и самой системы социального обеспечения, необходимо иметь в виду, что сами по себе обе концепции — и патерна-

циальная политика в России: поиски вариантов и направлений трансформации // Социальная политика в современной России: реформы и повседневность. М., 2008.

¹ Волčkova Л. Т., Минина В. Н. Становление и развитие системы социальной защиты населения в России в 1991 — 2002 г. // Развитие государства благосостояния в странах Северной Европы и России: сравнительная перспектива. СПб., 2004. С. 66—67.

² См., например: Бондарев С. В. Государственный патернализм и местная власть в современной России: социально-философская трактовка интересов личности и общества // Философия права. 2011. № 1. С. 52—55; Вовк В. Н. Патернализм в российском правовом менталитете // Юристъ-Правоведъ. 2008. № 6. С. 124—126; Лубский Р. А. Государственность и патернализм в России // Философия права. 2012. № 6. С. 19—21; Хачатрян Р. А. Патернализм в политической культуре России // Законность и правопорядок в современном обществе: сб. матер. XVI Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2013. С. 52—54; Цуканов С. С. Патернализм российского государства (IX—XIX вв.): историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Он же. К вопросу о сущности и содержании понятия «патернализм государства» на современном историческом этапе // Право. Адвокатура. Нотариат: сб. матер. межвузовских науч. чтений (11 апреля 2011 г.). Вып. 8. С. 86—93; и др.

листского государства, и сервисного государства — не несут аксиологического заряда и моральной полярности. Они не являются изначально положительными или изначально негативными моделями. Что касается социального страхования, то в первую очередь следует учитывать его публично-правовой характер, который не имеет никакого отношения ни к иждивенчеству со стороны отдельных представителей общества, ни к «особенностям менталитета».

Кроме того, рассматривая социальное страхование в качестве феномена общественных отношений, мы не можем обойти вниманием и существующую в современной отечественной юридической науке проблему конвергенции частного и публичного права. Будучи направленной на решение задачи защиты заработной платы работника в случае его нетрудоспособности, социальное страхование так или иначе вторгается в его договорные отношения с работодателем, которые регулируются трудовым законодательством. В силу этого при исследовании правовой природы социального страхования вопрос его публично-правового характера является далеко не праздным.

Обозначенная проблема, выразившаяся также в появлении концепции якобы патерналистского характера социального страхования, для отечественной науки права социального обеспечения обострилась в начале 1990-х гг. в период перехода отечественной экономики к рыночным методам хозяйствования и их имплементации в общественные отношения, т. е. практически одновременно с процессом возникновения в нашей стране системы социального страхования, имеющей существенные отличия от советского социального обеспечения, на которое любят ссылаться сторонники обвинений в патернализме¹. Критике подвергались практически все отрасли публичного права, в том числе право социального обеспечения. Речь шла и о необходимости пересмотра роли государственных институтов, и о снижении степени регулирования ими социально-экономических отношений. В результате социальное страхование стало фактически заложником поставленной государством задачи оптимизации соотношения и взаимодействия публично-правового и частноправового регулирования.

Избранный метод, выглядевший как простой перенос некоторых норм публичного права в гражданские правоотношения, больше соответствовал англосаксонской правовой традиции. В соответствии с ней

¹ Подробно советский опыт социальной политики рассмотрен в гл. 3 настоящего пособия.

в область публичного права пытались перевести максимально возможное число актов, касавшихся социального страхования. Это отразилось не только в появлении частных страхователей в таких сферах, как медицинское и пенсионное обеспечение. Не менее разрушительным для него стал отказ от обязательного страхования безработицы и переход к таким формам социальной защиты в этой сфере, которые исключали ответственность работодателя за уровень занятости в экономике и циклический характер последней.

Ситуация для системы социального страхования еще больше осложнилась после принятия в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1661-2. Она ориентировала законодателя на поощрение частно-государственного партнерства, расширение участия предпринимательского сообщества в подготовке решений государственной власти по регулированию экономики, выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии государственных нормативных решений. Попадание в эту сферу социально-страховых отношений и стало источником той законодательной эклектики, о которой более подробно пойдет речь в гл. 3. Оно же помешало отечественной науке права социального обеспечения выработать единые принципы социального страхования, соответствующие отечественной правовой, культурной и социальной традиции.

Вот как в конце XIX в. характеризовал понятие публичного права известный французский историк права и правовед М. Ориу: «Публичное право постепенно отделилось от частного права: если оно отделилось от него, то, несомненно, потому, что отличается от него, и так как процесс отделения происходит уже в течение веков и выявляется все более и более, то надо думать, что он основывается не только на различиях в деталях или оттенках, но в радикальных различиях, в частности, — в различии точек зрения»¹. В этой же работе он дал следующую трактовку понятию «публичное право»: «Публичное право есть право, организующее публичный порядок вещей в целях персонификации политического института»². Современное понимание публичного права в России лучше всех выразил известный российский правовед-исследователь Ю. А. Тихомиров. По его мнению, публичное право есть функционально-структурная подсистема права, выражающая публич-

¹ Ориу М. Основы публичного права. М, 2014. С. 20.

² Там же. С. 45.

ные интересы и регулирующая преимущественно базовые, властные, управленческие, экономические, социальные и межгосударственные отношения¹.

Таким образом, к публичной системе права следует отнести все без исключения виды социального страхования, направленные на страховую защиту заработной платы работника в случае потери им трудоспособности. И не только потому, что необходимую для такой защиты степень общественной солидарности можно обеспечить лишь при наличии соответствующей юридической силы в лице государства. Общественная солидарность в социальном страховании, напомним, включает не только солидарность поколений, но и солидарность между отраслями экономики, между богатыми и бедными.

Но и это не все. Будучи производной трудовых общественных отношений, социальное страхование невозможно без солидарности между работником и его работодателем. Отличие заключается в том, что если в трудовых правоотношениях работник, даже при наличии самых жестких трудовых норм, все равно остается их слабой стороной и зависит от работодателя, то в социальном страховании такая слабость должна быть полностью исключена. Такие отношения должны быть только равными по силе их участников, иначе ни о какой солидарности между ними не может быть и речи. И обеспечить это равенство можно только при непосредственном участии в них государства.

Помимо этого, необходимость государственного регулирования сферы социального страхования связана с задачей регуляторного и практического обеспечения их обязательного характера для всех без исключения участников трудовых отношений. Только такая обязательность способна обеспечить равномерное распределение риска наступления нетрудоспособности между всеми работодателями и обеспечить соответствующее возмещение утрачиваемого в результате ее наступления заработка. Поэтому участие государства в социальном страховании — это составная часть общественного договора, без которого оно в современной трактовке не существует².

Эффективный общественный договор требует справедливого баланса между правами и обязанностями, эффективного применения

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: учебник. М., 2008; *Он же*. Государство. М., 2013.

² См.: Воронин Ю. В., Столяров А. В. К вопросу о выработке нового общественного договора // Междунар. науч.-практ. конф. «Типичная и нетипичная занятость: перспективы исследований и регулирования» (Пятые Гусовские чтения). М., 2020.

закона и соответствующих ему правоприменительных практик, а также эффективных механизмов подотчетности. Если граждане не могут доверять государству, если законы не соблюдаются справедливым и эффективным образом, если правовые и институциональные основы функционирования воспринимаются как неэффективные, если налоговая система не воспринимается как справедливый и эффективный механизм для финансирования общественных потребностей, соблюдение формальных условий общественного договора, отраженных в нормах права, будет оставаться низким. Роль общественного договора и его значение для системы социального страхования еще больше возрастает в современных условиях трансформации трудовых отношений в мировой экономике в целом и в российской в частности.

Масштабное дерегулирование рынков капиталов, товаров и труда, начавшееся с 1990-х гг., способствовало ускорению процессов поляризации общества по доходам¹. При этом там, где финансовые рынки доминируют над «реальной экономикой» (т. е. практически повсеместно), выгоды от экономической деятельности все больше концентрируются в руках узких групп, а не распределяются более широко вопреки усердно рекламируемой концепции «просачивания»². Это, в свою очередь, влечет рост нестабильности «развивающихся» экономик, все больше зависящих от конъюнктуры на рынках ведущих потребителей сырья и товаров. Следствием кризисов экономических становятся масштабные социальные кризисы.

Другим фактором является технологическое развитие мировой экономики, которое также сказывается на структуре трудовых отношений. Часть исследователей утверждают, что глубокие технологические изменения, такие как роботизация и цифровизация — некоторые исследователи и политики с легкой руки К. Шваба называют их «четвертой промышленной революцией», — могут оказать масштабное преобразующее влияние на сферу труда. Существуют даже апокалиптические сценарии (которые, впрочем, существуют во все вре-

¹ См.: Cyclical Upswing, Structural Change // World Economic Outlook. April 2018 // IMF. 2018. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlookapril-2018> (дата обращения: 23.04.2019).

² См.: Справедливая глобализация: создание возможностей для всех // Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации. 2004. URL: <https://www.ilo.org/public/russian/standards/reln/ilc/ilc92/pdf/rep-wc.pdf> (дата обращения: 23.04.2019); Quiggin J. Five Zombie Economic Ideas That Refuse to Die // Foreign Policy. October 15, 2010. URL: <https://foreignpolicy.com/2010/10/15/five-zombie-economic-ideas-that-refuse-to-die> (дата обращения: 23.04.2019).

мена), предрекающие «гонку против машины»¹ и даже судьбу лошади для человека в условиях «безработного будущего»². Другие указывают на адаптивные способности общества реагировать на эти изменения и возможности, возникающие в части большего распространения творческого труда. Однако такая обеспокоенность представляется несколько преувеличенной.

Дело в том, что за прошедший с 2000 г. период драматичного проникновения роботов в промышленность не произошло. Большинство развитых и развивающихся стран демонстрируют амбивалентность процесса роботизации, в том числе и его влияния на рынок труда. Так, внедрение роботов на некоторых предприятиях текстильной промышленности не привело к сопоставимому высвобождению рабочих рук. Значительная часть из высвобожденных работников была повторно трудоустроена на тех же предприятиях в связи с расширением. В США с их крайне высокой стоимостью труда темпы роботизации остаются ниже темпов создания новых рабочих мест.

Помимо сказанного выше, существует методологическая «развилка» в части выбора модели роботизации. Имеются два ее базовых варианта: китайский и европейский. Перечисленные выше страны-лидеры (особенно европейские) ориентированы на роботизацию сложных технологических процессов (что, по всей видимости, характерно для автомобилестроительной промышленности), т. е. на «умных роботов», в то время как Китай — на автоматизацию простых операций (что больше соответствует потребностям микроэлектроники, где велик процент «человеческой ошибки»).

Очевидно, что следствием реализации каждой из этих моделей станут различные по своему характеру структурные сдвиги на рынке труда. Кроме того, необходимо учитывать, что роботизация автоматически не заменяет человека в существующих процессах. Ее применение наиболее эффективно там, где изначально все процессы проектируются с учетом возможностей роботов. А это предполагает, что «замещение» человека будет происходить постепенно, по мере выбытия существующих основных фондов (а это не одно десятилетие, особенно если рассматривать такие отрасли, как автомобилестроение и электроника, где большинство фондов вполне современные).

¹ См.: *Brynjolfsson E., McAfee A.* Will Humans Go the Way of Horses? // *Foreign Affairs*. July — August 2015. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-06-16/will-humans-go-way-horses> (дата обращения: 22.04.2019).

² См.: *Ford M.* Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future. Basic Book. N. Y., 2015.

Очевидно, что реалистичная оценка государством социальных последствий автоматизации и роботизации и конструирование на базе этой оценки адекватной системы социального страхования потребуют комплексного учета как модели самой автоматизации, так и прогноза развития отдельных отраслей, в которых роботизация будет применяться, а также последовательности и масштабов выбытия имеющихся фондов. Неконтролируемые же процессы автоматизации неизбежно приведут к острым социальным конфликтам, в результате которых могут происходить в том числе процессы разрушения промышленной базы, являвшейся платформой для внедрения новых технологий. Здесь необходимо также остановиться на широко используемом в последнее время конструкте «цифровая экономика».

С нашей точки зрения, он является скорее метафорой, отсылающей к совокупности разнородных технологий, основанных на обработке и передаче информации в цифровом масштабе¹. Однако нельзя не отметить, что внедрение «цифровых технологий» обеспечивает улучшение и упрощение информационного обмена во всех сферах деятельности, что, в свою очередь, экономит время на проведение процедур согласования, обмена информацией и принятия решений, снижая попутно риски ошибки в силу обеспечения доступа к большему, чем в иных условиях, объему информации. Так, услуги мобильной связи позволяют сельхозпроизводителям в отдаленных районах эффективнее договариваться по вопросам сбыта продукции. Дистанционная работа обеспечивает экономию ресурсов и в конечном счете времени как невосполнимого базового ресурса, а также позволяет вовлекать в производственные процессы лиц, которым раньше трудоустройство было недоступно в силу различных обстоятельств (например, лицам с ограниченной подвижностью, родителям с маленькими детьми или лицам, обеспечивающим уход за членами семьи). Тем не менее само по себе снижение коммуникационных и транзакционных издержек не только не ведет неизбежно к высвобождению труда, но и, наоборот, создает возможности для расширения сферы его применения.

Зато новые формы занятости, возникшие на технологическом базисе цифровых технологий, неизбежно вступают в конфликт с tradi-

¹ Заметим, что сколько-нибудь приемлемого и общепринятого определения «цифровой экономики» как категории на сегодняшний день не выработано, что не позволяет строго подходить к анализу влияния этого феномена на социальные и экономические процессы. В связи с этим мы будем рассматривать «цифровую экономику» как совокупность технологий, обеспечивающих хранение, обработку и обмен информации, на базе которых осуществляется снижение транзакционных издержек во всех сферах деятельности, включая управление и социальное взаимодействие.

ционно понимаемыми правами и обязанностями субъектов трудовых отношений, в том числе и связанными с социально-страховыми отношениями. В то время как существующая система построена на тезисе, что работодатели несут ответственность за благосостояние привлеченной рабочей силы, а работник выполняет производственные функции лично и под контролем нанимателя, в экономике «по требованию» и работодатель, и работник такую ответственность принимают весьма неохотно и далеко не всегда. Более того, сама функция работодателя может расщепляться на «покупателя» труда (т. е. того, кто запрашивает услуги) и «организатора» (платформу)¹. Примеры такого расщепления функций демонстрируют системы, подобные Uber или Яндекс.

В настоящее время многие страны пытаются определить статус таких работников и обеспечить их соответствующую защиту. Хотя эти новые формы занятости в настоящее время затрагивают меньшинство, многие наблюдатели ожидают, что в ближайшем будущем численность охваченных ими людей будет расти в геометрической прогрессии.

Еще одним вызовом является распространение неформальной занятости, которая во многих регионах мира является источником высокого неравенства и бедности, низкого уровня гарантированного дохода и оторванности от системы социального страхования. Неформальная экономика процветает в условиях низкого уровня экономического и технологического развития, связанного с дефицитом спроса на массовый квалифицированный и достойно оплачиваемый труд. Существующие институты трудовых отношений сталкиваются с трудностями в решении этих проблем и пока не справляются с задачей поиска новых способов агрегирования интересов работников². Рост неформальной занятости является значимым индикатором неблагополучия в системе.

Третьим аспектом структурных изменений на рынке труда стало ослабление его («труда» как консолидированного социального субъекта) организационной структуры. Рост безработицы и неполной занятости на фоне обеспеченного технологическими новациями и доступностью потребительского кредита, рост материальной обеспеченности

¹ См.: *De. Stefano V.* The Rise of the «Just-in-Time Workforce»: On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in The «Gig-Economy» // International Labor Office. Geneva, 2016. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf (дата обращения: 22.04.2019).

² См.: *Sen R., Lee Ch.* Workers and Social Movements of the Developing World: Time to Rethink the Scope of Industrial Relations? // International Labor Review. April 7, 2015.

способствовал изменению характера трудовых отношений и ослаблению институтов защиты труда, прежде всего профсоюзов. При этом сами профсоюзы также не продемонстрировали должной гибкости в адаптации к быстроменяющимся условиям.

Ослабление позиции профсоюзов привело к утрате ими влияния на процесс проведения коллективных переговоров и в сфере организации коллективных действий. Некоторые исследователи даже высказывали опасения, что данный процесс будет только ускоряться по мере развития «нестандартных» форм занятости¹. В этой ситуации увеличивается значение государственных механизмов обеспечения социального партнерства. Например, в ряде стран на политическом уровне уже были приняты меры по активизации коллективных переговоров, что позволило частично охватить их условиями не только малые и средние компании, но даже часть мигрантов².

В современных условиях роль государства в регулировании социального страхования должна заключаться не только в установлении норм и правил социально-страховых отношений и его субсидировании из государственного бюджета. Она расширяется необходимостью принятия профилактических решений в сфере труда. Речь, в первую очередь, идет о необходимости борьбы с избыточным неравенством в доходах, которое препятствует устойчивому экономическому росту и подрывает потенциал развития³. Нарастание этого неравенства при одновременном снижении бюджетных возможностей государства увеличивает потребность в расширении перераспределительных механизмов социального страхования. В большом количестве развивающихся стран (в том числе в Польше и КНР) этот процесс происходит через снижение возраста выхода на пенсию, расширение не связанных с социальным страхованием сфер социальной защиты, направленных на борьбу с бедностью.

Вместе с тем следует констатировать, что пока эти меры носят лишь фрагментарный характер и наука права социального обеспечения до сих пор не выработала эффективные механизмы адаптации перерас-

¹ См.: *Degryse Ch.* Digitalisation of the Economy and Its Impact on Labour Markets // Working Papers. European Trade Union Institute. 2016. URL: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets> (дата обращения: 22.04.2019).

² См.: *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs.* ILO. Geneva, 2015.

³ См., например: *Ostry J., Berg A., Tsangarides Ch.* Redistribution, Inequality, and Growth // IMF. Feb. Washington, 2014.

пределительного контура экономики (а значит, и правового регулирования этих вопросов) к быстрому и постоянному изменению технологических и социальных условий. Поэтому сегодня необходимо приложить дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы механизмы общественной солидарности могли и впредь выступать в качестве основы социального обеспечения, базируясь на принципах перераспределения рисков между поколениями, работниками и работодателями, богатыми и бедными и т. д. с учетом как способности участников системы оплачивать свое участие, так и потребности в получении выплат.

На первый план также выходит способность страны обеспечить адекватную занятость и социальную защиту работникам с различными формами занятости. Только в этом случае общество сможет в полной мере использовать экономические возможности, предоставляемые новыми технологиями и автоматизацией. Обеспечение социальной защиты работников, вовлеченных как в новые, так и в ранее существовавшие формы занятости, характеризующиеся высокой уязвимостью, волатильностью и подверженностью различным рискам, приобретает сегодня решающее значение. В практическом плане это потребует подготовки и реализации институциональных решений, направленных на усиление представительства различных групп работников и работодателей, сегодня исключенных из процессов выработки решений.

Осуществлять это вовлечение необходимо за счет инициирования процессов создания широких коалиций представителей таких групп, как самозанятые, мигранты (внутренние и внешние), занятые в неформальном секторе, различные кооперативы, группы пользователей, ассоциации трейдеров и иные организации гражданского общества, основанные на членстве. Необходима определенная «реновация» профсоюзного движения, в том числе на основе национально-территориальных организаций (землячеств); со стороны работодателей — решение задачи эффективного представления интересов малых и средних предприятий. Эффективность социального диалога в существенной мере зависит от достижения такого представительства.

Одним из основных инструментов адаптации к изменяющимся условиям в трудовой сфере могут стать детальная разработка и последующая имплементация принципа построения матрицы рисков жизненного цикла, которая бы охватывала и описывала весь перечень социальных и индивидуальных рисков, сопутствующих человеку на всех этапах его жизни и деятельности. Анализ характера и природы каж-

дого риска позволит определить организационные формы защиты и источники их финансирования (покрытия), а матричная структура обеспечит достаточную гибкость системы в условиях постоянных изменений при сохранении концептуального и методологического единства подходов к решению возникающих задач.

§ 3. Классификация обязательного социального страхования на типы, виды и формы

Исследование общественного феномена, коим является обязательное социальное страхование, предполагает его классификацию по типам, видам и организационно-правовым формам. Все это подробно рассматривается в настоящем издании, поэтому здесь только обозначим соответствующие классификации.

Отталкиваясь от **объектов** страхования, можно выделить три его **типа**:

- 1) социальное страхование на случай утраты (потери) заработка;
- 2) социальное страхование на случай социальных расходов;
- 3) социальное страхование ответственности работодателя в связи с несчастным случаем на производстве (трудовым увечьем и профессиональным заболеванием).

Внутри этих трех типов социальное страхование разделяется по **видам**.

Социальное страхование на случай утраты (потери) заработка включает:

- 1) пенсионное страхование (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца);
- 2) страхование по временной нетрудоспособности (болезни);
- 3) страхование материнства (по беременности и родам, по уходу за ребенком).

В мировой практике в рамках этого типа социального страхования существует еще один его вид (4) — страхование на случай безработицы, — который в Российской Федерации отсутствует.

Социальное страхование на случай социальных расходов включает:

- 1) медицинское страхование;
- 2) страхование на случай рождения ребенка;
- 3) страхование на случай смерти (погребения).

В мировой практике в рамках этого типа социального страхования встречается еще один вид (4), отсутствующий в России, хотя дискус-

сия о необходимости его введения имела место — страхование постоянного постороннего ухода.

Социальное страхование ответственности работодателя в связи с несчастным случаем на производстве по объектам страхования можно разделить на страхование на случай трудового увечья и на случай профессионального заболевания, обладающих своей спецификой.

Отталкиваясь от **субъектов** социального страхования, можно выделить три вида страхования:

1) страхование работника;

2) страхование нетрудоспособного члена семьи работника, находящегося на его иждивении (пенсионное страхование по случаю потери кормильца — в данном виде страхования страхуется работник, но вот выгодоприобретателем от страхования является не он, а указанный член его семьи);

3) страхование работодателя (его материальной ответственности) — это социальное страхование от несчастного случая на производстве.

При классификации социального страхования по **формам** напрашивается его деление на обязательное и добровольное, однако такого деления не может быть в принципе, поскольку социальное страхование (как тип страхования) может существовать только в обязательной форме, а иначе мы будем иметь дело с разновидностями частного страхования. Публичное страхование только обязательное — именно обязательность обеспечивает его публичность.

Оппоненты такого подхода в России могут сослаться на ч. 3 ст. 39 Конституции РФ, в которой упоминается «добровольное социальное страхование». О чем же тогда там идет речь? В связи с этим интересным и показательным представляется то обстоятельство, что обязательное социальное страхование было закреплено в нашем Основном законе (ч. 7 ст. 75) не при его принятии, а только в 2020 г. через поправку к Конституции¹. То есть добровольное социальное страхование появилось в Конституции РФ раньше, чем обязательное социальное страхование. Как подобное возможно?

На наш взгляд, в эти две конституционно-правовые конструкции вложен разный смысл. Обязательное социальное страхование — это публичное страхование, в силу чего оно и носит обязательную форму, предусматривающую общественное перераспреде-

¹ См. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

ление средств. А вот «добровольное социальное страхование» имеет две смысловые версии — либо это упоминание о том, что государство поощряет развитие социальных видов (пенсионное, медицинское) частного страхования жизни и здоровья¹, либо не совсем точная формулировка правового института добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию, о котором мы поговорим ниже.

Речь также может идти об основном и дополнительном обязательном социальном страховании. Под основным понимается публичное страхование для всех работников независимо от их отраслевой принадлежности, а под дополнительным — публичное страхование для отдельных категорий работников, которое осуществляется сверх основного.

В Российской Федерации к *дополнительному социальному страхованию* могут быть отнесены:

1) ежемесячная доплата к страховой пенсии, устанавливаемая членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации за счет взносов, уплачиваемых в Социальный фонд России организациями, использующими труд этих работников (Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»);

2) ежемесячная доплата к страховой пенсии, устанавливаемая лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт, за счет взносов, уплачиваемых в Социальный фонд России организациями угольной промышленности (Федеральный закон от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»).

Отталкиваясь от **страховщика**, с учетом мирового опыта обязательное социальное страхование как самостоятельный тип страхования может осуществляться в двух **организационно-правовых формах**:

¹ Именно в таком смысловом контексте они упоминаются в ст. 970 ГК РФ о применении общих правил страхования к специальным видам страхования. Медицинское страхование, как известно, может быть как социальным (публичным), так и частным, оставаясь социальным по своей видовой принадлежности. То же самое и с пенсионным страхованием (страхованием пенсий): оно отличается только объектами страхования — в публичном пенсионном страховании страхуется утрата заработка, а в частном пенсионном страховании — дожитие до пенсионного возраста. Отсюда и сходство в названии страхования.

1) публичной (общественной) — наиболее типичным примером тому является Германия, где обязательное социальное страхование реализовано в форме публичной корпорации;

2) государственной — как в России, где обязательное социальное страхование осуществляется непосредственно государством в лице специального вида некоммерческой организации, наделенного государственными функциями — государственного внебюджетного фонда¹.

Встречаются практики, когда обязательное социальное страхование осуществляется коммерческими организациями. Такая практика имела место, например, в России, когда негосударственные пенсионные фонды, будучи коммерческими организациями, выступали в накопительной части обязательного пенсионного страхования в качестве страховщиков, что противоречило самой сущности обязательного социального страхования, в котором не может быть субъектов, извлекающих из этого страхования прибыль. Следовательно, такие практики необходимо рассматривать как отклонения от принципов обязательного социального страхования.

Само понятие публичной корпорации зародилось в Англии в эпоху меркантилизма и было связано с потребностью обеспечения взаимодействия частного и публичного секторов в области реализации отдельных общественно значимых функций².

Поскольку публичная корпорация (*public corporation*) или публичное агентство (*public authority*) создавались именно для обеспечения *взаимодействия частного и общественного интереса*, она как таковая не могла быть гибридной (публично-частной) формой указанного взаимодействия уже по определению³.

Сегодня под «публичной корпорацией» в Великобритании понимают разновидность «публичного агентства» в широком смысле (*public authority in a wider sense*). Публичное агентство учреждается

¹ При этом часто возникающая путаница вокруг названия «фонд» (понимаемого одновременно и как совокупность средств, и как конкретная организационно-правовая форма некоммерческой организации) не имеет никакого отношения к действительной природе данного института, фактически выступающего как государственное агентство по управлению обязательным социальным страхованием — как исключительной целью деятельности или наряду с другими функциями.

² В том числе и применения насилия (исключительно вовне) в интересах публичной власти, как демонстрирует опыт Ост-Индской и иных аналогичных чартерных компаний.

³ См.: Ходырев А. А. Правовой статус британских публичных корпораций в эпоху «непрозрачного административного государства» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 526.

центральный, региональным или местным органом государственной власти для реализации определенной публичной потребности. Отличие публичного агентства в широком смысле от публичного агентства в узком смысле (органа публичной власти) заключается в том, что второе является частью публичной администрации, в то время как первое находится за ее рамками, т. е. не управляется непосредственно государственными чиновниками (*civil servants*)¹. Отличие публичного агентства в широком смысле от публичной корпорации заключается в том, что публичная корпорация по определению получает дополнительный признак, а именно персональное членство².

Так как нам не столько интересны перипетии становления института публичной корпорации в странах общего права, прежде всего Британии и США, мы ограничимся лишь констатацией, что Германия в конце XIX в. взяла типичную для того времени форму публичной корпорации, учреждаемую по волеизъявлению публичной власти в общественном интересе, адаптировав ее и применив в интересах организации социального страхования. Публичные корпорации по отдельным видам социального страхования (пенсионному, по безработице) создавались при участии социальных партнеров в крупных отраслях и в рамках отдельных земель.

В результате на момент проведения в 2005 г. организационной реформы в Германии действовало значительное число отраслевых и земельных публичных корпораций, организованных в форме «фондов» и управлявшихся соответствующими объединениями работодателей и профессиональных союзов. После реформы все они были объединены в рамках единой «зонтичной» структуры, в управлении которой стали преобладать представители государства³.

Следует особо отметить, что как до организационной реформы 2005 г., так и после ее завершения собственником средств социального страхования выступали и продолжают выступать не государство, а сами публичные корпорации. Государство выступает лишь в роли гаранта исполнения обязательств сторонами.

Классическим примером государственной формы организации социального страхования выступает Российская Федерация, что обу-

¹ См.: *Theakston K.* The Civil Service since 1945. Institute of Contemporary British History, 1995.

² См.: *Ходырев А. А.* Указ. соч. С. 527.

³ См.: *Deutsche Rentenversicherung.* Company profile // Deutsche Rentenversicherung (German Pension Insurance). URL: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/EN/Deutsche_Rentenversicherung/unternehmensprofil_node.html.

словлено в значительной мере инерцией социальной системы в целом и научных представлений о предмете в частности.

Для государственной формы организации характерна государственная собственность на средства социального страхования, что сближает по форме социальные страховые взносы с налогами и вводит в заблуждение не только обывателей, но и многих специалистов. Однако даже в условиях доминирования неолиберальных взглядов на проблемы социальной защиты, что в Российской Федерации выразилось во включении страховых взносов в Налоговый кодекс РФ¹, окончательно не удалось элиминировать их специфику и природу как частично возмездных платежей, связанных с процедурой формирования прав на определенный объем выплат.

Однако это позволяет осуществлять в рамках реализации социальной политики манипуляции общественным мнением, продвигая тезис о дефицитности программ социального страхования (особенно пенсионного) и необходимости их дотирования за счет средств федерального бюджета. Хотя этот «дефицит» вызван как недостаточным финансированием прямых обязательств федерального бюджета, осуществляемых через Социальный фонд России, так и сохранением нестраховых по своей природе «льгот» и привилегий отдельным категориям застрахованных, в том числе и не работающих по найму.

Кроме того, государственная собственность стимулирует манипуляции размерами выплат, поскольку обязательства определяются в достаточной мере произвольно и исторически, рассматриваются и населением, и представителями государства как некоторое «благоедеяние», т. е. произвольное действие со стороны государства, а не его обязательство, вытекающее из социально-страховой природы отношений. В результате мы наблюдаем в настоящее время, когда объемы выплат по пенсионному страхованию «в ручном режиме» подгоняются под объем фактически собираемых в виде взносов средств вместо проведения проактивной социальной политики, направленной на рост базы социального страхования как в части роста доли заработной платы в ВВП, так и в части роста числа высокооплачиваемых и привлекательных для граждан рабочих мест.

Публичная форма обязательного социального страхования присуща ему имманентно и позволяет реализовать в практическом преломлении все базовые принципы, на котором это страхование стро-

¹ Такой подход к страховым взносам сам по себе является оксюмороном, поскольку понятие взноса противоречит данному в самом НК РФ определению как налога, так и сбора.

ится. Совместное управление средствами социального страхования всеми социальными партнерами на паритетном представительстве позволяет сформировать в обществе необходимую социально-страховую культуру с пониманием целей данного общественного феномена, а также эффективно профиликовать популистские настроения среди застрахованных работников, которые в принципе свойственны самой человеческой природе, но отрезвляются с помощью участия человека в управлении делом своего социального обеспечения.

Что касается государственной формы обязательного социального страхования, то она всегда кажется чиновникам наиболее простой и понятной: чиновничество всегда предпочитает непосредственное управление чем-либо, чем его делегирование социальным партнерам (пусть и при своем участии). Однако эта кажущаяся простота — пример близорукости, когда за менее очевидными вещами не замечают более очевидные вещи. В данном случае тот огромный потенциал воздействия социальному миру в стране посредством задеиствия управлением социальной защитой работодателей и работников. В связи с этим необходимо помнить, что именно обязательное социальное страхование как фактический общественный договор в важнейшей жизненной сфере, касающийся интересов каждого члена общества, во многом сработало на предотвращение социальных революций в Европе, которые казались неизбежными на рубеже начала прошлого века.

Возможность перехода в России к публичной форме обязательного социального страхования осложняется отсутствием в российском праве понятия публичной собственности, хотя по факту она уже давно существует.

Конституция РФ предусматривает только две формы собственности — государственную (Российской Федерации и субъектов РФ) и частную, однако допускает законодательное установление и иных форм собственности, чего до сих пор, к сожалению, не реализовано.

Государственная собственность — вид публичной собственности (наряду с собственностью других публичных субъектов). То есть понятие публичной собственности является родовым по отношению к собственности государства, однако мы сами, не учреждая в стране публичную собственность, суживаем для себя возможности правового регулирования, что негативно отражается в деле социального страхования.

В Конституции РФ появилось понятие публичной власти, которое шире понятия государственной власти. Это внушает надежду, что ко-

гда-нибудь понятие публичной власти будет подкреплено корреспондирующим ему понятием публичной собственности. Какая власть без собственности?!

§ 4. Добровольное вступление в правоотношения по обязательному социальному страхованию

Как было сказано в § 1 настоящей главы, принцип, согласно которому социальное (публичное) страхование может быть только обязательным для работодателя и наемного работника, означает не только абсолютную невозможность существования его добровольных форм (это противоречит экономической и правовой природе социального страхования), но также и необходимость существования права добровольного вступления в правоотношения по социальному страхованию для неработающих лиц. Тем не менее в сугубо в сервисных целях¹ и не особо озадачиваясь теоретической чистотой, в Российской Федерации с 2002 г. был создан правовой институт добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию для лиц, которые не подлежат в обычном порядке обязательному социальному страхованию.

Когда мы говорим о лицах, не подлежащих обязательному социальному страхованию, то можем иметь в виду две обобщенные категории таких лиц:

1) трудоспособные неработающие лица — при этом за счет какого источника доходов они живут, не имеет для нас в данном смысловом контексте какого-либо значения (наиболее типичный пример — неработающий супруг (традиционно, как правило, жена), находящийся на иждивении работающего супруга (традиционно, как правило, мужа))²;

2) трудоспособные лица, которые не работают по найму, но имеют в постоянном или временном режиме иные формы занятости, приносящей доход (обычно таких лиц называют самозанятыми или фрилансерами³).

¹ По тем же причинам целесообразности, по которым на страховой Социальный фонд России был возложен целый ряд функций, не имеющих никакого отношения к осуществлению обязательного социального страхования.

² Другим распространенным случаем является неработающий человек, живущий на какой-либо рентный доход (например, от сдачи квартир).

³ Нам более нравится термин «поденщики» (т. е. лица, выполняющие работы или оказывающие услуги неопределенному кругу лиц на регулярной основе без заключения трудового или гражданско-правового договоров).

Большинство категорий самозанятых подлежат в России обязательному социальному страхованию. Но это те, кто занимается какой-либо предпринимательской деятельностью (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, всевозможные частные управляющие, детективы, охранники и проч.), за рядом изъятий.

Особняком стоят самозанятые, причем необязательно в смысле какой-либо трудовой занятости, которым было разрешено перейти на налог на профессиональный доход. Профессиональный доход может приносить человеку не только труд (например, та или иная рента). С этого налога производятся отчисления только в обязательное медицинское страхование. Таким образом, по большинству видов обязательного социального страхования такие самозанятые не являются застрахованными и могут вступить туда добровольно.

Попытка четко отделить трудовые доходы индивида от рентных в случае с самозанятыми является довольно сложной как в правовом, так и экономическом смысле. С ней сталкиваются практически все без исключения национальные социально-страховые институты, функционирующие не только в России, но и в других странах мира. Более того, эта проблема возникла еще на заре появления первых законов о социальном страховании, и более чем за столетний период ответ на него правовая наука пока не дала.

Например, законодательство Германской империи, принятое в период правления канцлера О. фон Бисмарка, предусматривало возможность участия в социальном страховании предпринимателей, которые не пользовались услугами наемных работников. Речь шла о тех владельцах бизнеса, которые были заняты в кустарном производстве и выполняли заказы более крупных хозяйствующих субъектов. Их заработок также считался трудовым, и его пытались застраховать, даже несмотря на то, что такая категория работников должна была на собственные средства приобретать сырье или другие предметы, необходимые для выполнения таких заказов.

По свидетельству А. С. Гольденвейзера, провести «положительную демаркационную линию» между ними и наемными работниками в случае возникновения нетрудоспособности не представлялось возможным даже в конце XIX в. Что уж говорить о первой половине XXI в. По уровню доходов такого рода предприниматели в тот исторический период мало отличались от положения батраков, и сегодня в современной России выручка самозанятых не превышает медианную заработную плату в целом по экономике. В конце XIX в. русский правовед писал, что «особое покровительство в этих сферах одним наем-

ным рабочим может парализовать их первые шаги к приобретению ими самостоятельного положения, ввиду всего этого в закон введено сверх обязательного страхования так называемое «самострахование»¹. Не изменилась ситуация и спустя более чем столетие. Самострахование давало право на социально-страховые выплаты за соответствующие добровольные взносы индивида. Более того, эти взносы субсидировались со стороны государства.

В современном российском законодательстве такое «самострахование» в рамках обязательного социального страхования в настоящий момент реализовано через схему, которую принято называть «добровольным вступлением в правоотношения по обязательному социальному страхованию». Она действует как в рамках пенсионного обеспечения², так и в страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством³. Такое добровольное присоединение применяется также и в обязательном медицинском страховании. Лица, воспользовавшиеся функцией «самострахования», получают право на назначение пенсий, пособий по временной нетрудоспособности, при рождении ребенка и по уходу за ребенком, а также по беременности и родам.

Чтобы быть застрахованными в системе социального страхования, они должны в добровольном порядке подать заявление в Социальный фонд России и производить уплату страховых взносов в виде фиксированного платежа, выраженного в абсолютных показателях и не зависящего от выплат и вознаграждений, получаемых самим застрахованным лицом за отчетный (расчетный) период. Его размер каждый год определяется Правительством РФ и утверждается законодателем путем внесения изменений в ст. 430 НК РФ. Например, на 2023 г. он был установлен в размере 45 842 руб., а на 2024 г. — 49 500 руб.⁴ Для страхования временной нетрудоспособности и в связи с материнством им следует уплачивать дополнительные фиксированные взносы.

Проблема заключается в том, что не только современная наука права социального обеспечения не выработала единого принципиаль-

¹ Гольденвейзер А. С. Указ. соч. С. 140.

² Положения п. 2 и 3 ст. 29 Закона № 167-ФЗ.

³ В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

⁴ См. Федеральный закон от 31 июля 2023 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца второго пункта 1 статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

ного взгляда на цели и задачи такого «добровольного вступления», а также его возможный функционал, соответствующий базовому принципу общественной солидарности, но и современная наука трудового права не дает четкого разъяснения таких понятий, как «самозанятый», «индивидуальный предприниматель», «заемный труд», «платформенная занятость» и т. д. Хотя они уже значатся в действующем законодательстве и используются в современной правоприменительной практике.

Единственным ориентиром в этом вопросе пока является классификация, одобренная Международной организацией труда в ходе XIII Международной конференции статистиков МОТ и пересмотренная в 2018 г. В соответствии с этим документом самозанятыми следует называть тех, кто самостоятельно или в кооперации с одним или несколькими партнерами осуществляют деятельность за вознаграждение, которое напрямую зависит от прибыли с проданных товаров и услуг¹. С точки зрения социального страхования, на наш взгляд, главным отличием самозанятого от наемного работника должно быть отсутствие у него работодателя. Но идентифицировать его отсутствие не всегда просто.

Здесь следует согласиться с А. М. Куренным: «Одной из причин, в силу которых законодатель иногда вынужден детализировать некоторые положения на уровне закона, на наш взгляд, является то, что в российском бизнесе не слишком уважается этика. Я неоднократно выражал эту мысль в простом постулате: «Хорошему работодателю не нужен Трудовой кодекс». Грамотный работодатель подсознательно понимает, что для получения конкурентных преимуществ необходимо бережно относиться к своим наемным работникам, в частности платить им достойную заработную плату, обучать их и обеспечивать возможность постоянного повышения квалификации, создавать нормальные и безопасные (по мере возможности) условия труда, желательно стимулировать работников (социальный пакет и т. д.). Это основа социального мира, одно из условий отсутствия социальных потрясений и сохранения стабильности в обществе»².

Этот его тезис имеет непосредственное отношение к проблеме социального страхования. Особенно когда речь идет о добровольном

¹ См.: Макаров Е. И. Самозанятость: преимущества и недостатки, выявленные в ходе эксперимента по введению налога на профессиональный доход в 2018—2020 гг. СПб., 2021.

² Куренной А. М. Некоторые актуальные проблемы правового регулирования трудовых отношений // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 4. С. 6.

вступлении в соответствующие правоотношения самозанятых и индивидуальных предпринимателей. Отсутствие единого взгляда на вопрос, относится ли, например, явление самозанятости к трудовому или гражданскому праву, в российской действительности приводит к так называемой скрытой самозанятости, а точнее — неформальному трудовому найму. Он характеризуется массовым уходом работодателя «в тень» и маскировкой трудовых отношений под гражданско-правовые. По сути, речь идет о банальном уклонении работодателей от уплаты страховых взносов за своих наемных работников путем перевода их на договоры коммерческого характера и оформления последними соответствующего юридического статуса индивидуальных предпринимателей. Точно так же, как запрещенный Трудовым кодексом РФ «заямный труд» маскируется бизнесом в отдельных случаях под деятельность агентств по подбору персонала, так и классический наемный труд теперь получает ширму самозанятости и индивидуального предпринимательства.

Этим обстоятельством объясняется резкий скачкообразный рост количества лиц, получивших соответствующий статус за период с 2019 г. В 2021 г., по данным Федеральной налоговой службы, количество самозанятых в России выросло более чем в два раза по сравнению с 2020 г. и достигло показателя в 3,5 млн человек¹, а в 2023 г. их количество достигло 9 млн человек. В 2023 г. в качестве плательщиков налога на профессиональный доход в налоговых органах в среднем регистрировались 8,5 тыс. человек в день². Объяснить эту динамику только изменением рыночной конъюнктуры в пользу индивидуального предпринимательства невозможно. Очевидно, что речь идет о трансформации формального статуса наемных работников без изменения характера их трудовой деятельности.

В 2018 г. в России был принят Федеральный закон № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». Под «профессиональным доходом» этот законодательный акт признает «доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по договорам, а также

¹ См.: Федеральная налоговая служба. В 2021 г. количество самозанятых выросло более чем в два раза. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/11632019 (дата обращения: 15.04.2024).

² См.: Федеральная налоговая служба. Количество самозанятых достигло 9 млн человек. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/14056407 (дата обращения: 15.04.2024).

доход от использования имущества». Соответственно, за таких лиц не уплачиваются в обязательном порядке страховые взносы в систему социального страхования¹, но делаются отчисления на обязательное медицинское страхование. Само по себе освобождение индивидуальных предпринимателей от обязанности уплаты страховых взносов выглядит логично и оправданно. Но в условиях неопределенности самих понятий, которые мы указали выше, оно способствует размыванию института трудового найма и стимулирует работодателя маскироваться либо под «платформу», либо под обычные коммерческие отношения со своими работниками, экономя на социально-страховых взносах². Институт «добровольного вступления в правоотношения по социальному страхованию» в результате превращается как раз в схему ухода бизнеса от такого вида обязательных платежей.

В период с 2019 по 2023 г. в нашей стране зарегистрирован существенный рост «сдачи в аренду» самозанятым рабочих мест в автосервисах, коворкингах, консалтинговых и IT-компаниях (притом что сами IT-компании пользуются еще тарифными льготами по уплате страховых взносов). С 2019 г., по данным налоговых служб, массовый переход с трудовых на гражданско-правовые договоры произошел в таких профессиональных группах, как веб-дизайнеры, программисты, бизнес-аналитики, маркетологи, PR-специалисты. Существенное использование труда самозанятых фиксируется в таких отраслях, как финансовая (банки, страховые компании), транспортная (таксомоторные, междугородные перевозки), строительная, сельское хозяйство и т. д.

Тем не менее следует признать, что сам рост платформенной занятости и самозанятости — процесс объективный. Но эта объективность касается именно его открытой формы, когда платформа является не ушедшим в тень работодателем, а действительно агрегатором и проводником информации между заказчиком и поставщиком услуг. Речь идет не только об адвокатах, нотариусах и др., но также об индивидуальных предпринимателях, использующих в качестве площадки для продажи своих услуг различные электронные платформы в телеком-

¹ Закон также не признает плательщиками страховых взносов индивидуальных предпринимателей, адвокатов, медиаторов, нотариусов, занимающихся частной практикой, арбитражных управляющих, оценщиков, патентных поверенных и иных лиц, занимающихся частной практикой в установленном законодательством РФ порядке, если они применяют специальный налоговый режим.

² Работодатель также перестает выполнять функции налогового агента при уплате налога на доходы физических лиц, получая существенную экономию на администрировании этого налога. Но это уже напрямую не касается самой системы социального страхования, хотя также стимулирует рост «неформального трудового найма».

муникационной сети Интернет. К ним следует отнести лиц, оказывающих услуги такси, но имеющих прямые договоры с такими платформенными диспетчерскими службами, услуги по ремонту жилых и нежилых помещений и т. п.

Не менее актуальным является решение проблемы порядка вступления самозанятых в добровольные правоотношения по обязательному социальному страхованию. Он также должен соответствовать его базовому принципу — общественной солидарности. То есть при таком «самостраховании» не может допускаться разница в ставке тарифа страховых взносов по сравнению с аналогичными платежами в пользу наемных работников, в условиях назначения и выплат социально-страховых платежей, а также присутствовать элементы государственного арбитража в регулировании таких отношений между самозанятыми и наемными работниками. Теперь рассмотрим, насколько этим принципам соответствует действующий порядок добровольного вступления в такие отношения.

Очевидно, фиксированный платеж, выраженный в абсолютных показателях и предусмотренный Федеральным законом от 31 июля 2023 г. № 389-ФЗ, этим принципам не соответствует не только в силу отсутствия его привязки к доходу страхуемого, но и по размеру самого платежа. Несложный подсчет показывает, что размер страховых взносов, взимаемых с индивидуальных предпринимателей, добровольно присоединившихся к социальному страхованию, находится на том же уровне, что и страховые платежи работодателей за наемных работников, имеющих доход на уровне минимального размера оплаты труда. При этом такой фиксированный платеж взимается с индивидуального предпринимателя в том случае, если его годовой доход не превышает 300 тыс. руб. Другими словами, установлена более высокая минимальная планка, чем годовой минимальный размер оплаты труда¹.

Таким образом, мы можем говорить о несправедливости действующего режима добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию в части нагрузки на доходы, получаемые наемным работником и самозанятым. Это также является скрытым стимулом, размывающим классические трудовые отношения

¹ Расчет на основе минимального размера оплаты труда ярче всего демонстрирует несправедливость установленного режима добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию в отношении наемных работников. Если основываться на других показателях заработной платы в экономике (средней, медианной и т. д.), то указанный разрыв в размере платежей оказывается еще более высоким.

в отечественной экономике. Эта несправедливость еще более усугубляется, если учесть, что и те и другие получают право претендовать на практически одинаковый объем социальной защиты, предоставляемой социальным страхованием.

Очевидно, решение этой проблемы как раз лежит в области политики государственного арбитража (субсидирования) социально-страховых отношений. Его необходимость вытекает не только из низких показателей самих доходов самозанятых, не позволяющих им уплачивать более высокие суммы в систему социального страхования, но и из обязательного характера участия в ней наемных работников и их работодателей. Эта обязательность и должна компенсироваться государством путем предоставления соответствующего размера финансирования социального страхования. Источником такого финансирования должны выступать бюджеты субъектов Федерации, что вытекает из факта поступления налога на профессиональный доход в указанную часть бюджетной системы страны.

Международный опыт регулирования самозанятости свидетельствует о том, что увеличение доли такого рода работников в общей численности трудового населения вовсе не свидетельствует о некоем ускоренном технологическом развитии национальной экономики, появлении некой отличной структуры трудовых отношений и т. д. Как правило, количество самозанятых растет ускоренными темпами в странах с низким или средним уровнем дохода на душу населения, имеющих слабые институты защиты интересов работников (профсоюзов), а также слабый спрос на высококвалифицированную рабочую силу. Самозанятость, как правило, слабо совместима с высокотехнологичными производствами, требующими соответствующего уровня управленческой иерархии. Достаточно сказать, что в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) доля самозанятых в 2019 г. составляла 16,3%, а в африканских странах южнее Сахары — 75%. В странах ЕС и США доля самозанятых, оцененная статистическими методами, в 2019 г. была еще ниже — 15,2 и 6,1% соответственно¹.

Более того, по оценкам этой организации динамика роста количества самозанятых в национальной экономике напрямую связана с размером выплачиваемых пособий по безработице. Чем они выше, тем меньшее количество трудоспособных регистрируется в качестве индивидуальных предпринимателей. Таким образом, это явление также

¹ Макаров Е. И. Указ. соч.

напрямую связано с эффективностью такого вида социального страхования, как страхование от безработицы. В России оно, еще раз напомним, отсутствует. Другими словами, в нашей стране в рамках социально-страховых отношений не существует главного инструмента, защищающего его от эрозии классического трудового найма.

§ 5. Типы и виды обязательного социального страхования (практический аспект)

Определив и систематизировав концептуальные основы социального страхования, а также обозначив его главные отличия от социального обеспечения и классического (частного) страхования, мы хотим предложить нашему читателю самостоятельно оценить степень эклектичности и внутренней противоречивости действующего отечественного законодательства, регулирующего социально-страховые отношения. В этом параграфе мы изложим практические аспекты функционирования социального страхования в Российской Федерации. А в следующей главе, в которой пойдет речь о проблемах развития социального страхования в нашей стране, более подробно рассмотрим проблему эклектики и противоречивости российского законодательства в этой области.

Главная задача обзора видов социального страхования заключается в том, чтобы установить степень их взаимосвязи с трудовыми отношениями, производной которых они являются. Это основной критерий при оценке в России системы защиты заработной платы работников в случае их нетрудоспособности. Поэтому начнем мы с того вида социального страхования, который является базовым, подчеркивает ответственность работодателя за состояние рынка труда и за воспроизводство рабочей силы, но который в нашей стране отсутствует. Причем его исчезновение можно объяснить только конъюнктурными соображениями и ничем другим. Речь идет о страховании на случай безработицы. Заканчивается параграф описанием основного вида социального страхования — обязательного пенсионного обеспечения.

Страхование на случай безработицы

В соответствии с международными актами безработным считается лицо, понесшее определяемую законодательством страны временную утрату заработка, вызванную невозможностью надлежащего обеспечения лица, способного и готового работать, получить подходящее занятие. Право на защиту от безработицы закреплено во всех актах, со-

держающих основополагающие социальные права: во Всеобщей декларации прав человека, конвенциях МОТ № 44, 102, 168 и Рекомендации № 44, Европейском кодексе социального обеспечения и др.

Так, например, в Рекомендации МОТ 2012 г. № 202 «О минимальных уровнях социальной защиты» указывается на то, что социальное обеспечение представляет собой инвестиции в человеческий капитал, которые позволяют людям адаптироваться к изменениям, происходящим в экономике и на рынке труда. Системы социального обеспечения выступают в роли автоматических социальных и экономических стабилизаторов и стимулируют совокупный спрос в периоды кризисов и после выхода из них, а также способствуют переходу к более устойчивой экономике¹.

Среди документов МОТ по вопросам защиты от безработицы можно выделить следующие специализированные акты, которые не являются частью правовой системы России, однако могут быть полезны для разработки национального законодательства:

— Конвенция № 8 «О пособиях по безработице в случае кораблекрушения» (Генуя, 15 июня — 10 июля 1920 г.)²;

— Рекомендация МОТ 1934 г. № 44 «О страховании на случай безработицы и о различных видах оказания помощи безработным»;

— Конвенция МОТ № 165 «О социальном обеспечении моряков» (пересмотренная) (Женева, 9 октября 1987 г.);

— Конвенция МОТ 1988 г. № 168 и Рекомендация МОТ 1988 г. № 176 «О содействии занятости и защите от безработицы» и др.

Как следует из ст. 2 Конвенции МОТ № 168, каждое государство должно стремиться, чтобы его система защиты от безработицы, и в частности методы предоставления пособий по безработице, содействовали созданию полной, продуктивной и свободно избранной занятости и имели бы такой характер, что предприниматели были бы заинтересованы предлагать трудящимся продуктивную занятость, а трудящиеся — искать такую занятость.

¹ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/499076410>.

² Согласно ст. 2 Конвенции № 8 во всех случаях утраты или гибели любого судна судовладелец или лицо, с которым моряки заключили договор о службе на данном судне, выплачивает каждому работавшему на нем моряку пособие по безработице, явившейся результатом такой утраты или гибели. Это пособие выплачивается за все дни, в течение которых моряк остается действительно безработным, в том же размере, как и заработная плата, причитавшаяся ему в силу договора, но общая сумма пособия, выплачиваемого согласно настоящей Конвенции любому моряку, может быть ограничена двухмесячной заработной платой.

Государства должны стремиться к тому, чтобы включить в число охватываемых случаев частичную безработицу (временное сокращение нормальной или установленной законом продолжительности рабочего времени), перерывы в получении заработка или сокращение его размера по причине временного прекращения производства без прекращения трудовых отношений по причинам, в частности, экономического, технологического, структурного или аналогичного характера. Конвенция призывает оплачивать пособия трудящимся, работающим неполное рабочее время и фактически ищущим работу на полное рабочее время.

В число подлежащих защите лиц входят лица, составляющие не менее 85% всех работников, включая государственных служащих и учеников на производстве. Системой защиты от безработицы должны быть охвачены лица, впервые ищущие работу, в частности: молодежь, завершившая свое образование или прохождение обязательной военной службы, лица, закончившие воспитание ребенка или оказание помощи больному, инвалиду или престарелому, лица, освобожденные из мест лишения свободы, и др.

Если национальное законодательство связывает право на получение пособия по безработице с наличием определенного страхового периода, то продолжительность этого страхового периода не должна быть больше той, которая необходима для недопущения злоупотребления. Страховой период должен быть приспособлен к особенностям труда сезонных работников.

Основной мерой социальной защиты безработных является пособие, предоставляемое безработным в форме периодических выплат. Выплата пособий осуществляется посредством системы взносов или системы, не основанной на взносах, или посредством сочетания таких систем. В случае применения системы страхования размер пособия должен исчисляться в процентах от средней заработной платы, в случае финансирования за счет средств бюджета — от установленной законом минимальной заработной платы.

В соответствии с Конвенцией № 102 периодические платежи по безработице должны составлять по меньшей мере 45% от заработной платы. Конвенция № 168 поднимает размер выплат до 50% заработной платы. После первоначального периода возможно применение специальных правил исчисления. Тем не менее основное пособие, на которое безработный имеет право, должно гарантировать здоровые и разумные условия жизни в соответствии с национальными стандартами¹.

¹ См.: Актуальные проблемы трудового права: учебник для магистров / отв. ред. Н. Л. Лютов. М., 2017.

Опыт зарубежных стран показывает, что страхование от безработицы является довольно дорогостоящей мерой социальной защиты населения. Например, на обеспечение публичной модели страхования от безработицы, эталоном для которых являются системы социального страхования ФРГ¹ и Франции, отдельные страны тратят от 0,8 до 2,8% ВВП. При этом результаты анализа, проведенного экспертами МОТ, показывают, что страны с развивающейся экономикой относительно больше, чем страны с развитой экономикой, полагаются на выходное пособие по сравнению со схемами страхования по безработице. В результате социально-страховые схемы социальной защиты от безработицы в странах с развивающейся экономикой применяются существенно реже, чем в странах с развитой.

В большинстве стран, применяющих социальное страхование на случай безработицы, его финансирование происходит за счет взносов работников, работодателей и правительства. При этом в странах с развитой экономикой ставки взносов выше, чем в странах с развивающейся экономикой. Если взглянуть на строгость условий предоставления права на участие в схемах страхования от безработицы, то они кажутся одинаковыми в странах с развитой и развивающейся экономикой. Коэффициент замещения пособий по безработице, а также их максимальная продолжительность, как правило, ниже в странах с развивающейся экономикой, чем в странах с развитой экономикой. Наконец, требования к поиску работы менее строгие в странах с развивающейся экономикой, но санкции за отказ от работы там более строгие, чем в странах с развитой экономикой.

Например, в *Федеративной Республике Германии* предусмотрены следующие выплаты при безработице:

1) *Arbeitslosengeld (ALG, ранее ALG-I)* — ежемесячная страховая выплата, осуществляемая из страхового фонда по безработице, формируемого на основе обязательных отчислений работников и работодателей. Размер пособия зависит от размера заработной платы работника, которую он получал до того, как стал безработным или частично занятым. Работники, получающие пенсию по достижении установленного возраста, не имеют права на получение страховых выплат по безработице;

2) гражданское пособие *Bürgergeld (ранее ALG-II)* представляет собой государственное пособие, размер которого должен быть не ниже

¹ В Конституции (Основном законе) ФРГ страхование от безработицы прямо указано в ч. 12 ст. 74, что особо подчеркивает его значимость среди всех видов обязательного социального страхования.

прожиточного минимума. Его получают неработающие граждане, а также те, кто работает или уже получает ALG, но сумма их доходов ниже прожиточного минимума;

3) специальная выплата работодателям за трудоустройство безработных (Eingliederungszuschuss) и др.

Застрахованным лицом является гражданин ФРГ, лицо без гражданства или иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве безработного онлайн через специальный цифровой сервис на официальном сайте Агентства занятости или посредством личного обращения в территориальный орган Агентства занятости по месту жительства, имеющий минимальный стаж работы и уплаты страховых взносов и не занятый на работе более 15 часов в неделю, которая покрывается страхованием от безработицы.

Страховые выплаты составляют 60% от оплаты труда безработного, на которые начислялись страховые взносы, за вычетом налогов и обязательных платежей на доходы физических лиц. Эта сумма увеличивается до 67%, если у безработного или его супруга (супруги) имеется ребенок. Основанием для расчета страховой выплаты по безработице является общий размер заработной платы (брутто), полученной за последние 12 месяцев.

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 (UNEDIC) 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), задачи которого — содействие в поиске работы, информирование 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 связана 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.

В *Италии* также предусмотрена выплата безработным страхового пособия. Право на страховое пособие возникает при страховом стаже не менее двух лет и выплате страховых взносов в течение 52 недель за предшествовавшие два года.

В *Испании* пособие назначается лицам, потерявшим работу, или тем, чье рабочее время сократилось на треть. Страховое пособие полагается лишь платившим взносы не менее 12 месяцев за шесть лет, предшествовавших наступлению безработицы. Тем, кто не имеет права на страховое пособие, законодательством этих стран предоставляется социальная помощь¹.

Очевидно, отсутствие в современной *России* системы социального страхования на случай безработицы свидетельствует о не до конца сформировавшемся в обществе понимании задачи социального страхования как защиты утрачиваемого заработка, при котором потеря наемным работником работы является классическим социально-страховым риском. Хотя попытки организации в стране этого вида социального страхования предпринимались. Последний отечественный опыт социального страхования от безработицы был представлен деятельностью Государственного фонда занятости населения РФ (далее — Фонд занятости), а также республиканских, региональных и местных фондов занятости населения. Фонды существовали с 1993 по 2001 гг.² Од-

¹ См.: Клинова Е. Пособия по безработице в странах Европейского союза // Человек и труд. 1995. № 8. С. 24—25.

² См. ст. 2 Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»: «Признать утратившими силу со дня введения в действие части второй Кодекса... постановление

нако в 2001 г. была осуществлена консолидация средств Фонда занятости и федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год», что предусматривало зачисление средств Фонда занятости в доход федерального бюджета (ст. 10, 116).

Фонд занятости являлся государственным внебюджетным фондом и относился к федеральной собственности Российской Федерации. Фонд занятости предназначался для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения¹.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» доходы фондов занятости формировались из различных источников (обязательных страховых взносов работодателей; обязательных страховых взносов с заработка работающих граждан; ассигнований из бюджетов муниципалитетов и субъектов РФ, дотаций, субсидий и субвенций из вышестоящих фондов занятости, доходов от финансово-хозяйственной деятельности фондов, а также иных внебюджетных источников). Указанные средства направлялись в том числе:

а) на мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан, включая содержание (аренду) учебных заведений и выплату стипендий обучающимся по направлению органов службы занятости;

б) организацию общественных работ;

в) выплаты пособий по безработице, компенсаций материальных затрат безработным гражданам в связи с их добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости; оказание материальной и иной помощи членам семьи безработного, находящимся на его иждивении, а также гражданам, потерявшим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного законодательством срока его выплаты; оплату периода временной нетрудоспособности безработным гражданам;

г) возмещение затрат Пенсионному фонду РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;

Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации».

¹ См. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Закона РФ от 15 июля 1992 г. № 3307-1) (ст. 22).

д) мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых рабочих мест, по созданию специализированных рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, по развитию предпринимательской деятельности безработных граждан. Указанные расходы производятся как в порядке прямого инвестирования, так и на условиях кредитования согласно заключаемым договорам и другие цели.

В 1993 г. в федеральную часть Фонда занятости отчислялось 10% (в 1994 г. — 20%) сумм обязательных страховых взносов работодателей, формируемых на территории Российской Федерации. Страховой тариф взносов в Фонд занятости для предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности составлял 2% по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям¹. Бюджет Фонда занятости на 1994 г. по доходам в сумме 3103,5 млрд руб., по расходам — 3103,5 млрд руб.²

Следует отметить, что система страхования на случай безработицы в качестве дополнительной гарантии устанавливала также возможность гражданам самим заключать с *государственными страховщиками договоры добровольного социального страхования на случай потери работы* (ст. 40 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. 1991 г.). Данный вид страхования первоначально относился к разновидности имущественного страхования финансовых рисков граждан, а после вступления в силу в 1996 г. части второй Гражданского кодекса РФ страхование на случай потери работы стало частью личного страхования («утрата заработка вследствие потери работы — это определенное событие, произошедшее в жизни застрахованного» (ст. 934 ГК РФ)³.

Несмотря на определенные достижения страхования от безработицы, реализованного в России в 90-е гг. прошлого века, решение о его ликвидации было связано с несколькими факторами: несоответствие системы защиты от безработицы экономической ситуации в стране, неравномерное и недостаточное поступление в Фонд занятости стра-

¹ См. Закон РФ от 25 декабря 1992 г. № 4230-1 «О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и на обязательное медицинское страхование граждан на первый квартал 1993 года».

² См. Федеральный закон от 6 января 1995 г. № 1-ФЗ «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 1994 год».

³ См.: *Фогельсон Ю.* Регулирование страхования в нормах нового Гражданского кодекса // *Хозяйство и право.* 1996. № 11—12.

ховых взносов, общее снижение уровня социально-правовых гарантий государства в сфере занятости¹.

Существует также точка зрения, что причинами упразднения страховой модели стали:

- неэффективность законодательства о занятости населения в части предоставления отдельным категориям безработных граждан социальных льгот, пособий;

- распространение взаимозачетов и перечислений страховых сборов в натуральном виде (продукция), что сузило основные денежные потоки в региональные фонды занятости;

- дефицит бюджета Фонда занятости (доля расходов на выплату пособий безработным гражданам в совокупных расходах Фонда в 1999 г. по сравнению с 1995 г. выросла почти в два раза).

Расходы бюджета Фонда занятости на 1998 г., направленные на реализацию активных мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой содействия занятости населения, составили только 14% от необходимых. Наряду с этим произошло увеличение численности безработных, получающих пособие значительно ниже величины прожиточного минимума, что не обеспечивало их достойный уровень жизни. В 1999 г. показатели по соотношению минимального размера пособия с прожиточным минимумом составили 40,2%².

Введение бюджетного финансирования такого страхового риска, как риск потери работы, привело к тому, что пособие по безработице утратило две из своих основных функций (основные функции: стимул к скорейшему поиску работы; возмещение утраченного заработка при потере работы; материальная поддержка для обеспечения жизнедеятельности) и стало выполнять лишь функцию материальной поддержки. Произошел разрыв связи между источником формирования средств и конечным результатом (размером пособия).

Попытки вернуть в систему социального страхования Российской Федерации страхование на случай безработицы предпринимаются в нашей стране начиная с 2010 г., однако каждый раз наталкиваются на непонимание со стороны как работодателей, так и государства. Например, в 2020 г. российские средства массовой информации со ссылкой на неназванные источники в Министерстве труда РФ писали, что

¹ См.: *Сергина Л. В.* Финансовые гарантии прав ищущих работу и безработных граждан // Журнал российского права. 2009. № 5.

² См.: *Мирзабалаева Ф. И., Пащикова С. Е., Антонова Г. В.* К вопросу о страховых принципах защиты от безработицы на российском рынке труда // Экономика труда. 2021. Т. 8. № 9.

ведомство готово поддержать введение в России страхования на случай безработицы, но только если будет достигнуто соответствующее соглашение между профсоюзами и общественными объединениями работодателей. Достичь его не удалось. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), выступая против уплаты работодателями дополнительных страховых взносов, в качестве такого источника предлагал использовать профицит (страховые резервы) обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Кроме того, по мнению представителей РСПП, государству следовало бы «больше внимания уделять активной политике занятости, а не выплате пособий. Речь идет о помощи гражданам в повышении квалификации и освоении новых востребованных профессий, развитии трудовой миграции и прочем»¹.

Иную позицию по этому поводу занимали российские профсоюзы. Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) в качестве одного из вариантов финансирования страхования от безработицы предложила использовать 1—1,5 процентного пункта налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в качестве страхового взноса. По их оценкам, для покрытия потребности в страховых выплатах нужно ежегодно собирать взносы на сумму 400—550 млрд руб.². Страховое обеспечение безработным, по мнению представителей ФНПР, могло бы включать полную или частичную потерю доходов работников вследствие трех причин:

- 1) возникновения задолженности работодателя по заработной плате, особенно в случае его банкротства³;
- 2) потери работы;
- 3) перевода на режим неполного рабочего времени или нахождения в простое.

¹ Нетрудные времена: чиновники готовы поддержать страхование от безработицы // Известия. 2020. 27 мая.

² См.: Профсоюзы предложили страховать от потери работы за счет НДФЛ // РБК. 2022. 20 авг.; Нетрудные времена: чиновники готовы поддержать страхование от безработицы // Известия. 2020. 27 мая.

³ Данный риск традиционно не страхуется в публичном (социальном) страховании, поскольку имеет частную природу. Это не объективный жизненный случай утраты заработка, а нарушение правовых норм, соблюдение которых должно обеспечить государство. При отнесении указанного риска на социальное страхование его материальное бремя будут нести не нарушители закона (при страховании они будут от него освобождены), а работники и законопослушные (добросовестные) работодатели, что несправедливо. Речь может идти только о гражданско-правовом страховании от ответственности работодателя (за его счет) риска невыполнения им своих обязанностей по выплате заработной платы и, кстати, уплаты с нее страховых взносов, что никогда не включается в предложения по страхованию заработной платы его идеологами.

В качестве страховщика предлагалось определить Фонд социального страхования, что, по мнению ФНПР, могло обеспечить доступность услуг по страхованию на всей территории страны и гарантировало бы исполнение обязательств перед застрахованными лицами.

Еще одно предложение ФНПР заключалось в возврате обязанности по уплате страхового взноса работодателями. Ставка должна была составить 0,5—1% от фонда оплаты труда. При этом страховая выплата, по мнению профсоюзов, могла бы достигать 75% от утраченного заработка, с последующим снижением, сначала до 60%, а потом и до 45%. Дополнительно из средств сформированного страхового фонда предлагалось производить выплаты застрахованным в случае банкротства работодателя с последующим возмещением их после реализации конкурсной массы или с передачей страховщику прав кредитора в отношении банкрота.

Профсоюзы также рассматривают и другие варианты повышения пособия по безработице. Например, выплачивать пособие «по безработице в размере не менее 50% от предыдущего заработка безработного, но в любом случае не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации». Или предусмотреть «установление повышенного размера пособия по безработице безработным гражданам, имеющим детей в возрасте до 18 лет, пропорционально количеству таких детей». Еще одно предложение — установление статуса «социального» пособия по безработице. При этом размер социального пособия по безработице должен быть на уровне не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране. Этот размер должен индексироваться¹.

В настоящий момент политика в области защиты граждан от безработицы в России носит не социально-страховой, а социально-обеспечительный характер и строится в рамках англосаксонской (датской) модели. Принятый новый Федеральный закон от 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон № 565-ФЗ) признает безработными граждан, «которые признаны таковыми в порядке, предусмотренном законом» (ст. 2, 23 Закона № 565-ФЗ). К ним относятся трудоспособные граждане, которые ищут работу, зарегистрированы органами службы занятости в целях поиска подходящей работы и готовы к ней приступить (за исключением граждан, указанных в ч. 1 ст. 24 Закона № 565-ФЗ). Для получения пособия по безработице он требует от гражданина не только

¹ См.: URL: https://finance.rambler.ru/money/44809496/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.

отсутствия у него работы, но и, например, «*благонадежности поведения*»¹, что прямо противоречит идеологии и принципам социального страхования. В частности, в ст. 25 Закона № 565-ФЗ в качестве оснований для снятия граждан с регистрационного учета и прекращения выплаты пособий по безработице, кроме истечения определенного срока с даты признания гражданина безработным (12, 18, 36 месяцев — в зависимости от особенностей назначения пособий гражданам, например для «предпенсионеров»), предусмотрены и его «неправомерные действия». Среди таковых, например, в ст. 24 признаются:

— неявка без уважительных причин в службу занятости для формирования индивидуального плана занятости или отказ от его согласования;

— отказы от двух вариантов подходящей работы, прохождения обучения, переговоров с работодателями;

— нарушение установленного порядка обращения к органам службы занятости (например, не по месту регистрации безработного);

— отказ от профилирования и др.

В России также действует институт «*приостановления выплаты пособия*». Службы занятости имеют право прекратить его выплату сроком на один месяц в случае:

1) явки безработного гражданина в орган службы занятости в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, наркотических средств, психотропных, одурманивающих или иных вызывающих опьянение веществ;

2) невыполнения *без уважительных причин* безработным гражданином индивидуального плана содействия занятости;

3) неукладности или нерегулярного посещения занятий *без уважительной причины*, самовольного прекращения безработным гражданином обучения по направлению органов службы занятости.

При этом Закон № 565-ФЗ фиксирует в абсолютных показателях размер максимальной величины пособия — 12 782 руб., т. е. на уровне ниже прожиточного минимума.

Перечисленные факторы позволяют утверждать, что мы имеем дело с реализованной в нашей стране англосаксонской (датской) моделью защиты безработных, в рамках которой безработица считается следствием нерадивости самого работника, а не ответственностью работодателя за состояние рынка труда, а право на пособие по безработице не приобретается индивидом в рамках предшествовавших трудовых

¹ Типичное требование для англосаксонских юрисдикций.

отношений, а обуславливается факторами, к ним не относящимися. Федеральный закон № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» 2023 г. по своей идеологии, структуре, а также основным положениям является фактической копией британского закона, принятого в 1995 г. и носящего название *Jobseekers Act 1995*. Сравним.

Пособие по безработице в *Великобритании* носит название *Jobseekers Allowance*. Оно полагается только тем безработным, кто готов приступить к любой работе, предлагаемой службой занятости, в течение двух недель. Для его получения человек должен подписать соответствующее соглашение с государственной службой занятости и каждые две недели подтверждать ей свой безработный статус¹. Для отказа от предлагаемой вакансии индивид также должен иметь «уважительную причину» (*good reason*). В противном случае он лишается права на получение пособия. Кроме того, выплата пособия может быть приостановлена на 13 недель в случае:

- неявки безработного в службу занятости по требованию курирующего его сотрудника;
- прогулов при посещении курсов профилирования;
- отказа от составления или несоблюдение индивидуального плана занятости.

При этом, по официальным данным британской статистики, уровень безработицы в этой стране является одним из самых низких в мире. Аналогичные данные в отношении отечественной экономики демонстрируют и российские статистические органы. Насколько такие показатели отражают реальное состояние трудовых отношений в обеих странах — сказать сложно. Да это и не является задачей нашего исследования. Главный вывод заключается в том, что вместо социального страхования безработицы, задача которого заключается в защите заработной платы работника, в России создана система отсечения безработных от выплаты пособий, издержки на содержание которой (особенно в крупных городах) значительно превышают совокупную сумму выплат самим безработным.

Страхование на случай временной нетрудоспособности

Страхование на случай временной нетрудоспособности осуществляется страховщиком — Фондом пенсионного и социального страхования РФ (Социальным фондом России, СФР), составляющим с терри-

¹ См.: *Jobseekers Act 1995*. UK Public General Acts 1995 c. 18. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/18/contents> (дата обращения: 14.04.2024).

ториальными органами единую централизованную систему управления средствами данного вида обязательного социального страхования.

Права и обязанности работодателей как страхователей установлены в ст. 4¹ Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее — Закон № 255-ФЗ). Они, в частности, должны: регистрироваться в территориальном органе страховщика в случаях и порядке, установленных ст. 2³ этого Закона; своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы в соответствии с требованиями, установленными законодательством о налогах и сборах; своевременно представлять в установленном порядке в территориальный орган страховщика сведения, необходимые для назначения и выплаты страхового обеспечения застрахованному лицу; возмещать страховщику суммы излишне понесенных им расходов на выплату страхового обеспечения из-за предоставления ими недостоверных и (или) неполных сведений. Страхователи, в частности, имеют право: бесплатно получать у страховщика информацию о страховом законодательстве; обращаться в суд для защиты своих прав.

Страховщик в числе прочего обязан: регистрировать страхователей; назначать и выплачивать страховое обеспечение; бесплатно консультировать страхователей и застрахованных лиц по вопросам применения законодательства. Он компетентен: проверять соблюдение условий и порядка формирования листков нетрудоспособности; предъявлять к медицинским организациям иски о возмещении расходов при нарушении этих условий и порядка; запрашивать у страхователя сведения и документы, связанные с назначением и выплатой страхового обеспечения, проводить проверки их полноты и достоверности; назначать и выплачивать страховое обеспечение; принимать по результатам контрольных мероприятий решение о возмещении страхователем или застрахованным лицом излишне понесенных страховщиком расходов; взыскивать эти расходы в судебном порядке; привлекать страхователей к ответственности, предусмотренной ст. 4² Закона № 255-ФЗ.

Застрахованные лица в соответствии со ст. 4³ Закона № 255-ФЗ имеют право: своевременно и в полном объеме получать страховое обеспечение; обращаться к страхователю и страховщику за консультациями по применению законодательства; беспрепятственно получать от страхователя справку о сумме заработка, а также информацию о начислении страховых взносов, контролировать их перечисление в СФР; в случае прекращения страхователем деятельности или при невозможности установления его фактического места нахождения на

день обращения за получением страхового обеспечения представлять страховщику сведения и документы, необходимые для его назначения и выплаты. От застрахованных требуется: соблюдать режим лечения, определенный на период временной нетрудоспособности, и правила поведения в медицинских организациях; представлять достоверные сведения и документы, необходимые для назначения страхового обеспечения, а также сведения о себе, которые необходимы для его выплаты; уведомлять страхователя (страховщика) об обстоятельствах, влияющих на условия предоставления и размер страхового обеспечения, в течение 10 дней со дня их возникновения; выполнять иные обязанности, установленные законодательством. При невыполнении этих обязанностей страховщик вправе взыскать с застрахованных лиц причиненный ущерб.

Как предусмотрено ч. 1 ст. 183 Трудового кодекса РФ, пособие по временной нетрудоспособности выплачивает работнику работодатель. До недавнего времени оно назначалось и выплачивалось работодателем за весь период нетрудоспособности работника. В настоящее время назначение и выплата этого пособия за счет страховых взносов осуществляется территориальными органами Социального фонда России¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона № 255-ФЗ пособие предоставляется в случаях:

— утраты трудоспособности вследствие заболевания или травмы, в том числе в связи с операцией по искусственному прерыванию беременности или осуществлением экстракорпорального оплодотворения (далее — заболевание или травма);

— лечения в установленном порядке в санаторно-курортных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, непосредственно после оказания медицинской помощи в стационарных условиях; протезирования по медицинским показаниям в стационарном специализированном учреждении; карантина² застрахованного

¹ О выплатах, производимых при временной нетрудоспособности работников за счет средств работодателя, см. далее. Правовое регулирование отношений, связанных с уплатой страховых взносов, включая определение объекта обложения этими взносами, базы для их начисления, сумм, не подлежащих обложению, установление порядка исчисления, порядка и сроков их уплаты, осуществляется законодательством о налогах и сборах (ст. 4⁴ Закона № 255-ФЗ). Страховым взносам посвящена гл. 34 НК РФ. Налоговое законодательство регулирует и отношения, связанные с контролем правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты страховых взносов.

² Ограничительные мероприятия (карантин) — это административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяй-

лица или карантина ребенка в возрасте до 7 лет, посещающего дошкольную образовательную организацию, либо другого члена семьи, признанного в установленном порядке недееспособным; необходимости ухода за больным членом семьи¹.

Работник, как подлежащий обязательному социальному страхованию, имеет право на получение пособия при наступлении страхового случая с момента заключения трудового договора, а если договор не был оформлен надлежащим образом, — с момента фактического допущения к работе с ведома или по поручению работодателя или его уполномоченного на это представителя². Трудовыми (с соответствующими гарантиями) могут быть признаны и отношения, возникшие на основании гражданско-правового договора³. Право на пособие возникает также, если заболевание или травма наступили в течение 30 календарных дней со дня прекращения работы либо в период со дня заключения трудового договора до дня его аннулирования (ч. 2 ст. 5 Закона № 255-ФЗ).

Пособие назначается и выплачивается на основании листка нетрудоспособности, сформированного медицинской организацией и размещенного в информационной системе страховщика в форме электронного документа, подписанного медицинским работником и медицинской организацией с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи (ч. 6 ст. 13 Закона № 255-ФЗ). Экспертиза временной нетрудоспособности осуществляется в соответствии со ст. 59 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁴. Условия и порядок фор-

ственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных. См. ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

¹ Подробнее см.: *Малунова З. А., Новикова Н. А.* и др. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (постатейный). 2016; *Белянинова Ю. В., Гусева Т. С.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (постатейный) / под ред. *Т. С. Гусевой*. 2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об основаниях возникновения трудовых отношений см. ст. 16—19 ТК РФ.

³ См. ст. 19¹ ТК РФ.

⁴ Листок нетрудоспособности сроком до 15 календарных дней формируется единолично лечащим врачом (или в установленных случаях — фельдшером либо зубным врачом — сроком до 10 календарных дней). Если временная нетрудоспособность превышает названные сроки, листок продлевается по решению врачебной комиссии медицинской организации. При благоприятном клиническом и трудовом прогнозе он

мирования (выдачи) листов нетрудоспособности утверждены приказом Минздрава России от 23 ноября 2021 г. № 1089н¹. Порядок проведения экспертизы временной нетрудоспособности утвержден приказом Минздрава России от 23 августа 2016 г. № 625н.

Условия и продолжительность выплаты пособия установлены в ст. 6 Закона № 255-ФЗ.

При временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы пособие выплачивается по общему правилу за весь ее период — до дня восстановления трудоспособности или установления инвалидности. Продолжительность выплаты пособия инвалидам (кроме больных туберкулезом) ограничена пятью месяцами в календарном году. При заболевании туберкулезом выплата пособия осуществляется до дня восстановления трудоспособности или до дня пересмотра группы инвалидности вследствие этого заболевания (ч. 3 ст. 6). Лицам, заключившим срочный трудовой договор на срок до шести месяцев, пособие выплачивается не более 75 календарных дней (ч. 4 ст. 6)².

Статьей 14¹ Закона № 255-ФЗ установлен порядок назначения и выплаты пособия за счет средств страхователя. Застрахованному лицу, утратившему трудоспособность вследствие заболевания или травмы,

может быть сформирован и продлен до дня восстановления трудоспособности с периодичностью не реже, чем через каждые 15 календарных дней, но на срок не более 10 месяцев с даты начала временной нетрудоспособности, а при лечении туберкулеза — не более 12 месяцев. При очевидном неблагоприятном клиническом и трудовом прогнозе не позднее четырех месяцев с даты начала временной нетрудоспособности пациент направляется на медико-социальную экспертизу для решения вопроса об установлении инвалидности. В случае отказа от прохождения экспертизы листок закрывается. При благоприятном клиническом и трудовом прогнозе не позднее 10 месяцев с даты начала временной нетрудоспособности при состоянии после травм и реконструктивных операций и не позднее 12 месяцев при лечении туберкулеза пациент либо выписывается к занятию трудовой деятельностью, либо направляется на медико-социальную экспертизу. Согласно ч. 5 ст. 59 названного Закона при оформлении листка нетрудоспособности в целях соблюдения врачебной тайны указывается только причина временной нетрудоспособности (заболевание, травма или иная причина). Порядок и условия признания лица инвалидом установлены постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2022 г. № 588.

¹ Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2017 г. № 1567 утверждены Правила информационного взаимодействия страховщика, страхователей, медицинских организаций и федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа. По желанию застрахованного лица медицинская организация выдает ему выписку из листка нетрудоспособности, сформированного в форме электронного документа. Форма выписки утверждается страховщиком.

² О срочном трудовом договоре см. ст. 59 ТК РФ.

в том числе в связи с операцией по искусственному прерыванию беременности или осуществлением экстракорпорального оплодотворения (ЭКО), за первые три дня временной нетрудоспособности пособие назначается по месту его работы (службы, иной деятельности) работодателем за счет средств последнего. Выплата пособия осуществляется в порядке, установленном для выплаты заработной платы. Работодатель по последнему месту работы (службы, иной деятельности) застрахованного лица выплачивает ему пособие также и за первые три дня временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы, наступивших в течение 30 календарных дней со дня прекращения работы¹.

Если непосредственно после оказания медицинской помощи в стационарных условиях лечение продолжается в санаторно-курортной организации, которая расположена на территории Российской Федерации, выплата пособия производится за период лечения в ней, но не более чем за 24 календарных дня (за исключением заболевания туберкулезом) (ч. 2 ст. 6 Закона № 255-ФЗ)².

В случае протезирования по медицинским показаниям в стационарном специализированном учреждении пособие выплачивается за весь период освобождения застрахованного лица от работы по этой причине, включая время проезда к месту протезирования и обратно (ч. 7 ст. 6)³.

Застрахованному лицу, контактировавшему с инфекционным больным, или при выявлении у него бактерионосительства, пособие полагается за все время отстранения его от работы в связи с карантином⁴. Если карантину подлежат дети в возрасте до семи лет, посеща-

¹ В иных случаях временной нетрудоспособности (кроме заболевания и травмы) пособие с первого дня нетрудоспособности назначается и выплачивается страховщиком за счет страховых средств.

² Листок нетрудоспособности формируется медицинской организацией, направившей гражданина на лечение в санаторно-курортную организацию на основании решения врачебной комиссии — на время лечения и проезда к месту лечения и обратно. При соответствующих медицинских показаниях листок нетрудоспособности продлевается санаторно-курортной организацией на время лечения в ней (п. 32 Условий и порядка формирования (выдачи) листов нетрудоспособности).

³ Гражданам, направленным медицинской организацией на протезирование в стационарных условиях, листок нетрудоспособности формируется этой организацией на время проезда к месту протезирования. Сформированный листок продлевается медицинским работником медицинской организации, осуществляющей протезирование, на весь период протезирования и время проезда к месту регистрации по месту жительства, месту пребывания или временного проживания (по выбору гражданина) (п. 56 Условий и порядка формирования (выдачи) листов нетрудоспособности).

⁴ При введении ограничительных мероприятий (карантина) гражданам, в отношении которых приняты меры по изоляции или временному отстранению от работы,

ющие дошкольные образовательные организации, или другие члены семьи, которые признаны в установленном порядке недееспособными¹, пособие выплачивается застрахованному лицу (одному из родителей, иному законному представителю или иному члену семьи) за весь период карантина (ч. 6 ст. 6)².

Особые условия выплаты пособия установлены, если нетрудоспособность застрахованных лиц обусловлена уходом за больными детьми. Пособие выплачивается, как правило, в определенных пределах, зависящих от возраста ребенка, вида лечения и диагноза заболевания. При этом ограничения устанавливаются в зависимости от календарных дней болезни детей и ухода за ними в каждом календарном году. Если уход за ребенком необходим в течение более длительного периода, листок нетрудоспособности дает основание для предоставления застрахованному работнику отпуска за свой счет.

Размер пособия по временной нетрудоспособности зависит от продолжительности страхового стажа. Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для определения размеров пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам утверждены приказом Минтруда России от 9 сентября 2020 г. № 585н.

По общему правилу размер пособия по временной нетрудоспособности при утрате трудоспособности вследствие заболевания или травмы составляет: при страховом стаже 8 и более лет — 100% среднего заработка, от 5 до 8 лет — 80%, до 5 лет — 60% среднего заработка (ч. 1 ст. 7 Закона № 255-ФЗ). Из этого правила есть исключение. Если заболевание или травма наступили в течение 30 календарных дней после прекращения работы, пособие выплачивается в размере 60% среднего заработка (ч. 2 ст. 7).

Размеры пособия при уходе за больным ребенком установлены в ч. 3 ст. 7 Закона № 255-ФЗ. До достижения ребенком восьмилетнего возраста полагающееся пособие выплачивается в размере 100% среднего за-

листок нетрудоспособности формируется врачом-инфекционистом, а при его отсутствии — лечащим врачом (фельдшером) на весь период изоляции или временного отстранения от работы соответственно (п. 52 Условий и порядка формирования (выдачи) листов нетрудоспособности).

¹ О понятии недееспособности и о признании граждан недееспособными см. ст. 29 ГК РФ и гл. 31 ГПК РФ.

² В указанных случаях листок нетрудоспособности формируется лечащим врачом (фельдшером), осуществляющим оказание медицинской помощи ребенку (члену семьи, признанному недееспособным), на весь период ограничительных мероприятий (карантина) (п. 53 Условий и порядка формирования (выдачи) листов нетрудоспособности).

работка. При уходе за ребенком, достигшим указанного возраста, размер пособия во время его лечения в стационарных условиях и за первые 10 календарных дней амбулаторного лечения определяется в зависимости от продолжительности страхового стажа. За последующие дни амбулаторного лечения размер пособия составляет 50% среднего заработка.

Кроме того, при страховом стаже менее шести месяцев размер пособия по временной нетрудоспособности не должен превышать за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда (в районах и местностях, где применяются районные коэффициенты к заработной плате, — минимума оплаты труда с учетом этих коэффициентов), за исключением случая, указанного в п. 1 ч. 3 ст. 7 относительно ребенка в возрасте до восьми лет (ч. 6 ст. 7).

Если временная нетрудоспособность наступила до периода простоя и продолжалась в этот период, пособие за период простоя выплачивается в том же размере, в каком сохраняется за это время заработная плата, но не выше размера пособия, полагавшегося по общим правилам (ч. 7 ст. 7).

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 14 Закона № 255-ФЗ пособие исчисляется из среднего заработка, рассчитанного за два календарных года, предшествующих году наступления временной нетрудоспособности, в том числе за время работы (службы, иной деятельности) у другого страхователя (других страхователей). Если в двух указанных годах либо в одном из них застрахованное лицо находилось в отпуске по беременности и родам и (или) в отпуске по уходу за ребенком, по его заявлению они могут быть заменены в целях расчета среднего заработка предшествующими календарными годами (календарным годом) при условии, что это приведет к увеличению размера пособия.

В средний заработок включаются все виды выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованного лица, на которые начислены страховые взносы в СФР. При этом сумма среднего заработка за каждый календарный год не должна превышать предельной величины базы для начисления страховых взносов на соответствующий календарный год (см. ч. 3² ст. 14)¹.

¹ Размер годового заработка для расчета пособия не может превышать предельной величины (единой предельной величины) базы для начисления страховых взносов за соответствующий год (п. 3, 5¹ ст. 421 НК РФ; ч. 1, 2, 3² ст. 14 Закона № 255-ФЗ; п. 5 Положения, утв. постановлением Правительства РФ от 11 сентября 2021 г. № 1540). Предельная величина базы за 2022 г. составляла 1,032 млн руб., а единая предельная величина базы за 2023 г. — 1,917 млн руб. (п. 1 постановления Правительства РФ от 16 ноября 2021 г. № 1951; п. 1 постановления Правительства РФ от 25 ноября 2022 г. № 2143). Это означает, что при более высоком заработке застрахованного за соответствующий год размер его пособия будет исчисляться исходя из предельных величин. См.: Как

Средний дневной заработок для исчисления пособия по временной нетрудоспособности определяется путем деления суммы заработка, начисленного за двухлетний период, независимо от числа дней и месяцев работы в этом периоде, на 730 — за вычетом календарных дней, приходящихся на период приостановления действия трудового договора в соответствии со ст. 351⁷ ТК РФ¹ или приостановления прохождения государственной гражданской службы в соответствии со ст. 53¹ Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (ч. 3 ст. 14 Закона № 255-ФЗ). Размер дневного пособия исчисляется путем умножения среднего дневного заработка застрахованного лица на размер пособия, установленного в процентном выражении к среднему заработку в соответствии со ст. 7 Закона № 255-ФЗ. Размер полагающегося пособия определяется путем умножения размера дневного пособия на число календарных дней, приходящихся на период временной нетрудоспособности (ч. 5 ст. 14 Закона № 255-ФЗ).

Если в расчетном периоде у работника вообще не было заработка либо в расчете на полный календарный месяц средний заработок оказался ниже минимального размера оплаты труда, пособие исчисляется из условного среднего заработка, равного тому минимуму оплаты труда, который установлен федеральным законом на день наступления страхового случая. Если же на момент наступления страхового случая застрахованное лицо работало на условиях неполного рабочего времени, средний заработок для исчисления пособия определяется пропорционально продолжительности его рабочего времени (ч. 1¹ ст. 14).

Частью 1 ст. 9 Закона № 255-ФЗ предусмотрены периоды, за которые пособие по временной нетрудоспособности не назначается. Речь идет о следующих периодах:

проверить расчет пособия по больничному? // Азбука права. 2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Статья 351⁷ ТК РФ устанавливает особенности обеспечения трудовых прав работников, призванных на военную службу по мобилизации или поступивших на военную службу по контракту либо заключивших контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации.

² Статья 53¹ названного Закона предусматривает гарантии в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации.

— освобождения от работы с полным или частичным сохранением заработной платы или без оплаты в соответствии с законодательством РФ (за исключением случаев утраты трудоспособности вследствие заболевания или травмы в период ежегодного оплачиваемого отпуска);

— отстранения от работы в соответствии с законодательством РФ, если за этот период не начисляется заработная плата¹;

— заключения под стражу или административного ареста;

— проведения судебно-медицинской экспертизы;

— простоя, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 ст. 7 Закона № 255-ФЗ. Следовательно, если указанные периоды частично совпадают с периодом временной нетрудоспособности, при назначении пособия они во внимание приниматься не должны.

В ст. 8 Закона № 255-ФЗ установлены основания для снижения размера пособия по временной нетрудоспособности. Таковыми являются:

— нарушение застрахованным лицом без уважительных причин режима, предписанного лечащим врачом (п. 1 ч. 1 ст. 8);

— неявка без уважительных причин в назначенный срок на врачебный осмотр или на проведение медико-социальной экспертизы (п. 2 ч. 1 ст. 8);

— заболевание или травма, наступившие вследствие алкогольного, наркотического, токсического опьянения или действий, связанных с таким опьянением (п. 3 ч. 1 ст. 8).

При наличии одного или нескольких оснований для снижения пособия, указанных в ч. 1 ст. 8, оно выплачивается в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, с учетом районных коэффициентов. При наличии оснований, указанных в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 8, пособие снижается со дня, когда было допущено нарушение; при наличии оснований, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 8, размер пособия снижается за весь период нетрудоспособности (ч. 2 ст. 8).

В ч. 2 ст. 9 Закона № 255-ФЗ предусмотрены основания для отказа в назначении пособия. Это наступление временной нетрудоспособности:

— в результате установленного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства;

— вследствие совершения застрахованным лицом умышленного преступления².

¹ Об отстранении от работы см. ст. 76 ТК РФ.

² Подробнее о понимании и применении ст. 8 и 9 Закона № 255-ФЗ см. постатейные комментарии к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обяза-

Как отмечает М. Л. Захаров¹, до введения в действие рассматриваемого Закона в стране применялись в основном нормативные правовые акты, принятые в советский период, которые разрабатывались при непосредственном участии профсоюзов и предусматривали сравнительно высокий уровень обеспечения пособиями². В Российской Федерации первоначально страховые взносы, необходимые для выплаты пособий, составляли 5,4% от фонда оплаты труда³, а в связи с последующими изменениями страхового законодательства они снизились до 2,9%. Это повлекло умаление прав работников. Если ранее пособие выплачивалось с первого дня временной нетрудоспособности работника за счет страховых средств, то с начала 2007 г. оно стало выплачиваться за счет работодателя за первые два дня нетрудоспособности, а с 1 января 2011 г. — за первые три дня. Образовались таким образом два вида пособий — нестраховое и страховое. Формально это не противоречит международным актам, но при этом расходы средств обязательного социального страхования сократились почти на треть. Поскольку выплаты работодателей снижают прибыль предприятия и их личные доходы, это, как пишет автор, явно побуждает их избавляться от часто болеющих работников.

Норма, предусматривающая выплату пособия по временной нетрудоспособности в размере не выше федерального минимального размера оплаты труда (МРОТ), если стаж работника не достигает шести месяцев, приводит к существенному ограничению имевшихся ранее прав, в частности всех молодых специалистов, только начинающих

тельным социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», подготовленные в 2016 г. З. А. Малуновой, Н. А. Новиковой и др., в 2011 г. Ю. В. Беляниновой, Т. С. Гусевой. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве). М., 2014; *Он же*. Законодательство о страховых пособиях: современное состояние и тенденции дальнейшего развития // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 64—79; *Он же*. Страховое законодательство России о пенсиях и пособиях в преддверии кризисной ситуации // Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин, 2017. С. 64—82.

² См.: Социальное обеспечение в СССР: сб. нормативных актов / сост. М. Л. Захаров, В. М. Писков. М., 1986. Разд. 3. Профсоюзы управляли социальным страхованием с 1933 по 1993 г., т. е. 60 лет. Общее руководство делом социального страхования возлагалось на ВЦСПС, который участвовал и в нормотворческой деятельности. Указом Президента РФ от 28 сентября 1993 г. № 1503 управление государственным социальным страхованием в России возложено на Совет Министров — Правительство РФ.

³ В таком размере тариф был определен постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г.

трудовую деятельность. Отменено правило о назначении пособия по временной нетрудоспособности застрахованным, имеющим трех и более детей, не достигших 16 лет (учащихся — 18 лет), в размере 100% заработка. Такое решение, по мнению автора, выглядит абсурдным в условиях беспрецедентного снижения в России рождаемости, а также бедности большинства семей с тремя и более детьми¹.

По мнению автора, необходимо установить равные размеры пособия по временной нетрудоспособности для всех застрахованных вне зависимости от продолжительности их страхового стажа. Это соответствует ст. 19 Конституции РФ, Конвенции МОТ № 102.

Не останавливаясь на всех аспектах обоснованной критики М. Л. Захаровым умаления права застрахованных на пособие по временной нетрудоспособности, особо отметим резкое снижение размеров этих пособий в связи с изменением правил их исчисления не из реально получаемого перед наступлением нетрудоспособности заработка, а из заработка за два года, предшествующих году, в котором наступил страховой случай. До нововведений при твердой оплате труда (месячный оклад плюс постоянные доплаты к нему) пособие исчислялось из оклада, при сдельной оплате — из среднедневного заработка за проработанные дни — в течение двух последних месяцев, предшествовавших месяцу, в котором наступила нетрудоспособность. Среднедневной заработок определялся путем деления заработка за указанные два месяца на число рабочих дней, фактически в этих месяцах проработанных. Общая сумма пособия подсчитывалась умножением дневного пособия на число рабочих дней, пропущенных в связи с временной нетрудоспособностью. То есть пособие возмещался фактически утраченный заработок. Ныне пособие исчисляется, как отмечалось, из среднего заработка, полученного за два календарных года, предшествовавших году наступления нетрудоспособности. В эти годы входят как периоды трудовой деятельности, так и перерывы в ней. То есть независимо от фактически отработанных в этом периоде дней дневной заработок для исчисления пособия определяется путем деления указанного заработка на 730 — число календарных дней в двух годах. К тому же прошлый заработок, как правило, ниже, чем последний. Существенно снизились размеры пособий и тех застрахованных, средний заработок которых, подсчитанный по новым правилам, оказывается ниже МРОТ,

¹ См.: Захаров М. Л. Законодательство о страховых пособиях: современное состояние и тенденции дальнейшего развития.

или которые в течение двух календарных лет, предшествовавших наступлению временной нетрудоспособности, не трудились вовсе. Пособия назначаются им из заработка, равного МРОТ. Эти правила касаются как тех лиц, кто начинает трудовую деятельность, так и пенсионеров, возобновляющих работу после длительного перерыва. Их пособия часто не достигают и половины пособия, полагавшегося по ранее установленным правилам.

Умаление прав застрахованных граждан по сравнению с прежним законодательством, как обоснованно считает М. Л. Захаров, противоречит целям страхового обеспечения и не согласуется с предписанием ч. 2 ст. 55 Конституции РФ о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека¹.

Объективности ради необходимо отметить, что исчисление размера страхового пособия по временной нетрудоспособности за фактический период работы у соответствующего работодателя приводило к необоснованному завышению величины этого пособия относительно фактического вклада застрахованного работника в Фонд социального страхования, что активно использовалось для злоупотребления со стороны лиц, фальсифицирующих свои болезни. В связи с этим МОТ неоднократно отмечала, что идеологически социально-страховое обеспечение должно определяться таким образом, чтобы не ослабить стремление работника к возобновлению работы. С этой точки зрения удлинение периода определения среднемесячного заработка для расчета размера пособия является обоснованным. Тем более что этот заработок исчисляется не за весь период трудовой деятельности заболевшего работника, а только за два года, предшествующие наступлению страхового случая.

Проблема уровня страхового пособия поставлена М. Л. Захаровым правильно, однако ее решение не должно препятствовать разумной оптимизации как условий его установления, так и правил расчета его размера. Например, нельзя до бесконечности продолжать игнориро-

¹ Там же. Вместе с тем существует иная точка зрения, согласно которой сокращение, например, размера какой-либо выплаты никак не может умалить право на получение такой выплаты. У человека есть право на пособие, и его никто не отменял. А вот размер пособия — вещь переменная, зависящая от многих факторов, размер может изменяться. Определение размера выплаты — это не предмет Конституции, а прерогатива законодателя. Другое дело, что законодатель должен действовать не произвольно, а обосновывать свое решение, на что неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ.

вать тот очевидный факт, что процентные пороги определения размера пособия в зависимости от продолжительности страхового стажа давно требуют объективного пересмотра, поскольку были установлены еще в советский период времени применительно к совсем иному виду стажа — непрерывному, который намного жестче в своем подсчете, чем страховой стаж. Несмотря на это принципиальное отличие, процентные пороги, разработанные под непрерывный стаж, были без какого-либо профессионального обсуждения автоматически перенесены на страховой стаж. Иначе говоря, то, что надо решать одну проблему, совсем не означает, что не следует решать другие накопившиеся проблемы, а эти решения могут быть и разнонаправленными: где-то надо что-то улучшить, а где-то что-то, напротив, ужесточить для достижения справедливого баланса.

Обязательное медицинское страхование

В современном мире, где социальное страхование выступает важнейшим средством обеспечения прав каждого на социальную защиту, участие в системе обязательного медицинского страхования означает возможность получения доступа к такому жизненно важному для каждого и дорогостоящему социальному благу, как медицинская помощь в рамках национальной системы здравоохранения¹. Российская Федерация в силу норм Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. признает не только право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12), но и право на участие в системе социального страхования (ст. 9).

Медицинское обслуживание — важнейшее элементарное благо, доступность которого должна быть обеспечена с помощью всех имеющихся в обществе средств, всех государственных механизмов. Ввиду этого наибольшую значимость и эффективность приобретают административные и иные публично-правовые средства регулирования, находящие выражение в обязательности участия в страховании страхователей и страхуемых, во вмешательстве государства в определение перечня страхуемых рисков, в финансовом диктате в части установления фиксированных ставок отчислений и т. д.

¹ См. об этом: *Путило Н. В.* Социальные права граждан: история и современность. М., 2007; *Она же.* Социальные права в постиндустриальном обществе. М., 2021; *Право на бесплатную медицинскую помощь: учеб. пособие / под общ. ред. Э. Г. Тучковой, Т. С. Гусевой.* М., 2019.

В научном представлении в современном мире существуют три основные модели организации и функционирования здравоохранения:

- 1) рыночная или частностраховая (США);
- 2) государственная или бюджетная (Великобритания, Греция, Дания, Италия, Испания, Португалия);
- 3) социально- или бюджетно-страховая (Австрия, Бельгия, Германия, Канада, Нидерланды, Франция, Швейцария, Япония).

Их основные отличия заключаются в имущественной основе и способах финансового обеспечения здравоохранения, степени государственного участия в регулировании охраны здоровья граждан, полноте охвата населения медицинскими услугами, формах и методах контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи и т. п. Выбор той или иной модели объективно обусловлен рядом факторов исторического, социально-экономического, политического, культурного и собственно юридического характера. В результате перехода от советской бюджетной модели здравоохранения в Российской Федерации, как и в большинстве стран постсоветского пространства, в настоящее время реализуется третья, смешанная бюджетно-страховая модель¹.

Правовой режим обязательного медицинского страхования определяется его принадлежностью к общему механизму реализации конституционного права граждан на бесплатную медицинскую по-

¹ На этот счет в экономической науке существует другая точка зрения, согласно которой есть не три, а две модели организации и функционирования здравоохранения. Одна формируется и действует в рамках частноправовых правоотношений (США, некоторые страны Латинской Америки и др.), вторая — публично-правовых (Великобритания, Греция, Дания, Италия, Испания, Португалия, Германия, Франция и др.). Наиболее развитой системой национального здравоохранения, в которой реализованы принципы именно частно-договорных правоотношений, считается система медицинского страхования в США, где правительством финансируется только медицинское обеспечение малоимущих (Medicaid) и пенсионеров (Medicare). Вторую модель организации системы здравоохранения на международном уровне принято именовать моделью Бевериджа. Дело в том, что именно в области организации национальной системы здравоохранения британским экономистом У. Бевериджем принципы общественных отношений могут считаться модалными со всеми на то основаниями. В основе этой модели лежит принцип государственного бюджетного финансирования всех без исключения оказываемых жителю страны медицинских услуг. Сам Беверидж формулировал эту идею как «бесплатное здравоохранение от колыбели до могилы». Еще более внимательное ее изучение показывает, что модель Бевериджа мало отличается от советской модели Семашко, которая также предполагала наличие иерархической системы государственных медицинских учреждений, непосредственно финансируемых из государственного бюджета (без участия общественных фондов потребления).

мощь, в рамках которого он выполняет функцию одной из конституционных гарантий бесплатной медицинской помощи¹.

Как предусмотрено ч. 1 ст. 41 Конституции РФ, страховые взносы являются одним из источников средств, обеспечивающих бесплатную для граждан медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Несмотря на то что в тексте Основного закона страны обязательное медицинское страхование прямо не упоминается, системный анализ конституционных предписаний позволяет, во-первых, исключить из этого механизма добровольное медицинское страхование, во-вторых, прийти к выводу о том, что упомянутое страхование должно быть обязательным и, в-третьих, быть собственно страхованием, т. е. соответствовать признакам страхования как некоего экономико-правового явления (механизма).

Согласно легальной дефиниции обязательное медицинское страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установленных случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования². При этом в качестве сущностного признака обязательного медицинского страхования указывается его родо-видовая связь с обязательным социальным страхованием. Это позволяет говорить о преемственности в рассмотрении обязательного медицинского страхования как элемента системы социальной защиты³.

Переход к системе обязательного медицинского страхования, произошедший в начале 90-х гг. прошлого столетия (ранее, чем в ряде других стран бывшего социализма⁴) не сразу, но поэтапно привел к созданию работающих механизмов обеспечения прав граждан на бесплатное⁵ оказа-

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П.

² См. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (п. 1 ст. 3).

³ См.: Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Страхование на случай болезни в России. 4-е изд. Л.; М., 1925.

⁴ Например, в Венгрии он начался в конце 1990-х гг.

⁵ Бесплатное для застрахованного лица (работника), но не работодателя, уплачивающего страховые взносы с фонда оплаты труда. Косвенным образом эти платежи также ложатся на заработную плату и определяют стоимость труда в экономике.

ние медицинской помощи¹. Принятие Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» на тот период времени ознаменовало достижение своеобразного консенсуса, достигнутого в дискуссии о судьбе российского здравоохранения вообще и о месте в нем обязательного медицинского страхования в частности.

Не производя революционных преобразований в обязательном медицинском страховании, новый Закон предусмотрел систему мер, направленных на устранение важнейших недостатков ранее действующего, выявленных и подтвержденных практикой. Речь прежде всего идет о территориальной раздробленности системы обязательного медицинского страхования; существенных различиях в тарифах и платежах за неработающее население² в различных регионах страны; проблемах при получении медицинской помощи в медицинских учреждениях, расположенных вне места жительства граждан; прямых нарушениях права граждан на получение бесплатной медицинской помощи; декларативности права граждан самостоятельно выбирать медицинскую организацию.

Эволюционный характер изменений правового регулирования обязательного медицинского страхования подтверждается также сохранением ряда важнейших, принципиальных позиций. Самое важное — сохранена природа обязательного медицинского страхования как социального страхования, основанного на принципах солидарности, социальной справедливости, когда обеспеченные несут расходы за малоимущих, а здоровые — за больных, когда участие в обязательном медицинском страховании — это право граждан, которое в отличие от системы коммерческого страхования не может быть поставлено в зависимость от состояния здоровья застрахованного.

Не произошло отказа и от децентрализованной модели обязательного медицинского страхования, способной в наибольшей степени сбалансировать интересы, права и обязанности Федерации и ее субъектов.

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» отменил действовавший почти 20 лет Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». В этом Законе был изменен статус в ОМС страховых медицинских организаций — из страховщиков по ОМС они были переквалифицированы в агенты страховщика, коим является Федеральный фонд ОМС.

² Данная проблема в новом Законе решена не была: по-прежнему «застрахованными» в ОМС считаются неработающие граждане, что противоречит базовым принципам публичного (социального) страхования, где страхуются только работающие граждане, поскольку страхуемый социальный риск имеет трудовую природу.

Очень важным моментом является то, что единство правового поля обязательного медицинского страхования достигается и за счет общих, единых на всей территории Российской Федерации правил обязательного медицинского страхования. С учетом процесса стандартизации медицинской помощи это гарантирует меньшую степень зависимости качества оказываемой помощи от правовых актов субъектов РФ¹.

В идеале названные меры, как и сохранение права на выбор страховой медицинской организации и медицинского учреждения, призваны обеспечить устранение границ между муниципальными образованиями и субъектами РФ в части реализации важнейшего из конституционных прав гражданина — права на получение бесплатной медицинской помощи, что согласуется с конституционными новеллами, связанными с расширением компетенции местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи².

Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», преследуя цели усиления гарантий прав застрахованных лиц на бесплатное оказание медицинской помощи, закрепляет принципы осуществления обязательного медицинского страхования, определяет субъекты обязательного медицинского страхования и их правовой статус, предусматривает участие в системе обязательного медицинского страхования медицинских организаций любых организационно-правовых форм и любой формы собственности.

Существенная особенность обязательного медицинского страхования, отличающая его от других видов обязательного страхования, состоит в подразделении лиц, действующих в его сфере, на две категории: субъекты обязательного медицинского страхования и участники обязательного медицинского страхования. К первым отнесены застрахованные лица, страхователи и страховщик в лице Федерального фонда обязательного медицинского страхования, ко вторым — территориальные фонды.

¹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ / отв. ред. Н. В. Путило. М., 2012.

² См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / под ред. Т. Я. Хабриевой; с обращением к читателям В. В. Путина. М., 2021.

Подобная дифференциация неизвестна Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», являющемуся базовым актом в сфере социального страхования, нормы которого выступают общими по отношению к специальному правовому регулированию обязательного медицинского страхования как разновидности обязательного социального страхования. Он оперирует исключительно термином «субъекты обязательного социального страхования», определяя их как участников отношений по обязательному социальному страхованию (п. 1 ст. 6). В правовой доктрине, правотворческой и правоприменительной практике понятия «субъект правоотношения» и «участник правоотношения» в большинстве случаев употребляются в качестве тождественных; обоснование их различий носит академический характер¹.

Разграничение лиц, участвующих в обязательном медицинском страховании, на субъектов и участников призвано подчеркнуть различия в их правовом положении. Вводя Федеральный фонд в число субъектов обязательного медицинского страхования, Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» одновременно определил его главную роль страховщика в системе социального страхования. Триаду субъектов в отношениях по обязательному медицинскому страхованию составляют, таким образом, страховщик в лице Федерального фонда, страхователь и застрахованное лицо.

Помимо Федерального фонда отдельными производными полномочиями по управлению организацией и финансированием обязательного медицинского страхования на разных уровнях наделены территориальные фонды и страховые медицинские организации. Первые — в части реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы в соответствии с законом, вторые — в соответствии с законом и договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом и страховой медицинской организацией.

Таким способом законодатель попытался формально разрешить проблему расщепления правовой личности страховщика между тремя группами субъектов, осуществляющими управление организацией и финансированием обязательного медицинского страхования на разных уровнях: Федеральным фондом, территориальными фондами и страховыми медицинскими организациями.

¹ См., например: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 75.

Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» послужил причиной ревизии имеющегося правового регулирования весьма специфического института — социальных внебюджетных фондов, о правовой природе которых идут ожесточенные споры как среди представителей частного права, так и среди специалистов в области публичного права. В целях исполнения норм ч. 1 ст. 33 указанного Закона надлежит разработать специальный федеральный закон — о государственных социальных фондах¹.

Страховые медицинские организации призваны обеспечить участие в обязательном медицинском страховании субъектов, экономически заинтересованных в защите прав пациентов и в повышении эффективности использования ресурсов системы здравоохранения, достигаемой благодаря конкуренции страховщиков друг с другом. Вместе с тем имевшие место дефекты правового регулирования приводили к дисфункциональности этого института, фактически сводя его роль к пассивному посредничеству в обслуживании движения финансовых средств от фондов обязательного медицинского страхования к медицинским организациям. Их активизации способствовала важнейшая новелла Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», устанавливающая право застрахованного лица на выбор страховой медицинской организации и ее замену (п. 2, 3 ч. 1 ст. 16).

Сбалансированность системы обязательного медицинского страхования достигается и за счет независимого, самостоятельного статуса страховых медицинских организаций: такие организации не могут иметь в числе своих учредителей (участников, акционеров), равно как и органов управления, работников федеральных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере здравоохранения, органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление управления в сфере здравоохранения, федерального и территориальных фондов, медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь по обязательному медицинскому страхованию. Специальной государственной гарантией соблюдения прав застрахованных лиц является установленный разрешительный, а не заявительный порядок допуска страховых медицин-

¹ Такой закон до настоящего времени так и не был принят, а был принят другой — об объединении двух из трех государственных внебюджетных фондов (Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»), что никак нельзя считать выполнением указанного положения.

ских организаций к осуществлению деятельности в сфере обязательного медицинского страхования.

Текущие недостатки в работе страховых медицинских организаций (необоснованное применение финансовых санкций в отношении медицинских организаций, недостаточность информированности населения о порядке получения медицинской помощи и об их правах в системе обязательного медицинского страхования и др.) в основном связаны с проблемами правореализации, поэтому законодательные инициативы, направленные на исключение страховых медицинских организаций из числа участников обязательного медицинского страхования и возложение функций страховщика на территориальные фонды обязательного медицинского страхования, не находят поддержки¹.

Более того, дальнейшее усиление гражданско-правовых по своей природе страховых принципов в осуществлении обязательного медицинского страхования и иных видов страхования, имеющих социальную направленность и в значительной степени оформляющих социально-обеспечительные отношения, обозначено в качестве стратегического направления развития национального здравоохранения на долгосрочную перспективу. Вместе с традиционными для этой сферы публично-правовыми механизмами регулирования они призваны обеспечить финансовую устойчивость системы обязательного медицинского страхования и усилить защиту прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования, в том числе посредством развития институтов страховых представителей, офисов страховых медицинских организаций по защите прав застрахованных лиц, досудебного урегулирования споров, связанных с оказанием медицинской помощи, а также информирования населения о необходимости прохождения профилактических медицинских осмотров и диспансеризации².

¹ Среди ученых-экономистов существует также точка зрения, согласно которой проблема заключается именно в попытке имплементации договорных частноправовых принципов в публично-правовую природу общественной системы здравоохранения. Эти принципы не учитывают неизбежность и неустранимость конфликта интересов между частным характером присвоения прибыли от коммерческой деятельности (а также ее максимизации как цели) и общественным интересом в сохранении здоровья нации. Такая попытка имплементации частноправовых принципов в публично-правовое пространство ведет к неизбежной деградации здравоохранения, поскольку в этом случае для медицинского учреждения формируются стандарты лечения, которые отвечают не нуждам конкретного пациента, а коммерческим интересам частной страховой организации.

² См. Стратегию развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254.

Круг застрахованных лиц довольно широк и предусматривает возможность распространения режима обязательного медицинского страхования не только на граждан Российской Федерации, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства; в то же время он содержит ряд исключений.

В частности, необходимость установления специальных мер социальной защиты и медицинского обеспечения граждан, выполняющих конституционный долг и обязанность по защите Отечества, ввиду особого характера военной службы, сопряженной со значительным риском для жизни и здоровья, а также в целях признания их заслуг¹, предопределила особый правовой статус военнослужащих и лиц, приравненных к ним в организации оказания медицинской помощи (сотрудников органов внутренних дел, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальное звание полиции, лиц рядового и начальствующего состава федеральной противопожарной службы, сотрудников органов внутренних дел, прикомандированных к федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи, сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, сотрудников таможенных органов в связи с исполнением обязанностей военной службы и службы в указанных органах и др.). Медицинская помощь названным категориям граждан оказывается в ведомственных медицинских организациях за счет бюджетных ассигнований вне системы обязательного медицинского страхования.

Вместе с тем в связи с необходимостью обеспечения доступности медицинской помощи, особенно реабилитационных услуг, участникам специальной военной операции и возможности ее получения по принципу приближенности актуализировалась проблема расширения объема специальных прав военнослужащих на охрану здоровья и медицинскую помощь в части оснований их возникновения и субъектов, к которым может быть обращено соответствующее требование.

Своеобразное положение в этом отношении у государственных гражданских служащих. С одной стороны, они подлежат обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях и государ-

¹ См. определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 7-О; постановление Конституционного Суда РФ от 18 октября 2022 г. № 44-П и др.

ственные органы, в которых они проходят службу, уплачивают за них страховые взносы из бюджетных средств. С другой стороны, они, как и «силовики», охвачены системой государственного медицинского обслуживания, финансируемого за счет соответствующего государственного бюджета. Соединение социально-страхового и государственно-бюджетного финансирования в рамках какого-либо медицинского учреждения, оказывающего им медицинскую помощь, невозможно. В результате возникает дублирование, требующее устранения путем отнесения указанной категории граждан в одну или другую систему.

Последние изменения в системе обязательного медицинского страхования связаны с глобальной тенденцией цифровизации здравоохранения. Использование технологий в качестве цифровых общественных благ должно обеспечить доступность и качество медицинской помощи для человека. Национальные экосистемы цифрового здравоохранения охватывают различные элементы (электронные медицинские карты, приложения мобильного здравоохранения, порталы общественного здравоохранения, телемедицина), включая национальные регистры и реестры пациентов, подлежащих обязательному медицинскому страхованию (Бельгия, Германия, Дания, Нидерланды, Франция, Эстония и др.)¹.

Так называемая реестровая модель предоставления государственных услуг² в сфере обязательного медицинского страхования предполагает, что полис обязательного медицинского страхования, удостоверяющий право застрахованного лица на бесплатное оказание медицинской помощи, приобретает форму уникальной последовательности символов в машиночитаемом виде, которая присваивается сведениям о застрахованном лице в едином регистре застрахованных лиц при ведении персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах. Наряду с этим сохраняется возможность его получения в виде традиционного документа на материальном носителе. Правовой статус застрахованного лица дополняется новым информационным правом на получение сведений о застрахованном лице и об оказанной ему медицинской помощи посредством федеральной государственной инфор-

¹ См.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 8-е изд. С. 299—300.

² См.: Терещенко Л. К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 110—120; Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: науч.-практ. пособие / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Сеницына. М., 2022.

мационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»¹.

После преодоления пандемии COVID-19 все чаще стали появляться экспертные публикации², призывающие к отмене обязательного медицинского страхования и перехода к системе государственной бюджетной медицины. Аргументация данного предложения основывается на том, что ОМС может эффективно действовать только в нормальной обстановке, но абсолютно не рассчитано на эпидемии, пандемии и прочие чрезвычайные ситуации в охране здоровья населения. Обязательное медицинское страхование не имеет никакого отношения к обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия страны, а также к финансированию научных разработок, без которых оказание медицинской помощи не представляется возможным. Проще всего профинансировать саму медицинскую услугу, но нельзя не учитывать и всего комплекса расходов, сопутствующих этому финальному процессу, которые вынуждено финансировать исключительно государство. Кроме того, в отличие от всех иных видов обязательного социального страхования, где тариф страховых взносов корреспондирует объему страховой компенсации, в ОМС этот принцип не работает, поскольку тариф страховых взносов никак не увязан с тарифом на оказание медицинской помощи, они не коррелируют между собой, что создает финансовые диспропорции, требующие либо ограничения медицинской помощи, либо их компенсации из бюджета. Представляется, что приводимые в указанных публикациях аргументы требуют серьезного профессионального изучения и обсуждения, тем более с учетом многолетнего успешного советского опыта организации здравоохранения.

Пенсионное страхование

(по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца)

Обязательное пенсионное страхование является одним из самых «дорогостоящих» видов социального страхования с точки зрения объема финансовых ресурсов, привлекаемых для выплаты пенсий³.

¹ См. Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и статью 13² Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

² См., например: *Воронин Ю. В., Гонтмахер Е. Ш.* Как реорганизовать здравоохранение в России // *Ведомости*. 2020. 25 мая.

³ За счет пенсионного страхования по старости в силу принципа солидарности поколений.

Достаточно сказать, что бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации предусматривает расходы на выплату страховых пенсий неработающим пенсионерам в объеме, превышающем 10 030 млрд руб. Притом что общая смета расходов СФР на 2024 г. утверждена в размере более 16 трлн 178 млрд руб.¹ Фактически речь идет об основном виде социального страхования, без которого существование этой системы социальной защиты невозможно.

Однако несмотря на то, что опыт строительства пенсионных систем в России достаточно продолжителен и обширен, само обязательное пенсионное обеспечение как вид социального страхования является сравнительно молодым, образовавшимся только после распада системы социального обеспечения СССР². Поэтому вопросы обязательного пенсионного страхования до сих пор остаются одними из самых дискуссионных в научном и практическом сообществах (подробнее этот сюжет мы рассматриваем в § 1 гл. 3).

Исходя из Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» данная система предусматривает обязательное и добровольное участие³ в ней. В первом случае пенсионное страхование охватывает работающее население, признаваемое застрахованными лицами в силу закона, к числу которых относятся: 1) работающие по трудовому договору или договору гражданско-правового характера по выполнению работ (оказанию услуг), а также договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведений науки, литературы, искусства; 2) работающие в качестве членов кооперативов; 3) самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивиду-

¹ См. Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

² Если учитывать, что в СССР обязательное пенсионное страхование существовало, но носило преимущественно формальный характер: за счет страховых взносов советских предприятий, учреждений и организаций финансировалась только выплата государственных пенсий по старости работающим пенсионерам, поскольку они выплачивались им по месту работы за текущий месяц (а не за прошедший месяц, как неработающим пенсионерам) вместе с заработной платой. Остальные пенсии финансировались из государственного бюджета.

³ Еще раз обращаем внимание, что речь идет не о *добровольном социальном страховании*, а о праве на добровольное вступление в правоотношения по обязательному социальному страхованию.

альные предприниматели, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой)¹; 4) члены крестьянских (фермерских) хозяйств; 5) члены семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность; 6) священнослужители.

Во втором случае пенсионное страхование распространяется на лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию. К их числу относятся:

1) неработающие (и, соответственно, не подлежащие обязательному социальному страхованию) физические лица, проживающие на территории Российской Федерации, уплачивающие страховые взносы за себя;

2) российские граждане, проживающие и (или) работающие за границей, уплачивающие страховые взносы за себя;

3) неработающие лица, за которых платят страховые взносы другие лица (например, работающий супруг за неработающего супруга);

4) любые физические лица в отношении дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»;

5) физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», уплачивающие страховые взносы за себя;

6) индивидуальные предприниматели, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой и не являющиеся индивидуальными предпринимателями: получатели пенсий за выслугу лет или пенсий по инвалидности в соответствии с Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Рос-

¹ За исключением тех, кто занимается такой деятельностью в статусе пенсионеров по линии силовых ведомств, которые не подлежат обязательному пенсионному страхованию, но вправе вступить в соответствующие правоотношения добровольно, — это «экзотическое» правовое решение, требующее отдельного рассмотрения.

сийской Федерации, и их семей», уплачивающие страховые взносы за себя¹.

В современном правовом дизайне система обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации начала действовать с 1 января 2002 г.²

За счет страховых взносов выплачивались трудовые пенсии (кроме базовой части): по старости, инвалидности, случаю потери кормильца.

Страховщиком по обязательному пенсионному страхованию являлся Пенсионный фонд России, в настоящее время — СФР.

Дальнейшее реформирование системы пенсионного страхования в Российской Федерации произошло в конце 2013 г. с принятием Федерального закона № 400-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О страховых пенсиях» (далее — Закон № 400-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2015 г. Нормативно-правовое регулирование пенсий по старости в форме обязательного пенсионного страхования было сохранено, однако в формулу расчета были введены новые составляющие.

Так, сформированные и формируемые пенсионные права каждого гражданина переведены в индивидуальные пенсионные коэффициенты (баллы), имеющие стоимостную оценку в рублях. Однако при разработке Закона № 400-ФЗ не было учтено то, что фактически в стране трудовой стаж и оплата труда не отражают необходимости и важности самого труда. В итоге большинство застрахованных работников получают приблизительно одинаковую страховую пенсию, поскольку величина индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК) рассчитывается исходя из максимальной, а не средней суммы страховых взносов за год и при этом ограничена еще и предельным размером — 10 пенсионных баллов, а средний уровень заработной платы по стране невысокий и не является достаточным для значительных отчислений на обязательное пенсионное страхование, имеющее отложенный эффект. Кроме того, применяемая в настоящее время в России пенсионная формула балльного типа (в отличие от классических балльных формул) не актуализирует пенсион-

¹ При этом остается открытым вопрос, подлежат ли обязательному пенсионному страхованию в силу закона пенсионеры по линии силовых ведомств, если они работают по трудовому договору или гражданско-правовому договору. Пока подлежат, но чем они «хуже» тех, кто занимается индивидуальной предпринимательской, адвокатской и прочей самостоятельной деятельностью? Видимо, подлежат до их обращения с соответствующей жалобой в Конституционный Суд.

² В течение всего 2001 г. в Российской Федерации не существовало взносов по обязательному пенсионному (социальному) страхованию.

ные права в соответствии с изменяющимся уровнем оплаты труда в стране, а монетизирует их исходя из имеющихся в СФР финансовых ресурсов в конкретном году, что полностью противоречит принципу солидарности поколений и принципу компенсации утраченного застрахованным лицом заработка.

Финансовая основа обязательного пенсионного страхования в основном формируется из страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, компенсирующих выпадающие доходы СФР по причине искусственного льготированного занижения тарифа страховых взносов для отдельных видов экономической деятельности и отдельных регионов страны. Однако в силу того, что труд в России преимущественно оплачивается ниже его реальной себестоимости и применения предельного ограничения к базе для взимания страховых взносов, у застрахованного работника фактически отсутствует возможность получения страховой пенсии, компенсирующей основную часть утрачиваемой им заработной платы.

Кроме того, применяемая в России пенсионная формула балльного типа в совокупности с «третьим условием»¹ приобретения права на страховую пенсию по старости возлагает негативное бремя работника с относительно низким уровнем оплаты труда исключительно на самого работника — будущего пенсионера.

Страховая пенсия представляет собой ежемесячную денежную выплату, направленную на компенсацию гражданам утраченного дохода в двух случаях:

1) при потере ими самими своей трудоспособности — это может иметь место либо в силу наступления пенсионной старости (презюмируемой достижением определенного возраста, при котором у большинства работников утрачивается их трудоспособность), либо в индивидуальном порядке — при признании работника инвалидом, предполагающем наличие ограничения способности к трудовой деятельности;

2) при смерти застрахованного работника, влекущей утрату источника дохода нетрудоспособными членами его семьи, находившимися на иждивении этого работника.

¹ Обычно в мировой практике для приобретения права на страховую пенсию по старости достаточно выполнить два традиционных условия: достичь пенсионного возраста и выработать требуемую продолжительность страхового стажа. В России же беспрецедентно было установлено еще и третье условие — наличие определенного количества пенсионных коэффициентов, которые подсчитываются для исчисления размера пенсии, но у нас их решили использовать и для права на пенсию.

К страховой пенсии устанавливается фиксированная выплата в твердом размере. Размер данной выплаты ежегодно индексируется. Эта выплата также носит страховой характер, как и пенсия (т. е. относится в видам социального обеспечения по обязательному социальному страхованию).

Для назначения *страховой пенсии по старости* требуется одновременное соблюдение следующих условий, которые предусмотрены в ст. 8 Закона № 400-ФЗ:

1) достижение общеустановленного возраста: 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин (возраст определяется с учетом переходных положений о его постепенном увеличении начиная с 2019 г. в соответствии с приложением 6 к Закону № 400-ФЗ);

2) продолжительность страхового стажа не менее 15 лет с учетом постепенного повышения с 2019 г. по 2024 г.;

3) величина индивидуального пенсионного коэффициента (баллов) — не менее 30 с учетом постепенного увеличения с 2019 по 2025 г.

Для назначения *страховой пенсии по инвалидности* требуется соответствие следующим критериям:

1) признание гражданина инвалидом и установление группы инвалидности, которое проводит федеральное учреждение медико-социальной экспертизы, и размещение сведений о лице, признанном инвалидом, в государственной информационной системе «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере»¹;

2) наличие хотя бы одного дня страхового стажа². Если полностью отсутствует страховой стаж, т. е. человек никогда не работал, то назначается социальная пенсия по инвалидности.

¹ После того как законодатель исключил из определения групп инвалидности необходимость учета степеней ограничения жизнедеятельности инвалида, включая и его способность к трудовой деятельности, юридического факта установления застрахованному работнику одной из трех групп инвалидности явно недостаточно для справедливого возникновения права на страховую пенсию по инвалидности: объективно требуется переход от групп инвалидности на степени ограничения способности к трудовой деятельности (см.: Воронин Ю. В. Еще раз о правовой природе страховой пенсии по инвалидности и связанных с нею проблемах (Поучительный рассказ о том, как можно по-разному прочитать один и тот же документ)).

² При увеличении минимального стажа для приобретения права на страховую пенсию по старости с 5 до 15 лет представляется по меньшей мере странным и несправедливым, что для приобретения права на страховую пенсию по инвалидности в любом возрасте (!) достаточно лишь факта работы. Это явно несоизмеримые друг с другом условия пенсионирования, причем несоизмеримые обоснованно. В советский период для назначения пенсии по инвалидности от работника требовалось наличие опре-

Страховая пенсия по случаю потери кормильца назначается нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца, состоявшим на его иждивении, при соблюдении следующих условий:

1) наличие у умершего кормильца хотя бы одного дня страхового стажа¹;

2) наступление смерти кормильца либо признание его безвестно отсутствующим в судебном порядке;

3) нахождение на иждивении умершего кормильца.

В случае полного отсутствия у умершего застрахованного лица страхового стажа либо в случае совершения нетрудоспособными членами семьи умершего кормильца уголовно наказуемого деяния, повлекшего смерть кормильца и установленного в судебном порядке, устанавливается социальная пенсия по случаю потери кормильца² в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Размеры страховых пенсий определяются по единой расчетной формуле путем умножения количества индивидуальных пенсионных коэффициентов (баллов) на стоимость одного пенсионного коэффициента по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия.

Говоря о страховых пенсиях, нельзя не затронуть вопрос о сохранении права на досрочное пенсионное обеспечение по старости. Досроч-

деленной продолжительности трудового стажа, дифференцированной в зависимости от возраста его выхода на эту пенсию.

¹ Аналогичное замечание, как и по пенсии по инвалидности. В советский период было предусмотрено, что умерший работник должен был для пенсионирования его иждивенцев выработать определенную продолжительность страхового стажа, которая зависела (дифференцировалась) в зависимости от возраста его смерти.

² Разделение социальной пенсии на виды представляется ошибочным, поскольку она сама по себе — специальный тип пенсий, устанавливаемый нетрудоспособным лицам, не приобретшим права на какую-либо пенсию за свой труд или службу. То есть для социальной пенсии есть два универсальных основания ее установления: нетрудоспособность и отсутствие права на иные пенсии (по сути — отсутствие источника средств к существованию), что исключает необходимость в какой-либо внутренней видовизации этого особого типа пенсий. Особенно ярко это видно на примере социальной пенсии по случаю потери кормильца, которой не может существовать в принципе. Если кормилец никогда не работал или вообще неизвестен (как в случае с детьми умершей одинокой матери), то о какой пенсии «по случаю потери кормильца» может вообще идти речь?! Иначе говоря: причем тут какой-то кормилец, когда речь идет о социальной пенсии?! Пенсия несовершеннолетнему ребенку, не имеющему родителей, назначается не по потере кормильца, а самому этому ребенку как таковому, как гражданину России, потому что он нетрудоспособен и не имеет права на какую-либо пенсию по случаю потери кормильца, как и на какой-либо иной источник дохода.

ные пенсии охватывают широкий круг лиц и назначаются ранее достижения ими общеустановленного возраста. Поскольку источником финансирования данных пенсий являются средства обязательного социального страхования, то эти выплаты ложатся дополнительной нагрузкой на систему пенсионного обеспечения, что вызывает неоднозначное к ним отношение в научном и экспертном сообществах¹. В специальной литературе высказываются опасения, что поскольку выплата всех досрочных пенсий по старости производится за счет общих страховых взносов, взимаемых с работающих граждан на равных основаниях², то это может негативным образом отразиться на других пенсионных выплатах застрахованным лицам³.

Исторически данный вид пенсий появился как компенсационная мера, призванная сгладить преждевременное снижение трудоспособности граждан из-за работы в особых условиях труда, отклоняющихся от нормальных. В настоящее время создан и запущен механизм специальной оценки условий труда⁴ на рабочих местах с целью побудить

¹ См.: Каменская С. В. Проблемы эффективной реализации пенсионных прав // Черные дыры в российском законодательстве. 2022. № 1. С. 57—65; Она же. Социальное обеспечение граждан в условиях цифровой экономики // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 9. С. 78—88; Институт социальных пособий и компенсаций в Российской Федерации: генезис правового регулирования: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Антонова. М., 2021.

² Помимо общих страховых взносов существуют и специальные страховые взносы, уплачиваемые только работодателями, имеющими рабочие места с вредными и тяжелыми условиями труда, однако проблема состоит в том, что эти взносы не покрывают весь объем расходов СФР на досрочно назначаемые страховые пенсии по старости.

³ См.: Захаров М. Л. Минимальные стандарты Конвенции МОТ № 102 и ЕКСО и проблемы российской системы пенсионного обеспечения: решения, предлагаемые российскими учеными // Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013. С. 218.

⁴ Во-первых, само название этого правового института является очень странным: поскольку не существует какой-либо общей оценки — почему выделяется специальная?! По существу, речь идет об аттестации рабочих мест, хорошо и давно известной в нашем законодательстве. Поэтому непонятно, зачем потребовалось создавать какую-то новую терминологию. Во-вторых, аттестация (или оценка) условий труда — так, как она проводится у нас, — не имеет универсального характера, поэтому не может быть применена ко всем рабочим местам с вредными и тяжелыми условиями труда (например, для медицинского персонала учреждений ФСИН, на что справедливо и обоснованно указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 4 октября 2022 г. № 40-П). В-третьих, аттестация (или оценка) условий труда — так, как она проводится у нас, — вообще неприменима к досрочным пенсиям по старости, так как в ней высшей группой являются опасные условия труда, за которые досрочные пенсии не назначаются, — это пенсии за вредные и тяжелые условия труда. В-четвертых, аттестация (или оценка) условий труда — так, как она проводится у нас, — носит несправедли-

работодателей улучшать эти условия, инвестируя средства в модернизацию производственных помещений и технологических процессов, обеспечивая работников средствами индивидуальной и коллективной защиты. При создании благоприятных условий труда (допустимых или оптимальных) на рабочих местах работодатели освобождаются от уплаты страховых взносов по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование. Однако досрочные пенсии по старости в России устанавливаются не только за особые условия труда (вредные или тяжелые), но и по другим основаниям: исходя из личностных особенностей застрахованных лиц, работы в неблагоприятных условиях труда по должностям или профессиям, а также в отдельных учреждениях согласно специальным спискам, утвержденным Правительством РФ, работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Ввиду отличий каждого из названных оснований единого подхода к предоставлению досрочных пенсий не имеется.

Несмотря на сложности функционирования российской пенсионной системы, следует констатировать, что в настоящее время сформировались основы системы обязательного пенсионного страхования, однако они, безусловно, требуют совершенствования и развития для правильного и полного воплощения в них базовых принципов социального страхования как особого типа страхования.

вый характер: если она покажет результат ниже того, что было прежде, то пенсионное обеспечение работника ухудшается, а если наоборот, то улучшение пенсионного обеспечения за ухудшившиеся условия труда не производится. Таким образом, речь идет об очень проблемном институте, требующем совершенствования.

Глава 3. Проблемы формирования и развития социального страхования в Российской Федерации

§ 1. История формирования отечественного законодательства о социальном страховании

Социальное страхование в СССР

При изучении процесса формирования и развития социального страхования в странах мира наиболее спорной и сложной с точки зрения ее идентификации представляется система, действовавшая в нашей стране в период существования СССР. Трактовка самого понятия «социальное страхование» в законодательных и иных нормативных правовых актах этого периода, а также в работах советских ученых-правоведов и экономистов отличалась от принятой в странах, применявших модели, которые были нами исследованы ранее.

Формально модель социального обеспечения, сформировавшаяся в СССР, начиналась как продолжение германского образца. Однако большевики изначально критиковали проект царского правительства по введению в России системы обязательного социального страхования, выдвигая в качестве альтернативы так называемую ленинскую страховую программу, под которой принято понимать резолюцию «Об отношении к думскому законопроекту о государственном страховании рабочих», принятую VI (Пражской) Всероссийской конференцией Российской социал-демократической рабочей партии, состоявшейся 5—17 (18—30) января 1912 г. в Праге. Как известно, проект этой резолюции подготовил будущий народный комиссар здравоохранения Н. А. Семашко, а В. И. Ленин внес в данный проект лишь редакционные правки. Однако в историю этот документ вошел как «ленинский»¹.

Принимая указанную резолюцию, большевики были крайне озабочены тем, что думское большинство с подачи царского правительства вслед за Бисмарком и в тех же целях (внедрить элементы социализма

¹ См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987. С. 5, 87.

сверху, не дожидаясь их протаскивания снизу) стремилось к введению в России полноценной системы обязательного социального страхования, отдельные элементы которой уже создавались в стране ранее, но не системно. Ленин и его окружение прекрасно понимали, что такой политический ход выбьет у них мощнейший повод для критики власти. Поэтому они выработали тактику, заключающуюся в противодействии принятию соответствующего страхового закона, а если это не выйдет, то намеревались предложить такие поправки к правительственному законопроекту, обсуждение которых надолго бы затянуло процесс его принятия.

Таким образом, в «ленинской страховой программе» речь шла о создании системы исключительно по германской модели, которую большевики не подвергали какой-либо критике, а просто хотели не допустить ее полноценного учреждения в России своими политическими противниками.

В п. 2 резолюции прямо говорится, что «наилучшей формой страхования рабочих является государственное страхование». А в п. 1 резолюции обращается внимание на отсутствие у пролетариата «всякой возможности сделать из своей заработной платы сбережения на случай потери им трудоспособности». «Поэтому страхование рабочих во всех указанных случаях является реформой, властно диктуемой всем ходом капиталистического развития». Тут все очевидно и однозначно. Источником системы является заработная плата, а ее формой — страхование, т. е. ключевые принципы германской модели¹.

Об этом же, кстати, свидетельствуют и поправки, инициированные большевиками. Их всего четыре. Создаваемая социально-страховая система должна:

- 1) «обеспечивать рабочих во всех случаях утраты ими трудоспособности (увечье, болезнь, старость, инвалидность; у работниц, кроме того, беременность и роды; вознаграждение вдов и сирот после смерти добытчика или в случае потери заработка благодаря безработице)²»;
- 2) «охватывать всех лиц наемного труда и их семейств»;

¹ Данный подход большевики развивали и далее. Так, в материалах по переосмыслению партийной программы (апрель—май 1917 г.) В. И. Ленин особо отмечает, что в новой программе необходимо закрепить, в частности, полное социальное страхование рабочих — для всех видов наемного труда и для всех видов потери трудоспособности (см.: *Андреев В. С.* Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987. С. 6), т. е. все, как в германской модели.

² Типично страховое требование. Поскольку правительственный законопроект касался лишь двух видов социального страхования — от несчастных случаев на производстве и от болезней, при этом охватывая лишь небольшую часть работников, боль-

3) обеспечивать нетрудоспособному работнику возмещение «полного заработка¹, причем все расходы по страхованию должны падать на предпринимателей и государство»;

4) управляться «едиными страховыми организациями, построенными по территориальному типу и на началах полного самоуправления застрахованных»².

Из приведенного анализа видно, что «ленинская страховая программа» была социально-страховой, основывалась исключительно на германской модели, недостатки российской страховой системы, которые критиковали большевики, были связаны с ее слабой развитостью в нашей стране в тот период времени относительно «образца» (т. е. германской модели).

Однако практическое создание советской модели, как это ни удивительно, не было развитием «ленинской страховой программы», о которой большевики забыли сразу после совершения Октябрьской социалистической революции 1917 г. Исходя из послереволюционных реалий³ они сформулировали принципиально иную идеологию соци-

шевики потребовали его распространения на все категории работников (сельскохозяйственных, строительных, железнодорожных, почтово-телеграфных, приказчиков и т. д.).

¹ Это, безусловно, был популистский лозунг. В большинстве видов обязательного социального страхования, например в пенсионном страховании, компенсация полного заработка не представляется возможной, однако для России того времени это было крайне актуально: заработок у большинства работников едва достигал до прожиточного минимума, поэтому пенсию в меньшем размере вряд ли можно было бы считать источником средств к существованию нетрудоспособного работника. С учетом современного уровня знаний о социальном обеспечении для царской России бисмарковская модель не совсем подходила в силу низкого уровня оплаты труда в стране, но ее выбору способствовала принадлежность России к романо-германской правовой семье. В резолюции размеры социально-страховых выплат по правительственному законопроекту названы нищенскими. Критику большевиков следует признать справедливой, поскольку максимальная страховая выплата в случае получения трудового увечья с полной утратой трудоспособности должна была составлять не свыше двух третей заработка работника, причем неполного. То же относилось и к предложению об освобождении работников от бремени уплаты взносов. Согласно законодательству о страховании от несчастных случаев на производстве, действовавшему до появления правительственного законопроекта, работники взносы не платили, что было совершенно оправданно в силу того, что этот вид обязательного социального страхования является *страхованием ответственности работодателя* за обеспечение увечных работников и семей погибших на производстве работников.

² Большевики рассчитывали провести своих представителей в органы управления таких организаций.

³ В. С. Андреев в связи с этим отмечал, что конкретные организационно-правовые формы социального обеспечения в стране определялись экономическими условиями формирования в ней социалистического общества (см.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987. С. 92).

ального обеспечения населения России — идеологию **тотального государственного обеспечения**, где пролетарское государство, ведомое коммунистической партией, является для человека всем — и его работодателем, и его кормильцем вне трудовой деятельности. Советская система социального обеспечения принципиально отличалась как от германской модели, так и от англосаксонской (датской) модели: у советской модели была собственная идеология, невозможная в иных моделях.

Советская модель социального обеспечения была третьей (по сроку возникновения) — очень специфической, тотально государственной моделью, в которой публичный механизм обязательного социального страхования, управлявшийся ВЦСПС (по сути, государственным институтом), присутствовал лишь формально — в качестве внешнего декора: страховые взносы работодателей носили символический характер, дифференцировались по отраслям народного хозяйства (4,4—14%)¹ и были не способны профинансировать ни пенсионную систему, ни систему оказания медицинской помощи² — страховых средств хватало только для финансирования пособий по временной нетрудоспособности по зачетной схеме³ и выплаты пенсий работающим пенсионерам, поскольку это осуществлялось одновременно с выплатой им заработной платы.

Поэтому фактически в СССР существовала уникальная система государственного социального обеспечения, которая в отличие от англосаксонской (датской) безвозмездной модели имела условно-возмездный (или возмездно регулируемый) характер, основанный на учете заработка работника при определении размера его социальной выплаты, а также применении государственного нормирования в целях соблюдения социальной справедливости, как ее понимал правящий в стране класс. При таком подходе **возмездность**, имманентно присущая системе обязательного социального страхования, имела очень условный и ограниченный характер. Классическая (полноценная) возмездность предполагает объективизацию определения величины социального трансферта застрахованному работнику, а государственное

¹ Чего в обязательном социальном страховании работников не бывает, поскольку риск утраты заработка одинаков для всех работников и не зависит от отрасли, региона или конкретного места их занятости.

² Эти финансово-экономические системы социального обеспечения финансировались из государственного бюджета СССР.

³ То есть в счет (в зачет) взносов, которые должны были уплачиваться работодателями.

вмешательство советского государства в возмездность носило субъективный, оценочный характер. Обязательное социальное страхование было в структуре советской модели социального обеспечения лишь одним, и при этом далеко не основным, составным элементом, не определявшим ее социально-экономический и административно-правовой облик¹.

В СССР, наверное, можно было и совсем отказаться от социального страхования, однако препятствовал этому глубоко догматический характер советской системы — раз о социальном страховании писал В. И. Ленин и в политическом обиходе была «ленинская страховая программа», то это представлялось невозможным, поскольку любые заявления вождя не могли подвергаться критическому осмыслению. Перед советской наукой была поставлена задача: найти место и роль для социального страхования в государственной системе социального обеспечения, а главное — выявить его принципиальные (классовые) отличия от германской модели обязательного социального страхования. Отличать советское социальное страхование от англосаксонского видения страхования не требовалось, поскольку отличия между публичным и частным страхованием, как их формально ни именуй, были очевидными, а вот с германской моделью было сложнее. Такой разграничительной работой занялись советские правоведы.

Идейное лидерство здесь, безусловно, принадлежало В. С. Андрееву, который наиболее основательно взялся за научную разработку **«социалистического понимания»** социального обеспечения — не как возмездного обеспечения (своего рода вознаграждения за труд или системы сохранения трудового дохода при нетрудоспособности), а как **социально-алиментарного обеспечения**, т. е. особых отношений распределения общественных средств при строительстве социализма.

Хотя первым, кто выдвинул идею социального обеспечения нетрудоспособных² за счет общественных фондов потребления, был не кто иной, как основоположник коммунистического учения — К. Маркс

¹ Страховые взносы по государственному социальному страхованию в этой системе по всем своим правовым характеристикам сложно было отличить от налогов, а сама система в связи с этим носила преимущественно бюджетный характер.

² Интересно, что в 1920—1930-е гг. в СССР проходила дискуссия о том, кого К. Маркс имел в виду под нетрудоспособными. Бесспорным было отнесение к нетрудоспособным членам общества инвалидов, а вот со стариками сложнее. Одни ученые утверждали, что им не следует предоставлять социальное обеспечение, поскольку они должны работать до тех пор, пока не станут инвалидами. А другие с ними не соглашались и доказывали, что нетрудоспособность может носить и старческий характер и не следует ее отождествлять с инвалидностью.

в работе «Критика Готской программы»¹, которая была им написана в 1875 г.

Продолжая идеи К. Маркса, В. С. Андреев и другие советские правоведы исходили из того, что по экономической сущности и правовым формам социальное обеспечение при капитализме коренным образом отличается от социального обеспечения в социалистическом обществе². В схематичном виде это отличие выглядело (в их трактовке) следующим образом:

— социальное обеспечение есть и при капитализме, и при социализме, но при социализме оно представляет собой **содержание нетрудоспособных за счет общественных средств** (общественных фондов потребления), а при капитализме перекладывается на плечи трудящихся;

— поэтому при социализме социальное обеспечение финансируется **государством без вычета из заработной платы наемных работников**, а при капитализме расходы капитала на социальное обеспечение максимально ограничиваются, отсюда участие работников в его финансировании;

— исходя из этого при капитализме социальное обеспечение носит возмездный характер, а при социализме — **безвозмездный**³. Это означает, что пенсия дается государством работнику не в связи с его трудом (т. е. «без встречной обязанности»), а в порядке **социальной алиментации**⁴;

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т. 19.

² См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987. С. 52.

³ М. Ю. Федорова правильно констатировала, что при социализме «возмездный характер социального страхования замалчивался как обстоятельство, способное разрушить идеалистическое представление о преимуществах советского социального обеспечения по сравнению с капиталистическим», а постулат об осуществлении социального страхования за счет государства без каких-либо вычетов из заработной платы застрахованных игнорировал экономическую природу страховых взносов (см.: Федорова М. Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 41, 258).

⁴ Сторонниками этой доктрины были многие советские ученые-правоведы в области права социального обеспечения (В. С. Андреев, А. Д. Зайкин, Р. И. Иванова и др.). Сам термин «социальная алиментация» являлся своего рода аллюзией к институту семейного права, согласно которому трудоспособные родители обязаны содержать своих несовершеннолетних (и в силу этого — нетрудоспособных) детей, как и трудоспособные дети обязаны содержать своих нетрудоспособных родителей, не имеющих достаточного для их жизнедеятельности источника дохода, притом что этот институт функционирует без какой-либо встречной обязанности, а исключительно в силу род-

— отсюда, кстати, проистекало разное отношение к старости при капитализме и при социализме: нетрудоспособность как общественное явление возникало и там, и там, но при капитализме она означала утрату возможности зарабатывать себе на жизнь трудом при наступлении старости, что предполагало необходимость в социальном обеспечении нетрудоспособного работника, а при социализме невозможно было признать такого рода «эксплуатацию» человека, доводящую его до нетрудоспособности, поэтому произошла идеологическая подмена: про утрату трудоспособности как бы «забыли», вместо этого стали просто говорить о старости как основании для пенсионирования (социальной алиментации), которая со временем полностью отождествилась с пенсионным возрастом. А как только такое отождествление устоялось в общественном сознании, возникло желание переименовать пенсию по старости в пенсию по возрасту, поскольку термин «старость» вдруг приобрел негативную коннотацию.

Л. В. Забелин вообще полагал, что по мере развития социализма необходимость в социальном обеспечении должна постепенно отпадать, поскольку при социализме (а уж тем более при коммунизме) социальная необеспеченность трудящихся исчезнет полностью¹.

С точки зрения социального соревнования двух систем концепция **бесплатного государственного социального обеспечения** (как результата классовой борьбы труда с капиталом) выглядела внешне привлекательно, однако вследствие этого в правовой конструкции советской системы социального обеспечения возникли очевидные логические несостыковки.

Первая несостыковка: если речь не идет об утрате трудоспособности, то зачем тогда организовывать социальное страхование? Нет социального риска — нет и защиты от него в форме страхования. По сути, социальная алиментация заменила в советской системе социального обеспечения социальное страхование, которое сохраняли исключительно в качестве внешнего «декора» системы. В связи с этим В. С. Андреев вынужден был утверждать, что государственное социальное страхование в нашей стране, сохраняя некоторое терминологическое сходство, не строится на принципе страхования риска, а имеет

ственных отношений — в силу «долженствования в обеспечении», а не как усмотренческая подачка (милостыня). Модель отношений, перенесенная из отдельно взятой семьи на все общество (с обобщенными детьми и родителями, меняющимися трудоспособностью) — это и есть «социальная алиментация», призванная обосновать принцип «бесплатности» в советском социальном обеспечении.

¹ См.: Забелин Л. В. Теоретические основы социального страхования. М., 1926.

в виду нормальное обеспечение лиц, не имеющих возможностей в силу определенных объективных причин своим трудом обеспечить себя¹. Страхование без риска (пусть и условного) представить невозможно. Поэтому очевидно, что в СССР социальное страхование фактически не применялось, а действовало государственное социальное обеспечение как форма распределения общественных фондов потребления, создаваемых трудящимися.

Вторая несостыковка: если старость — нетрудоспособность заменяется на старость — отдых, как это делал В. С. Андреев и его единомышленники, тогда какое отношение к социальному обеспечению в старости имеют работодатели (пусть и государственные)? Ведь это уже не рабочий отпуск, а «послерабочий» отдых, т. е. отдых после завершения трудовой деятельности. Почему такой отдых должны обеспечивать бывшие работодатели? В СССР, кстати, работодатели по факту и не имели непосредственного отношения к пенсии по старости, поскольку расходы на ее выплату финансировались в основном союзным бюджетом, а не из страховых взносов².

Интересно, что термин «алиментарность» ввели в юридический обиход классики трудового права³ Л. С. Таль, А. Е. Пашерстник и Н. Г. Александров.

Л. С. Таль еще в начале XX в., определяя сущность зарождавшегося трудового договора, в качестве одного из основных его элементов называл *«обещание работодателем вознаграждения, кото-*

¹ См.: Андреев В. С. Некоторые вопросы теории социального страхования // Науч. труды: в 2 т. М., 2013. Т. 2. С. 502.

² К. С. Батыгин усматривал в этом «отпочкование» пенсионного обеспечения от государственного социального страхования, аргументируя тем, что пенсионное обеспечение рабочих и служащих осуществляется главным образом путем выделения необходимых ассигнований непосредственно из государственного бюджета, а не на основе страхового метода, за исключением выплаты пенсий работающим пенсионерам (см.: Батыгин К. С. Правоотношения по социальному страхованию // Советское государство и право. 1972. № 11. С. 51), а М. Ю. Федорова отмечала, что в СССР разграничить понятия «социальное обеспечение» и «социальное страхование» в том объеме, в котором они возникли и развивались в советском праве, достаточно трудно, поскольку сущность социального страхования в этот период выхолащивалась в угоду идеологическим ценностям патерналистской системы взаимоотношений между государством и гражданином. Социальное страхование развивалось как форма социального обеспечения, постепенно утрачивая свою страховую специфику и перерастая во всеобщее социальное обеспечение (см.: Федорова М. Ю. Понятие социального страхования // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 37, 39).

³ Что вполне понятно, поскольку советское право социального обеспечения отпочковалось именно от советского трудового права и многие специалисты по трудовому праву писали научные работы и по праву социального обеспечения.

*рому присущ алиментарный характер»*¹. То есть ученый усматривал алиментарность в оплате труда на том основании, что для наемного работника зарплата является единственным источником средств к существованию². В связи с этим он писал о том, что право рабочего на заработную плату приближается по своей юридической природе к праву на алименты. Почему? Потому что оплата труда, как и алименты, должна отвечать принципам *неотчуждаемости* и *неприкосновенности*³. Сравнение спорное, поскольку между зарплатой и алиментами больше содержательных различий, чем формального сходства, но из подхода Л. С. Талья по крайней мере вытекают два принципиально важных момента, которые стали очевидными только со временем — по мере становления и развития советской системы социального обеспечения.

Первый момент — это *зависимость социального обеспечения от трудовых отношений* (алиментарность, обнаруженная Л. С. Талем в трудовом договоре, затем распространилась и на вытекающее из него социальное обеспечение).

Второй момент — об алиментарности (если вообще стоит употреблять такой термин) уместно говорить только применительно к *основному или единственному источнику средств существования человека*.

А. Е. Пашерстник использовал термин «алиментарность» в праве социального обеспечения. Ученый усматривал в пенсии черты алиментарности, под которой понимал *материальное содержание кого-либо в силу обязанности, не обусловленной взаимностью*⁴.

Н. Г. Александров считал, что поскольку ряд благ из общественных фондов потребления, в том числе пенсии, распределяется *безэквивалентно*, хотя и по определенным нормам, но не по потребностям (в отличие, например, от медицинской помощи, которая, как он считал, бесплатно оказывалась в СССР по потребностям всем гражданам), в области пенсионного обеспечения имеет место *принцип социально-алиментарного обеспечения*⁵.

¹ Таль Л. С. Очерки промышленного права. М., 1916. С. 72—75; см. также: *Он же*. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 97.

² Подробнее см.: Лушникова М. В., Лушников А. М. Право социального обеспечения России: научное наследие и современность // Юридические записки Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова. Вып. 8. Ярославль, 2004. С. 96.

³ См.: Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. С. 158.

⁴ См.: Пашерстник А. Е. Указ. соч. С. 141.

⁵ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1968. С. 355.

Вслед за ними **В. С. Андреев** в своем учебнике 1980 г.¹ по этой отрасли права определял пенсию как ежемесячную выплату *алиментарного характера* из фондов для нетрудоспособных граждан в случаях старости, инвалидности, выслуги лет, потери кормильца, назначаемую в связи с прошлой общественно полезной деятельностью, *в размерах, как правило, соизмеримых с получаемым ранее заработком*².

С В. С. Андреевым активно полемизировали **В. А. Ачаркан**, который рассматривал пенсию в качестве формы вознаграждения за труд, и **Я. М. Фогель**, который возражал против использования термина «алиментарность» как термина семейного права в праве социального обеспечения, где у государства принципиально иное положение и функционал, чем между членами семьи. В связи с этим Я. М. Фогель писал, что еще со времен римского права алиментарными считались исключительно отношения, возникающие из обязанности одних членов семьи предоставлять содержание другим. Алименты в буржуазном обществе рассматриваются как акт «щедрости» по отношению к родственникам или как мера вспомоществования лицам, нуждающимся в средствах существования³.

Интересно, что в последнем издании авторского учебника по праву социального обеспечения (1987 г.)⁴ В. С. Андреев скорректировал собственные подходы в вопросе алиментарности. Так, в определении понятия «пенсия» он исключил указание на ее алиментарный характер⁵. Кроме того, он исключил указание на алиментарный характер при определении отношений, входящих в предмет регулирования социального обеспечения. Новая формулировка соответствующего положения выглядела следующим образом: «...все входящие в предмет регулирования отношения должны совершаться государством»⁶. Далее было приведено следующее примечание: «В учебнике предыдущего издания нами использовался термин «алиментарный». Поскольку он подвергся критике со стороны ряда ученых, в настоящем учебнике он не употребляется»⁷. При этом В. С. Андреев сохра-

¹ См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1980.

² Там же. С. 20.

³ См.: Фогель Я. М. Право на пенсию и его гарантии. С. 39.

⁴ См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987.

⁵ Там же. С. 20—25.

⁶ Там же. С. 36—37.

⁷ Там же. С. 37.

нил все позиции о том, что размеры пенсий соизмеримы с получаемым ранее заработком¹.

Такое решение ученого понятно: в учебник могут включаться только устоявшиеся в науке взгляды, а поскольку алиментарность вызвала среди его коллег жаркие споры, то вполне разумно было исключить из него при переиздании соответствующее положение.

Представители научной школы права социального обеспечения МГУ имени М. В. Ломоносова **А. Д. Зайкин** и **Р. И. Иванова** были категорическими сторонниками доктрины алиментарности в социальном обеспечении, что нашло отражение в университетском учебнике по праву социального обеспечения² и в их научных трудах, но для разграничения с семейным правом они предлагали именовать алиментарность «социальной», а правоотношения по социальному обеспечению — «социально-алиментарными»³.

Советские ученые-правоведы совместными усилиями сформировали содержательное наполнение термина «социальная алиментация». Итак, что же означает понятие, обозначаемое названным термином?

Социальная алиментация — это государственное социальное обеспечение нуждающихся в нем граждан из средств общественных фондов потребления в объеме нормального уровня жизненного стандарта, осуществляемое на следующих принципах:

- бесплатности;
- безэквивалентности;
- необусловленности или невзаимности (не в порядке ответных действий);
- обязательности (в силу долженствования, а не по усмотрению);
- без применения договорных начал.

Как концепция алиментарности советского социального обеспечения видится с современных позиций? Можно сказать, что в смысловом отношении понятия «*возмездность*» (а значит, и обязательное социальное страхование, которого нет и не может быть без возмездности) и социальная «*алиментарность*» являются антонимами (или альтернативами) в праве социального обеспечения, хотя и применяются для обозначения одного и того же общественного явления.

¹ Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987. С. 23—24.

² См.: Советское право социального обеспечения: учебник / под ред. А. Д. Зайкина. М., 1982.

³ Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974. С. 25.

Этот «антонимизм» порожден идеологическим противостоянием между, как их ранее называли, двумя противоположными (даже — противоборствующими) общественно-экономическими формациями — капитализмом и социализмом.

При капитализме социальное обеспечение носит *возмездный* (платный, взаимный) характер, а при социализме — *безвозмездный* (бесплатный, невзаимный). Это означает, что пенсия или иная социально-обеспечительная выплата устанавливается государством работнику не в связи с его трудом (т. е. «без встречной обязанности»), а в порядке социальной алиментации (т. е. в силу «долженствования в обеспечении»). Собственно, для этой цели учеными-правоведами и был предложен термин «алиментация» (или более точно — «социальная алиментация»), призванный выразить данную особенность социализма (или, скажем более осторожно, выразить ту трактовку социального обеспечения, которая была выработана в советский период времени).

О происхождении самого термина «социальная алиментация» мы уже писали выше.

Социальная алиментация как идеологизированная доктрина была вполне уместна при социализме в советском праве социального обеспечения. Однако после отказа в 1990-х гг. от социализма и возвращения к капитализму наша страна автоматически вновь вернулась к реальному социальному страхованию и к концепции возмездности социального обеспечения, а социальная алиментация превратилась в атавизм. Вместе с тем, учитывая, сколько научных трудов в праве социального обеспечения было написано о социальной алиментации, так просто отказаться от этой доктрины оказалось невозможным. Ряд исследователей, воспитанных на прежних постулатах, пытаются всеми силами адаптировать ее к современности.

Социальную алиментацию в настоящее время исследователи критикуют и как неудачный (устаревший) термин (М. А. Ковалевский предлагал заменить его на термин «жизнеобеспечение» или «жизнеобеспечивающая природа»), и как содержательную категорию, отрицающую возмездность социального обеспечения (в части той его организационно-правовой формы, которая называется «обязательное социальное страхование»).

Для каких целей сейчас нам могут предлагать использовать социальную алиментацию? Есть точка зрения, что для разграничения экономического и правового аспектов социально-обеспечительных отношений. По мнению Е. Е. Мачульской, с экономической точки зрения отношения по обязательному социальному страхованию являются воз-

мездными, а с правовой — нет, *поскольку физическое лицо не обязано возмещать государству сумму выплаченной пенсии*. В связи с этим исследователь отмечала, что специалисты по гражданскому праву уже включают отношения по оказанию всех видов медицинской помощи в предмет гражданского права независимо от того, кто платит взносы — сам застрахованный или за него страхователь.

В этой части Е. Е. Мачульская следует за позицией своего учителя — **Р. И. Ивановой**, которая пыталась всячески отмежеваться от возмездности социального обеспечения, поскольку считала ее характеристикой гражданского права. Если воспринимать меры социального обеспечения как услуги, то регулятивная путаница в восприятии возможна, поскольку услуги бывают платные и бесплатные. Р. И. Иванова прибегала при отграничении социальных услуг от коммерческих даже к цитированию К. Маркса, который писал, что «труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности». Из его цитаты она выводила определение социально-алиментарных услуг как полезных действий, материальных предметов, благ, льгот и т. д., которые направлены на: сохранение, поддержание или восстановление трудоспособности; воспроизводство и качество рабочей силы, охрану здоровья, материнства и удовлетворение иных жизненно необходимых потребностей, предоставляемых в обязательном порядке из фонда социального обеспечения бесплатно, безэквивалентно, без применения договорных начал в случаях и на условиях, установленных в законе.

Со всем этим наукоподобным усложнением согласиться нельзя. В обязательном социальном страховании и экономический, и правовой аспекты едины — это возмездный вид (или организационно-правовая форма) социального обеспечения. Тот факт, что физическое лицо не обязано возмещать¹ государству сумму выплаченной ему пенсии, означает, скорее, безэквивалентность социального обеспечения, а никак не его безвозмездность, поскольку возмездность не тождественна эквивалентности, а является лишь соотносимостью (соизмеримостью) взносов и корреспондирующих им выплат. А разграничение между гражданским правом и правом социального обеспечения не будет вызывать никаких проблем, если отказаться от ошибочного понимания

¹ О возмещении, как его обычно принято понимать, вообще речи идти не может ни в каком случае. Возможна дискуссия только о том, что с экономических позиций работник через своего работодателя предварительно «проплачивает» из фонда оплаты труда свое право на страховую пенсию, хотя юридически реализация такого права этим обстоятельством не обуславливается. В любом случае подобная «проплата» не является эквивалентной суммам получаемой работником пенсии.

мер социального обеспечения как услуг, оказываемых государством своим гражданам. Это не услуги, а государственные функции, для осуществления которых государство, собственно, и образуется.

Возьмем в качестве примера оказание медицинской помощи. Само оказание такой помощи является предметом гражданского права (по крайней мере до тех пор, пока оказание медицинской помощи будет восприниматься как услуга), а вот отношения по финансированию бесплатного оказания медицинской помощи являются предметом права социального обеспечения.

Деление государственных услуг на социально-алиментарные и другие (видимо, коммерческие, если исходить из противопоставления социально-алиментарным) является надуманным. То, что Р. И. Иванова называла социально-алиментарными услугами, в действительности является функциями государства по социальному обеспечению нуждающихся в этом физических лиц или, как это формулировали классики отечественного права социального обеспечения, «обязанностью государства предоставлять средства существования»¹.

Характеризуя понятие «социальной алиментации» как включающее и бесплатность, и безэквивалентность, Р. И. Иванова по факту не могла полностью отрицать и наличие в ней возмездности (хоть и очень ограниченной, но все же возмездности). Вот только называла она возмездность «*нормированностью*», но содержание, обозначаемое этим термином, понятно. Что такое нормированность объема социально-обеспечительных выплат с учетом длительности трудового стажа или уровня обеспечения по труду (заработной платы), а иногда того и другого, обуславливающая присутствие *косвенной связи с прошлым овеществленным трудом*? На самом деле это не что иное, как возмездность — соотносимость (соизмеримость) взносов и выплат, притом что взносы отчисляются от заработной платы. Терминологические игры в «нормированность» нужны были представителям советского права социального обеспечения для затушевывания возмездного характера отношений по обязательному социальному страхованию, который невозможно было признавать по идеологическим соображениям, поскольку это опровергало постулат о бесплатности социального обеспечения при социализме.

Похожей позиции придерживался и А. Е. Пашерстник, усматривавший черты алиментарности в пенсиях и пособиях в связи с тем, что они соизмерялись «не с затратами труда, а с прошлым заработком, ко-

¹ А. Е. Пашерстник формулировал это как «материальное содержание кого-либо в силу обязанности, не обусловленной взаимностью».

торый в данном случае служит показателем сложившегося у данного лица уровня потребления, т. е. овеществленного труда, заключенного в благах, необходимых для его содержания». А раз соизмерялись, то это уже признаки возмездности. **Связь заработка работника через страховые взносы с его будущей пенсией (пособием) реализует возмездность в социальном обеспечении.**

Когда Р. И. Иванова, будучи правоведом, но лучше своих коллег-юристов разбиравшимся в экономике социального обеспечения, пишет о социальном обеспечении как о распределении общественных средств с учетом трудового вклада, усматривая в оплате по труду прямую, а в пенсиях, пособиях и т. п. — опосредственную связь с трудом, то в этом у нас нет никаких оснований с ней не соглашаться¹. Все так и есть. Только вот эта очевидная *связь социально-страховой выплаты с трудом* (т. е. с заработной платой, от которой отчисляются социально-страховые взносы) и есть не что иное, как возмездность обязательного социального страхования как формы социального обеспечения.

Что касается ограничения обязательного социального страхования, как входящего в предмет права социального обеспечения, от частного страхования, регулируемого Гражданским кодексом РФ, о чем беспокоится Е. Е. Мачульская, то отношения к социальной алиментации такое ограничение не имеет. Исследователя смущает ст. 970 ГК РФ, устанавливающая применение общих правил о страховании, предусмотренных гл. 48 ГК РФ, к специальным видам страхования, в числе которых в этой статье перечислены медицинское страхование и страхование пенсий. На наш взгляд, ни ст. 970, ни вся гл. 48 ГК РФ не распространяются на обязательное социальное страхование, регулируемое специальным законодательством. Под медицинским страхованием и страхованием пенсий в указанной статье имеются в виду социальные виды частного страхования², необоснованно отождествляемые некоторыми исследователями с обязательным медицинским и обязательным пенсионным страхованием, являющимися видами обязательного социального страхования (социального по форме, т. е. общественного, а не частного страхования).

¹ Оставим, правда, за скобками ее идеологизированное замечание о том, что безэквивалентное распределение представляет собой переходную форму от распределения по труду к распределению по потребностям.

² В ст. 970 ГК РФ под «медицинским страхованием» имеется в виду частное добровольное медицинское страхование, а под «страхованием пенсий» — частное страхование дожития до пенсионного возраста, и то и другое не относится к видам обязательного социального страхования.

Социальное страхование является очень специальным и крайне специфическим самостоятельным (отдельным) типом страховой деятельности, принципиально отличающимся от всех других известных нам типов и видов страхования, в силу как особого характера страхуемого в нем риска, так и самой организации этого страхования, которое по классическим правилам и страхованием-то можно считать с очень большой долей условности.

Отличительные характерные черты социального страхования можно определить по целому ряду разнообразных критериев:

— **по экономической природе:** только социальное страхование вкупе с оплатой труда образует стоимость труда — остальное страхование никакого отношения к труду не имеет;

— **по возмездности:** социальное страхование порождает индивидуальные права застрахованных лиц на социально-обеспечительные выплаты, но является при этом только *ограниченно возмездным* (соотносимым, соизмеримым), а, например, страхование жизни — *полностью возмездным*, т. е. эквивалентным, тогда как нестраховое социальное обеспечение является *полностью невозмездным* и, соответственно, невымным;

— **по извлечению прибыли:** социальное страхование является *некоммерческим* и никогда не имеет целью извлечение прибыли, а остальное страхование, напротив, как правило, коммерческое, за исключением видов страхования, созданных для личного использования — самострахования и взаимного страхования, также принципиально отличающихся от общественного социального страхования;

— **по организации:** социальное страхование, несмотря на то, что оно имеет конечной целью удовлетворение личного интереса застрахованного лица, организуется в масштабе всего общества — именно поэтому оно и является социальным, т. е. *общественно значимым* (публичным), иначе невозможно организовать общественную солидарность в четырех измерениях (разных поколений работников, высоко- и низкодоходных работников, работников разных отраслей народного хозяйства, работников, проживающих в разных регионах страны), а остальное страхование является частным делом;

— **по обязательности:** социальное страхование может быть только *обязательным* (притом что является личным страхованием¹, а не страхованием других лиц или своей ответственности перед другими ли-

¹ За исключением обязательного социального страхования в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, где страхуется не работник, а риск материальной ответственности перед ним его работодателя.

цами) — иначе оно не могло бы быть общественным (см. предыдущий пункт), а остальное страхование не может быть обязательным в случае личного страхования — такое страхование всегда добровольное (обязательным может быть только страхование других лиц или своей ответственности перед другими лицами, но при этом оно все равно остается частным, а не общественным).

Среди перечисленных признаков особо выделим то, что социальное страхование самым непосредственным образом связано с трудовыми отношениями — предопределяется ими. Это принципиально важное обстоятельство детерминирует и характер страхуемого риска, и особых субъектов страховых отношений. Субъектами являются работодатели и их наемные работники в силу того, что работодатели обязаны отвечать за износ рабочей силы своих работников¹.

Почему социальное страхование в отличие от частного страхования является ограниченно возмездным (соизмеримым, соотносимым), а не полностью возмездным (эквивалентным)? Интересно, что классики советского права социального обеспечения, погружая социальное страхование в социальную алиментацию и называя возмездность нормированностью, связывали его безэквивалентный характер при социализме, помимо прочего, еще и с необходимостью соблюдения «жизненного стандарта, сложившегося на данном этапе развития советского общества». Проще говоря: с ограниченностью средств государственного бюджета. При нормальной организации социального страхования такой проблемы не существует, поскольку коэффициент замещения страховой выплатой утраченного работником заработка корреспондирует тарифу и базе взносовобложения. Иными словами, какой страховой тариф — такой и размер страховой выплаты.

Возвращаясь к поставленному выше вопросу, необходимо отметить, что сделать социальное страхование эквивалентным не позволяет одновременное действие принципа социальной (общественной) **солидарности**. Именно взаимодействие двух этих принципов и порождает ограниченную возмездность. Термин «возмездность» является родовым понятием, а термин «эквивалентность» — его частным случаем. Полная возмездность — это и есть эквивалентность, а ограниченная (неполная) возмездность — это соотносимость (соизмеримость). Кроме того, возмездность бывает прямой и косвенной (опосредованной).

¹ Государство может распространить обязательное социальное страхование, изначально организованное для наемных работников, и на другие категории работающих лиц, в том числе на samozанятых, однако это обстоятельство не меняет его отличительных характеристик.

Возмездность всегда стремится к ее полноте (эквивалентности), а солидарность несет в себе унификацию социально-страховых обязательств для того, чтобы обеспечить в страховых выплатах установленные государством стандарты жизнеобеспечения человека. Солидарность ограничивает степень возмездности. Социальная солидарность и страховая возмездность — это две стороны одной медали в социальном страховании, которые постоянно балансируют между собой, ограничивая влияние друг друга, в поисках необходимого оптимума, который в идеале должен формировать страховой тариф и таким образом определять коэффициент замещения. Поэтому социальное страхование называют еще в научной литературе — **солидарно-возмездным**, что также отличает этот тип страхования от всех остальных.

Итак, возмездность как характеристика социально-страховых взносов производна от их экономической природы, как отложенной (зарезервированной) на случай нетрудоспособности части заработной платы работника (взносы от зарплаты образуют вместе с зарплатой стоимость труда как часть издержек производства, включаемых в себестоимость продукции). Иначе: эти взносы — составная часть расходов работодателя по найму рабочей силы. В СССР возмездность социально-страховых взносов не признавалась, как и их экономическая природа. Считалось, что социальное обеспечение по обязательному социальному обеспечению предоставляется государством без встречной обязанности человека (работника) — безвозмездность и безвозвратность. При социализме за социальное обеспечение якобы платит общество, а не конкретный человек. Такая идеологема была необходима советской власти для того, чтобы юридически и экономически обосновать «коренные различия» социального страхования при капитализме и при социализме. Требовалось эти различия как-то обозначить, для чего советскими правоведами и была придумана социальная алиментарность (по аналогии с отношениями в семье между родителями и детьми).

Представляется, что перечисленных выше современных отличий социального страхования вполне достаточно и без социальной алиментации для того, чтобы не допустить его поглощения со стороны гражданского права.

Опасность состояла и продолжает состоять в другом. Значительное число экономистов и особенно финансистов отказываются различать социально-страховые взносы и налоги на том лишь основании, что и взносы, и налоги — **публичные платежи**. При этом возмездность страховых взносов, порождающая социально-страховые права,

принципиально отличающая взносы от полностью безвозмездных налогов (даже целевых), никаких прав не порождающих, они игнорируют. Алиментарность здесь не помогает, а скорее вредит.

М. А. Ковалевский абсолютно правильно обращал внимание на тот факт, что ЕСПЧ в свое время, когда наша страна еще подпадала под его юрисдикцию, признал внешнее сходство взносов и налогов через их публичность недостаточным для признания их платежами с одинаковым статусом. При этом, конечно, ЕСПЧ выполнял свою задачу — набрать максимум компетенции, но факт остается фактом. Логика решения ЕСПЧ состоит в том, что в публичных платежах — взносах есть частный элемент (все та же возмездность), и он в них доминирует, чего нет в публичных платежах — налогах. Суд посчитал, что обязательное социальное страхование ближе к частному страхованию, чем к налогам. Углубляться в отличие этих двух типов страхования ЕСПЧ в соответствующем деле не счел нужным, поскольку у него была иная задача — взять взносы в свою компетенцию.

По мнению М. А. Ковалевского, ЕСПЧ, говоря о гражданских правах во взносах, имел в виду максимально широкое понимание прав (не как права по Гражданскому кодексу, а все права граждан, в том числе трудовые, как вытекающие из трудового договора, который ЕСПЧ также считает частным, а не публичным договором). Частный интерес во взносе — это интерес конкретного лица (застрахованного работника) в получении материального содержания. А публичный интерес во взносе — это материальное содержание всех нетрудоспособных застрахованных работников в силу принципа солидарности.

Р. И. Иванова использовала социальную алиментацию в целях отграничения мер социального обеспечения от мер помощи и поддержки, предоставляемых в порядке частной благотворительности, государственного призрения и вспомоществования, однако такое отграничение в настоящее время уже не является актуальным, поскольку носит очевидный характер. Меры социального обеспечения установлены нормативно, и государство не может произвольно отказаться от их предоставления нуждающимся в них лицам. А всевозможные формы благотворительности, спонсорства, меценатства, волонтерства и т. п. осуществляются по доброй воле предоставляющих их лиц и за счет собственных средств.

Итак, доктрина социальной алиментарности исключает (не признает) возмездность (тем более эквивалентность) в социальном обеспечении, хотя, как мы видели, советские ученые-правоведы по факту не могли отрицать ее полностью, поскольку признавали связь между

оплатой труда и пенсиями (пособиями). Но что это за возмездность, упрямо протупавшая в алиментарности?

С эквивалентностью все понятно — она отсутствует в социальном страховании и, соответственно, в социальном обеспечении (она имеет место только в личном страховании или личном сбережении). Также понятно, что возмездность не полная, а ограниченная, и не прямая, а косвенная (или опосредованная).

Очевидно, что возмездность наличествует *в размере* страховой (трудовой) пенсии (пособия) и всегда там присутствовала вне зависимости от того, как называлась в советский период пенсия. А проявляется ли возмездность *в праве* на пенсию (пособие). Казалось бы, нет, по крайней мере классики советского социального обеспечения ее не усматривали. Как мы тогда должны расценивать законодательное требование определенной продолжительности трудового стажа при определении права на пенсию? Ведь *стаж работника имеет опосредованную связь с его заработком*, а следовательно, и с возмездностью — в трудовой стаж включалась работа в качестве рабочего и служащего, которые подлежали во время такой деятельности обязательному социальному страхованию со стороны работодателя, а социально-страховые отчисления за них производились из фонда оплаты труда соответствующего предприятия.

Достаточно ли нам указанной опосредованной связи, чтобы прийти к выводу, что *не только размер советской пенсии, но и право на нее имели черты возмездности*? В праве на пенсию точно не было эквивалентности, равно как и в ее размере. Но было ли право на пенсию невзаимным? Да, у государства была обязанность, например, обеспечить работника пенсией, но не вообще (институт социальных пенсий появился только в 1990 г., когда от доктрины социальной алиментарности уже активно отказывались). Кроме того, такая обязанность не была безусловной — *работник обязан был для получения пенсии совершить определенные действия* (в частности, выработать необходимый страховой стаж). Таким образом, *действия государства и работника можно считать взаимными*, поскольку они связаны между собой: работник зарабатывает себе право на пенсию, а государство это право обеспечивает.

Более того, экономисты в области социального обеспечения, рассматривающие страховую пенсию (пособие) в качестве компенсации утраченного работником заработка и потому определяющие эту пенсию (пособие) как **отложенную во времени заработную плату**, усмотрели бы возмездность права на пенсию (пособие) и в том, что уплата

работодателем страховых взносов в пользу своих работников лишает последних возможности получить соответствующие суммы в виде оплаты их труда. То есть страховые взносы в экономическом контексте можно рассматривать как **упущенную работником выгоду при получении заработной платы, частично вернувшуюся к нему через пенсию (пособие).**

Интересно, что этот экономический эффект пенсии понимали еще в императорской России. Выдающийся российской юрист **В. А. Лебедев** писал: «Правительство уже не пользуется услугами отслужившего лица и в пенсии как бы доплачивает ему недоданное в свое время жалование»¹.

Однако если экономистам более-менее ясна *экономическая природа* страховой пенсии, то среди юристов до сих пор продолжают споры о *правовой природе* пенсии, начавшиеся еще в советский период.

В. С. Андреев очень точно определял, кто же именно в конечном итоге оплачивает расходы на пенсию. Однако делал это выдающийся советский ученый только применительно к капитализму, хотя, если отбросить идеологические догмы, точно таким же образом обстоит дело и при социализме. А иначе оно обстоит и не может. В данном отношении не имеет значения, кто является собственником производства — частное лицо или государство, поскольку экономический механизм отчислений на цели социального страхования от этого не зависит. Законы экономики объективны и не определяются идеологемами. Ни частный собственник, ни собственник-государство не платит страховые взносы из своей прибыли, а платит из оплаты труда, т. е. по факту недоплачивает потенциально возможную зарплату работнику. Понятно, что обвинять в этом умалчивании В. С. Андреева нельзя — иначе в то время он писать не мог, но если мы в настоящее время будем воспринимать его наблюдение универсальным образом, то это в совершенно ином ракурсе освещает проблему правовой природы пенсии и всего социального страхования.

В. С. Андреев писал: «В фонды социального страхования делают взносы и предприниматели (помимо наемных работников. — *Ред.*), но суммы этих взносов отчисляются не от капиталистических прибылей, а входят в стоимость продукции и перелгаются, таким образом, на покупателей товаров, опять же в основном на трудящихся. Даже буржуазные экономисты рассматривают предпринимательские взносы на социальное страхование наемных работников как часть расходов

¹ Лебедев В. А. Финансовое право. 2-е изд. СПб., 1889. Т. 1. С. 273.

на рабочую силу, то есть как часть заработной платы, которая недоплачивается работникам»¹.

Однако то, что сейчас очевидно для нас и о чем мы можем открыто говорить, не могли признавать в своих научных работах большинство советских правоведов, кстати, независимо от того, соглашались они с концепцией социальной алиментации или ее не принимали, — все они не могли тогда открыто признать, что пенсия является формой вознаграждения за труд.

Так, **Я. М. Фогель**, слывший в научной среде «революционером», поскольку категорически отвергал социальную алиментацию и (один из немногих) настаивал на том, что существует не только пенсионное право (как подотрасль права социального обеспечения), но и пенсионный процесс², который не признавало большинство ученых-правоведов того времени, квалифицируя соответствующие правоотношения как процедурные, тем не менее исповедовал принцип бесплатности социального (пенсионного) обеспечения и не усматривал его непосредственной связи с трудом. Вместе с тем он считал, что нет оснований бесплатность социального обеспечения именовать социальной алиментацией³. Ученый, конечно, не мог не видеть зависимость по крайней мере размера пенсии от прошлого заработка, однако полагал, что природа пенсии не может определяться исключительно методами правового регулирования, применяемыми при определении ее размера; она коренится в экономических отношениях сферы распределения. С точки же зрения общественного распределения зависимость пенсии выражается не в том, что посредством ее установления «вознаграждается» прошлый труд, а в том, что регулируемая при помощи права мера потребления нетрудоспособных определяется в конечном счете действием объективных законов распределения. То есть в парадигме распределительных отношений содержание пенсии определяется тем, что она выступает в качестве меры, предназначенной сохранять за трудящимися соответствующий уровень материального обеспечения в случае снижения или утраты трудоспособности.

¹ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР и в капиталистических странах // Научные труды: в 2 т. М., 2013. Т. 2. С. 469.

² См.: Фогель Я. М. Процессуальные отношения в пенсионном обеспечении // Советское государство и право. 1971. № 8. С. 46—52.

³ См.: Фогель Я. М. Право на пенсию и его гарантии. С. 39—41.

Исходя из приведенной логики его рассуждений, пенсия выражает собой меру материального обеспечения, что и определяет правовую дифференциацию размеров пенсий (включая минимальные и максимальные границы и иные методы исчисления пенсии в процентном отношении к заработку), которая зависит не только от прежнего заработка (т. е. ранее получаемого вознаграждения за труд), но и от вида и степени потери трудоспособности, числа иждивенцев и т. п.¹

Далее имеет смысл привести прямую цитату Я. М. Фогеля:

«В отличие от заработной платы, являющейся формой вознаграждения за труд и в силу этого выплачиваемой в соответствии с его количеством и качеством, пенсии представляют собой один из результатов перераспределения национального дохода и выплачиваются из общественных фондов потребления. Распределение же общественных фондов осуществляется сверх вознаграждения за труд, и этот принцип действует в полной мере в отношении всех членов социалистического общества; поэтому и отпадает необходимость конструировать в отношении обеспечения нетрудоспособных специальный принцип «вознаграждение за прошлый труд»².

Как видите, аргументы Я. М. Фогеля не экономические и не правовые, а чисто идеологические: вновь через проведение страховых взносов через условно существовавшие внутри государственного бюджета СССР общественные фонды потребления, как будто от этой сугубо умозрительной процедуры может измениться их природа. С точки зрения советских ученых — могла. С нашей точки зрения — нет. Однако сейчас этот спор уже не имеет смысла, так как общественных фондов потребления не существует ни в каком виде, поэтому является очевидным, что страховые взносы не теряют своего заработкового происхождения (т. е. как части вознаграждения за труд) при прохождении через социально-страховой фонд.

Другой советский ученый — **А. С. Краснопольский** также не признавал пенсию в качестве вознаграждения за труд, поскольку считал, что вознаграждению за труд присущи взаимность и возмездность трудовых отношений, а в пенсиях он взаимных обязательств с трудом не усматривал. Ученый полагал, что в пенсионных отношениях обязанность возложена на одну сторону — государственные органы, а раз ее исполнение ни в какой мере не ставится в зависимость от совершения гражданами каких бы то ни было действий или ценностей в пользу го-

¹ См.: *Фогель Я. М.* Право на пенсию и его гарантии. С. 41—43.

² Там же. С. 41—42.

сударственных органов, то, по его логике, возмездность в этих отношениях отсутствует¹.

Про общественные фонды потребления А. С. Краснопольский писал, что они выполняют двоякую роль: с одной стороны, фонды предоставляются всем членам общества, в том числе нетрудоспособным, в форме совместно потребляемых благ; с другой стороны, граждане, лишившиеся полностью или частично возможности в силу нетрудоспособности получать оплату по труду, обеспечивают свои индивидуальные потребности исключительным или преобладающим образом за счет фондов — в форме пенсии, являющейся установленной мерой потребления и определяемой в конечном счете уровнем развития экономики, размером национального дохода и другими экономическими факторами².

Если Я. М. Фогель фетишизировал значение для осуществления социального обеспечения перераспределительного института общественных фондов потребления, то А. С. Краснопольский — значение процессуального института (государственного органа, назначающего пенсию), как будто бы такой орган сам по себе способен создавать какую-то собственную самостоятельную сущность: государство ему поручило выполнять техническую функцию — он ее и выполняет, не вступая с работником ни в какие субстантивные отношения (в отличие от работодателя, который является для своего работника страховщиком по обязательному социальному страхованию, выплачивает ему зарплату и делает из нее страховые отчисления на цели социального обеспечения).

А. Е. Пашерстник не был исключением среди советских ученых и также не считал пенсию вознаграждением за труд, однако при этом он впервые употребил понятие *«косвенное выражение»* для определения связи размера пенсии и заработной платы, поскольку, по его мнению, заработной платой определяется размер назначенной и выплачиваемой пенсии, но не само право на пенсию³.

А вот **Л. Я. Гинцбург** считал, что другой (помимо оплаты труда) ключевой фактор пенсионного обеспечения — трудовой стаж при назначении пенсии, напротив, выражает прямое, непосредственное действие принципа распределения по труду в пенсионном обеспечении:

¹ См.: Краснопольский А. С. Основные принципы государственного социального страхования. М., 1951. С. 67.

² Там же.

³ См.: Пашерстник А. Е. Указ. соч. С. 141, 151.

*«стаж прямо и непосредственно определяет право на пенсию и ее размер»*¹. Аналогичную позицию занимал и В. А. Ачаркан, писавший, что *«труд непосредственно определяет право на пенсию и ее размер»*².

В связи с этим возникает вопрос: как можно отделить оплату труда от самого труда? Ответ на этот вопрос для нас очевиден: труд в целом (т. е. оплачиваемый труд) определяет как право на пенсию, так и исчисление ее размера. Это же относится и ко всем социально-страховым выплатам.

Неоднозначную позицию в советском научном дискурсе о природе пенсии (и социального обеспечения в целом) занимал **М. Л. Захаров**. С одной стороны, ученый не признавал пенсию *«абсолютно безэквивалентной выплатой»*, поскольку ее получение обусловлено определенными требованиями и она, как правило, назначается и выплачивается за труд или исполнение других обязанностей, возложенных на граждан. Он даже употреблял в связи с этим выражения, что пенсию нужно *«заслужить»*, *«заработать»*. Однако, с другой стороны, М. Л. Захаров не считал пенсию и формой вознаграждения за труд³.

В. С. Андреев категорически не соглашался с отрицанием безэквивалентного характера пенсии, но также, как его коллеги, думающие в этом вопросе иначе, не признавал, что пенсия является формой вознаграждения за труд. Согласно его позиции вознаграждение за труд является только источником пенсии, а сама пенсия — это компенсация утраченного заработка. Ее источник — вознаграждение за труд⁴. Признавал В. С. Андреев и алиментарный характер социального обеспечения. В его логике алиментарность вытекает из невзаимности социального обеспечения — государственный орган обязан предоставить гражданину соответствующую социально-обеспечительную меру (при наличии условий, дающих на нее право) независимо от волеизъявления самого органа, поэтому у гражданина и не возникает встречной обязанности что-нибудь заплатить, возратить или отработать полученное⁵.

¹ Гинцбург Л. Я. Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 13.

² Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 51.

³ См.: Советское пенсионное право: учеб. пособие / под. ред. М. Л. Захарова. М. 1974. С. 61.

⁴ См.: Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР и капиталистических странах // Научные труды: в 2 т. Т. 2.

⁵ Там же. С. 472—473.

Уязвимость приведенных учеными аргументов мы уже разбирали. Между органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, и претендентом на пенсию действительно нет никаких взаимоотношений, кроме процессуальных, поскольку на этой стадии обязательного социального страхования речь уже идет только о реализации возникшего права на социально-страховое обеспечение, однако это вовсе не означает, что на стадии формирования права на такое обеспечение у застрахованного работника не возникает возмездных взаимоотношений с его страхователем (работодателем) и страховщиком (социально-страховым фондом). Необходимо понимать, что если бы советские ученые-правоведы признали указанную возмездность (вместо того чтобы делать вид, что они ее не видят), то невозможно было бы обосновать коренное различие в социальном обеспечении между капитализмом и социализмом.

Справедливости ради нужно вспомнить, что и среди советских ученых встречались «белые вороны», например **В. А. Ачаркан**. Этот явно недооцененный по своему научному масштабу правовед еще в 1960-е гг. смело утверждал, что пенсия *«есть форма вознаграждения за труд»*¹. Понятно, что в тех общественно-политических условиях он делал такие заявления очень осторожно, умело играя с разными смыслами. Уместно привести здесь прямую цитату В. А. Ачаркана:

«Не вызывает сомнения, что пенсия в нашей стране не является оплатой труда в том смысле, какой имеет этот термин, когда речь идет об оплате живого труда. Она не является и сбереженной частью заработной платы, так как трудящиеся освобождены от взносов на пенсионное обеспечение. Вместе с тем право на пенсию и ее размер зависят от прошлого труда.

Бытует выражение — «зарабатывать пенсию». В этом широком смысле пенсия может рассматриваться как форма вознаграждения за труд. Пенсия как вознаграждение за труд характерна для нашей страны, где государственное пенсионное обеспечение осуществляется без взносов трудящихся»².

Предлагаем читателю обратить внимание на то, как виртуозно В. А. Ачаркан выразил свою главную (диссидентскую по тем временам) научную идею, обставив ее разного рода оговорками, снимающими прямые противоречия своего подхода к оценке природы пенсии с идеологемами того времени. Более того, он умело оборачивает главный аргумент против возмездности (отсутствие в СССР взносов со

¹ Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 58, 62.

² Там же. С. 58.

стороны работников) в ее пользу. В приведенной цитате очень важно, что ученый видит и описывает зависимость от труда как права на пенсию, так и ее размера.

В. А. Ачаркан прав и в том, что формально — с юридической точки зрения — пенсия, конечно же, не является формой оплаты труда, но в экономическом смысле ее зарплатное происхождение, а следовательно, и возмездный (взаимный) характер не вызывают у него сомнений.

Кстати, возмездность и не должна определяться в зависимости от того, платит ли взносы только работодатель или солидарно платят работодатель и работник. По этому вопросу высказал свою правовую позицию Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 декабря 1999 г. № 18-П, согласно которой *работодатели и работники несут равные обязанности в части бремени по формированию бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (независимо от субъекта, производящего в соответствии с законом уплату страховых платежей)*, что и предполагает наличие у работников права на получение соответствующего страхового обеспечения с учетом уплаченных сумм страховых взносов.

В связи с этим В. А. Ачаркан правильно писал:

«Тот факт, что пенсия выплачивается из фонда, образованного без привлечения каких бы то ни было вычетов из заработной платы, стал трактоваться как выплата без учета трудового вклада обеспечиваемого. Принципы распределения общественных фондов потребления механически переносятся с бесплатного медицинского обслуживания и бесплатного обучения на пенсии и другие денежные выплаты из этих фондов».

«В широком понимании термин «вознаграждение за труд» может охватывать не только оплату живого труда, но и выплаты из общественных фондов потребления, право на которые возникает в процессе затраты труда в интересах общества. Поэтому можно и нужно различать формы и методы вознаграждения за труд, учитывая, что, когда трудящийся в качестве источника средств к существованию получает выплаты из общественных фондов потребления, изменяется природа вознаграждения за труд, оно выступает под иным названием»¹.

В СССР принято было считать, что все, попадающее в общественные фонды потребления, становится автоматически общественным, т. е. в контексте советской власти — государственным, а все то, что

¹ Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 58—60.

государство оттуда выплачивает людям, является для них бесплатным, а не ими самими заработанным, хотя в эти фонды поступало то, что работникам не доплачивали в заработной плате. Какая же это бесплатность? Получить пенсию, не заработав ее, было невозможно, а раз человек зарабатывал помимо зарплаты еще и пенсию, то это и означает, что таким образом ему недоплачивали потенциально возможную зарплату. Попадая в общественные фонды потребления, средства, заработанные людьми, отчуждались от них и обобществлялись, формально меняя свою экономическую и правовую природу. А фактически всеми подобными перемещениями денег людям просто морочили голову: в действительности общественные фонды потребления были иным образом, чем при капитализме, организованным способом распределения прибавочной стоимости, создаваемой трудом наемных работников.

Вопреки наиболее распространенной в советском праве социального обеспечения позиции об алиментарной природе пенсии В. А. Ачаркан писал, что *«пенсия по своей природе включает в себя как черты вознаграждения за труд, так и черты алиментарности»*¹. Его поддерживали в данном подходе и экономисты в сфере социального обеспечения. Так, **Л. П. Якушев** в конце 1980-х гг. обосновал концепцию *двойственного характера* сущности пенсий, имеющей как обеспечивающий (алиментарный), так и заработанный (трудовой) аспекты. По его мнению, пенсионер получает в форме пенсии денежную сумму, соответствующую не абсолютной величине его прошлых расходов на пенсионное обеспечение предыдущих поколений пенсионеров, а доле его прошлых расходов на эти цели по сравнению с другими пенсионерами². По сути, исследователь сформулировал субстантивное наполнение принципа возмездности (соизмеримости, соотносимости) социального обеспечения.

Чисто алиментарным обеспечением В. А. Ачаркан признавал выплаты нетрудоспособным лицам, не имеющим права на государственные пенсии, при отсутствии у них источников дохода и родственников, обязанных по закону их содержать, а также связи с сельским хозяйством. Ученый обращал внимание, что право на этот вид социального обеспечения и его размер не зависят от прошлой деятельности. Здесь мы имеем дело с обеспечением нетрудоспособных без элементов вознаграждения за труд³.

¹ Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 60.

² См.: Якушев Л. П. Указ. соч. С. 81—86.

³ См.: Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 60.

Прямые цитаты В. А. Ачаркана об этом:

«Конечно, пенсии заключают в себе черты алиментарности, но можно ли в категорической форме утверждать, что пенсия по своей природе является алиментарным обеспечением? Право на пенсию у рабочего, служащего, колхозника возникает в труде. Корни их пенсионного обеспечения уходят в трудовое отношение, оно является следствием трудового отношения»¹.

«Право на пенсию дают не старость и инвалидность сами по себе, а эти юридические факты в сочетании с трудом»².

«Без труда нет пенсии. Поэтому пенсию можно рассматривать как выслуженное, заработанное материальное обеспечение»³.

А если заработанное, то какая же тогда тут может быть бесплатность, невзаимность и, соответственно, алиментарность?

Почему трудовая пенсия рассматривается В. А. Ачарканом «заработанной (заслуженной)»? Ученый, делая такой вывод, исходил из того, что пенсия исчисляется из прошлого заработка, назначается в процентах от заработка и именно поэтому выступает как «выслуженное, заработанное материальное обеспечение». Он особенно подчеркивал зависимость размеров пенсий от заработка: право на пенсию и ее размер определяются затратами прошлого труда, а уровень пенсионного обеспечения тесно связан с уровнем заработной платы⁴.

Имеет смысл отметить, что идея двойственного характера сущности социального (пенсионного) обеспечения имела под собой основания до 1990 г., когда впервые в отечественной социальной истории у нас появился институт социальной пенсии, позволивший сделать пенсионное обеспечение **всеобщим** (не декларативно, а реально, фактически). Социальная пенсия — это принципиально иной тип государственных пенсий (наряду с трудовыми пенсиями, т. е. пенсиями за работу или службу), устанавливаемый нетрудоспособным лицам, которые независимо от причин не смогли приобрести права на трудовую пенсию. Как правильно отмечал В. А. Ачаркан, до введения этого нового типа пенсий таким нетрудоспособным могли (в отдельных случаях) устанавливаться пособия из средств местного бюджета при подтвержденной материальной нужде и отсутствии родственников,

¹ Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 57.

² Там же.

³ Там же. С. 58.

⁴ См.: Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 50, 58; *Он же*. Обеспечение ветеранов труда в СССР. М., 1965. С. 65.

обязанных по закону их содержать. С определенной долей условности социальную пенсию можно считать по своей экономической правовой природе алиментарной (если, конечно, сохранять использование данного термина), поскольку ее целевым предназначением является не компенсация утраченного нетрудоспособным работником заработка (как у трудовой пенсии), а предоставление нетрудоспособному гражданину (жителю страны) основного источника средств к существованию — бесплатно, безэквивалентно, невзаимно (без встречной обязанности).

Таким образом, необходимость в двойственном характере сущности государственной пенсии отпала, поскольку эти пенсии с 1990 г. четко разделяются на два принципиально разных типа.

Опираясь на высказывания **Е. И. Астрахана**, который считал, что пенсия предоставляется не в качестве **прямого и непосредственного вознаграждения за труд**¹ [т. е. не эквивалентного. — *Ред.*], **В. А. Ачаркан** делал вывод, что пенсию можно считать **косвенным, опосредованным** [т. е. возмездным. — *Ред.*] **вознаграждением за труд**². При этом ученый пояснял: «Принцип распределения по труду в области пенсионного обеспечения действует ограниченно (в определенных пределах) — исчисление пенсии в процентах от заработка, учитываемая продолжительность стажа, ограничение пенсии максимумом. При этом в одних случаях имеет место прямое его применение (учет стажа, условий труда и др.), в других — опосредованное (через заработную плату)»³.

С учетом современных познаний о порядках исчисления размеров пенсий (пенсионных формулах) мы можем говорить о том, что опосредованное применение принципа распределения по труду (или принципа возмездности) в зависимости от формулы расчета размера пенсии может быть, в свою очередь, также прямым (при использовании формулы «с установленными взносами») либо косвенным (опосредованным) (при использовании формулы «с установленными выплатами»).

Что касается схоластического (с современных позиций) спора об отнесении мер социального обеспечения к необходимому или прибавочному продукту, то среди советских экономистов и правоведов не было единства мнений. По свидетельству **В. А. Ачаркана**, одни ученые отнесли общественные фонды потребления к прибавочному продукту,

¹ См.: *Астрахан Е. И.* Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961. С. 52, 54.

² См.: *Ачаркан В. А.* Государственные пенсии.

³ Там же. С. 51—52.

а другие — к необходимому продукту. Была и третья точка зрения, что фонды образуются за счет этих двух продуктов. Сам В. А. Ачаркан разделял именно эту точку зрения. При этом он исходил из роли социального обеспечения в процессе воспроизводства рабочей силы, а конкретно — будут ли учитываться те или иные пенсионеры в составе трудовых ресурсов. Если они уже «безнадежные» с точки зрения труда (инвалиды I и II группы, пенсионеры старших возрастов), то их пенсии формируются за счет прибавочного продукта, а если они еще могут вернуться к труду (инвалиды III группы, молодые получатели пенсии по случаю потери кормильца), то за счет необходимого продукта¹.

Напомню для сравнения, что Р. И. Иванова применяла иной подход: индивидуализированные меры социального обеспечения (например, пенсии, которые всегда персональны) она относила к необходимому продукту вне зависимости от их трудового происхождения, а общие меры (например, здравоохранение, образование, обеспечение жильем, оборона и безопасность) — к прибавочному.

Этот спор представляется надуманным и является прямым следствием той идеологической путаницы, которая была намеренно устроена с переходом средств в общественные фонды потребления и обратно. Средства одни и те же, их природа меняется при переходах искусственно, они заработаны (кроме нестраховых мер социального обеспечения) и поэтому представляют собой часть необходимого продукта. Формальное перемещение части оплаты труда в фонды и обратно не может изменить ее экономической природы. В сугубо идеологических целях в советский период времени долю отчуждаемой части оплаты труда переквалифицировали из необходимого продукта в прибавочный продукт для того, чтобы подать в общественном сознании коллективные меры социального обеспечения как благодеяние государства — достижение социализма, выражающееся в справедливом распределении прибавочной стоимости, создаваемой трудом работников. На самом же деле зарплата — необходимый продукт, взносы из зарплат — необходимый продукт, меры социального обеспечения из взносов — также необходимый продукт, который выдавали обществу за прибавочный продукт. Вот налоги — это в чистом виде прибавочный продукт, а страховые взносы представляют собой обобществленную часть необходимого продукта.

Критический анализ научных воззрений на природу советского социального обеспечения дает нам необходимые основания для того,

¹ См.: Ачаркан В. А. Государственные пенсии. С. 63.

чтобы квалифицировать страховую (трудовую) пенсию, т. е. пенсию, заработанную трудом или заслуженную государственной службой, как недоплаченную работнику заработную плату в период его работы, возвращаемую ему при наступлении нетрудоспособности. На случай нетрудоспособности работника, собственно, и резервирует работодатель часть его заработной платы.

Путаницу в такое понимание заработной платы может вносить то, что страховые взносы на социальное страхование — это не начисления зарплаты, а, напротив, отчисления от нее, но база и зарплаты, и страховых взносов одна и та же — фонд оплаты труда. В том случае, если правовой режим социального страхования предусматривает солидарную уплату страховых взносов работником и работодателем, то применяются понятия: «брутто-зарплата» и «нетто-зарплата». Брутто — это полная оплата труда, не очищенная от страховых взносов и налогов общего покрытия, а нетто, наоборот, — «чистая» оплата труда¹. Как уже отмечалось, страховые взносы образуют стоимость труда и относятся на себестоимость продукции, а налоги — нет. То есть страховые взносы могут даже начисляться работнику в составе его заработной платы, но потом оттуда изыматься, что еще раз подтверждает их «кровное родство» с оплатой труда.

Если меры социального обеспечения носят социально-страховой характер, т. е. оплачиваются из страховых взносов на обязательное социальное страхование, отчисляемых из оплаты труда, то такое социальное обеспечение не является в действительности бесплатным: оно проплачено из заработной платы, причитающейся работнику. В том случае, если работник софинансирует уплату взносов, то для него оплата своего социального обеспечения является прямой, если не софинансирует — то, соответственно, не прямой (опосредованной): работодатель, не включая взносы работника в его заработную плату, сразу отчисляет их в общественный (или государственный) социально-страховой фонд.

Если социально-страховые взносы уменьшают фонд оплаты труда конкретного предприятия (а они его уменьшают — это бесспорный факт), то, следовательно, работник их недополучает в оплате своего труда (независимо от способа уплаты взносов — солидарно либо только работодателем). Взносы вместе с зарплатой образуют стоимость труда (рабочей силы). Однако получение стоимости своего труда

¹ В обычном обиходе есть выражение: заплатить работнику «грязными» или «чистыми» — соответственно зарплата брутто и нетто.

работником разнесено во времени: собственно зарплату он для воспроизводства рабочей силы и исполнения семейных обязанностей получает во время труда (в период трудоспособности), а взносы в виде пенсии или иной страховой выплаты — после прекращения труда (в период нетрудоспособности) — так должно быть по замыслу, который был искажен выплатой пенсии в период работы.

Безусловно и то, что платность страхового социального обеспечения нельзя путать с его безэквивалентностью — взносы, уплаченные за конкретного работника, неэквивалентны суммам выплат, которые он получает из социально-страхового фонда.

Пенсия как основная социально-обеспечительная выплата не является эквивалентной или индивидуально возмездной — она солидарно возмездна, но все-таки возмездна. И тут имеет место взаимность (встречная обязанность) — без уплаты взносов (страхования) не будет и обеспечения. Страхование, собственно, его и обуславливает.

Подведем итог всему сказанному о социальном страховании в СССР.

Советская модель социального обеспечения в период 1917—1990 гг., пройдя разные стадии своего формирования, воплотилась в совершенно уникальную организационно-правовую конструкцию, которую, несмотря на некоторые внешние сходства, нельзя соотнести ни с германской, ни с англосаксонской моделью. По своей сути советская модель была обеспечительной, но не на минимальном уровне (в целях обеспечения прожиточного минимума), как в англосаксонских системах, а тотально, полностью, не оставляющей человеку какой-либо необходимости для самозащиты. Однако при всем том она была возмездной, пусть и условно, регулируемо-возмездной, что роднит ее с моделью социального страхования, но это страхование в СССР было не доминирующим, а факультативным, и не публичным, а сугубо государственным. Даже если социально-страховые фонды выделялись формально, фактически они были составной частью бюджетной системы государства. И находились страховые взносы в государственной собственности.

Тем не менее все это позволяло В. С. Андрееву и другим ученым-правоведам обоснованно утверждать, что советское социальное обеспечение осуществляется в двух основных организационно-правовых формах — государственное социальное страхование и государственное (бюджетное) социальное обеспечение. Они выделяли при этом и ряд других форм, обусловленных наличием двух форм собственности (государственной и кооперативно-колхозной), а также сложным госу-

дарственным устройством (союзный уровень, республиканский уровень, местный уровень), однако в настоящее время это уже утратило актуальность.

Для характеристики уровня социального обеспечения в СССР отметим лишь тот факт, что максимальный размер государственной пенсии соответствовал среднему размеру заработной платы в стране¹. Были и минимальные пенсии, которые преимущественно получали бывшие колхозники, работавшие за трудодни, но они дополнялись обширными мерами социальной помощи и социального обслуживания, что исключало в СССР такое явление, как бедность². Имела место малообеспеченность, однако это уже сравнительная характеристика уровня доходов. С бедностью (и даже с нищетой) наша страна реально столкнулась с началом в ней рыночных реформ.

С распадом СССР пенсии, как и сбережения граждан, резко обесценились в связи с гиперинфляцией, связанной с потерей управляемости народным хозяйством и начавшимся переходом к свободному рынку.

Социальное страхование в Российской Федерации

Смена идеологии и экономической политики государства, произошедшая в нашей стране в начале 1990-х гг., стала причиной пересмотра и законодательства о социальном обеспечении. Это потребовало и пересмотра сути социального страхования в России, взгляда на его экономическую и правовую природу, а также роли самих социально-страховых институтов в общественных отношениях. Отказ от идеологии фондов общественного потребления как источника финансирования социальных обязательств был связан с изменениями в структуре занятости российского населения, новым характером трудовых отношений и развитием частного, в первую очередь мелкого, предпринимательства. Ограниченные бюджетные возможности государства также стали главным мотивом для отказа от советской системы социального обеспечения, сделав процесс перехода к рынку еще более болезненным для населения страны.

¹ По советскому законодательству государственная пенсия по старости исчислялась из заработка за один (последний) год работы перед выходом на пенсию, что позволяло при определенных ухищрениях (например, при формальной выписке премий, положенных бригаде, на одного человека — того, кто готовился к выходу на пенсию) большинству работников выходить на максимально возможный размер пенсии.

² Не следует путать с бедностью проблемы со снабжением продуктами и товарами во времена позднего СССР.

Свой отпечаток на законодательный процесс в области социального страхования в Российской Федерации наложила и слабая теоретическая база в этой сфере, сформировать которую в советский период в полной мере так и не удалось по причинам, которые были рассмотрены выше. Так называемые идеологические качели, которые характеризовались догматичным следованием сначала одной социальной доктрине и отказом от любого более-менее глубокого анализа других, а затем, наоборот, не менее догматичным отказом от этой доктрины при одновременной неспособности к критическому рассмотрению иных теорий, привело к тому, что российское законодательство в области социального обеспечения оказалось больше ориентированным на оппонирующую континентальной правовой системе англосаксонскую (датскую) базовую модель.

В постсоветской России правительством было осуществлено пять пенсионных реформ¹, которые, собственно, и определили современный облик российской системы обязательного социального страхования. Представим краткий обзор этих реформ с выделением их принципиальных особенностей.

Первая реформа — 1991 г. Основной разработчик и проводник — М. Л. Захаров². Нормативно оформлена Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР». Реализовывалась с 1 января 1991 г. Во многом носила популистский характер и была политическим инструментом в противостоянии между руководством СССР и РСФСР.

Из существенных особенностей первая реформа сохраняла традиционные для нашей страны условия назначения пенсии за труд и порядок определения размера этой пенсии из предшествующего заработка с дифференциацией по продолжительности трудового стажа (от 55% за 25 (20) лет стажа мужчинам и женщинам до 75% за 45 (40) лет стажа), а также предусматривала вторую валоризацию³ пенсионных прав. Суть

¹ Мы не относим к числу пенсионных реформ повышение пенсионного возраста, поскольку это не реформа, а параметрическое изменение в пенсионной системе, хотя и очень важное.

² Захаров Михаил Львович (1926 г. р.) — советский и российский ученый-правовед, специалист в области права социального обеспечения, в 1991 г. — народный депутат РСФСР и председатель комиссии Верховного Совета РСФСР по социальной политике.

³ Валоризация размера пенсии — это разновидность индексации размера пенсии. Если при обычной индексации размер пенсии увеличивается на индекс роста потребительских цен на основные виды товаров и услуг (т. е. это защита от ценовой инфляции), то валоризация — это защита от процесса «старения» размеров пенсий, вызванного ростом заработных плат, из которых исчисляются пенсии, выражающегося в том,

этой валоризации состояла в том, что заработок, из которого уже была установлена пенсия или пенсия назначалась впервые, пересчитывался на специальные индексы, разработанные в целях компенсации «старения» заработка прошлых лет¹.

Сохранены были и досрочные пенсии по старости, устанавливаемые отдельным категориям работников в связи с их работой с вредными и тяжелыми условиями труда, а также в тяжелых климатических районах страны. В свое время они были введены государством для привлечения работников на такого рода работы. Интересно, что ставка при привлечении делалась не только на уровень заработной платы, но и на пенсионные льготы — более ранний пенсионный возраст и повышенные нормы исчисления размеров пенсий. Обосновывалось введение досрочных пенсий досрочной утратой трудоспособности, однако с 1960-х гг. никаких научных исследований на этот счет уже не проводилось, хотя производственные технологии менялись кардинально. Кроме того, досрочная утрата трудоспособности льготниками опровергалась законодательными решениями в постсоветской России о выплате в полном размере досрочно назначенных пенсий при продолжении вредной и тяжелой работы, от выполнения которой и были призваны защитить людей эти льготные по своим условиям установления пенсии.

Сам факт сохранения советских льготных пенсий, являющихся уродливым порождением государственной экономики, в постсоветской России вызывает удивление, поскольку в 1990—2000-е гг. государственные предприятия были приватизированы и перешли в частную собственность. Однако вместо того чтобы передать выполнение пенсионных льгот вместе с предприятиями новым частным собственникам, правительство почему-то сохранило их финансирование за федеральным бюджетом. Притом что, скажем, персональные пенсии были отменены².

что у застрахованных с одними и теми же условиями труда и уровнем профессиональной квалификации размеры пенсий существенно различаются по величине в зависимости от сроков установления пенсий. Валоризация представляет собой современную переоценку пенсионных прав, которые при назначении пенсии были оценены по действовавшим в тот момент времени правилам. В истории отечественного пенсионного обеспечения было четыре валоризации пенсионных прав, первая из которых была произведена еще во времена СССР с 1 ноября 1985 г. в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 мая 1985 г. № 2489-XI «О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения рабочих, служащих, членов колхозов и их семей».

¹ См. Закон РФ от 3 апреля 1992 г. № 2654-I «О досрочном введении в действие Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР».

² Что породило правовые проблемы. Например, для бывших сотрудников международных организаций системы ООН из числа советских граждан, которые по суще-

В этом примере, как в капле воды, отразилась противоречивая пенсионная политика постсоветской России. С одной стороны, в 1990 г. был провозглашен переход от советской модели государственного социального обеспечения к модели обязательного социального страхования (пусть и в ее государственном, а не общественном (публичном) варианте. А с другой стороны, по своим правовым институтам и нормам российская система социального страхования оказалась обеспечительной. По этой причине и финансировалась она не столько за счет страховых взносов работодателей, сколько за счет средств федерального бюджета.

Вторая реформа — 1998 г. Главный идеолог — А. Г. Соловьев¹. Нормативно оформлена Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Реализовывалась с 1 февраля 1998 г. Состояла во введении в дополнение к действующему порядку определения размера пенсии параллельного порядка расчета размера пенсии по балльной формуле². Выбор наиболее выгодного для пенсионера варианта осуществлялся автоматически пенсионным органом. Балл исчислялся путем сравнения заработка застрахованного работника со среднемесячным заработком в стране соответствующего года. В результате балл был либо равен единице, либо был выше или ниже нее. Для получения размера пенсии полученный балл умножался на среднемесячный квартальный заработок в стране, непосредственно предшествующий дате установления пенсии. Таким способом осуществлялась валоризация (переоценка) прошлого заработка застрахованного работника. Это была третья валоризация пенсионных прав в России. То есть валоризация была «зашита» непосредственно в пенсионную формулу, в чем и состоит специфика такого типа пенсионных формул.

Третья реформа — 2002 г. Основной идеолог и проводник — М. Ю. Зурабов³. Нормативно оформлена «пакетом» федеральных законов: от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном

стновавшим в тот период правилам переводили свои пенсионные права из Объединенного пенсионного фонда персонала ООН в государственный бюджет в обмен на назначение им персональных пенсий.

¹ Соловьев Анатолий Георгиевич (1929—2018) — советский и российский юрист, методолог, управленец в области социального обеспечения, в 1998 г. — советник министра социальной защиты Российской Федерации.

² Это был первый случай применения в истории отечественного пенсионного обеспечения балльной пенсионной формулы (порядка определения размера пенсии).

³ Зурабов Михаил Юрьевич (1953 г. р.) — российский государственный деятель, в 2002 г. председатель правления Пенсионного фонда РФ.

обеспечении в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее — Закон № 167-ФЗ), от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Реализовывалась с 1 февраля 2002 г. Основные элементы этой реформы:

1) восстановление страхового взноса на обязательное пенсионное страхование, но не в полноценном виде, а как вычета из ЕСН¹;

2) введение в солидарную систему обязательного пенсионного страхования индивидуального накопительного компонента;

3) замена государственной пенсии за труд на трудовую пенсию, состоящую из трех частей: базовой, страховой, накопительной;

4) введение для исчисления размера страховой части трудовой пенсии пенсионной формулы расчетного пенсионного капитала (это тип формул «с установленными взносами»);

5) появление права на добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

Четвертая реформа — 2010 г. Основной инициатор и проводник — Т. А. Голикова². Нормативно оформлена двумя федеральными законами: от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и

¹ В 2001 г. страхового взноса на обязательное социальное (пенсионное) страхование не существовало — взнос был заменен единым социальным налогом, ставка которого составляла 35,6% от фонда оплаты труда. С 2002 г. ЕСН был трансформирован следующим образом: из него был вычленен страховой взнос (как вычет из ЕСН) — 14% в ПФР на страховую и накопительную части трудовой пенсии; 4% — в ФСС; 0,2% — в ФФОМС и 3,4% — в ТФОМС; а оставшиеся 14% ЕСН направлялись в федеральный бюджет для финансирования базовой части трудовой пенсии. С 2005 г. ЕСН был уменьшен с 35,6 до 26%, после чего он стал складываться следующим образом: 14% — в ПФР на страховую и накопительную части трудовой пенсии; 3,2% — в ФСС; 0,8% — в ФФОМС; 2% — в ТФОМС; 6% — в федеральный бюджет на базовую часть трудовой пенсии.

² Голикова Татьяна Алексеевна (1966 г. р.) — российский государственный деятель, в 2010 г. — министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

территориальные фонды обязательного медицинского страхования». Реализовывалась с 1 января 2010 г., а в части перехода на новый тариф страховых взносов на обязательное социальное страхование — с 1 января 2011 г.

Основные элементы этой реформы:

1) восстановление полноценного страхового взноса¹ и упразднение ЕСН;

2) разделение тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на две части — солидарную и индивидуальную²;

3) введение предельной величины заработка, подлежащего взносообложению;

4) осуществление четвертой валоризации пенсионных прав;

5) преобразование базовой части трудовой пенсии в фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии с изменением правовой природы этой выплаты;

6) установление социальной доплаты к пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера в регионе его проживания³.

¹ С 1 января 2011 г. тариф страховых взносов составил 32% (26% — в ПФР; 2,9% — в ФСС; 3,1% — в ФФОМС и ТФОМС), но с 1 января 2012 г. тариф должен был возрасти до 34% (26% — в ПФР; 2,9% — в ФСС; 5,1% — в ФФОМС и ТФОМС), однако вместо этого был уменьшен до 30% (22% — в ПФР; 2,9% — в ФСС; 5,1% — в ФФОМС и ТФОМС). При этом был введен дополнительный тариф 10%, который стал взиматься сверх взносооблагаемого заработка (Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды»).

² За счет солидарной части тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование финансировались: фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии, социальное пособие на погребение умершего неработающего пенсионера и иные страховые расходы, не связанные с пенсионными накоплениями; за счет индивидуальной части тарифа финансировались: страховая часть пенсии, определяемая из расчетного пенсионного капитала, накопительная часть пенсии и другие выплаты за счет средств пенсионных накоплений. При снижении с 1 января 2012 г. тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование это снижение было отнесено на солидарную часть тарифа для того, чтобы не затрагивать индивидуально учитываемые пенсионные права застрахованных лиц. Распределение частей тарифа осуществлялось следующим образом: в отношении застрахованных лиц 1966 г. р. и старше — 22% в пределах базы (6% — солидарная, 16 — индивидуальная) + 10% сверх базы; в отношении застрахованных лиц 1967 г. р. и моложе — 22% в пределах базы (6% — солидарная, 10% — индивидуальная страховая, 6% — индивидуальная накопительная) + 10% сверх базы.

³ Кроме того, предусматривалось с 1 января 2016 г. ввести дифференциацию фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии в зависимости от продолжительности страхового стажа. Увеличивать этот размер на 6% за каждый полный

Валоризация осуществлялась посредством увеличения величины расчетного пенсионного капитала на 10% и сверх того — на 1% за каждый полный год общего трудового стажа, приобретенного до 1 января 1991 г. Финансировалась валоризация за счет средств федерального бюджета.

Пятая реформа — 2015 г. Основной инициатор и проводник — О. Ю. Голодец¹. Нормативно оформлена двумя федеральными законами: от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». Реализуется с 1 января 2015 г.

Основные элементы этой реформы:

- 1) преобразование страховой и накопительной частей трудовой пенсии в две самостоятельные пенсии — страховую и накопительную;
- 2) преобразование фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии в фиксированную выплату к страховой пенсии;
- 3) увеличение минимальной продолжительности страхового стажа, требуемого для приобретения права на страховую пенсию с 5 до 15 лет (при отсутствии института пенсий при неполном стаже);
- 4) введение третьего условия назначения страховой пенсии (к пенсионному возрасту и страховому стажу) — 30 баллов (пенсионных коэффициентов);
- 5) переход при определении размера страховой пенсии с формулы расчетного пенсионного капитала на новую балльную формулу².

Имеет смысл отметить, что с 1 января 2023 г. в рамках этой реформы осуществлен переход на так называемый единый страховой взнос на обязательное социальное страхование. Данное новшество означает, что произведена унификация взносовоблагаемой базы³ и самого тарифа, который теперь не делится по внебюджетным фондам, а уплачивается единым платежом — 30%. При этом доля еди-

год страхового стажа, превышающего 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин, на день назначения страховой части трудовой пенсии по старости при ее первоначальном назначении, но и уменьшать на 3% за каждый полный год стажа, недостающий до 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин. Однако соответствующие правовые нормы, так и не вступив в силу, были отменены.

¹ Голодец Ольга Юрьевна (1962 г. р.) — российский государственный деятель, в 2015 г. заместитель председателя Правительства РФ.

² Эта балльная формула является очень специфической в силу того, что балл (коэффициент) не валоризирует (не переоценивает) стоимость пенсионных прав к моменту установления пенсии, поскольку эта стоимость рассчитывается в зависимости от средств, имеющихся в распоряжении ПФР (ныне — СФР).

³ С 1 января 2024 г. составляет 667,5 тыс. руб.

ного тарифа, направляемая на финансирование страховой пенсии, составляет 72,8%, из них: 19,4% относятся на солидарную часть тарифа, 53,4% — на индивидуальную часть тарифа. Страховые взносы, исчисленные свыше взносооблагаемой базы, направляются на финансирование страховой пенсии в размере 72,8% и относятся на солидарную часть тарифа.

Нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что в условиях применения действующей пенсионной формулы деление тарифа на солидарную и индивидуальную части потеряло смысл, поскольку с 1 января 2015 г. пенсионные права учитываются не во взносах (расчетный пенсионный капитал), а в условных единицах (баллах), расчет которых носит регулируемый характер.

Отдельно в предпринятом нами обзоре реформ необходимо остановиться на истории возникновения и преобразования «фиксированной выплаты к страховой пенсии», поскольку в этом элементе пенсионной системы также воплотилась вся суть противоречивого развития законодательства о социальном страховании в постсоветской России.

Откуда появилась указанная выплата? Данный вопрос, к сожалению, совсем не исследован в научной правовой литературе, хотя многие специалисты и берутся писать про эту выплату.

В российском законодательстве фиксированная выплата впервые появилась с 1 января 2002 г. в форме «базовой части трудовой пенсии». Появилась она путем преобразования из накопленных за период с 1 мая 1996 г. по 31 декабря 2001 г. сумм компенсационных выплат пенсионеров, дифференцированных в зависимости от величины размеров пенсий, которые в этот период времени заменяли кратную индексацию размеров страховых пенсий на индекс роста потребительских цен. Причина такой замены понятна: компенсации стоят меньше, чем полноценная индексация пенсий. К 2002 г. — старту пенсионной реформы, кардинально изменившей порядок определения размера страховой пенсии, — встал вопрос: что дальше делать с компенсационными выплатами? Было решено сформировать из накопленных к 2002 г. сумм этих фиксированных по своим размерам выплат базовую часть трудовой пенсии, которая должна была финансироваться за счет части ЕСН, направляемой в федеральный бюджет¹.

В связи с происхождением базовой части трудовой пенсии из накопленных сумм компенсационных выплат пенсионерам ее правовая природа была изначально противоречивой: с одной стороны, она была

¹ См.: *Воронин Ю. В. Трудовые пенсии // Пенсионная реформа: сб. статей. М., 2002. С. 83—108.*

образована из выплат страхового характера, финансируемых за счет взносов по обязательному пенсионному страхованию, а с другой стороны, с 2002 г. начала финансироваться за счет части ЕСН, направляемой в федеральный бюджет, хотя сам по себе ЕСН был призван заменить страховой взнос и взимался с той же самой базы, с которой уплачивался взнос — с фонда оплаты труда.

С 1 января 2010 г. указанное противоречие, казалось бы, было устранено путем преобразования базовой части трудовой пенсии в *«фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии»*, финансируемый за счет средств обязательного пенсионного страхования (солидарной части тарифа страховых взносов) и классифицируемый в Законе № 167-ФЗ как вид обеспечения по обязательному пенсионному страхованию. Несмотря на эти обстоятельства, научные споры о природе данной выплаты продолжились. Были сторонники той точки зрения, что эта выплата является разновидностью государственного пенсионного обеспечения, что, впрочем, прямо противоречило нормам пенсионного законодательства, определявшим статус фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии.

С 1 января 2015 г. фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии одновременно с преобразованием трудовой пенсии в страховую пенсию был, в свою очередь, преобразован в *«фиксированную выплату к страховой пенсии»*.

В п. 6 ст. 3 Закона № 400-ФЗ фиксированная выплата к страховой пенсии определяется как *обеспечение лиц, имеющих право на страховую пенсию, устанавливаемое в виде выплаты в фиксированном размере к страховой пенсии*. Это законодательное определение фиксированной выплаты представляется крайне неудачным.

Что именно за обеспечение — страховое или нестраховое? Но раз оно полагается лицам, имеющим право на страховую пенсию (а это застрахованные лица), и выплачивается вместе с ней, составляя единую сумму, то можно предположить, что это обеспечение страховое. Такой вывод подтверждается и п. 4 ч. 1 ст. 9 Закона № 167-ФЗ, согласно которому фиксированная выплата к страховой пенсии является *видом обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию*. Такой статус фиксированной выплаты косвенно подтверждается и ст. 3 этого же Закона, согласно которой солидарная часть тарифа страховых взносов — *часть страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предназначенная для финансирования фиксированной выплаты к страховой пенсии*.

Если фиксированная выплата финансируется за счет страховых взносов, то чем тогда она еще может являться, если не видом обеспечения по обязательному пенсионному страхованию?!

Правовая природа этой выплаты в период ее существования в форме базовой части трудовой пенсии была коллизионной, однако определилась в сторону страхового обеспечения в момент преобразования в фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии. Как мы видели, ничего в этом отношении принципиально не изменилось и при преобразовании ее в фиксированную выплату к страховой пенсии.

Может быть, при преобразовании в фиксированную выплату изменились какие-то ее существенные правовые характеристики, позволяющие ставить вопрос об изменении правовой природы? Давайте их проанализируем.

Основные правовые характеристики **базовой части трудовой пенсии** (2002—2009 гг.):

- устанавливается и выплачивается только вместе со страховой частью трудовой пенсии (*т. е. самостоятельного характера не имеет*);

- условия приобретения права на выплату являются аналогичными тем, что установлены для страховой части трудовой пенсии (*специальных условий не предусмотрено*);

- финансируется за счет части ЕСН, зачисляемой в федеральный бюджет;

- размер является фиксированным — определяется в «твердой» сумме в рублях;

- фиксированный размер дифференцируется по возрасту, инвалидности, количеству иждивенцев, региону проживания, за стаж работы в районах Крайнего Севера (РКС) и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (МКС);

- индексируется по росту потребительских цен;

- правовой статус законодательно не установлен, но, исходя из источника финансирования, является видом государственного пенсионного обеспечения.

Основные правовые характеристики **фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии** (2010—2014 гг.):

- устанавливается и выплачивается только в составе страховой части трудовой пенсии;

- отсутствуют специальные условия приобретения права — право на фиксированный базовый размер приобретается одновременно с приобретением права на страховую часть трудовой пенсии целиком;

- финансируется за счет солидарной части тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

- размер является фиксированным — определяется в «твердой» сумме в рублях;

- фиксированный размер дифференцируется по возрасту, инвалидности, количеству иждивенцев, региону проживания, за стаж работы в РКС и МКС *(должен был еще с 2015 г. дифференцироваться по продолжительности страхового стажа, однако соответствующая правовая норма была отменена до вступления ее в силу)*;

- индексируется по росту потребительских цен;

- правовой статус — вид обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (страховое обеспечение).

Основные правовые характеристики **фиксированной выплаты к страховой пенсии** (с 2015 г.):

- устанавливается и выплачивается только со страховой пенсией;

- отсутствуют самостоятельные условия приобретения права — устанавливается застрахованным лицам, приобретшим право на страховую пенсию;

- финансируется за счет солидарной части тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

- размер является фиксированным — определяется в «твердой» сумме в рублях;

- фиксированный размер дифференцируется по возрасту, инвалидности, по количеству иждивенцев, за стаж работы в РКС и МКС, отказ от получения страховой пенсии и, кроме того, следующим категориям: круглым сиротам и детям умершей одинокой матери; опекунам недееспособных инвалидов с детства; неработающим пенсионерам, проживающим в сельской местности за стаж работы в сельском хозяйстве;

- индексируется по росту потребительских цен, однако предусмотрена возможность дополнительной индексации с учетом роста доходов СФР, что характерно только для страхового обеспечения;

- правовой статус (по совокупности всех правовых характеристик) — вид обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (страховое обеспечение).

Обобщим правовые характеристики. Итак, мы имеем дело с элементом страховой (ранее трудовой) пенсии, т. е. денежного обеспечения по обязательному пенсионному страхованию, который никогда не носил самостоятельного характера, поскольку не имел собственных (отдельных) условий установления — на него распространялись общие условия приобретения права на пенсию. Выплачивается вместе со всей страховой пенсией (как ранее выплачивалась компенса-

онная выплата, из которой образовалась данная выплата). Размер выплаты фиксированный (в рублях), но дифференцированный по различным основаниям, в том числе и по тем, которые непосредственным образом связаны с обязательным пенсионным страхованием. Индексация размера выплаты была по росту цен, характерная для государственного обеспечения, но на современном этапе добавилась и страховая индексация, связанная с ростом фонда оплаты труда. И, пожалуй, самое главное: с 2010 г. финансируется за счет средств обязательного пенсионного страхования.

Как мы видим из приведенного сравнительного анализа, отсутствуют какие-либо основания для того, чтобы сомневаться, что фиксированная выплата не является видом страхового обеспечения. Более того, страховые признаки применительно к этой форме выплаты еще более усилены законодателем.

Единственный признак, на который обычно указывают как на доказательство нестрахового характера фиксированной выплаты, это ее фиксированный (твердый) размер. Действительно, такой способ определения размера характерен для нестраховых выплат, которым имманентно присуща определенная возмездность, предполагающая дифференциацию размера в зависимости от величины заработка или уплаченных страховых взносов. Вместе с тем никаких прямых законодательных запретов на сей счет не существует, тем более что это лишь один (и не самый главный) элемент страховой пенсионной выплаты. Фиксированный элемент пенсии не дифференцируется по заработку или взносам, хотя в условиях действия балльной пенсионной формулы данное обстоятельство не имеет существенного значения, но зато дифференцируется по другим страховым основаниям (страховой стаж, добровольный отказ от получения положенной страховой пенсии).

Следующим ярким примером, иллюстрирующим противоречивый путь развития в постсоветской России системы обязательного социального страхования, является неудачная по своему результату попытка искусственной имплантации в эту публичную солидарную систему частного индивидуально-накопительного компонента, о чем мы уже упоминали в нашем обзоре реформ. Это попытка «скрестить» германскую модель с англосаксонской моделью — публичную защиту от риска утраты дохода с частной самозащитой от бедности, что принципиально несовместимо. Поэтому в итоге «организм» социального страхования и отторг пересаженный в него с 2002 г. имплантат частного накопления¹.

¹ См.: *Воронин Ю. В.* Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы

Напомним, что пенсионная система Российской Федерации состоит в настоящее время из двух частей: обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения. Накопительный компонент (в его обязательной части), входивший в пенсионную систему, функционировал в рамках обязательного пенсионного страхования. Что касается добровольной части накопительного компонента, также входящего в пенсионную систему, то он функционирует в формате негосударственного пенсионного обеспечения, основанном на договорном регулировании, что относит его в основном к предмету ведения гражданского права.

Накопительный компонент пенсионной системы Российской Федерации (в его обязательной части) начал свое функционирование с 1 января 2002 г. Его основные отличительные правовые особенности заключаются в следующем:

1) накопительный (индивидуальный) компонент являлся не альтернативой, а дополнением к распределительному (солидарному) компоненту пенсионной системы (тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с 1 января 2012 г. составлял 22 процентных пункта, из них 16 процентных пунктов направлялись на солидарный компонент и только шесть процентных пунктов — на накопительный компонент);

2) накопительный компонент в период с 1 января 2002 г. до 1 января 2014 г. (т. е. на протяжении 11 лет) имел принудительный (обязательный) характер для работников, родившихся начиная с 1 января 1967 г. и позднее (до 1 января 2005 г. обязательность накопительного компонента распространялась на работников из числа мужчин, родившихся начиная с 1 января 1953 г. и позднее, и женщин, родившихся начиная с 1 января 1957 г. и позднее);

3) накопительный компонент был включен в государственную систему обязательного пенсионного страхования, функционирующую в соответствии с Законом № 167-ФЗ;

4) страховщиками по накопительному компоненту могли быть (по выбору застрахованного лица) Пенсионный фонд РФ либо негосударственный пенсионный фонд, т. е. коммерческая организация;

5) застрахованное лицо имело право выбора варианта инвестирования формирующихся в его пользу средств пенсионных накоплений

(через государственную управляющую компанию, имеющую расширенный инвестиционный портфель и инвестиционный портфель государственных ценных бумаг, через частную управляющую компанию либо через негосударственный пенсионный фонд).

Накопительный компонент был имплантирован в сложившуюся и устоявшуюся в течение нескольких последних десятилетий структуру государственной пенсионной системы Российской Федерации эмпирически, без четкого продуманного плана, без ясного понимания роли, которую он должен исполнять, и места, которое он должен занять внутри этой системы.

Исследуя правовую конструкцию, которая была избрана разработчиками накопительного компонента, целесообразно обратить внимание на ряд основополагающих идей, которые в основном определили правовой облик этого компонента российской пенсионной системы.

Накопительный компонент изначально имел принудительный (обязательный) характер. Такая идеология формирования работниками своих пенсионных накоплений базируется на англосаксонской теории «подталкивания» человека к «правильному» решению (правильному с точки зрения государства), которое он сам в подавляющем большинстве якобы не в состоянии принять в силу присущих природе человека естественных ограничений (лень, инертность, нерешительность, нежелание воспринимать непопулярные меры, отсутствие стремления к глубокому изучению проблемы и т. д.)¹.

При этом в России был применен наиболее жесткий вариант принуждения. Работники, попадающие в силу своего возраста под сферу действия накопительного компонента, не только должны были формировать личные пенсионные накопления автоматически (по умолчанию), но даже не могли путем активных действий выйти из этой пенсионной схемы. То есть формирование пенсионных накоплений осуществлялось работодателями в пользу их работников в силу закона, помимо воли и желания самих работников, несмотря на то, что инвестирование этих накоплений на финансовом рынке по определению носило рискованный характер².

¹ См.: *Thaler R. H., Sunstein C. R. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press, 2008.*

² На рискованный характер пенсионных накоплений прямо указывают П. Орцаг и Д. Стиглиц, которые пишут: «Мы можем агитировать людей делать больше сбережений, подвергая их деньги риску. Однако это не улучшит их благосостояние. Напротив, люди, склонные рисковать, могут выиграть, откладывая больше средств. Однако они могут и проиграть. Даже будущие поколения, получавшие большую зарплату

В силу данного обстоятельства многие специалисты в области права социального обеспечения расценили примененное правовое решение как нарушающее конституционные права граждан¹.

Суть правовых претензий, предъявляемых к принудительному характеру накопительного компонента, можно в обобщенном виде свести к следующему. Ограничение прав граждан (в данном случае права распоряжением, на какие цели должны направляться уплачиваемые в их пользу страховые взносы — в солидарный или в накопительный компоненты пенсионной системы) может допускаться государством только в общественных интересах, т. е. для обеспечения прав всех членов общества, что полностью корреспондируется с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Иначе говоря, направление страховых взносов, уплачиваемых работодателем в пользу конкретного гражданина, не на его пенсионное обеспечение, а на выплату пенсий другим лицам, которые уже реализовали свое право на получение пенсии (без его на то согласия), соответствует Конституции РФ, поскольку происходит перераспределение этих взносов в интересах других лиц. А принудительная капитализация и последующее инвестирование страховых взносов, уплачиваемых работодателем в пользу конкретного гражданина (без его на то согласия), нарушает Основной закон Российского государства, поскольку без конституционно значимых оснований ограничивает право гражданина на распоряжение предназначенными для него средствами (хочу — накапливаю взносы, хочу — направляю их в солидарный компонент).

Концептуальный спор между сторонниками и противниками принудительного пенсионного накопления до настоящего времени не нашел надлежащего разрешения на уровне Конституционного Суда РФ по причине отсутствия соответствующих жалоб со стороны граждан. Отсутствие таких жалоб в настоящее время легко объяснить молодом

благодаря буму на фондовом рынке, со временем могут проиграть» (Пересмотр пенсионной реформы: десять мифов о системе социального обеспечения // Доклад, представленный на конференции Всемирного банка «Новые идеи о социальном обеспечении по старости», 14—15 сентября 1999 г.).

¹ См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: учебник. 4-е изд. С. 220—226.

стью накопительного компонента пенсионной системы, который еще не вступил в стадию активных выплат накопительных пенсий.

Конституционный Суд РФ только косвенным образом коснулся данной темы, рассматривая жалобу на другой предмет — об исключении с 1 января 2005 г. из сферы действия обязательного накопительного компонента работников из числа мужчин, родившихся начиная с 1 января 1953 г. и позднее, и женщин, родившихся начиная с 1 января 1957 г. и позднее. В мотивировочной части постановления от 25 декабря 2007 г. № 14-П¹ Конституционный Суд РФ:

— охарактеризовал обязательный накопительный компонент пенсионной системы как частный по сути институт в общественной системе обязательного пенсионного страхования;

— отметил, что обязательный накопительный компонент является **обременением** для системы обязательного пенсионного страхования;

— указал, что федеральный законодатель в любой момент времени вправе вывести обязательный накопительный компонент из системы обязательного пенсионного страхования, а также пересмотреть нормы распределения страховых взносов, чтобы вся сумма страховых взносов направлялась на финансирование исключительно страховой части трудовых пенсий, и применить их либо ко всем, либо к отдельным категориям застрахованных лиц, таким образом отдав предпочтение либо принципу единства, либо принципу дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере обязательного пенсионного страхования².

Для Российской Федерации накопительная пенсия в нашей пенсионной системе не являлась и не является единственным источником средств к существованию. Гражданин во всех случаях имеет право на

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К. А. Катаняна, Л. В. Ревенко и Д. В. Слободянюка.

² Это, собственно, и было осуществлено в форме так называемой заморозки пенсионных накоплений: с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2023 г. накопительная часть страхового тарифа обнуляется, а вся величина тарифа направляется на финансирование выплаты страховых пенсий, ранее именовавшихся законодателем трудовыми пенсиями. С 1 января 2004 г. (т. е. спустя 10 лет после начала «заморозки») обязательный накопительный компонент, фактически не работавший с 1 января 2014 г., окончательно отменен. При этом разрешено переводить пенсионные накопления в новую систему долгосрочных сбережений, запущенную с 1 января 2024 г. в сугубо добровольном формате.

социальную пенсию, а работающий гражданин, выработавший определенный стаж, имеет право на фиксированную пенсионную выплату и страховую пенсию. Поэтому россияне вправе сами решать, что для них является достаточным обеспечением в старости (т. е. хватит им социальной или страховой пенсии либо нет, и тогда — надо еще копить себе на старость или нет).

В отсутствие решения Конституционного Суда РФ по вопросу соответствия Конституции РФ принудительного характера накопительного компонента пенсионной системы очень важное значение приобретает выработка консолидированной позиции научного сообщества по данной проблеме.

Сомнительным с правовой точки зрения является не только принудительный характер накопительного компонента, но также и то, что этот компонент (в его обязательной части), являясь по своей юридической природе субинститутом частного права, вплоть до 1 января 2024 г. находился внутри публично-правовой системы обязательного пенсионного страхования и вынужден был функционировать по правовым принципам и нормам этой системы. На указанное противоречие обратил внимание и Конституционный Суд РФ в постановлении от 25 декабря 2007 г. № 14-П.

Общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования и инвестирования пенсионных накоплений граждан, было бы более органично для правовой природы этих отношений регулировать нормами гражданского права, а не права социального обеспечения, однако включение принудительного накопительного компонента в систему обязательного пенсионного страхования исключило такую возможность.

Причины выбора законодателем такой правовой конструкции («частное в публичном») заключались в том, чтобы обеспечить меры государственного принуждения работников к участию в процессе формирования их пенсионных накоплений. Федеральная налоговая служба и ПФР попеременно осуществляли сбор страховых взносов, подлежавших при определенных условиях передаче в негосударственные пенсионные фонды¹. Это беспрецедентный случай, когда государство собирало платежи для частных структур, причем бесплатно для них. Такого положения дел нет даже в обязательных видах частного страхования, например в ОСАГО, где нет как такового администрирования сбора страховых взносов, а действует принцип: «нет взносов — нет обязательств».

¹ С 2018 г. эта функция вновь передана от ПФР в ФНС России.

В результате применения столь спорного решения принудительный накопительный компонент не только оказался «кинородным телом» внутри системы обязательного пенсионного страхования, но и, находясь там, создал целый ряд фундаментальных правовых коллизий, которые в итоге не позволили ему получить нормальное становление и развитие.

И, наконец, завершая анализ проблем развития обязательного социального страхования в постсоветской России, нельзя не коснуться крайне резонансного вопроса о повышении начиная с 1 января 2019 г. поэтапно на пять лет пенсионного возраста, но коснуться его исключительно в социально-страховом контексте¹.

Проблема порождена не самим фактом повышения пенсионного возраста, а тем, каким образом это было сделано — **не как возраста утраты трудоспособности, а как возраста дожития**. А главное, эта ключевая для пенсионного обеспечения проблема остается нерешенной до конца в юридическом отношении. Почему?

Потому что пенсионный возраст был повышен **избирательно**, т. е. это повышение не затронуло лиц, формирующих пенсионные права на досрочно назначаемые страховые пенсии по старости за вредные и тяжелые условия труда. Систему пенсий по старости с льготным пенсионным возрастом необходимо было реформировать еще до повышения общего пенсионного возраста.

С точки зрения идеологии социального страхования после повышения пенсионного возраста (так, как оно было у нас осуществлено) непонятно, как были определены новые параметры пенсионного возраста и что именно эти параметры собой представляют. Другими словами: продолжает ли пенсионный возраст после его повышения означать возраст типовой утраты трудоспособности (наступления старческой нетрудоспособности) или трансформировался во что-то иное, скажем, в возраст дожития до времени, когда государство считает возможным (социально приемлемым) осуществлять пенсионное обеспечение по возрасту?

Также непонятно, изменилось ли в связи с проведенным повышением пенсионного возраста целевое предназначение страховой (трудовой) пенсии по старости? То есть сохраняется ли у нас обязательное пенсионное страхование с его целевым предназначением как компенсации утраченного заработка или это страхование трансформировалось из общественного солидарного страхования в частное индивидуальное

¹ О самом повышении пенсионного возраста см.: *Воронин Ю. В.* Пенсионный возраст: правовая природа и значение в системе пенсионного обеспечения. М., 2024.

страхование дожития до установленного государством возраста, который теперь и рассматривается как пенсионный возраст? И если такая трансформация имеет место, то какое отношение к подобной пенсионной системе имеет класс работодателей?

Дальнейшее направление развития российской пенсионной системы и системы обязательного социального страхования напрямую зависит от ответов на эти вопросы.

Может создаться обманчивое впечатление, что произошло лишь изменение одного из условий установления страховой пенсии по старости, а на самом деле имеет место эволюция социально-страхового случая в российской пенсионной системе, что кардинально меняет характер самой этой системы. В пенсионной системе все взаимосвязано и взаимозависимо, все предопределяемо предыдущими решениями, нельзя просто изменить какой-то параметр и считать, что все остальное останется, как было до того. Произведенное изменение влечет и другие, связанные с измененным параметром, перемены.

Таким образом, отрыв пенсионного возраста от измеряемого (оцениваемого, доказываемого) возраста нетрудоспособности *по факту преобразовал пенсию по старости в пенсию по возрасту*, а общественное солидарное страхование работодателей и их работников на случай утраты заработка в результате наступления нетрудоспособности — в частное индивидуальное страхование гражданами своего личного дожития до установленного государством возраста выхода на пенсию, который государство считает посильным с точки зрения нагрузки пенсионной системы на экономику страны. А это уже совершенно иная экономическая модель страхования, требующая иных тарифов и выплат.

Невозможно бесконечно находиться в полупозиции. Если пенсионный возраст при его повышении был оторван от состояния нетрудоспособности, необходимо действовать последовательно и отказаться от построения нашей пенсионной системы на принципах обязательного социального страхования, в которой работодатель страхует своих наемных работников от риска утраты ими трудоспособности и, как следствие, от утраты дохода.

Частное страхование на дожитие, которое должно в этом случае прийти на смену обязательному социальному страхованию, не имеет никакого отношения к труду, выходит из-под материальной ответственности работодателя, становится делом исключительно самого человека, не связанным более с возможностью осуществления им своей трудовой деятельности. Это уже сугубо личная забота каждого кон-

кретного человека. В таком страховании тариф зависит не от зарплаты, а от абсолютно всех его доходов (от процентов по банковским вкладам, от доходов от сдачи в аренду своей недвижимости и т. п.) и индивидуальных особенностей каждого конкретного человека (наследственно-сти, перенесенных заболеваний, образа жизни и т. п.).

Если мы хотим сохранить, хотя бы на какое-то время, пенсионную систему в социально-страховом формате, потому что не готовы на данном этапе отказываться от нее, то безальтернативным является возвращение к тому, чтобы так или иначе дорешать проблему, возникшую при произведенном повышении пенсионного возраста. То есть, сохраняя страхование дохода на случай наступления нетрудоспособности, необходимо определить актуальные *юридические критерии* (возрастные или какие-либо иные взамен возрастных) установления этой самой *нетрудоспособности*.

Подведем итоги всему сказанному в данном параграфе. Система обязательного социального страхования, формально унаследованная Россией от СССР, за 30 лет своего противоречивого развития, несмотря на рассмотренные выше проблемы и коллизии, в целом приобрела социально-страховой облик. Однако в силу искусственного занижения тарифа страховых взносов и базы для его взимания, а также низкой стоимости труда в нашей стране, которая оказалась ниже его реальной себестоимости, эта система не выполняет задачу компенсации застрахованным работникам утраченного заработка. Кроме того, она подвержена многочисленным эрозиям, искажающим ее социально-страховую сущность. В результате российская система в настоящее время решает не характерную для такого типа систем задачу борьбы с бедностью, что сближает ее с англосаксонской моделью социального обеспечения. Поэтому необходимо определиться, по какому пути пойдет ее дальнейшее развитие. Сейчас мы в этом отношении находимся на распутье.

§ 2. Современное состояние правового регулирования социального страхования

Современное законодательство о социальном страховании в Российской Федерации страдает эклектичностью и представляет собой набор слабо увязанных между собой правовых норм и принципов, часто противоречащих социально-экономической и правовой сущности тех общественных отношений, которые они призваны описывать и регулировать. Прежде всего такое смешение правовых принципов социального страхования мы наблюдаем в Основном законе нашей страны.

Статья 39 Конституции РФ указывает, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей «и в иных случаях, установленных законом». При этом в ней же говорится о поощрении некоего добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности.

Сама попытка наделить социальное страхование признаком добровольности, его приравнивание к дополнительным формам социального обеспечения и благотворительности противоречит научной, правовой и социально-экономической природе рассматриваемого феномена общественных отношений. Согласно им, напомним, социальное страхование, во-первых, может быть только обязательным, во-вторых, оно не дополняет, а является видом социального обеспечения, и, в-третьих, социальное страхование никакого отношения к благотворительности не имеет и его формой не является.

Интересно, что в отношении такого типа социального обеспечения, как пенсионное, Основной закон одновременно жестко формулирует принципы всеобщности и солидарности поколений (ст. 75). То есть как минимум часть пенсионной системы должна быть выстроена на социально-страховых принципах, которые частному страхованию не присущи. Такое отсутствие взаимной логической связанности некоторых положений Конституции, регулирующих социальное обеспечение граждан Российской Федерации, и обуславливает ту правовую эклектику в отечественном законодательстве, о которой мы говорили выше.

В первую очередь, речь идет о попытках включить в государственную систему обязательного социального страхования различные частноправовые конструкции.

Например, Закон РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» предусматривал одновременно публичное (ОМС как вид обязательного социального страхования) и частное (ДМС как вид гражданско-правового страхования) страхование, что создавало путаницу в понимании их правового характера. Кроме того, в этом законе частные страховые компании получили статус страховщиков по ОМС, что прямо противоречило базовому закону об основах обязательного социального страхования и принципам публичного страхования. Данная коллизия была устранена только Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», в котором они были перекалвалифицированы в агентов страховщика — ФФОМС. При этом мы оставляем без комментариев вопрос о том, зачем в системе

ОМС нужны коммерческие агенты при наличии ТФОМС. Роль защитников интересов застрахованных лиц они точно не выполняют, хотя это и имелось в виду при их включении в систему ОМС, поскольку озабочены только получением своих комиссионных, причем любым способом. Странно было ожидать иного поведения от коммерческих структур, чья суть сводится исключительно к извлечению прибыли. Можно предположить, что их участие в ОМС было пролоббировано страховым бизнесом.

Другой пример — это неудачная попытка имплантации в обязательное пенсионное страхование частного накопительного компонента, на которой мы останавливались в предыдущем параграфе. Напомним, что негосударственные пенсионные фонды — коммерческие организации — также имели статус страховщиков в обязательном пенсионном страховании.

В итоге в России в отношении обязательного пенсионного страхования такая противоестественная имплантация закончилась отторжением накопительного компонента.

Справедливости ради отметим, что российское законодательство в области социального страхования является не единственной национальной системой, подвергшейся эксперименту по имплантации в нее частноправовых элементов. В результате кредитного давления на национальные правительства со стороны международных финансовых организаций по аналогичному пути шли и другие страны мира — в первую очередь государства Восточной Европы, Латинской Америки, ряд постсоветских государств — те, кто испытывал потребность в заемных средствах. Но нигде такое реформирование социально-страховых общественных отношений и попытки приблизить их к частному страхованию не закончились успехом. Более того, такие действия провоцировали социальные кризисы, решать которые приходилось либо национализацией сформированных частных фондов, либо отказом от их дальнейшего формирования. Таким образом устранялась коллизия между публичной и частной правовыми формами в социальном обеспечении.

Участие организаций, извлекающих прибыль, в системе обязательного социального страхования базируется на концепции «чистого рынка», проповедуемой австро-британским экономистом Ф. А. фон Хайеком. Ее суть заключалась в утверждении, что рост социальных гарантий не может опережать экономический рост, бюджетные средства могут направляться на социальное обеспечение исключительно бед-

ных для гарантирования им прожиточного минимума, а основой социального обеспечения должно являться самообеспечение гражданина¹.

Фактически в концепции Хайека речь идет об отказе от принципа общественной солидарности, закрепленной не только в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и признанной ООН одной из фундаментальных ценностей². В ней ООН провозгласила отказ от примитивного деления людей на богатых и бедных, лентяев и тружеников. Ведь по формальным признакам в той классификации, которую предложил Хайек, к лентяям можно отнести и инвалидов, и матерей инвалидов детства, многодетные семьи и т. д. Между тем Ф. А. фон Хайек считал, что недопустимо в принципе страховать работников от потери или уменьшения уровня трудового заработка, поскольку в рыночной экономике, основанной на принципе конкуренции, это является нормой и случается постоянно. По его мнению, требование общества социально защитить таких работников — это требование вознаграждения, соотношенного с субъективными достоинствами человека, а не с объективными результатами его труда. И такое понятие о справедливости, по его мнению, является несовместимым с принципом свободы выбора человеком своего жизненного поприща³.

Сформулированная Ф. А. фон Хайеком концепция социального дарвинизма по своей сути противостоит концепции государственного социализма Ф. Лассалья, которая, как мы указывали выше, и является идеологической основой системы социального страхования. В своей экономической компоненте она была оспорена в первой половине XX в. другим британским экономистом — Дж. М. Кейнсом, доказавшим неспособность «чистого рынка» предоставлять защиту от бедности⁴. Он фактически опроверг теорию непримиримости противоречий между наемным работником и работодателем относительно заработной платы (первый заинтересован в ее увеличении, второй, наоборот, в занижении), отметив, что они остаются таковыми только на микроуровне, ориентированном на анализ хозяйственной деятельности отдельного предприятия. Эта очевидная выгода от снижения стоимости труда в экономике, по мнению Кейнса, оборачивается убытком для

¹ См.: *Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству*. Пер. с англ. / предисл. Н. Я. Петракова. М., 1992.

² Декларация тысячелетия ООН. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

³ См.: *Хайек Ф. А. фон. Дорога к рабству* (глава IX. Свобода и защищенность).

⁴ См.: *Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег*. Избранное. М., 2007.

всей совокупности предпринимателей из-за снижения уровня потребительского спроса. Социальное страхование исходит из того, что работник и его работодатель — это не враги, не соперники, а социальные партнеры.

И хотя сам Кейнс в своей работе не употребляет понятие «солидарность», он фактически указывает на необходимость такого инструмента регулирования экономических общественных отношений, говоря о том, что отдельно взятые предприниматели не способны перейти с микро- на макроэкономический уровень (поднять заработную плату своим работникам самостоятельно), но это возможно сделать в рамках всего предпринимательского сообщества при соответствующем воздействии государства.

Не удивительно, что, будучи друг с другом знакомы, Кейнс и Хайек ни разу не вступали в открытую дискуссию, хотя сам Кейнс несколько раз предлагал своему коллеге провести соответствующие публичные дебаты. Это небольшое отступление публицистического характера мы делаем только с одной целью: наглядно продемонстрировать глубину противоречия между концепцией самообеспечения наемных работников, выдвинутой Ф. А. Хайеком, и даже тем ограниченным набором принципов социальной солидарности, которые были внедрены после Второй мировой войны в британскую систему социальной защиты благодаря деятельности идеологического последователя Кейнса — У. Бевериджа.

Но даже в этом случае, напомним, во время проведения реформы системы социальной защиты в Великобритании по окончании Второй мировой войны британский законодатель не стал имплантировать принципы частного права в сферу публичных правоотношений, отделив меры государственного социального обеспечения от частного страхования. В первую очередь речь идет о принципах пенсионного обеспечения и медицинского обслуживания граждан. Как сказано в предыдущем параграфе, в странах, придерживающихся англосаксонской (датской) модели социальной защиты, в ее рамках в первом случае государство гарантирует пенсионные выплаты на уровне прожиточного минимума, а частное страхование позволяет индивиду получить дополнительную пенсию, размер которой зависит от утрачиваемого в результате потери трудоспособности заработка¹.

¹ Напомним, речь идет о страховании дожития, а не утраты трудоспособности. Этим частное страхование жизни или пенсионные накопления отличаются от социального страхования.

Напомним также, что участие граждан в таком частном страховании не является обязательным. Таким образом, предусмотренная российским законодательством схема обязательного пенсионного страхования не соответствовала ни одной из исторически сложившихся базовых моделей и до сих пор применяется лишь в некоторых развивающихся странах.

Как по правовой, так и социальной сущности субинститут пенсионных накоплений представляет собой «инородное тело» как для системы обязательного пенсионного страхования, так и для социального страхования в целом. Характерные для этой части публичного права императивные нормы вступают в противоречие с частной правовой сущностью пенсионных накоплений, порождая неразрешимые коллизии в правоприменительной практике и серьезные пробелы правового регулирования общественных отношений в части формирования и использования соответствующих денежных средств. С экономической точки зрения, в свою очередь, речь идет о явном противоречии между схемой самообеспечения работников и общественной солидарностью.

Следует также иметь в виду, что одной эклектичностью, связанной с попыткой имплантации норм частного права в систему социального страхования проблемы законодательного регулирования этой сферы не ограничиваются. Слабая теоретическая проработка принципов социального страхования в отечественной юридической науке и их игнорирование на законодательном уровне приводит в результате к серьезной деформации всей системы социального страхования.

§ 3. Регуляторная деформация принципов социального страхования

Изменение социального законодательства, пересмотр некоторых его норм и даже принципов — объективный процесс, происходящий под воздействием фактора трансформации современных трудовых отношений, производной от которой является социальное страхование. Это, например, появление в ряде стран нового вида социального страхования — на случай постоянного постороннего ухода¹. Такие изменения следует считать неизбежными. Они направлены на развитие соци-

¹ Хотя ряд специалистов считают, что сам по себе такой тип обязательного социального страхования, как страхование расходов, является искажением его сущности. Иначе говоря, социальному страхованию имманентно присуще только страхование утраты заработка и именно в отношении этого типа социально-страхового риска оно наиболее эффективно с точки зрения предоставляемой социальной защиты.

ального страхования и повышение его эффективности по отношению к мерам социального обеспечения граждан.

Но чаще всего текущие изменения социального законодательства в Российской Федерации продиктованы конъюнктурными соображениями и преследуют цели, не связанные с социальной политикой государства и не способствуют повышению эффективности социального страхования работников. Инициаторы таких поправок могут декларировать при этом задачу «оптимизации» социального обеспечения, повышения эффективности расходования средств и даже выведение некоторых видов социального страхования из текущего бюджетного кризиса. Как правило, такого рода изменения, деформирующие принципы социального страхования, и приводят к указанным кризисным явлениям. Наша задача состоит в том, чтобы идентифицировать те нормы российского законодательства, которые деформируют социально-экономические и правовые нормы социального страхования.

Действующая формула исчисления пенсии

С 1 января 2015 г. расчет размера страховой пенсии в Российской Федерации осуществляется на основании пенсионной формулы, базирующейся на принципе подсчета специальных баллов (пенсионных коэффициентов). Коэффициенты, применяемые в этой пенсионной формуле, являются условными (относительными) единицами оценки пенсионных прав застрахованных лиц. В процессе принятия Закона № 400-ФЗ не было приведено четких обоснований необходимости перехода к данной формуле от пенсионной формулы, применявшейся с 2002 по 2014 г., в которой оценка пенсионных прав застрахованных лиц осуществлялась в конкретных (абсолютных) единицах — в сумме страховых взносов, зафиксированной на индивидуальном лицевом счете работника.

Таким образом, с 2015 г. в России фактически произошел переход к формуле, в которой все пенсионные права имеют не конкретный, а условный (недоступный для понимания населения) вид¹. Кроме того, законодателем не установлено целостного вида новой пенсионной фор-

¹ Предыдущая пенсионная формула была простой по своему принципу действия и наглядной для населения. Ее принятие в 2001 г. было направлено на оптимизацию расходов пенсионной системы, поскольку застрахованный работник мог получить в виде пенсии ровно то, что он лично заработал своим трудом, т. е. без какого-либо перераспределения средств внутри ПФР между всеми застрахованными лицами. Недостатком этой формулы можно было признать отсутствие солидарности, но она не появилась и в новой формуле.

мулы, в Законе № 400-ФЗ имеются лишь отдельные ее фрагменты, определяющие порядок подсчета каждой составляющей формулы.

Такой подход является большим недостатком указанного закона и существенным образом затрудняет восприятие и понимание пенсионной формулы. Все известные в мире балльные пенсионные формулы основаны на сопоставлении индивидуального заработка застрахованного лица и среднего заработка по экономике в целях актуализации (индексации) полученного отношения заработков, выраженного в баллах (коэффициентах), применительно к современному значению средней заработной платы в стране на момент установления пенсии. Таким способом достигается сохранение (защита от обесценивания) пенсионных прав застрахованных лиц, формируемых в течение длительного временного периода, т. е. обеспечивается непосредственная связь размера пенсии с размером заработка, исходя из которого производились отчисления за конкретного работника в пенсионный страховой фонд.

С одной стороны, российская балльная (или коэффициентная) формула является разновидностью «балльного варианта» формулы с установленными выплатами. В ней оценка пенсионных прав осуществляется не прямым образом, а через сопоставление двух показателей, выраженных в баллах (коэффициентах). Но сопоставлению подлежат не размеры заработной платы — индивидуальной (застрахованного лица) и средней (либо взносооблагаемой) по стране в соответствующем календарном году, как это имеет место в традиционных балльных формулах, что было бы логично для социально-страховых отношений, а сумма выплаченных страховых взносов — уплаченных за конкретное застрахованное лицо и предельно возможных к уплате в соответствующем календарном году. С другой стороны, использование страховых взносов при оценке пенсионных прав является элементом формулы с установленными взносами с той принципиальной разницей, что в подобных формулах страховые взносы учитываются на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц напрямую, а не через сопоставление с общими взносами.

Другие претензии к этой формуле, как не соответствующей социально-страховым отношениям, заключаются в следующем:

— формула относительно классических стандартов такого типа пенсионных формул искусственно занижает оценку пенсионных прав застрахованных лиц через использование для получения балла (коэффициента) отношения величины индивидуальных взносов не к средней по стране их величине, а к предельно возможной;

— формула содержит дополнительные ограничения на величину пенсионного балла (коэффициента) искусственного характера, никак не связанные с индивидуальным вкладом застрахованного лица в солидарный страховой фонд;

— формула очень сложна в ее законодательном изложении¹, что делает ее совершенно непонятной для застрахованных лиц, не стимулирующей их к участию в социальном страховании (работник полностью лишен возможности спрогнозировать размер своей будущей пенсии и не понимает, как влиять на его возможное повышение);

— единица измерения пенсионных прав в этой формуле (индивидуальный пенсионный коэффициент) использована не только для исчисления размера страховой пенсии, но и для определения права на нее в качестве третьего (дополнительного) условия назначения пенсии.

Третье дополнительное условие назначения пенсии в системе социального страхования в Российской Федерации является дискриминационным по сути и содержанию. В аналогичных системах в других странах оно не встречается. Речь идет об использовании индивидуального пенсионного коэффициента не только для исчисления размера страховой пенсии, но и в качестве условия назначения самой пенсии. Начиная с 1 января 2015 г. российским застрахованным работникам, для того чтобы реализовать свое право на страховую пенсию, необходимо (с учетом переходного периода):

1) достигнуть пенсионного возраста, который был к тому же еще и повышен на пять лет (65/60 лет);

2) иметь определенную продолжительность страхового стажа (не менее 15 лет);

3) приобрести требуемое количество индивидуальных пенсионных коэффициентов (не менее 30).

«Третье условие» является дискриминационным, поскольку некоторые категории застрахованных работников не могут набрать требуемое количество коэффициентов.

Говоря о дискриминационном характере действующей пенсионной формулы, следует учитывать, что Россия фактически является единственной страной из развитых в экономическом или социальном отношении государств, в которой отсутствуют правовые механизмы снижения пенсионного возраста и страхового стажа (правовой институт

¹ Причем формула приведена в законе не в цельном виде, а разбросана по тексту закона фрагментами, что еще более затрудняет ее восприятие и применение.

страховых пенсий по старости при неполном возрасте или стаже) в обмен на пропорциональное уменьшение размеров этих пенсий.

В целом отсутствие в национальных системах социального страхования подобных правовых институтов, позволяющих реализовывать через пропорциональный механизм учета не только полные, но и неполные пенсионные права (при соблюдении определенного минимума наличия таких прав), делает такие пенсионные системы неоправданно жесткими, что может рассматриваться как их существенное несовершенство. Наиболее развитые в институциональном отношении пенсионные системы отличаются своей *эластичностью* (гибкостью), препятствующей «пропаже» приобретенных работником возмездных страховых прав.

К не соответствующим социально-страховым принципам и дискриминационным положениям действующей пенсионной формулы следует также отнести необоснованное установление разного порядка определения размера индивидуального пенсионного коэффициента для страховых и нестраховых периодов, засчитываемых на равных основаниях в страховой стаж. Дело в том, что в действующей в настоящий момент пенсионной формуле величина индивидуального пенсионного коэффициента, определяемого за период работы, никак не зависит от его продолжительности в соответствующем календарном году. В то же время величина индивидуального пенсионного коэффициента, определяемого за период ухода одного из родителей за своим ребенком, подлежащего включению в страховой стаж наравне с периодом работы, в соответствующем календарном году исчисляется пропорционально продолжительности данного периода, что ставит граждан, занятых трудовой и общественно-полезной деятельностью, которую государство квалифицирует в качестве трудовой деятельности, в неравноправное положение, принижая значение предоставляемой государством льготы.

Периоды работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии по старости, имевшие место после 1 января 2013 г., засчитываются в стаж на соответствующих видах работ при условии начисления и уплаты страхователем страховых взносов по соответствующим тарифам. Однако начисление и уплата работодателем страховых взносов по дополнительному тарифу не может являться условием формирования стажа на соответствующих видах работ.

Указанная норма вступает в противоречие с позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 10 июля 2007 г. № 9-П, согласно которой реализация права работников на пенсионное

обеспечение не может зависеть от выполнения работодателем обязанности по уплате страховых взносов.

Из вышесказанного мы можем сделать вывод, что целью введения рассматриваемой пенсионной формулы было не более полное воплощение принципа возмездности в пенсионном обеспечении и не объективизация коэффициента замещения пенсией утраченного работником заработка, а, напротив, сугубо финансовая задача по сокращению расходов пенсионной системы. Важно отметить, что использование в мировой практике балльных пенсионных формул связано с желанием упростить и максимально актуализировать процесс учета пенсионных прав и их отражения в размере пенсии, чего в нашем случае сделано не было.

Ведь балл (или пенсионный коэффициент) — это не прямая единица измерения и фиксации пенсионных прав, как, скажем, стаж и заработок работника, а относительная, получаемая путем соотношения прямых единиц с неким стандартом измерения, который постоянно актуализируется (например, величиной среднего заработка в стране за соответствующий год). Получая соотношение личного заработка работника со средним заработком всех работников в стране за аналогичный период времени, это соотношение (или балл, коэффициент), выраженное не в инфляционных рублях, а в условных единицах измерения, не подверженных обесцениванию, можно перенести из прошлого времени на момент установления пенсии¹. Таким образом, отпадает необходимость в постоянной индексации формирующихся пенсионных прав, потому что правильно устроенная балльная формула решает ту же самую задачу более простым способом (через перенесение во времени соотношения личного и общего средних заработков).

Например, именно таким образом функционирует балльная пенсионная формула в системе социального страхования Германии. Однако в нашей стране при введении балльной формулы образца 2015 г. задача повышения уровня возмездности пенсии относительно утраченного пенсионером заработка не ставилась. То есть соответствующая мера носила конъюнктурный характер и не имела отношения к целям и задачам социального страхования. Такой вывод можно сделать потому, что, во-первых, оценка стоимости пенсионных коэф-

¹ Относительно уже того среднего заработка по стране, который сложится к данному моменту времени, что принципиально важно для надлежащего сохранения пенсионных прав.

фициентов через постоянно актуализируемое соотношение величин была намеренно занижена посредством использования не среднего по стране, а предельно возможного значения избранного показателя (величина собранных взносов), а во-вторых, помимо этого к пенсионным правам применено и другое занижение — через ограничение денежного эквивалента пенсионного коэффициента (балла) общим соотношением доходов и расходов пенсионного фонда в текущем периоде времени¹.

Кроме того, при повышении пенсионного возраста в России пенсионная формула «индивидуального пенсионного коэффициента» могла привести к разбалансировке финансовой основы пенсионной системы, поскольку используемое для ограничения пенсионных прав общее соотношение доходов и расходов пенсионного фонда в данном случае сыграло роль «обратного эффекта». Ведь теоретически вследствие повышения пенсионного возраста доходы пенсионной системы временно возрастают, что по данной формуле должно было в обязательном порядке повлечь соответствующее этому возрастанию временное увеличение стоимости пенсионного коэффициента с последующим ее падением в результате исчерпания эффекта от этой меры. Чтобы этого не допустить, действие пенсионной формулы во время повышения возраста выхода на пенсию граждан Российской Федерации было «заморожено» на весь переходный период: из нее осознанно убрали норму, определяющую порядок материализации (монетизации) пенсионного коэффициента из условных единиц в реальные рубли².

¹ Стоимость одного пенсионного коэффициента (в рублях) изначально рассчитывалась путем деления суммы, состоящей из совокупной величины страховых взносов, уплаченных за всех застрахованных лиц в соответствующем календарном году, и совокупной величины трансферта из федерального бюджета в пенсионный фонд, на общую сумму индивидуальных пенсионных коэффициентов всех получателей страховых пенсий (ч. 20 ст. 15 Закона № 400-ФЗ). Проще говоря, стоимость балла в пенсионной формуле получалась путем деления доходов пенсионного фонда на его расходы. Таким образом, в расчет стоимости одного пенсионного коэффициента заложено системное ограничение размера страховой пенсии текущими доходами пенсионного фонда, что беспрецедентно для балльных формул, применяемых в мировой практике.

² Действие данной нормы приостановлено в период с 2019 до 2025 г., а стоимость одного пенсионного коэффициента определена для каждого года в твердой сумме в рублях: в 2019 г. — 87 руб. 24 коп.; в 2020 г. — 93 руб.; в 2021 г. — 98 руб. 86 коп.; в 2022 г. — 107 руб. 36 коп. (с 1 января 2022 г. по 31 мая 2022 г.) и 118 руб. 10 коп. (с 1 июня 2022 г. по 31 декабря 2022 г.); в 2023 г. — 126 руб. 13 коп. (ч. 10 ст. 18 Федерального закона от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»).

Также не был утвержден и предполагавшийся в качестве «пакетного» решения с формулой порядок разделения трансфертов из федерального бюджета, поступающих в пенсионный фонд, на: 1) целевые, для возмещения выпадающих доходов в связи с льготными страховыми тарифами и 2) субсидиарные, для покрытия дефицита бюджета фонда.

Такое положение дел можно признать банкротством действующей пенсионной формулы, свидетельствующим о необходимости скорейшего отказа от ее применения. В результате в настоящий момент формула работает в «ручном режиме», в том числе и в целях ежегодной индексации размеров пенсий. Это крупнейший недостаток российского пенсионного законодательства.

Порядок индексации пенсий

Следующая норма отечественного социального законодательства, деформирующая правовые и социально-экономические принципы социального страхования, заключается в принятом порядке индексирования страховых пенсий. Причем речь идет не только о проблеме индексации выплат так называемым «работающим пенсионерам», но и тем, кто действительно потерял трудоспособность.

Действующий порядок выплаты страховых пенсий работающим пенсионерам, согласно которому пенсия им выплачивается в период оплачиваемой работы в полном размере, однако временно не индексируется до момента ее прекращения¹, устойчиво не принимается большинством получателей пенсий, требующих снятия любых ограничений на выплату пенсий в период работы.

Проблема заключается в том, что требуемый ими подход вступил бы в прямое противоречие с целевым предназначением страховой пенсии как компенсации утраченного заработка, особенно в кризисных условиях функционирования российской пенсионной системы и сокращения ее доходного источника.

Указанная проблема еще и усугубилась в связи с принятием Конституционным Судом РФ (далее — КС РФ) определения от 24 июня 2021 г. № 1139-О по жалобе гражданина Тупицына Б. М. на нарушение

¹ См. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий».

его конституционных прав ч. 1 ст. 26¹ Федерального закона «О страховых пенсиях».

На наш взгляд, это определение достаточно противоречиво. С одной стороны, КС РФ обоснованно констатирует, что в системе обязательного пенсионного страхования установление страхового обеспечения, в частности, в виде страховой пенсии по старости и фиксированной выплаты к ней предполагает реализацию страхового риска, под которым понимается утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в его пользу) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая — достижением пенсионного возраста.

Из этой базовой посылки КС РФ справедливо делает вывод: поскольку страховая пенсия по старости и фиксированная выплата к ней по своей правовой природе и предназначению направлены в первую очередь на восполнение утраты заработка (дохода), обусловленной объективной невозможностью продолжения трудовой деятельности, постольку необходимость выплаты пенсии по старости лицам, продолжающим осуществление трудовой деятельности, не вытекает непосредственно из положений Конституции РФ и корреспондирующих ей правовых актов Международной организации труда.

Конституционный Суд РФ подводит вполне разумный итог этим рассуждениям: уровень жизни работающих пенсионеров в основном определяется их заработной платой, которая в соответствии со ст. 134 ТК РФ подлежит индексации. Суммы же страховой пенсии по старости и фиксированной выплаты к ней, как правило, ниже оплаты труда. Соответственно, выплата названных сумм в период осуществления трудовой деятельности без учета проводимой индексации (увеличения) размера фиксированной выплаты к страховой пенсии и корректировки размера страховой пенсии не может оказать существенного влияния на удовлетворение основных жизненных потребностей пенсионеров и повлечь снижение уровня их жизни.

С другой стороны, изложенная выше позиция КС РФ, в отношении которой у нас нет каких-либо возражений, вдруг кардинально меняется с 4 июля 2020 г., т. е. с момента вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым в ст. 75 Основного закона была внесена ч. 6, где, в частности, предусмотрено осуществление индексации пенсий не реже одного раза в год, однако не определен механизм такой индексации. Его установление отнесено к полномочиям законодателя.

Что касается правовой коллизии, возникшей в связи с принятием указанного определения, то оно касается периодичности индексации пенсионных выплат. Дело в том, что периодичность — один из элементов механизма индексации. Закрепление этого элемента непосредственно в тексте Конституции не означает изменения остальных элементов этого механизма, определяемых законодателем. По крайней мере до тех пор, пока их тоже не захотят перенести в Конституцию. В свою очередь, из факта конституционного закрепления обязательности и периодичности индексации КС РФ неожиданно вывел необходимость учета при индексации ее цели, которую сам же в указанном определении и сформулировал: недопущение снижения жизненного уровня пенсионеров. С точки зрения науки права социального обеспечения, такое понимание цели индексации страховой пенсии не может рассматриваться как полноценное. Это больше задача отраслевой науки, а не судебной практики.

В социальном страховании, как уже отмечалось выше, индексация пенсий имеет две равноправные цели:

- сохранение покупательной способности установленной пенсии;
- актуализация формирующихся до установления пенсии пенсионных прав.

Но если покупательная способность может быть увязана с ростом потребительских цен (с инфляцией) в стране, то сохранить во времени пенсионные права можно только через индексацию по темпу роста заработной платы, от которой они формируются. К росту потребительских цен это отношения не имеет. Это же касается и уже установленной страховой пенсии, которая исходя из ее целевого предназначения также должна индексироваться по темпу роста заработной платы, а не в соответствии с индексом потребительских цен¹. Таким образом, в своем определении КС РФ без достаточных на то оснований связал индексацию страховых пенсий только с обеспечением ее покупательной способности. Можно утверждать, что судьи не полностью разобрались в сущности пенсионной индексации².

¹ В случае если ежегодные показатели роста заработной платы в экономике отстают от темпа роста потребительских цен, покрытие возникающей разницы является обязанностью не системы социального страхования, а государства, допустившего такое опережение роста цен над ростом зарплат.

² В указанном определении Суд прямо указывает: осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование направлено на обеспечение ежегодного повышения размеров страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней *с целью поддержания покупательной способности пенсионеров и роста уровня их доходов* на период

Проблема даже глубже, чем результат указанного теоретического исследования, предпринятого КС РФ. В указанном определении Суд констатирует, что правовое регулирование, предполагающее основанную на объективных критериях дифференциацию между работающими и неработающими пенсионерами порядка выплаты обязательного страхового обеспечения, было осуществлено в пределах имевшейся у законодателя на соответствующий период дискреции с учетом, в частности, динамики развития пенсионного законодательства. Здесь принципиальным является акцент на «соответствующем периоде».

В результате получается, что до внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию применяемый порядок ей соответствовал, а после — нет. Далее КС РФ предписывает рассматривать действующий порядок индексации в качестве временного регулирования. А затем выносит «приговор» этому порядку. Суд указывает, что в современных условиях «нельзя ставить под сомнение право работающих пенсионеров на получение пенсий и на их корректировку в соответствии с законодательством». При этом совершенно неясно, из какого именно положения Конституции и действующего законодательства вытекает такой вывод, явно противоречащий предыдущему. Он также не может следовать и из факта закрепления в Конституции периодичности индексации пенсий. Уровень индексации, о котором идет речь в определении Конституционного Суда, никак не может зависеть от срока, соответственно, не может этим сроком и определяться. Обсуждение этой проблемы должно стать предметом дальнейших дискуссий среди специалистов в области права социального обеспечения.

В заключение анализа определения КС РФ отметим, что судьи в конце «подсластили горькую пилюлю» правительству, заявив, что они воздерживаются в настоящее время от оценки, сколько может действовать прежний порядок индексации пенсий, равно как и от оценки конкретного разумного срока для внесения соответствующих изменений в действующее правовое регулирование, которое они вывели из ч. 6 ст. 75 Конституции РФ. Получается, что индексация по существующим правилам не соответствует Конституции, однако может применяться неопределенное время¹.

2019—2024 гг., а также обеспечивает антиинфляционную защиту указанных выплат. И, заметьте, ни одного слова про соответствие темпам роста оплаты труда в стране, с которой уплачиваются страховые взносы.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 8 июля 2024 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об обязательном пенсионном стра-

Дискуссия о порядке и параметрах индексации пенсионных выплат в России теперь носит принципиальный характер. Пересмотра параметров индексации требуют от России и ее международные обязательства. Впервые Международная организация труда вынесла рекомендацию регулярно повышать такого рода выплаты в 1944 г. Согласно п. 22 Рекомендации МОТ от 12 мая 1944 г. № 67 «пособия должны заменять утраченный заработок, с надлежащим учетом семейных обязанностей, до такого предела, который возможен без ослабления стремления возобновить работу, если это возобновление возможно, и без возложения на группы производителей такого тяжелого бремени расходов, которое мешало бы выпуску продукции и занятости». Минимальные стандарты размера пенсий были установлены также в Конвенциях МОТ 102¹ и 128², которые и сегодня являются основным ориентиром при определении параметров индексации.

Применяемый в России порядок индексации пенсий в соответствии с инфляцией не позволяет обеспечить ее возмездность в соответствии с зафиксированным в этих международных обязательствах коэффициентом замещения пенсией утрачиваемого заработка³. При этом в международной практике индексация пенсий в соответствии с инфляцией либо ростом прожиточного минимума пенсионера считается наиболее консервативной и отвечающей в первую очередь задачам бюджетной консолидации, а не увеличения размера пенсий и поддержания на нормативном уровне коэффициента замещения⁴. Как правило, выбор в пользу таких параметров индексации делают правительства стран, пенсионные системы которых не носят социально-страхового характера и ориентированы не на компенсацию утрачиваемого работником в результате наступления нетрудоспособности заработка, а на борьбу со старческой бедностью.

ховании в Российской Федерации» и статью 26¹ Федерального закона «О страховых пенсиях» с 1 января 2025 г. возобновляется индексация страховых пенсий работающим пенсионерам. Интересно, что этим же законом, хотя он и имел четкую целевую направленность, федеральный бюджет снял с себя и переложил на СФР расходы на вализацию пенсионных прав, осуществляемую с 1 января 2010 г.

¹ См. Конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (заключена в г. Женеве 28 июня 1952 г.).

² См. Конвенцию МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (Женева, 29 июня 1967 г.).

³ См.: Сафонов А. Л., Угодников К. В. Индексация пенсионных выплат: поиски баланса между инфляцией и изменением заработной платы в экономике // Финансы: теория и практика. 2022. Т. 26. № 1. С. 156—168.

⁴ См.: Hohnerlein E. M. Pension Indexation for Retirees Revisited — Normative Patterns and Legal Standards // Global Social Policy. 2019. Vol. 19. Iss. 3. P. 246—265.

В отечественной пенсионной системе существует еще один элемент, который также необходимо считать регуляторно деформирующим для всей системы социального страхования, поскольку он направлен не на компенсацию заработка и повышение степени возмездности пенсии, а именно на борьбу с бедностью.

Борьба с бедностью

При подготовке к пенсионной реформе, осуществленной с 2002 г., в целях создания финансового резерва в Пенсионном фонде РФ для введения в обязательное социальное (пенсионное) страхование индивидуальных пенсионных накоплений, что требовало для такого введения отвлечения части тарифа страховых взносов (2—6 процентных пунктов)¹, индексация размеров страховых пенсий производилась не в форме классической индексации, когда размер пенсий умножается на соответствующий коэффициент индексации, сохраняющий их имеющуюся дифференциацию, а посредством начисления к пенсиям компенсационных выплат в «твердых» величинах, нивелирующих разницу в уровне пенсионного обеспечения пенсионеров («пенсионная уравниловка»).

При переходе с 2002 г. в ходе пенсионной реформы на использование пенсионной формулы «условного пенсионного капитала» накопленные к этому моменту компенсационные выплаты (в целях компенсации роста цен) были преобразованы в базовую часть трудовой пенсии (существовавшей наряду с ее страховой и накопительной частями), отличительной особенностью которой было то, что она финансировалась непосредственно из средств федерального бюджета, устанавливалась в «твердой» величине (в рублях) и индексировалась по росту цен (а не по росту доходов Пенсионного фонда РФ, как страховая часть пенсии).

По замыслу идеологов реформы эта часть пенсии должна была решать задачу по борьбе с бедностью, для чего обязательное социальное страхование, имеющее целью сохранение трудовых доходов застрахованных лиц (такими, какими они их получают в период работы²), не вполне подходит. В период 2002—2015 гг. базовая часть пенсии неод-

¹ См.: Воронин Ю. В., Сафонов А. Л. Экономические основы права на социальное обеспечение граждан в Российской Федерации // Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 31.

² В обязательном социальном страховании обеспечительная страховая выплата не может быть по величине больше заработка, который страховался на случай его утраты.

нократно меняла правовой облик, место в структуре пенсионного обеспечения и источник финансирования. В настоящее время она трансформировалась в фиксированную выплату (по-прежнему в «твердом» размере), устанавливаемую застрахованному лицу к размеру его страховой пенсии. Величина фиксированной выплаты одинаковая для всех пенсионеров¹, но с дифференциацией по ряду социально значимых оснований (достижение возраста 80 лет, инвалидность I группы, наличие нетрудоспособных членов семьи, проживание в течение определенного периода времени в ряде регионов и местностей, а также добровольный отказ от получения страховой пенсии).

§ 4. Кризис современной системы обязательного социального страхования в условиях ее регуляторной деформации и социально-экономических вызовов

Системы социального страхования, будучи одним из элементов экономической политики государств, нуждаются не только в их правильной организации с учетом соответствующих принципов общественных отношений и их специфики, но и в регулярной оценке их эффективности. Цель такой оценки должна заключаться в анализе соответствия результатов функционирования социального страхования изначально сформулированным для них социально-экономическим задачам и сбалансированности принимаемых в этой области мер относительно их уязвимости перед экономическими, социальными и демографическими факторами. Оценка эффективности национальной системы социального страхования также решает следующие задачи:

- 1) анализ эффективности сложившейся внутренней структуры социального страхования с точки зрения адекватности текущего уровня пенсионных выплат его задачам;
- 2) оценка финансовой эффективности денежных потоков, формирующихся в рамках социально-страховых отношений.

Под *финансовой эффективностью денежных потоков*, сформированных в рамках социально-страховых отношений, следует понимать такую их форму, которая исключает как образование бюджетного дефицита социального страхования, свидетельствующую о неадекватности установления тарифов страховых взносов действующим социально-страховым обязательствам, так и профицита, влекущего создание

¹ С 1 января 2023 г. размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости составляет 7567 руб. 33 коп.

резервов. Такой профицит свидетельствует о недостаточном финансировании сформированных обязательств со стороны институтов социального страхования¹.

Кроме того, при оценке эффективности функционирования социально-страховых институтов следует отделить ее от общей оценки состояния социальной сферы нашей страны путем определения самого понятия «эффективность социального страхования» с точки зрения главного его бенефициара — застрахованного лица. Эта проблема осложняется тем, что большинство как отечественных, так и зарубежных исследователей редко рассматривают социальное страхование именно с этой точки зрения, ограничиваясь лишь указанием на необходимость сохранения некоего «баланса интересов» между участниками социально-страховых правоотношений.

Сложность второго уровня заключается в том, что такой анализ эффективности, как правило, носит отвлеченный характер, касается только отдельных аспектов функционирования социального страхования без их увязки друг с другом и другими компонентами общей социально-экономической политики государства. При этом попытка представить отдельные виды социального страхования в виде некой единой математической функции, как правило, терпит крах, поскольку она не дает возможности учесть все необходимые для такого анализа факторы.

Для оценки эффективности социального страхования необходимо использовать широкий объем статистической информации. Например, если речь идет о пенсионном страховании, то затрагиваются такие аспекты, как общий объем пенсионных выплат, стоимость учтенных в системе пенсионных прав, количество получателей пенсий и количество застрахованных лиц в целом и т. д. При анализе эффективности страхования от несчастных случаев на производстве берется во внимание частота таких страховых событий, процент потери трудоспособности работником и длительность лечения. Если же мы говорим о потенциальном страховании безработицы, то учитывается также профессиональная квалификация потерявшего работу и т. д.

Все перечисленные ошибки аналитического характера хорошо видны при анализе методов оценки эффективности систем социального страхования (в первую очередь пенсионных), исповедуемых различными международными организациями — Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития, Международной организацией труда и др. Поэтому прежде чем ввести соб-

¹ См.: Угодников К. В. Указ. соч.

ственную систему оценки эффективности социального страхования в Российской Федерации, нам придется дать краткую характеристику уже существующей методологии и оценить ее применимость к российской действительности. В первую очередь необходимо определить, насколько в принципе предлагаемые методологии соответствуют идеологии социального страхования и его социально-экономической природе. При этом надо понимать, что нормативное значение для национальных государств при оценке эффективности функционирования систем социального страхования имеют только нормы МОТ. Остальные методики являются факультативными и применяются в аналитических, а не в отчетных целях.

Методика Всемирного банка

Наиболее простой для понимания и при этом чаще всего применяемой отечественными исследователями при анализе эффективности систем социального страхования является методология, разработанная Всемирным банком. Как правило, она используется в экономически развивающихся государствах, не имеющих собственных глубоких традиций общественной солидарности. Она считает эффективной такую систему социального страхования, которая позволяет либо значительно снизить, либо вовсе исключить финансовое участие в ней государственного бюджета в финансировании социально-страховых обязательств.

Например, относительно оценки пенсионных систем в докладе Всемирного банка «Обеспеченная старость в XXI веке» при оценке их эффективности на первое место ставится проблема их финансовой устойчивости и независимости от ежегодных бюджетных трансфертов¹. Проблема компенсации утрачиваемого заработка, уровня возмездности выплат и другие, свойственные социально-страховым отношениям, факторы игнорируются. Под *приемлемой с точки зрения затрат* Всемирный банк понимает такую пенсионную систему, «которая соответствует финансовым возможностям граждан и общества, не вытесняет без всяких на то оснований другие социально-экономические приоритеты и не приводит к негативным последствиям для налогово-бюджетной сферы».

Еще раз обратим внимание: речь идет именно о налогово-бюджетной сфере, т. е. налицо не просто схоластическое пересечение одного

¹ См.: Всемирный банк. Обеспеченная старость в XXI веке. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. 2001 г.

понятия с другим и их синонимизация, а именно непонимание экономической природы социально-страховых отношений. Систему социального страхования специалисты Всемирного банка рассматривают именно как фонд (денежный запас, а не поток), т. е. предполагают, что в этой системе наличествуют некие активы, имеющие денежную оценку, достаточность которых можно оценить актуарным методом. Соответственно, и обязательства такой системы должны определяться не уровнем покрытия риска утраты трудоспособности работника, а именно задачей обеспечения сбалансированности государственного бюджета. Именно поэтому мы беремся утверждать, что данная методология оценки эффективности систем социального страхования не соответствует ни целям самой такой оценки, ни самим социально-страховым общественным отношениям. То же самое можно сказать и о методике, предлагаемой ОЭСР.

Методология оценки ОЭСР¹

Методика Организации экономического сотрудничества и развития на первый взгляд больше соответствует целям и задачам социального страхования, а также их экономической природе. От методологии Всемирного банка она отличается наличием показателей, которые призваны продемонстрировать эффективность социально-страховых институтов с точки зрения уровня возмездности выплат и их отношения к стоимости труда. В первую очередь речь идет о коэффициенте замещения (Pension replacement rate). Но более внимательное ее изучение показывает, что на этом соответствие метода оценки задачам социального страхования заканчивается. Для этого достаточно углубиться в формулу определения коэффициента замещения пенсией утрачиваемого заработка.

Речь идет об отношении выраженного в денежных единицах объема накопленных индивидом в период трудовой деятельности пенсионных прав к полученному им за тот же период трудовому доходу. Этот показатель измеряется в процентах от последнего предпенсионного заработка человека к его первой назначенной пенсии. Такой порядок расчета коэффициента замещения следует считать некорректным в силу того, что он не учитывает необходимость актуализации во времени социально-страховых выплат и игнорирует перманентные изменения стоимости труда в экономике. Помимо этого, ОЭСР оценивает эффек-

¹ См.: Pensions at a Glance 2021: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing, Paris, 2023. URL: <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>.

тивность пенсионных систем с помощью таких показателей, как коэффициент пенсионного богатства (Pension wealth), сумма приобретенных активов пенсионных фондов (Pension funds' assets) и объем частных пенсионных активов (Private pension assets).

Даже простое перечисление этих показателей показывает, что методология оценки эффективности систем социального страхования ОЭСР также страдает непониманием их целей и принципов. Проблеме проведения такого анализа могла бы решить методология Международной организации труда, которая, как показывает ее исследование, больше соответствует природе социального-страховых отношений. Рассмотрим эту методику подробнее.

Методология МОТ¹

Для начала следует обратить внимание, что Международная организация труда не рассматривает демографические тенденции как возможную причину кризиса социального страхования, и в первую очередь пенсионного обеспечения, хотя и признает, что старение населения может потребовать внесения в него параметрических корректировок. Понятие финансовой устойчивости социально-страховых институтов МОТ трактует с точки зрения сохранения реальной стоимости социально-страховых прав и не считает ее предметом возможного поиска баланса между объемом обязательств системы и ее доходов.

В июне 2013 г. на 102-й сессии Международной конференции труда МОТ подчеркнула необходимость выработки долгосрочного политического видения для удовлетворения потребностей в занятости и социальной защите всех возрастов и для поощрения совместной ответственности и солидарности поколений. В докладе Конференции признается, что «старение населения создает серьезные, но не непреодолимые сложности». Специалисты МОТ утверждают, что взаимосвязь между социальным обеспечением, занятостью и экономическими показателями является многомерной. Система социального обеспечения работает лучше всего, если она интегрирована с системами поддержки занятости. «Эта государственная политика и институты могут быть разработаны таким образом, чтобы служить как социальным, так и экономическим целям, и укреплять друг друга, когда дело доходит до преодоления демографических изменений»².

¹ См.: International Labor Organization. Social Protection Floors Recommendation. 2012. No. 202.

² International Labour Conference, 102nd Session, 2013 Report IV Employment and social protection in the new demographic context Fourth item on the agenda.

Международная организация труда оценивает эффективность национальных систем социального страхования исходя из следующих провозглашенных ею принципов.

1. **Всеобщность**, которая предполагает, что каждый работающий человек имеет право на социальное страхование и соответствующее обеспечение.

2. **Социальная солидарность** и перераспределительное межпоколенческое финансирование, которые, по мнению МОТ, создают положительные эффекты перераспределения национального дохода и не переносят финансовые риски и риски рынка труда на застрахованных лиц.

3. **Адекватность и предсказуемость социального обеспечения**, в соответствии с которыми каждое государство должно устанавливать гарантии дохода для лиц пенсионного возраста, ориентированные на определенный процент возмещения утраченного заработка для солидарных пенсионных схем, а также требования к минимальному уровню пенсионных выплат накопительными пенсионными схемами.

4. **Общая и основная ответственность**, согласно которой общим гарантом социальной защиты объявляется государство, обеспечивающее «финансовую, фискальную и экономическую устойчивость» «с учетом социальной справедливости и равенства» путем сбора и распределения необходимых для эффективного предоставления защиты ресурсов.

5. **Отсутствие дискриминации и гендерное равенство** — социально-страховые институты должны строиться на принципе солидарности между мужчинами и женщинами и применять такие условия отбора и льготы, которые компенсируют гендерное неравенство на рынке труда из-за перебоев в карьере женщин, связанных с их репродуктивной ролью и обязанностью по уходу за детьми¹.

6. **Финансовая, фискальная и экономическая устойчивость**. Рассматривается как способность экономики нести текущие и будущие социальные расходы. Обеспечение устойчивости объявляется постоянным вызовом для государства и его прямой ответственностью.

7. **Прозрачность и надежность финансового администрирования**. Этот принцип провозглашает необходимость прозрачного управ-

¹ В этом пункте замаскировано требование введения одинакового возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин, с которым согласны далеко не все государства. Противники этой меры считают необходимым учитывать факт более ранней утраты трудоспособности женщинами за счет износа, связанного с преимущественным воспитанием детей и ведением домашнего хозяйства.

ления социальным страхованием, особенно в отношении ее финансирования и соблюдения ее правовых основ.

8. **Вовлечение социальных партнеров** предполагает необходимость обеспечения социального диалога и представительство защищаемых лиц в органах управления системой.

Важнейшее значение для оценки эффективности систем социального страхования имеет 102-я Конвенция МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения». В рамках этой Конвенции основным показателем является коэффициент замещения социально-страховой выплатой утрачиваемого работником заработка. В п. 1 ст. 66 этого документа определен следующий порядок его расчета: «При периодических выплатах, к которым применяется настоящая статья, размер обеспечения, увеличенный на сумму семейных пособий, выплачиваемых во время покрываемого риска, должен достигать для типового бенефициария, указанного в Приложении к настоящему разделу, как минимум указанный там же процент от заработной платы взрослого работающего мужского пола, занятого неквалифицированным ручным трудом, увеличенный на сумму семейных пособий, положенных защищенному лицу, имеющему на содержании тех же членов семьи, что и типовой бенефициарий». В соответствии с п. 6 той же статьи наемным работником мужского пола, занятым квалифицированным ручным трудом, в отношении которого и рассчитывается коэффициент замещения пенсией утрачиваемого заработка, считается слесарь или токарь в машиностроении, исключая электротехническое машиностроение. Другими бенефициариями, в отношении которых рассчитывается коэффициент замещения, могут быть:

а) лицо, считающееся типичным представителем квалифицированным ручного труда, определяемое в соответствии с положениями следующего пункта;

б) лицо, чей заработок равен или выше заработка 75% всех защищенных лиц, определяемого за год или за более короткий период, как это может быть установлено;

в) лицо, чей заработок равен 125% среднего заработка всех защищенных лиц.

Значительным недостатком этой методологии является слабая связь с современным рынком труда. Принятая еще в 1952 г. Конвенция в этом смысле является весьма устаревшей, не учитывает нынешнюю структуру трудовых отношений и игнорирует получившую развитие в последние годы такую форму занятости, как платформенная. Соответственно, и устанавливаемый МОТ минимальный обязательный норма-

тив коэффициента замещения на уровне 40% носит довольно размытый характер и больше применим к периоду, когда наиболее массовой в мировой экономике являлась профессия, связанная с квалифицированным ручным трудом. Поэтому и выбор ее представителя в качестве бенефициара при расчете коэффициента замещения являлся логичным для середины прошлого века и выглядит анахронизмом сегодня. Этим в том числе объясняется и применение в России методик ОЭСР и Всемирного банка при оценке эффективности отечественного социального обеспечения. Особенно когда идет речь о ее сравнении с системами социальной защиты других стран.

В России чаще всего в качестве коэффициента замещения используется отношение средней выплачиваемой социально-страховой выплаты к средней заработной плате по стране. Такого рода расчеты можно, например, встретить в официальных документах федеральных органов исполнительной власти, Счетной палаты РФ, а также в научных докладах и публикациях¹.

Научная несостоятельность подобного расчета коэффициента замещения при анализе социально-страховых отношений заключается в том, что такой усредненный показатель не позволяет выявить причины изменения уровня социально-страховых выплат относительно индивидуального утрачиваемого в результате наступления нетрудоспособности дохода работника. Более того, усредненный показатель искажает саму сущность социального страхования, демонстрируя более высокий уровень коэффициента при низкой заработной плате в экономике и более низкий — при высокой. Такое изучение «средней температуры по больнице» приводит к ошибочным, а порой контрпродуктивным выводам при разработке мер по увеличению эффективности социального страхования. Наглядным образом это выразилось при повышении возраста выхода на пенсию в Российской Федерации. Возраст был повышен, а вот существенного увеличения соотношения среднего размера пенсии к средней величине заработка так и не произошло. И произойти не могло, поскольку соответствующие аргументы носили не научный, а пропагандистский характер и преследовали цель сокращения общего объема выплат пенсионерам.

¹ См., например: Музаев М. З., Синявская Т. Г., Трегубова А. А. Демографические процессы как предпосылка пенсионных реформ в России // Учет и статистика. 2022. № 2 (66); Шугаева И. В. Коэффициент замещения как экономический показатель эффективности пенсионной системы // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 1 (90); Горлин Ю. М., Салмина А. А. Сравнительный анализ международного опыта применения индикаторов уровня пенсионного обеспечения // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 5; и др.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что перед отечественной экономической наукой и наукой права социального обеспечения стоит задача разработки современной методологии оценки эффективности социально-страховых институтов, учитывающей не только их социально-экономическую и правовую природу, но и национальные особенности общественных отношений. В качестве такого первого «подхода к снаряду» мы предлагаем метод расчета модального коэффициента замещения, учитывающего современную структуру рынка труда и особенности экономических отношений в этой сфере. При этом мы меняем лишь методику расчета, оставляя в качестве норматива заданный МОТ минимальный уровень такого коэффициента в 40%. Когда результат расчета модального коэффициента замещения оказывается ниже указанного уровня, это означает, что такая система социального страхования подвержена кризисным явлениям, и перед государством стоит задача применения антикризисных мер.

Предлагаемый метод оценки эффективности социально-страховых институтов

В первую очередь методика расчета модального коэффициента замещения должна применяться при анализе эффективности основного по объемам выплат института социального страхования — пенсионного страхования. При расчете модального коэффициента следует ориентироваться на средневзвешенную арифметическую заработную плату в экономике¹. В качестве весовой категории, на которую взвешивается заработная плата соответствующей профессиональной группы, следует брать при этом ее долю в общем количестве занятых в экономике. Средневзвешенная заработная плата в каждой профессиональной группе должна дисконтироваться в соответствии с инфляцией за рассматриваемый период.

$$Rr = \frac{Pm}{\sum_{i=1}^n \frac{(Si1 + Si2 + \dots + Sin)}{(1+n)^i}},$$

где Rr — коэффициент замещения, Pm — средневзвешенная пенсия, S — заработная плата в соответствующем диапазоне соответствующей

¹ При расчете средневзвешенной заработной платы по экономике применяется формула, учитывающая заработную плату профессиональных групп, аналогичная той, что используется при расчете средневзвешенной заработной платы по отдельному предприятию.

профессиональной группы, полученная в период i с учетом накопленной инфляции n за тот же период¹.

В случае отсутствия статистической информации о диапазонах заработных плат у представителей одной профессиональной группы при оценке эффективности пенсионных систем приходится ориентироваться на заработную плату лиц, представляющих наиболее массовую профессию на национальном рынке труда, либо занятых в наиболее трудоемких отраслях национальной экономики. Но в этом случае увеличивается степень субъективизма такой оценки. Коэффициент замещения также имеет смысл рассчитывать и в отношении отдельных возрастных групп пенсионеров. Это позволит выяснить, насколько действующие в национальной пенсионной системе континентальной базовой модели правила индексации пенсионных выплат позволяют сохранить уровень страхового покрытия утрачиваемого заработка в их временной динамике. Коэффициент замещения рассчитывается как:

$$Rr = \frac{P}{Sm},$$

где Rr — коэффициент замещения (replacement rate), P — пенсия (pension), Sm — утрачиваемый средневзвешенный заработок (salary) в соответствующей выбранной в качестве расчетной профессиональной группе. В качестве утраченного заработка следует учитывать средневзвешенный месячный доход, полученный пенсионером за средний календарный период, на который был подсчитан заработок при расчете пенсии в текущем году для большинства пенсионеров

$$Sm = \frac{\sum_i S}{t}.$$

Проблема заключается том, что в настоящий момент в Российской Федерации отсутствует система статистического учета диапазонов заработных плат представителей различных профессий. При этом сведения о доле занятых в различных отраслях экономики относительно общего числа трудоспособных граждан публикуются фрагментарно. В последний раз Федеральная служба государственной статистики обнародовала соответствующую информацию в 2020 г. Это создает определенные возможности для подсчета агрегированного показателя коэффициента замещения пенсией утрачиваемого заработка за указанный период, но без учета диапазона заработных плат в отдельных

¹ Обозначения 1, 2 в этой математической формуле означают соответствующие профессиональные группы и не являются множителями.

профессиональных группах¹. В первую очередь нет сведений о диапазоне зарплат представителей одной профессии. По нашим оценкам, при применении вышеуказанной формулы расчета модального коэффициента замещения в условиях отсутствия такого рода статистической информации дает искажение в диапазоне 1% в ту или иную сторону. Зато отечественные статистические органы ежегодно публикуют информацию о номинальной начисленной заработной плате и доле занятых по их профессиональной принадлежности. Она как раз позволяет сделать соответствующий расчет модального коэффициента замещения, хотя и без учета диапазона зарплат в одной профессиональной группе. Соответствующие данные за 2022 год изложены в табл. 2.

Исходя из данных, приведенных в таблице, получаем, что среднезвешенный трудовой доход в 2022 г. составил чуть более 53 тыс. руб. в месяц². Соответственно, средневзвешенный коэффициент замещения пенсией утрачиваемого заработка по всей выборке профессиональных групп, участвующих в системе обязательного пенсионного страхования, — 28,31%. Результат расчета модального коэффициента замещения за 2022 г. так же, как и за предыдущие периоды, показывает, что система социального страхования в России, как минимум в той ее части, которая касается пенсионного страхования, находится в состоянии кризиса на протяжении уже многих лет. Она не выполняет свою нормативную функцию возмездности и замещения утрачиваемого заработка. При этом ни для одной из профессиональных групп этот коэффициент не оказался выше или равным 40%.

На кризис в системе социального страхования в нашей стране указывает и ретроспективный анализ динамики ее доходов и доходов населения. Поступления в бюджеты социального страхования растут значительно медленнее, что свидетельствует о сокращении степени зависимости между страховыми отчислениями и совокупным фондом оплаты труда в экономике. При этом наблюдается рост дефицита системы социального страхования, покрываемого за счет трансфертов из федерального бюджета. Все это говорит о том, что кризис в системе социального страхования не связан с изменением демографических показателей.

¹ В 2021 и 2022 гг. этот показатель мог измениться благодаря проведенной индексации страховых пенсий, а также изменению уровня оплаты труда в целом по экономике. Однако влияние этих факторов можно считать незначительным для оценки эффективности пенсионной системы в целом.

² На момент работы над данным изданием Росстат не опубликовал сведения о доле занятых по профессиям за 2023 г.

Таблица 2

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата
и доля занятых мужчин и женщин
по видам экономической деятельности¹**

Виды экономической деятельности	Средняя зарплата в 2022 г.	Численность занятых (млн чел.)	Доля занятых (%)
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	46 777	4466	6,3
Добыча полезных ископаемых	118 376	1195	1,7
Обрабатывающие производства	60 439	10 003	14,0
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	74 351	1560	2,2
Деятельность в области информации и связи	121 262	1619	2,3
Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	46 075	706	1,0
Строительство	60 850	6552	9,2
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	57 806	13 251	18,8
Транспортировка и хранение	66 926	5751	8,1
Деятельность финансовая и страховая	146 637	1303	1,8
Деятельность профессиональная, научная и техническая	100 843	2800	3,9
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	57 491	1162	1,6

¹ Авторские расчеты на основе данных Федеральной службы государственной статистики. Они не включают показатели четырех субъектов Российской Федерации — Херсонской, Запорожской областей, а также Луганской и Донецкой народных республик.

Причина кризиса социального страхования в Российской Федерации заключается в его регуляторной деформации, вызванной различными эрозиями базовых принципов такого страхования.

Кроме того, в методике подсчета коэффициента демографической нагрузки статистическими службами существует серьезный изъян. Данный показатель в нашей стране рассчитывается как «обобщенная количественная характеристика возрастной структуры населения, показывающая нагрузку на общество непродовольственным населением». Рассчитывается этот показатель как отношение количества детей и числа лиц пенсионного возраста к численности населения трудоспособного возраста. Но при этом игнорируется нелинейный характер увязки возраста индивида и его трудоспособности, являющейся ключевой для социального страхования. Линейная зависимость между демографической нагрузкой и финансово-экономическими показателями пенсионной системы может существовать только при условии повышенного спроса на труд со стороны работодателей, чего в настоящий момент в Российской Федерации не наблюдается. Точно так же не является доказанной и прямая зависимость уровня производства валового национального дохода от демографической нагрузки.

Таким образом, современное состояние правового регулирования и его регуляторная деформация являются одновременно и следствием, и причиной кризиса всей системы социального страхования в Российской Федерации. Этот кризис носит как структурный, так и бюджетный характер и является главным фактором слабой эффективности и общих низких показателей уровня социального обеспечения населения нашей страны. В тех сферах социальной защиты, в которых государство имеет возможность прямого вмешательства, правительство пытается компенсировать соответствующие кризисные явления с помощью прямых бюджетных трансфертов. Тем не менее компенсационные и антикризисные меры касаются минимального количества граждан, как правило, находящихся в так называемой ловушке бедности и потерявших всяческие шансы из нее выбраться. С другой стороны, они практически не затрагивают саму сферу социального страхования, задача которого кардинально отличается от функций борьбы с низкими доходами населения, и имеют более тонкую и специфическую цель максимально возможной компенсации утрачиваемого работником заработка.

§ 5. Неотложные меры по стабилизации современной системы обязательного социального страхования

Как справедливо указывает Н. В. Путило, в современной науке «в рамках юридических исследований все больший акцент должен делаться не на прописных истинах о том, что право — универсальный регулятор, но и на праве как «инструменте формирования нужной социальной реальности»¹. В этом смысле правовое регулирование системы социального страхования в России необходимо в настоящий момент использовать и как инструмент постепенного его вывода из сегодняшнего кризисного состояния. Особенно учитывая тот факт, что этот кризис в большей степени связан с несоблюдением социально-страховых принципов при регулировании обязательного социального страхования.

В то же время мы не разделяем точку зрения, согласно которой обязательное социальное страхование эффективно работает только при положительном коэффициенте демографической нагрузки, когда численность трудоспособного населения превышает численность нетрудоспособного населения страны (несовершеннолетние дети и лица пенсионного возраста)². С подобным подходом к оценке эффективности обязательного социального страхования согласиться нельзя. Проблемы этой системы заключаются совсем в другом.

Во-первых, в том, что, зародившись в XIX в., проработав весь XX в. и перейдя в XXI в., обязательное социальное страхование подверглось многочисленным *искажениям и эрозиям* под воздействием политических факторов, когда по конъюнктурным соображениям те или иные правительства пытались, используя указанный организационно-финансовый механизм, решать проблемы, не имеющие к социальному обеспечению никакого отношения.

Во-вторых, будучи прямым продолжением системы трудовых отношений, обязательное социальное страхование испытывает на себе негативное воздействие от изменений, происходящих в настоящее время на глобальном и национальных рынках труда³, прежде всего тех, что

¹ Путило Н. В. Социальные права в постиндустриальном обществе. С. 18—19.

² См.: Мау В. А. Надо полностью пересмотреть понятие пенсии, поскольку сейчас оно маргинально // Известия. 2012. 23 февр.; Он же. Через двадцать лет пенсия станет целевым пособием по инвалидности // Известия. 2017. 9 марта; Назаров В. С. В 2075-м пенсионной системы не будет // Ecnopomy Times. 2015. 4 сент.; Он же. Классическая пенсионная система исчезнет в мире к середине столетия // Биржевой лидер. 2016. 6 апр.

³ См.: Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда. Доклад на 104-й сессии Международной конференции труда. Женева, 2015; Крылова М. Рынок труда

приводят к снижению темпов роста заработной платы¹ — источника формирования средств и обязательств возмездной системы социального страхования.

Отдельно еще раз обратим внимание на то, что процесс старения населения — это объективная реальность нашего времени, но это не причина кризиса обязательного социального страхования, а лишь сопутствующий фактор, усугубляющий действие подлинных причин такого кризиса, значение которого не стоит переоценивать в связи с тем, что коэффициент демографической нагрузки вычисляется очень упрощенно — без сопоставления с производительностью труда современного трудоспособного поколения работников, которая существенно различается во времени и имеет устойчивую тенденцию к росту (один работник в XIX в., в XX и XXI вв. способен своими отчислениями в социально-страховой фонд содержать существенно разное число нетрудоспособных лиц), однако указанный коэффициент до сих пор считается по принципу 1 : 1, как будто мы еще находимся на уровне производительности труда XIX в., когда запускали в действие «систему Бисмарка»).

Меры правового характера, необходимые для преодоления кризиса, мы сформировали в виде своеобразного плана действий (дорожной карты), который включает 11 шагов как правового, так и социально-экономического характера. Они в первую очередь направлены на преодоление перечисленных в предыдущем параграфе искусственных юридических искажений, приведших к эрозии социально-страховых отношений в нашей стране, а также к адаптации этой системы к усло-

накануне испытаний // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России «Российская экономика в условиях кризиса» Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара. 2015. № 2. С. 101—103; *Капелюшников Р. И.* Технологический прогресс — пожиратель рабочих мест? // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 111—140; Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад ЦЕТИ и ЛИРТ НИУ ВШЭ для ЦСР / под ред. *В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшниковой, С. Ю. Рощина*. М., 2017; Изменение характера труда. Доклад о мировом развитии. Вашингтон, Всемирный банк. 2019; Social Contract and the Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue // Future of Work Centenary Initiative Issue Note Series — International Labour Office. 2019. No. 4; *Филипова И. А.* Влияние цифровых технологий на труд: Ориентиры для трудового права. Н. Новгород, 2021.

¹ См.: Россия снова страна с дешевым трудом // Эксперт. 2015. № 23 (947); *Гимпельсон В. Е., Капелюшников Р. И., Шарунина А. В.* Низкооплачиваемые рабочие места на российском рынке труда: есть ли выход и куда он ведет? // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 4. С. 489—530; *Гимпельсон В. Е., Зинченко Д. И.* Цена возраста: заработная плата работников старших возрастов. М., 2019; Доклад о заработной плате в мире в 2020—2021 гг.: Флагманский доклад МОТ. Женева, 2021.

виям трансформирующихся трудовых отношений в современной пост-индустриальной реальности.

Шаг первый: закрепить за Социальным фондом России самостоятельный доходный источник взамен трансферта из федерального бюджета на покрытие его дефицита.

Необходимость в данной мере вызвана тем, что совокупный фонд оплаты труда в российской экономике в силу процессов, происходящих в трудовой сфере, перестал расти теми темпами, которыми этот фонд устойчиво рос в течение XX и начале XXI в., обеспечивая необходимую финансовую базу для страхового обеспечения. Современные работодатели, оказавшись в условиях перманентных финансово-экономических кризисов, все в большей степени сокращают производственные издержки, прежде всего заработную плату наемного персонала (недоиндексация, сокращенный рабочий день, неполная рабочая неделя, отпуска без сохранения оплаты труда, привлечение трудовых мигрантов вместо граждан страны, увеличение натуральной части заработной платы, замена прямых выплат социальным «пакетом», зарплата в «конвертах», искусственная подмена трудового найма поденной занятостью и т. п.).

По данным Федеральной службы государственной статистики, доля заработной платы в ВВП с 2009 по 2022 г. сократилась с 52,6 до 38,5%¹. И эта тенденция продолжает оставаться устойчивой. Выпадающие вследствие этого доходы системы социального страхования возможно и необходимо восполнить путем закрепления за СФР *самостоятельного доходного источника*. Таким источником мог бы стать, например, определенный процент отчислений от *налога на прибыль*. Если судить по данным ФНС России, публикующей информацию о состоянии базы налога на прибыль, ежегодно получаемая прибыль организаций в Российской Федерации в номинальном выражении выросла в период с 2009 по 2020 г. более чем в два раза. Если в 2009 г. сумма исчисленного налога превышала 1 трлн 379 млрд руб., то в 2022 г. — 6 трлн 356 млрд руб.² При этом увеличение прибыли организаций в структуре отечественной экономики происходит не только благодаря

¹ См.: Индикаторы достойного труда. URL: <https://rosstat.gov.ru/search?q=%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%8B+%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B0> (дата обращения: 19.02.2024).

² См.: Данные по формам статистической налоговой отчетности. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 19.02.2024).

изменениям ценовой конъюнктуры, росту индекса потребительских цен, но и в результате *снижения реальной стоимости труда* относительно его производительности. А значит, выбор части налога на прибыль в качестве источника дополнительного финансирования системы обязательного социального страхования является логичным, обоснованным и справедливым.

Ставка такого платежа со стороны работодателей могла бы рассчитываться ежегодно при принятии бюджета СФР исходя из компенсации недобора страховых взносов в результате отсутствия необходимого для нормального функционирования социального страхования роста фонда оплаты труда. Это создаст эффект «сообщающихся сосудов» — сумму, которую СФР не получает в результате снижения уровня оплаты труда, он будет добирать за счет дохода работодателя. Таким образом, работодателям будет невыгодно экономить на этом фонде в целях максимизации своей прибыли.

Следует учитывать, что самостоятельный доходный источник СФР является более предпочтительным, чем компенсация выпадающих доходов фонда через трансферты из федерального бюджета, поскольку *рост доходов СФР является основанием для индексации страховых пенсий*, а бюджетный трансфер не образует доходов СФР.

Шаг второй: вернуться к взносообложению всего фонда оплаты труда по единому тарифу.

Целый ряд государств, включая Россию, используют в обязательном социальном страховании предельные величины заработка, с которого уплачиваются страховые взносы, и дифференцированные (прогрессивные или регрессивные) тарифы страховых взносов¹.

В России взносооблагаемый «потолок» заработков для уплаты страховых взносов был введен с 2010 г. Эта мера тогда имела основной целью создание финансовой основы для работников участвовать в добровольном формировании пенсионных накоплений, что позволяло бы учитывать высокие заработки при осуществлении их пенсионного обеспечения. Однако расчет на широкое использование работниками такой пенсионной опции не оправдался.

Дифференцированный тариф страховых взносов в зависимости от величины заработной платы — это противоестественная и ошибочная имплантация налоговых принципов в возмездное социальное страхование. В безвозмездных налоговых отношениях дифференци-

¹ С 1 января 2023 г. такой предел в России составляет 1 млн 917 тыс. руб. (в пределах этой суммы тариф страховых взносов — 30%, а свыше — 15,1%).

ция ставки налогов применяется довольно широко: 1) в целях достижения социальной солидарности и справедливости, когда лица с низкими доходами уплачивают подоходный налог по меньшей процентной ставке (или вообще уплачивают до определенных пределов), чем лица с высокими доходами; либо 2) в целях экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности через снижение для них ставок ряда налогов.

В безвозмездной системе это допустимо, поскольку уплата налогов не порождает возмездных расходных обязательств. А вот в системе обязательного социального страхования такой «налоговый подход» абсолютно противопоказан. Мало того, что он абсурден, поскольку риск утраты работником заработка никак не связан с его величиной, застрахованный либо теряет заработок, либо нет, а не лишается его частями. Самое же главное состоит в том, что разные тарифы создают *разную стоимость рабочей силы*, а это влечет риск трудовой сегрегации — работодателям становится выгодно принимать на работу лиц, за которых надо меньше платить страховых взносов, и наоборот.

Что касается введения *пределов заработка* при взносообложении, то тут проблема не столь однозначна. Принципы *возмездности* и *солидарности* — это два «полюса» (или две стороны одной медали) в системе обязательного социального страхования, между действием которых должен быть достигнут тонкий *баланс интересов*. Принцип возмездности тяготеет к индивидуализации страхового обеспечения, отвечая за дифференциацию выплат, а принцип солидарности (поколений, бедных и богатых, производственных и непроизводственных отраслей экономики, развитых и неразвитых регионов страны) стремится к общественному перераспределению страховых взносов для оказания большей страховой защиты тем из застрахованных, кто в ней сильнее нуждается. В этой постоянной балансировке предел взносооблагаемого заработка является основным инструментом. Если предел отсутствует, то такое решение смещает баланс в сторону солидарности, расширяя доходы и таким образом финансовые возможности системы. Однако в силу возмездного характера этой системы у нее формируются более высокие обязательства, чем когда взносооблагаемый заработок ограничен. Можно, конечно, ввести максимальный размер для страховых выплат, чтобы искусственно ограничить величину обязательств, но это повлечет снижение возмездности и, как следствие, развитие *уравнительных* тенденций в социальном обеспечении, ведущих к падению коэффициента замещения страховой выплатой утраченного работником заработка. А чем меньшую часть утраченного за-

работка ему компенсируют, тем меньше для него смысла и мотивации участвовать в обязательном социальном страховании. Отсюда главным образом и проистекает проблема уклонения от уплаты взносов.

Если не ограничивать страховые выплаты, то при отсутствии ограничения заработка для взимания взносов обязательства системы разгоняются — тем сильнее, чем среди застрахованных больше лиц с высокой оплатой труда, что способно разбалансировать доходы и расходы системы. Особенно при использовании пенсионной формулы «с установленными взносами»¹, как это было в российской пенсионной системе в период 2002—2010 гг. Спрогнозировать масштаб такой разбалансировки системы в условиях межпоколенческого перераспределения средств, искажаемого применением постоянно изменяемых механизмов индексации (сохранения во времени) условно накапливаемых страховых прав, не представляется возможным.

В то же время ограничение заработка снижает степень социальной солидарности бедных и богатых работников и ограничивает финансовые возможности системы, особенно тогда, когда она испытывает проблемы с доходами вследствие общего снижения темпов роста совокупного фонда оплаты труда в стране. Простого решения данной проблемы не существует. Ряд стран, например Германия, вообще предпочитают *исключить* работников с высокой заработной платой из обязательного социального страхования. Таким образом, они освобождают их (полностью или частично) от солидарного бремени *социальной алиментации*, что крайне спорно с точки зрения справедливости, но власти идут на такой неоднозначный шаг, чтобы финансово не разбалансировать систему социального обеспечения в силу генерации богатыми работниками значительных обязательств этой системы.

Однако проблема помимо финансовой стороны имеет еще и морально-этический аспект. Прячась в нелегальные трудовые отношения или вообще не работая, но являясь при этом полностью трудоспособным, человек уклоняется от исполнения своей моральной обязанности перед обществом по участию в содержании нетрудоспособных лиц. Образно говоря, такой человек отказывается материально содержать своих престарелых родителей или платить им алименты, что всегда осуждается в любом обществе.

В условиях же отсутствия необходимых для нормального функционирования системы социального страхования темпов роста фонда оплаты труда сохранять какие-либо «потолки» и разные тарифы при

¹ DC (defined contribution).

взносообложении заработка представляется нецелесообразным. Конечно, реализация предлагаемой меры приведет к повышению фискального бремени на работодателей, однако это «меньшее зло» по сравнению с повышением тарифов страховых взносов, а «хороших» решений в нашем распоряжении уже не осталось.

Кроме того, переход на взносообложение всего фонда оплаты труда может быть синхронизирован и сбалансирован с мерой по закреплению за СФР самостоятельного доходного источника, поскольку и одна и другая меры связаны с такого рода нагрузкой на работодателя, хотя и по разным статьям, что дает возможность выработать в диалоге с предпринимательским сообществом наиболее рациональные соотношения этих отчислений.

Шаг третий: полностью отказаться от всех льгот и преференций по тарифам страховых взносов в отношении отдельных отраслей экономики, регионов страны и организаций, заменив их на адресные трансферты из федерального бюджета непосредственно плательщикам этих взносов.

Такая задача ранее уже ставилась в правительственных документах¹, однако несмотря на ее разумность и обоснованность, реализована не была. Более того, практика предоставления таких льгот за прошедший период только расширилась. Так, в 2021 г. общая сумма выпадающих доходов СФР в результате предоставления льготных вычетов из страховых взносов для бизнеса, по нашим оценкам, превысила 1 трлн руб. и составила более 10% общей суммы обязательств пенсионной системы по выплате пенсий. Необходимо вернуться к этому предложению и попытаться его выполнить, что соответствует заявленной государством идеологии унификации социально-страхового тарифа. Без отказа от тарифных льгот подобная унификация будет непоследовательной и незавершенной.

Предоставляемые в настоящее время тарифные льготы по категориальному и региональному признаку не являются эффективными. Инициировавшие их ведомства не анализируют результативность применения льгот, поскольку не несут никакой ответственности за последствия их установления и применения. Пролоббировать тарифные льготы стало «хорошим тоном» и показателем уровня влияния того или иного ведомства или региона.

Предлагается принципиально изменить формат предоставления тарифных льгот. Вместо освобождения от взносов (частичного или даже

¹ См. распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

полного) с последующей компенсацией выпадающих доходов СФР из федерального бюджета целесообразно перейти на предоставление соответствующим отраслям, регионам и организациям «точечных» бюджетных субсидий на помощь им в уплате страховых взносов (по аналогии, как это делается в настоящее время в отношении общественных организаций инвалидов и их предприятий¹). Затраты федерального бюджета на указанные цели останутся в прежних пределах, однако у федеральных и региональных органов исполнительной власти, через которые такие субсидии станут распределяться, появится необходимая ответственность за эффективность использования тарифных льгот, что неизбежно повлечет их оптимизацию. Предлагаемый подход позволит прекратить практику субсидирования работодателей за счет нормативного снижения стоимости труда в экономике.

Шаг четвертый: завершить реформу досрочных пенсий, назначаемых за вредные и тяжелые условия труда.

Повышение пенсионного возраста в России не затронуло институт досрочных пенсий (за исключением прежних пенсий за выслугу лет творческим работникам, медицинским работникам и педагогическим работникам, переконвертированных с 2002 г. в пенсии по старости), что нельзя признать ни справедливым, ни экономически оправданным. Все ранее предпринимавшиеся попытки реформирования этого пенсионного института не принесли ощутимого результата.

Дополнительный тариф страховых взносов², который удалось ввести в отношении работодателей, сохраняющих рабочие места с вредными и тяжелыми условиями труда, не компенсирует фактических затрат СФР на выплату этих пенсий. Специальная оценка условий труда³ была проведена поверхностно и формально в отсутствие современных критериев объективной оценки их вредности и тяжести, что не повлекло ощутимой в масштабах всей экономики оптимизации соответствующих рабочих мест. Целый ряд вредных и тяжелых рабочих мест

¹ См. постановление Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 1074 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов».

² См. ст. 428 «Дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков» НК РФ.

³ См. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». Показательно, что была введена «специальная» оценка условий труда в отсутствие такой «общей» оценки, что противоречит правилам логики (специальная по отношению к чему?). В действительности речь идет об аттестации рабочих мест, которая по сугубо вкусовым соображениям была названа в законе «специальной оценкой» условий труда.

вообще невозможно аттестовать посредством указанной специальной оценки¹.

Методика этой оценки предполагает проверку (исследования, испытания, измерения) рабочих мест на соответствие классификаторам вредных и (или) *опасных* производственных факторов, в реестре которых опасные факторы занимают самое высокое место, а *тяжелые* — вообще отсутствуют, что *прямо противоречит* институту досрочного пенсионного обеспечения по условиям труда, в котором такое основание для льготного пенсионирования, как опасные условия труда, отсутствует, а во внимание принимаются только *вредные* и *тяжелые* условия труда. Указанная правовая коллизия не устранена до сих пор, что фактически делает *методику специальной оценки непригодной* для целей оптимизации досрочного пенсионного обеспечения.

Сам результат специальной оценки рабочих мест, согласно которому если рабочее место не прошло аттестацию², то оно исключается из льготного пенсионирования (несмотря на наличие у работника всех юридических фактов, требуемых для приобретения права на досрочную пенсию — общий и специальный стаж, пенсионный возраст), а вот если, напротив, аттестация в отношении рабочего места, по документам имеющего оптимальные или допустимые условия труда, показала, что в действительности они являются вредными, то это не дает «обратного» права на назначение досрочной пенсии. Такое очевидное неравноправие в подходах к результатам специальной оценки вызывает сомнения в ее соответствии Конституции РФ.

Провозглашение (посредством принятия федерального закона³) возможности создания работодателями систем *досрочного негосударственного пенсионного обеспечения*, на которые также возлага-

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 4 октября 2022 г. № 40-П по делу о проверке конституционности п. 17 ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях» и ст. 12 и 13 Федерального закона «О специальной оценке условий труда» в связи с жалобой гражданки И. В. Глушенко.

² Что делает этот юридический факт не *равноправным* в числе других юридических фактов, совокупно образующих сложный юридический состав, порождающий возникновение правоотношения по досрочному пенсионному обеспечению, а *главствующим* в структуре данного юридического состава, а это не соответствует теории пенсионных правоотношений. Основоположник отечественного права социального обеспечения профессор В. С. Андреев обращал внимание на то, что «все жизненные факты, входящие в юридический состав, имеют одинаковое значение» (Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник. М., 1987. С. 115).

³ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

лись большие надежды по переносу ответственности за финансирование досрочных пенсий с государства на бизнес, себя не оправдало, поскольку, несмотря на все созданные возможности, в том числе нормативно-правовые, и достаточный срок, прошедший после вступления закона в силу, работодателями так и не было создано ни одной такой системы.

В связи с этим представляется необходимым осуществить реформу досрочного пенсионного обеспечения, основанную на комбинировании различных подходов к сильно различающимся видам этих пенсий.

В тех случаях, когда пенсии установлены в связи с высоким риском несчастного случая на производстве, целесообразно заменить их на *обязательное страхование жизни и здоровья* работников со стороны их работодателей. В ряде случаев возможна замена досрочных пенсий на *повышение оплаты труда*, что рассматривается в мировой практике как наиболее адекватная компенсация за вредные и тяжелые условия труда. В отношении досрочных пенсий, устанавливаемых в связи с медико-биологическими и региональными факторами, возможно введение широкого диапазона федеральных и региональных компенсационных бюджетных выплат и натуральных льгот социального характера.

Применительно к остальным рабочим местам, списки которых не пересматривались с 1991 г., несмотря на произошедшую технологическую революцию, необходимо осуществить *инвентаризацию и аттестацию* условий труда на основе современных и *специально разработанных* для этих целей *критериев оценки* их вредности и тяжести, а также формирование *единого федерального реестра* таких рабочих мест. После завершения этой работы дополнительный тариф страховых взносов должен быть приведен в соответствие с реальным положением дел и обеспечивать *полное покрытие* расходов на выплату досрочных пенсий.

Шаг пятый: обособить в социальном обеспечении самозанятых от наемных работников.

В настоящее время существует много разновидностей самозанятых работников, которые в разном формате участвуют в социальном обеспечении. В научной литературе таких работников называют лицами, не имеющими работодателей и самостоятельно обеспечивающими себя работой либо «работающими за прибыль» (в отличие от «работающих по найму»)!. Это очень «разношерстная» категория работников, в которую входят:

¹ См. Международную классификацию статуса занятости 2018 г. (МКСЗ-18).

1) **«самозанятые индивидуалы»** — самозанятые работники, подлежащие обязательному социальному страхованию: индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, арбитражные управляющие и иные лица, занимающиеся частной практикой (например, частные: детективы, охранники, медиаторы, оценщики, патентные поверенные)¹, которых можно условно назвать «индивидуалами».

Они сами уплачивают за себя страховые взносы, однако не по полноценному тарифу², установленному для работодателей наемных и подрядных работников, а по так называемому твердому тарифу, который существенно ниже по размеру³. Однако размер страховой пенсии им определяется по общим нормам со всеми остальными работниками (включая и установление в полной сумме фиксированной выплаты к размеру страховой пенсии). В результате «индивидуалы» в большинстве случаев *платят* на цели обязательного социального страхования *меньше, чем* из него *получают* в виде пенсии (за счет одинакового для всех застрахованных лиц «твердого размера» указанной фиксированной выплаты), что нарушает как принцип возмездности, так и принцип солидарности (фактически *наемные* работники *субсидируют самозанятых «индивидуалов»*), что нельзя признать справедливым;

2) **«творческие самозанятые»**. Российское законодательство предусматривает возможность заниматься предпринимательской деятельностью (с соответствующей регистрацией), однако к числу видов такой деятельности не относит *творческую деятельность* лиц, которые работают самостоятельно. Формально данные лица подлежат обязательному социальному страхованию, однако механизм страхования для них крайне плохо урегулирован в законодательстве: с одной стороны, у них нет права самостоятельно уплачивать страховые взносы, которое есть у «индивидуалов», а с другой стороны, у них отсутствуют ра-

¹ В последнее время был взят курс на перевод пенсионеров по линии силовых ведомств из числа указанной категории самозанятых из обязательного социального страхования в правовой институт добровольного вступления в эти правоотношения в связи с тем, что указанные лица не могут физически выполнить одно из условий назначения страховой пенсии — иметь требуемое число индивидуальных пенсионных коэффициентов (вместо того, чтобы отменить это условие, которое лишает практического смысла обязательное социальное страхование для работников с невысокими доходами или нерегулярной занятостью).

² С 1 января 2023 г. — 30% с заработка 1 млн 917 тыс. руб. и 15,1% с заработка свыше этой величины.

³ С 1 января 2023 г. — 45 842 руб. с суммы годового дохода, не превышающего 300 тыс. руб. + 1,0% с превышающей суммы, но не более 257 061 руб.

ботодатели, которые могли бы уплачивать такие взносы в их пользу. Это связано со спецификой их творческого труда. Они либо создают произведение (творческий продукт) по договору авторского заказа, тогда заказчик обязан уплатить за них страховые взносы при выплате авторского вознаграждения, либо творят на свой страх и риск, а потом пытаются продать уже готовый продукт (полностью или посредством передачи прав на его использование). В этом случае покупатель обязан также уплатить за них страховые взносы с суммы соответствующего вознаграждения.

В отношении данной категории самозанятых длительное время имела место проблема учета их страхового стажа в случае продажи творческого продукта, созданного вне договора заказа, поскольку невозможно было установить период фактической работы над производением. В настоящее время удалось разработать механизм пропорционального учета их страхового стажа на основе суммы их вознаграждения.

Однако осталась другая проблема: заказчику или покупателю творческого продукта не всегда технически удобно платить взносы за творческих работников из их вознаграждения. Организационно-правовой механизм уплаты страховых взносов за творческих самозанятых нужно существенно упростить путем распространения на них такого же порядка самостоятельных платежей, который действует в отношении самозанятых «индивидуалов», кем, по сути, они и являются, хотя формально к ним не причисляются.

3) **«самозанятые домработники»**, т. е. лица, оказывающие услуги частным лицам по их личному обслуживанию (экономки, горничные, няни, повара, уборщицы, секретари, шоферы и т. д.). Формально эта категория самозанятых также подлежит обязательному социальному страхованию. Законодательно установлен даже порядок их страхования: частный работодатель должен застраховать своих домашних работников у соответствующего страховщика и регулярно платить взносы как за обычного наемного работника. Однако на практике установленный механизм не работает, а государство не имеет реальной возможности проконтролировать нанимателей, использующих труд домашних работников, и понудить их к уплате взносов.

Поэтому было принято решение, сначала в формате эксперимента¹ в ряде регионов России, а затем уже оно было распространено на всю страну, согласно которому домашние работники вправе самостоя-

¹ См. Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональ-

тельно зарегистрироваться в ФНС России в качестве *плательщика налога на профессиональный доход (НПД)* и платить страховые взносы за себя. Однако в состав этого налога входит только сильно уменьшенный по сравнению с обычным¹ взнос на обязательное медицинское страхование². Что касается остальных видов обязательного социального страхования, то домашние работники могут платить соответствующие взносы по своему желанию дополнительно (через правовой механизм добровольного вступления в эти правоотношения). Правда, тогда их совокупный платеж с НПД увеличится.

Проблема состоит в том, что по отношению к ним и ко всем остальным плательщикам НПД, к сожалению, еще не введен порядок информирования о последствиях отказа от такого добровольного вступления и не установлена для исчисления размеров их пенсий подходящая пенсионная формула. Следовательно, эту проблему нельзя считать окончательно решенной;

4) **«самозанятые поденщики»**. Под этим термином, имеющим историческое происхождение в нашем трудовом праве³, принято понимать все категории самозанятых, оказывающих *разовые услуги* без заключения какого-либо договора, но *на регулярной основе* неопределенному кругу физических и юридических лиц, которых в силу отсутствия у них устойчивых и продолжительных отношений с работодателем нельзя считать их работодателями (они, скорее, типичные покупатели продукта или услуги).

ный доход». Данный налог применяется с 2019 г. и согласно закону будет действовать в течение 10 лет.

¹ Тариф страхового взноса на обязательное медицинское страхование составляет 5,1% от всей величины заработка работника (с 2023 г. вошел в состав единой ставки взноса на все обязательное социальное страхование), а налог на профессиональный доход (НПД) составляет: для индивидуальных предпринимателей — 6% величины их доходов от самостоятельной деятельности, а для остальных физических лиц — 4%. При этом 37% от НПД направляются на обязательное медицинское страхование, 63% — в региональный бюджет.

² Какого-либо практического значения для данной категории самозанятых, как, впрочем, и для всех, кто уплачивает НПД, это обстоятельство не имеет, поскольку они в любом случае будут считаться «застрахованными» в системе обязательного медицинского страхования: либо как работники (через отчисления в соответствующие фонды части указанного налога), либо как неработающее население, за которое платежи в эти фонды вносят бюджеты субъектов РФ по месту жительства обозначенных лиц.

³ В исторической практике России существовал аналог такого явления — поденщики, т. е. лица, выполнявшие случайную, нередко малоквалифицированную работу и в силу этого оказавшиеся выброшенными из трудового процесса.

Поэтому на таких самозанятых был распространен порядок уплаты НПД, который, как уже отмечалось на примере домашних работников, не решает проблемы их социального страхования (за исключением медицинского) и, следовательно, требует соответствующей доработки;

5) **«самозанятые платформенники»**. Платформенная занятость¹ — это новый вид занятости, порожденный цифровизацией и формированием экосистем. Сначала о так называемых платформах. В рассматриваемом контексте «платформа» (или «агрегатор»), по существу, представляет собой программно-аппаратную среду, в которой размещены некоторые сервисы. Соответственно, с точки зрения анализа характера отношений и их правового регулирования, значение имеет не сама «платформа», а диспозиция субъектов и содержание отношений между ними, иницируемых и выстраиваемых с использованием сервисов соответствующего цифрового ресурса.

В связи с этим следует учитывать, что словосочетание «платформенная занятость» мистифицирует характер отношений субъектов, которые организуются с помощью сервисов, размещенных в социальных интернет-сетях. Можно выделить несколько типов субъектов «платформенных» правоотношений: 1) собственник «платформы»/сервиса; 2) продавец продукта/услуги; 3) исполнитель/работник; 4) конечный покупатель.

Исходя из комбинации содержания отношений, возможны следующие сочетания, фактически сводимые к известным гражданско-правовым конструкциям договора и его субъектов: 1) собственник-продавец; 2) собственник-посредник; 3) продавец (в данном случае под продавцом понимается исключительно продавец товара, а не услуги); 4) продавец-исполнитель (продавец услуги/работы); 5) исполнитель/работник.

Соответственно, можно выделить несколько «чистых» типов «платформ» в зависимости от содержания их деятельности и той позиции, которую они занимают в фактических отношениях с потребителем продукта/услуги:

— первый тип: *«компания-агрегатор»* («диспетчер»), оказывающая исключительно посреднические услуги продавцу и (или) покупателю за комиссионное вознаграждение (с принятием дополнительных гарантий за исполнение сделки или без таковых);

— второй тип: *«сервисная компания»*, осуществляющая комплектацию и доставку товаров разных продавцов;

¹ См.: Платформенная занятость: определение и регулирование. М., 2021.

— третий тип: «*перепродавец*», осуществляющий продажу товаров от своего имени на основании договоров консигнации, комиссии и т. д.

На практике большинство компаний, осуществляющих предпринимательскую деятельность в данной сфере, совмещают все или некоторые из перечисленных «чистых» типов деятельности. При этом они могут оказывать от своего имени как продавцу, так и потребителю различные дополнительные услуги (в том числе лизинг основных средств, страхование, эквайринг, оказание складских услуг и т. п.).

Каждому из типов «платформ» соответствует своя система отношений с исполнителем работ: в первом случае работник выступает как продавец услуги (в том числе услуги по доставке чего-либо) за свой счет, на свой риск и под свою ответственность; во втором и третьем случаях фактически имеет место найм (неважно — долгосрочный, краткосрочный или разовый).

С учетом этого может квалифицироваться и правовое положение исполнителей работ, а следовательно, и вытекающие из него обязательства в части социального страхования.

Решение проблемы с социальным страхованием платформенных занятых видится в том, чтобы придать агрегатору статус *не работодателя, а агента* по уплате страховых взносов, но только в том случае, когда оплата услуг работника их потребителем осуществляется через «платформу».

В тех же случаях, когда платформенный работник получает вознаграждение непосредственно от потребителя (минуя агрегатора), возможно только добровольное вступление такого работника в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию со всеми последствиями, которые были описаны выше на примере страхуемых самозанятых работников.

Что касается деятельности «платформ», которые оказывают услуги по доставке, комплектованию и т. п. от своего имени и на свой риск, в отношении всех лиц, которые выступают в качестве исполнителей перечисленных работ/услуг, если они не являются официально зарегистрированными самозанятыми или индивидуальными предпринимателями, следует исходить из того, что такие лица являются работниками юридического лица — собственника «платформы» (работающими на условиях частичной занятости) с соответствующими правовыми последствиями в части обязательного социального страхования, а также минимального размера оплаты труда.

Подытоживая данную меру, обобщим высказанные в ее рамках предложения.

Во-первых, целесообразно *унифицировать* порядок участия в обязательном социальном страховании *всех категорий самозанятых* работников (индивидуалов, творческих, домашних, поденщиков, платформенных) — вне зависимости от того, подлежат ли они в настоящее время такому страхованию, участвуют в нем добровольно или уплачивают налог на профессиональный доход — через организационно-правовой механизм *добровольного вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию*, что, соответственно, унифицирует и порядок их социального обеспечения.

Во-вторых, это, в свою очередь, позволит отказаться от использования «твердого тарифа», который не вызывает удовлетворения у всех субъектов¹ правоотношений по его уплате, и вносить столько от своего дохода, сколько захотят, что повысит их мотивацию к участию в социальном страховании.

В-третьих, в тех случаях, когда самозанятые работники получают вознаграждение за свой труд не напрямую, а через какого-либо посредника, то для их удобства такой посредник должен в силу закона выполнять функцию агента по уплате страховых взносов, однако добровольность уплаты взносов, выбор видов страхования и страховой тариф вправе будут определять сами самозанятые.

В-четвертых, включение самозанятых работников в правоотношения по обязательному социальному страхованию должно осуществляться «по умолчанию» (в силу законодательной презумпции их желания в них участвовать) через посредника (агента по уплате взносов) или через соответствующий сервис ФНС России, но с правом самозанятого в любой момент времени с соблюдением установленной уведомительной процедуры отказаться от такого участия. При этом он обязан подписать ознакомление с социальными последствиями осознанного отказа от участия в системе социального страхования (социальное обеспечение «отказников» будет сведено к возможности получения социальной пенсии, устанавливаемой на пять лет позже общего пенсионного возраста (70/65) в размере федерального прожиточного минимума пенсионера).

В-пятых, предложенный выше унифицированный формат участия всех категорий самозанятых работников в обязательном социальном страховании требует установления для них самостоятельного порядка

¹ Самозанятые недовольны тем, что якобы много платят в структуре их доходов; наемные — тем, что самозанятые недоплачивают относительно них в общий страховой фонд; а СФР — тем, что самозанятые мало платят относительно расходов на страховые выплаты им.

определения права на пенсию и исчисления ее размера (пенсионной формулы). Это все должно быть напрямую увязано с суммой страховых взносов, которая в итоге будет учтена в СФР на индивидуальном (персональном) лицевого счета самозанятого лица, поскольку только такой подход способен стимулировать их к добровольному участию в социальном страховании. В отношении самозанятых их социальное обеспечение должно быть выстроено на основе принципа *эквивалентности*, невозможного к применению для наемных работников.

В практическом плане данный принцип означает, что право на страховую пенсию по старости (как и на любой другой вид страховой выплаты) самозанятым должен определяться без учета требований к их пенсионному возрасту (но не ранее исполнения 60 лет у мужчин и 55 лет у женщин), страховому стажу и числу индивидуальных пенсионных коэффициентов, а только исходя из величины их «условного пенсионного капитала» (суммы перечисленных ими взносов за весь период участия в страховании), которая не может быть менее суммы, позволяющей с учетом актуарно рассчитанного ожидаемого периода их нахождения на пенсии ежемесячно получать пенсию в размере не ниже прожиточного минимума пенсионера в регионе проживания.

Исчисление размера страховой пенсии самозанятым работникам должно осуществляться без применения фиксированной выплаты и только по пенсионной формуле «с установленными взносами» (наиболее предпочтительным вариантом представляется разновидность формулы «условного пенсионного капитала»). В этом нет никакого ущемления их социальных прав: поскольку они работают индивидуально, сами по себе, исключительно на свой риск, любая солидарно-распределительная пенсионная формула (формула «с установленными выплатами»¹) им не подходит. Для них более оптимальной является именно указанная выше формула «с установленными взносами», позволяющая индивидуализировать размеры их пенсий в зависимости от личного трудового вклада, что, кстати, будет их стимулировать к легализации фактических доходов и к правильной уплате из них страховых взносов.

Предлагаемые решения достаточно просты в реализации и наглядны для самозанятых работников, что очень важно, поскольку многие из них считают участие в социальном страховании «отбором денег». При предлагаемом подходе они увидят, что все перечисленные ими взносы пошли исключительно на их индивидуальное социальное обеспечение.

¹ DB (defined benefit).

Шаг шестой: окончательно переместить накопительный компонент из публичной системы обязательного пенсионного страхования в частную систему негосударственного пенсионного обеспечения.

С 2014 г. отчисления на формирование пенсионных накоплений из тарифа обязательных страховых взносов не производятся, однако накопительный компонент российской пенсионной системы до 2024 г. продолжал формально-юридически находиться внутри обязательного пенсионного страхования, куда он был искусственно и противоестественно имплантирован с 2002 г.¹ Необходимо завершить весь комплекс юридических вопросов по переводу института индивидуальных пенсионных накоплений из публично-правового формата обязательного пенсионного страхования в более естественный и органичный для этого института частноправовой формат негосударственного пенсионного обеспечения² или такой же формат долгосрочных сбережений.

Что касается ранее сформированных в обязательном пенсионном страховании индивидуальных пенсионных накоплений, то по желанию застрахованных лиц эти средства должны быть:

— либо переконвертированы в индивидуальные пенсионные коэффициенты и присоединены к их солидарным пенсионным правам в рамках обязательного пенсионного страхования;

— либо переведены в выбранный ими негосударственный пенсионный фонд и присоединены к средствам их добровольных пенсионных накоплений, которые они формируют или планируют формиро-

¹ См. об этом: Пенсионные накопления в России: кризис ожидания или новые возможности / отв. ред. Ю. В. Воронин, В. П. Емельянцев. М., 2017; Воронин Ю. В. Попытка имплементации договорных механизмов регулирования в обязательное пенсионное страхование: опасный прецедент или объективная необходимость? // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 4—10; № 2. С. 3—9; Он же. Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы Российской Федерации в праве социального обеспечения; Воронин Ю. В., Столяров А. В. Трансформация накопительного элемента пенсионной системы Российской Федерации: в поисках концептуализации современной модели // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 94—111.

² См. п. 12 Плана нормативной правовой работы Министерства финансов РФ на 2023 г., предусматривавший разработку проекта федерального закона о возможности формирования гражданами за счет личных взносов дополнительных источников финансирования пенсионного дохода в системе негосударственного пенсионного обеспечения при стимулирующей поддержке государства (во исполнение подп. «в» п. 4 поручения Президента РФ от 2 декабря 2021 г. № Пр-2282).

вать в этом фонде в рамках негосударственного пенсионного обеспечения или долгосрочного сбережения;

— либо никуда не присоединены, оставлены как есть, и выплачены им при возникновении у них права на накопительную пенсию по правилам, которые действовали в период формирования соответствующих накоплений.

Шаг седьмой: пересмотреть действующую пенсионную формулу.

Можно привести следующую классификацию применяемых в мировой практике типов пенсионных формул:

- 1) в зависимости от принципа определения размера пенсии:
 - с установленными выплатами;
 - с установленными взносами;
- 2) в зависимости от принципа фиксации (учета) пенсионных прав:
 - прямая;
 - балльная;
- 3) в зависимости от соотношения между взносами и выплатами:
 - возмездно-страховая;
 - условно-возмездная;
 - эквивалентная.

Внутри приведенных типов пенсионные формулы подразделяются на различные их виды. Для наглядности проиллюстрируем их на примере нашей страны (табл. 3).

На что можно заменить действующую формулу? Здесь возможны варианты.

Во-первых, как уже отмечалось, для самозанятых работников (при их сохранении в единой с наемными работниками страховой системе) нет лучшей альтернативы, чем формула «условного пенсионного капитала».

Во-вторых, для наемных работников можно было бы:

1) вернуться к стажево-зарботковому формуле, в пользу которой говорит ее простота и прогнозируемость в ней размера пенсии, что очень важно для застрахованных лиц;

2) вернуться к формуле «условного пенсионного капитала», за которую очень ратуют сторонники усиления возмездности в пенсионном обеспечении¹;

¹ За такой путь ратует, например, известный французский экономист Т. Пикетти, которого считают «гuru» современной экономики (см.: *Bozio A., Piketty T. Pour un nouveau système de retraite: Des comptes individuels de cotisations finances par repartition.* P., 2008), а также другие эксперты (см.: *Blake D. NDC v. FDC: Pros, Cons and Replication.* Discussion paper. L., 2011).

Таблица 3

Типы и виды пенсионных формул в России

Период	Тип			Вид
	1	2	3	
До 1990 г. (СССР)	С установленными выплатами	Прямая	Условно-возмездная	Стажево-заработковая
1990—1997 гг.	С установленными выплатами	Прямая	Возмездно-страховая	Стажево-заработковая
1998—2001 гг.	С установленными выплатами	Балльная	Возмездно-страховая	Индивидуального коэффициента пенсионера
2002—2014 гг. Страховая часть трудовой пенсии	С установленными взносами	Прямая	Возмездно-страховая	Условного пенсионного капитала
2002—2014 гг. Накопительная часть трудовой пенсии	С установленными взносами	Прямая	Эквивалентная	Реального пенсионного капитала
С 2015 г. Страховая пенсия	С установленными взносами	Балльная	Возмездно-страховая	Индивидуального пенсионного коэффициента
С 2015 г. Накопительная пенсия	С установленными взносами	Прямая	Эквивалентная	Реального пенсионного капитала

3) ввести классическую балльную формулу, в которой балл, как это ему и положено, эффективно выполнял бы роль сохранения актуальной стоимости формирующихся длительный период времени пенсионных прав (вместо балансировки доходов и расходов пенсионной системы, что не является прямой задачей пенсионной формулы).

При переходе на новую пенсионную формулу необходимо вывести из структуры страхового пенсионного обеспечения безвозмездную фиксированную выплату посредством ее нормативного «растворения» в размере страховой пенсии. В настоящее время мало кто помнит, откуда в пенсионном законодательстве появилась эта специфическая выплата.

Шаг восьмой: перейти на объективный порядок индексации формируемых пенсионных прав и размеров установленных пенсий.

Способы индексации, применяемые в пенсионном обеспечении, так же, как и пенсионные формулы, могут быть классифицированы на несколько видов по ряду оснований:

- 1) по объекту:
 - индексация формирующихся пенсионных прав;
 - индексация размеров установленных пенсий;
- 2) по периоду осуществления:
 - регулярная;
 - периодическая;
 - разовая;
- 3) по способу осуществления:
 - автоматическая;
 - усмотренческая;
- 4) по виду:
 - заработковая;
 - ценовая;
 - смешанная;
 - искусственная;
- 5) по форме:
 - кратная (дифференцированная);
 - твердая.

Кроме того, выделяется специфическая форма индексации, касающаяся только индексации пенсионных прав — *валоризация*, когда индексация проводится за прошлое время, т. е. пенсионные права были как-то проиндексированы и воплощены уже в размер соответствующей пенсии, но потом («задним числом») они заново переоцениваются. В нашей стране валоризация проводилась четырежды. В последний по времени раз — с 2010 г.

Какой из приведенных способов индексации можно считать объективным с точки зрения целей обязательного пенсионного страхования? Для этого индексация должна отвечать следующим требованиям:

- быть *универсальной*, т. е. рассчитанной как на индексацию формирующихся пенсионных прав (до реализации застрахованным лицом права на пенсию), так и на индексацию размеров установленных пенсий;
- быть *целевой*, т. е. соответствовать целевому предназначению страховых пенсий как компенсации утраченного заработка в связи с нетрудоспособностью;
- быть *самоокупаемой*, т. е. не генерировать каких-либо дополнительных расходов пенсионной системы (полностью покрываться за счет роста доходов этой системы в соответствующем году).

Индексацией, полностью соответствующей приведенным требованиям, экспертам видится *автоматическая ежегодная индексация пенсионных прав и размеров пенсий в соответствии с темпом роста доходной части СФР*, что тождественно темпу роста агрегированного фонда оплаты труда в стране. Именно для перехода на данный порядок индексации и необходимо закрепить за СФР дополнительный доходный источник, ежегодный рост которого также будет учитываться при определении величины индексации.

Принципиально важно акцентировать внимание на том, что индексация пенсий и пенсионных прав в меру роста доходов пенсионной системы всегда обеспечена источником финансирования и ни при каких обстоятельствах не может привести к разбалансировке бюджета СФР.

Почему предлагается отказаться от *инфляционной индексации*? Во-первых, потому, что такая индексация не является универсальной (не подходит к индексации формирующихся пенсионных прав, которые не имеют никакой связи с ценами). Во-вторых, это противоречит цели пенсии как компенсации утраченного заработка. В-третьих, инфляционная индексация может потребовать больше страховых расходов, чем был рост доходных источников СФР, что приведет к дефициту бюджета фонда.

В тех случаях, если рост доходной части СФР окажется ниже, чем рост цен за соответствующий период времени, то индексация пенсий в таких условиях выходит за рамки задач обязательного пенсионного страхования и должна быть сферой прямой ответственности государства, как допустившего такой уровень инфляции (т. е. финансирование разницы между ростом доходов СФР и ростом цен должно осуществляться из федерального бюджета как форс-мажор).

Шаг девятый: рационализировать порядок выплаты страховых пенсий работающим пенсионерам.

Поскольку действующий порядок выплаты пенсий работающим пенсионерам не принимается большей частью пенсионного населения страны, а теперь, пусть и таким своеобразным образом, еще и поставлен под сомнение КС РФ, целесообразно его пересмотреть в соответствии с «классическими правилами», уже не один десяток лет не вызывающими ни у кого вопросов и сомнений, причем в мире.

Под такими правилами имеются в виду нормы, *прямо закрепленные* в Конвенции МОТ от 28 июня 1952 г. № 102 о минимальных нормах социального обеспечения, к которой Российская Федерация присоединилась. Согласно этим нормам страховая пенсия выплачивается пенсионеру в период его работы в полном размере (с учетом полагающейся

к ней индексации), но с таким условием, чтобы пенсия в сумме с заработком не превышала того заработка, из которого была исчислена пенсия (с учетом индексации указанного ограничительного предела).

Законодатель восстановил с 1 января 2025 г. индексацию страховых пенсий работающим пенсионерам, однако это не решает проблему выплаты этой пенсии в период работы. Вопрос с работающими пенсионерами остался недорешенным.

Шаг десятый: определиться с дальнейшей судьбой института пенсионного возраста в пенсионной системе.

Возможны следующие варианты окончательного решения этой проблемы:

1) полный отказ от показателя пенсионного возраста. Такой подход возможен в случае перехода на пенсионную формулу «условного пенсионного капитала». При использовании этой формулы право на пенсию может быть предоставлено всем застрахованным лицам, которые сформировали свои пенсионные права, тождественные денежной сумме, позволяющей им получать страховую пенсию по старости в размере не ниже прожиточного минимума пенсионера в регионе проживания на протяжении всего расчетного ожидаемого периода выплаты соответствующей пенсии;

2) определение типового пенсионного возраста. Такой подход предполагает проведение научных исследований и объективный расчет типового пенсионного возраста, характерного для основного числа застрахованных лиц. Если расчетный пенсионный возраст — возраст реальной нетрудоспособности — окажется выше действующего, то необходимо будет его повысить до расчетных величин. И наоборот. Подобный возраст проще всего преподнести населению при условии, что репутация и авторитет рассчитавших его ученых не будет вызывать сомнений в их научной состоятельности и объективности;

3) определение индивидуального пенсионного возраста. Такой подход возможен в случае возвращения к ранее существовавшей практике индивидуальной оценки утраты трудоспособности вследствие старости в отношении каждого застрахованного лица (как это делается при установлении инвалидности) по результатам медико-социальной экспертизы, от которой отказались в свое время по причине высокой стоимости для государства такого рода экспертизы и неудобства для людей. Поэтому при выборе этого варианта необходимо рассмотреть, сможем ли мы устранить указанные административные проблемы и издержки с учетом современных возможностей цифровизации, заочного прохождения освидетельствования по медицинским документам

и формирования базы данных о состоянии здоровья в отношении всех застрахованных лиц;

4) замена пенсионного возраста на требуемый страховой стаж. Такой подход позволяет ограничиться только одним условием назначения пенсии — требованием определенной продолжительности страхового стажа. По сути это означает преобразование пенсии по старости в пенсию за выслугу лет.

Возраст и стаж, являясь временными периодами, выполняют одну и ту же функцию в процессе приобретения права на пенсию. Это дублирование условий можно устранить, оставив только стажевое условие, поскольку оно не вызывает столь негативной реакции у населения, как требование пенсионного возраста.

Через определение продолжительности стажа работы и иных периодов, включаемых в стаж, можно более гибко и менее проблемно установить такую же границу выхода на пенсию, как и с помощью пенсионного возраста, поскольку требуемую продолжительность стажа можно выработать физически только к определенному возрасту.

Таким образом, вопрос о пенсионном возрасте должен быть решен в связке с выбором новой пенсионной формулы.

Шаг одиннадцатый: отменить дискриминирующие граждан ограничения в пенсионном обеспечении.

Речь идет об *ограничительных условиях* назначения страховых пенсий, лишаящих застрахованных лиц возможности реализации своих страховых прав, порождаемых их участием в системе страхования. Проявляется данная проблема в двух формах. Во-первых, из-за так называемого *третьего условия* назначения страховой пенсии по старости, введенного в России с 2015 г. Во-вторых, из-за отсутствия в нашей пенсионной системе правового института *неполных пенсий*.

Напомним, что в подавляющем большинстве стран мира используются только два *классических условия* пенсионного обеспечения — пенсионный возраст и страховой стаж (соответствующая их продолжительность). Наша же страна совершила абсолютно беспрецедентный шаг. При переходе с 2015 г. на так называемую балльную (или «коэффициентную») пенсионную формулу единица измерения в этой формуле (индивидуальный пенсионный коэффициент) была использована не только для исчисления размера страховой пенсии, но и для определения права на нее в качестве третьего (дополнительного) условия назначения пенсии. Таким образом, с 2015 г. российским застрахованным работникам для того, чтобы реализовать свое право на страховую пенсию, необходимо (с учетом переходного периода): 1) достиг-

нуть пенсионного возраста, который был к тому же еще и повышен на пять лет (до 65/60 лет); 2) иметь определенную продолжительность страхового стажа (не менее 15 лет); 3) приобрести требуемое количество индивидуальных пенсионных коэффициентов (не менее 30).

Дискриминационность третьего условия заключается в том, что требуемое количество коэффициентов не могут набрать: 1) застрахованные работники с *невысоким уровнем заработной платы* на протяжении всей их трудовой жизни или значительной ее части, что совершенно необоснованно возлагает на них бремя негативных последствий низкой стоимости труда в России, на которую работники повлиять не в состоянии; 2) застрахованные работники, начавшие трудовую деятельность по объективным причинам *в более позднем возрасте*, чем ее обычно принято начинать (например, кадровые военнослужащие и иные «силовики» после выхода в отставку).

В том случае, если они окажутся не в состоянии выполнить указанное условие, в том числе и по объективным, не зависящим от них причинам, в назначении страховой пенсии им будет отказано с предложением «докупить» (в буквальном смысле — через внесение соответствующих платежей) недостающие пенсионные коэффициенты. При отсутствии у них таких финансовых возможностей страховую пенсию эти застрахованные лица не получают, а их страховые права, сформированные за весь период их страхования (независимо от возмездного характера и продолжительности периода уплаты), *пропадут*, что никак невозможно признать справедливым.

Аналогичная «пропажа» страховых возмездных прав имеет место и в отношении застрахованных работников, которые оказались не в состоянии осуществлять трудовую деятельность (в силу профессионального выгорания) до достижения ими новых параметров пенсионного возраста, и (или) не выработавших полностью требуемой продолжительности страхового стажа (даже если им не будет хватать всего одного дня стажа).

Россия, пожалуй, единственная страна из развитых в экономическом или в социальном отношении государств, в которой отсутствуют правовые механизмы *снижения пенсионного возраста и страхового стажа* (правовой институт страховых пенсий по старости при неполном возрасте или стаже) *в обмен на пропорциональное уменьшение размеров этих пенсий*¹. Кстати, институт пенсий при неполном трудовом

¹ В связи с наличием в России так называемого третьего условия назначения страховой пенсии по старости логичным было бы не просто восстановление правового института неполных страховых пенсий по старости при неполном возрасте и при непол-

(страховом) стаже длительное время применялся в отечественном пенсионном законодательстве и продолжает использоваться до сих пор, но только при назначении страховых пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, а для страховых пенсий по старости он был отменен с 2015 г., причем без достаточных обоснований.

Отсутствие в национальных пенсионных системах других стран подобных правовых институтов, позволяющих реализовывать через пропорциональный механизм учета не только полные, но и *неполные* пенсионные права (при соблюдении определенного минимума наличия таких прав), делает пенсионные системы неоправданно жесткими, что рассматривается как их существенное несовершенство. Наиболее развитые в институциональном отношении пенсионные системы отличаются своей *эластичностью* (гибкостью), препятствующей «пропаже» приобретенных работником возмездных страховых прав.

Наконец, говоря о дискриминационных нормах, «прокрававшихся» в российское пенсионное законодательство, нельзя не упомянуть и еще об одной такой норме, но касающейся института социальных пенсий.

Напомним, что институт социальных пенсий появился в отечественной пенсионной системе с 1990 г. Целью его введения была реализация принципа *всеобщности* в пенсионном обеспечении. До 1990 г. у нас были категории лиц, не охваченные пенсионной системой. Например, дети-инвалиды (инвалиды с детства) и престарелые лица, не имеющие необходимой продолжительности трудового стажа для получения трудовой пенсии. Таким лицам устанавливались различные социальные выплаты, не являвшиеся пенсиями. Детям-инвалидам и инвалидам с детства — государственные пособия, а престарелым без стажа — пособия из средств местных бюджетов, но при условии отсутствия у них источников дохода и родственников, обязанных по закону их содержать. После 1990 г. абсолютно *все нетрудоспособные* лица, законно проживающие на территории России (российские граждане, иностранные граждане, граждане с двойным гражданством, лица без гражданства) получили право на социальную пенсию независимо от каких-либо условий. Именно такой подход к пенсионированию и по-

ном стаже, но и введение таких пенсий при неполной сумме пенсионных коэффициентов, что особенно актуально для работников из числа военных пенсионеров (имеются в виду пенсионеры всех силовых ведомств), а также для работников, призываемых для участия в специальной военной операции. В силу их призыва на службу они утрачивают заработок по месту работы, а следовательно, и возможность (при высоком уровне заработка) приобретения предельно возможного числа пенсионных коэффициентов за соответствующий год. Эта «упущенная выгода» в пенсионном обеспечении им никак в настоящее время не компенсируется.

зволил реализовать всеобщность в пенсионном обеспечении за счет охвата населения страны двумя типами пенсий — трудовой (страховой) и социальной, о чем мечтал еще в 1912 г. выдающийся отечественный специалист по социальному страхованию Н. А. Вигдорчик¹. В целях приобретения права на социальную пенсию нетрудоспособными признавались инвалиды или лица, достигшие повышенного пенсионного возраста (сначала — 65/60, а в настоящее время — 70/65). Такой порядок просуществовал у нас до 2015 г.

С 2015 г. совершенно неожиданно для специалистов в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства было установлено условие назначения социальной пенсии — *постоянное проживание на территории Российской Федерации не менее 15 лет*², что нарушило действие принципа всеобщности в российской пенсионной системе, несмотря на то, что данный принцип закреплен в ст. 39 (ч. 1) и 75 (ч. 6) Конституции РФ. А главное, непонятно: зачем и кому это было нужно делать? Никакого более-менее заметного финансового выигрыша это не дает, зато порождает проблему социальной незащищенности лиц, не имеющих российского гражданства, но законно в ней проживающих, правда, менее 15 лет. Представим ситуацию, что такие лица стали нетрудоспособными. На что они должны жить, находясь в сфере социальной ответственности нашего государства? Работать и получать трудовой доход они не в состоянии в силу их нетрудоспособности. А социальная пенсия им теперь не положена. Кто должен взять за себя их социальное обеспечение и на каких условиях? В российском законодательстве на этот счет имеется правовой пробел. Вот к каким последствиям приводят непродуманные, спонтанные, вкусовые поправки, не системно вносимые в законодательство.

В связи с изложенным предлагается устранить и это дискриминационное нарушение принципа равенства прав лиц, законно проживающих в России. Совершенно непонятно: зачем надо создавать это мнимое преимущество для граждан России в столь социально чувствительном вопросе, как социальное обеспечение нетрудоспособных лиц на уровне прожиточного минимума?!

¹ См.: Вигдорчик Н. А. Социальное страхование: систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. С. 14—15.

² См. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О страховых пенсиях» и «О накопительной пенсии».

Предлагаемые меры (при условии их комплексной реализации) позволят поддерживать жизнеспособность социально-страховой системы до тех пор, пока трудовой найм будет сохранять свое положение основной формы занятости в нашей стране. Что, впрочем, не снимает необходимости разработки принципиально новой системы социального обеспечения (в том числе пенсионной), адекватной ожидаемым перспективам общественного экономического развития. Но это уже совсем иной научный дискурс, время которого еще должно наступить. Тем не менее мы попытаемся дать такой прогноз в рамках настоящей работы.

§ 6. Стратегические перспективы развития социального страхования

Стратегия (от др.-греч. *στρατηγία* — искусство полководца) исходно понималась как общий, недетализированный план, охватывающий длительный период времени; способ достижения сложной цели сначала в военном деле, а позднее — вообще какой-либо значимой цели человеческой деятельности.

Из определения следует, что сама по себе стратегическая перспектива развития чего-либо «целезависима» и вне поставленных целей рассматриваться не может. И в связи с этим нам неминуемо придется иметь дело с целеполаганием, которое в общественных отношениях выстраивается исходя не только из текущего состояния экономики и социума, но и из культурно-исторических традиций, представлений о должном и справедливом, а также о желаемом будущем. Вместе с тем это является объективной основой общественно-политической конструкции общественного договора.

«Общественный договор» — это общественный консенсус о месте и роли больших социальных групп в процессе производства и распределения «пирога» общественного богатства, или в терминах экономической науки — валового национального дохода.

Предложенная нам в начале 1990-х гг. модель, в которой «рынок должен был решить все проблемы», а основным драйвером выступал финансовый рынок, через который должны были поступать иностранные инвестиции, исчерпала на сегодняшний день свои возможности и не предъявила впечатляющих результатов¹. А в условиях прямого силового столкновения с ее носителями стала контрпродуктивной и нуждается в замене.

¹ См.: *Воронин Ю. В., Столяров А. В.* К вопросу о выработке нового общественно-го договора.

В итоге стало очевидно, что необходима новая, привлекательная концепция будущего, идущая на смену иррациональной вере во все-силie рынка, и отличающаяся, на наш взгляд, двумя базовыми признаками: 1) соответствием национальным культурным архетипам, где ключевым является справедливость и ответственность перед обществом за результаты деятельности, и 2) преобладание коллективного начала — кооперации — над конкуренцией. Это прямо следует из нового понимания России как «страны-цивилизации»¹.

При этом каждое государство-цивилизация вырабатывает свою систему ценностей, которая и скрепляет его в единое целое. Не случайно как во время холодной войны с СССР, так и в ходе гибридной войны с Российской Федерацией сегодня коллективный Запад как наш геополитический противник стремится уничтожить нашу систему ценностей².

Структура государства-цивилизации складывается из экономической, социальной, политической и культурной подсистем. При доминировании социокультурной, которая, собственно, и образует ядро (матрицу) такой цивилизации. И сегодня чрезвычайно актуальным является изучение как структуры, так и цивилизационного ядра Российской государства-цивилизации прежде всего для разработки стратегий и планов экономического, социального, политического развития нашей страны, формирования общенациональной идеологии³.

Социальная защита в целом и социальное страхование как ее значимый элемент в силу самой своей природы являются частью того общественного договора, который должен быть «выработан» по итогам идущей в условиях острого конфликта с Западом трансформации общества, его институциональным оформлением. В силу этого обстоятельства именно рождающийся сегодня новый общественный договор и определит судьбу социального страхования на ближайшее будущее. И этот договор неизбежно будет базироваться на рефлексии нашей социокультурной особенности как цивилизационной характеристики. А она, как ее ни артикулировать, не предполагает приоритета личности перед обществом и государством⁴.

¹ Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

² См.: Шаповалов В. Л. Национализм как оружие борьбы против России в контексте глобальных конфликтов XX—XXI вв. // Трудные вопросы истории России: учеб. пособие. Вып. 2 / под общ. ред. А. Б. Ананченко. М., 2017. С. 134.

³ См.: Журавлева Л. А., Зарубина Е. В., Ручкин А. В. и др. Государство-цивилизация: понятие, сущность, структура // Образование и право. 2023. № 9. С. 80—88.

⁴ См.: Абрамова М. О. Трансформация понятия прав человека в либеральных концепциях // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социоло-

Со своей стороны, мы можем констатировать, что в настоящее время наблюдается инерционное движение в сторону реализации на практике концепций и рекомендаций, выработанных международными финансовыми институтами в рамках стратегии продвижения финансовой глобализации, о чем мы много говорили в предыдущих параграфах. В результате в Российской Федерации происходит последовательный демонтаж системы социального страхования за счет разного рода правовых новаций, при имплементации которых система все больше приобретает черты социально-обеспечительной системы борьбы с бедностью, в которую все чаще вносятся элементы проверки нуждаемости.

Иными словами, с точки зрения динамики развития системы мы наблюдаем ее последовательную деградацию и движение назад в середину XIX в. со всеми атрибутами того периода, включая восприятие лиц с низкими доходами как «социального мусора», который сам виноват в своих проблемах¹.

И это несмотря на то, что Указом Президента России от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» была сформулирована задача осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека.

На основании поручений Президента РФ Председатель Правительства РФ официально дал старт подготовке новой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г., которая должна была бы стать четким ориентиром в работе для самого Правительства, руководителей федеральных органов власти и губернаторов российских регионов.

Однако если предшествующая «Стратегия-2020» просто оказалась не выполнена, причем в полном объеме, особенно в социальной сфере (мы не будем здесь разбирать причины, поскольку это не входит в нашу задачу, а у исполнителей объяснения неудач всегда най-

гия. Политология. 2015. № 2 (30); *Савченко И. А.* Коммунитарная идея и социокультурная практика // *Russian Journal of Education and Psychology*. 2015. № 5 (49).

¹ Примеров скандалов, связанных с такого рода позицией чиновников и политиков, множество. См., например: «Ешь макаронки, крапивочку жуй: Руководство чиновников по выживанию в России». URL: https://tsargrad.tv/news/makaroshki-s-krapivoj-rukovodstvo-ot-chinovnikov-po-vyzhivaniyu-v-rossii_163277?ysclid=lty6oeghgc229190876 (дата обращения: 19.04.2024).

дуются во множестве, это только у победы объяснение единственное), то новая, как показывает практика, не способна даже родиться на свет в виде сколько-нибудь презентабельного документа, который может быть явлен широкой публике.

Перечнем поручений по итогам рабочего совещания у Председателя Правительства РФ по вопросам разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации № ММ-п13-932 работа была разделена по четырем направлениям и были определены сроки завершения разработки. Предполагалось, что уже к 17 мая 2021 г. руководители рабочих групп должны совместно с Минфином России «проработать вопрос необходимого финансового обеспечения реализации проекта стратегии и о результатах доложить в Правительство Российской Федерации»¹. Однако документ так и не был представлен на рассмотрение. Возможно, потому что получившийся в результате продукт в силу его концептуальной слабости и отсутствия идей невозможно было предъявить обществу. Одним из оснований такого положения дел могла стать высокая степень неопределенности относительно путей развития российского общества, да и всей мировой системы отношений, которой характеризуется нынешний исторический этап.

Между тем любая стратегическая цель устанавливается отнюдь не произвольно. Один из ведущих исследователей в области теории построения стратегий В. Л. Квинт утверждал: «Любая стратегия, сколь бы долгосрочной она ни была, опирается на факты реальной жизни, на объективные процессы, определяющие развитие общества и различных его подсистем. Стратегический взгляд, в отличие от обычного, улавливает в сложившемся течении событий закономерности, которые определяют грядущие перемены»².

Поскольку главной закономерностью текущего момента является именно неопределенность, в том числе относительно путей трансформации социально-экономической структуры общества, наиболее адекватным подходом в части определения архитектур всей системы социального обеспечения и социального страхования как его элемента

¹ Перечень поручений по итогам рабочего совещания у Председателя Правительства Российской Федерации по вопросам разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации 26 января 2021 г. от 30 января 2021 г. № ММ-п13-932. URL: <https://compas.info/мишустин-начал-подготовку-новой-стра/> (дата обращения: 10.03.2024).

² Квинт В. Л., Бодрунов С. Д. Стратегирование трансформации общества: знание, технологии, ноономика. СПб., 2021. С. 8.

является выстраивание максимально гибкой настраиваемой модели, в основании которой могла бы лежать *концепция матрицы жизненного цикла человека* (МЖЦ).

Собственно, МЖЦ представляет собой структурированную совокупность сложных жизненных ситуаций, возникающих на различных этапах жизни человека от рождения до погребения, сопряженных с отсутствием средств к существованию или к покрытию расходов, необходимых для сохранения его жизни, здоровья, обычного образа жизни и социального статуса, но существенно превышающих обычные для такого рода обстоятельства.

Система социальной защиты, построенная на основе концепции МЖЦ, должна включать перечни: 1) различных обстоятельств и ситуаций, образующих жизненный цикл человека (социально-страховые риски и трудные/сложные жизненные ситуации); 2) институционализированных механизмов защиты; 3) четко определенных источников и процедур финансирования каждого элемента системы, ответственного за покрытие соответствующих «рисков» и «ситуаций». Такая система будет состоять из совокупности относительно самостоятельных, но взаимосвязанных и взаимосогласованных программ, каждой из которых должен соответствовать свой адекватный и понятный источник финансирования, а цели и процедуры реализации программы и контроля ее эффективности, а также ответственности — открыты и понятны обществу.

Опыт сегодняшнего дня, когда множество разноплановых дублирующих и противоречивых программ, многие из которых не имеют никакого отношения к социальному страхованию, администрируется Социальным фондом России, показал ущербность такого подхода, поскольку он не только негативно влияет на состояние главной программы — обязательного социального страхования либо нестрахового социального обеспечения, но и позволяет отдельным органам исполнительной власти, ответственным за финансирование государственных программ социальной защиты, перекладывать ответственность за свои недоработки на систему социального страхования или систему нестрахового социального обеспечения, попутно заявляя об их дефицитности и неэффективности. Оптимальным решением могла бы стать передача координации всех программ социальной защиты в ведение отдельного федерального ведомства, поскольку при таком подходе круг решаемых задач выходит далеко за рамки собственно трудовых отношений или организации разного рода выплат.

На настоящем этапе предлагаемая матрица неизбежно будет являться трехмерной. Это ее качество обусловлено, с одной стороны, самим переходным характером социально-экономических процессов (объективный фактор), о которых мы говорили выше, а с другой — изменениями баланса социальных сил и интересов различных общественных классов и групп (субъективный фактор), чья позиция оказывает влияние на принятие решений в сфере социальной защиты в целом и социального страхования в частности. Одно очевидно: эта система будет достаточно сложной, что определяется усложнением самой структуры социума.

Почему создание такого рода гибкой системы необходимо именно в настоящий момент? Это обусловлено природой той неопределенности, которая складывается в области социального страхования и труда в целом. Характерными чертами складывающейся ситуации являются:

— изменения структуры и форм занятости, в том числе возникновение «абсолютно» «избыточной [в терминах классической политэкономии] армии труда», трансформации, усложнения — и частичной мистификации — форм «найма» рабочей силы;

— изменения социальной структуры самого общества, выразившееся в переходе от больших классов модерна к многообразию социальных групп более низкого уровня, консолидированных по иным признакам, чем их роль и место в производстве и распределении благ.

В сфере занятости одновременно проявляются и реализуются две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, мы сталкиваемся с объективной избыточностью населения относительно потребностей «рынка труда», т. е. с абсолютной избыточностью. Эта избыточность в условиях сохранения существующей социально-экономической модели носит объективный и неустранимый характер и является уже третьим этапом «высвобождения» избыточных рабочих рук. С другой стороны, с недостатком представителей действительно необходимых и востребованных в производственном цикле профессий. Последнее есть очевидное следствие как определенных социальных и культурных процессов, так и неспособности «рынка» решать не только социальные, но и чисто экономические проблемы в области «рынка труда».

«Избыточность» труда проявляется помимо известной со времен зарождения промышленного капитализма безработицы еще и в двух феноменах, один из которых относительно новый — прекаризация¹, а

¹ Аналогом прекаризации является поденная работа, широко распространенная, например, в Российской империи в конце XIX в., когда традиционное крестьянское хозяйство не могло уже в достаточной мере обеспечить продуктами, а промышлен-

другой — феномен непродуктивной или контрпродуктивной занятости, которая с легкой руки анархистствующего, но очень проницательного и глубокого антрополога и социолога Д. Гребера получила наименование «бредовая работа», т. е. деятельность, которая не только не создает новой стоимости, но и препятствует эффективному выполнению работы другими сотрудниками, будучи при этом встроеной в производственные процессы и оплачиваемой¹.

При этом следует отдавать себе отчет, что «бредовая работа» генерируется не только внутри хозяйствующего субъекта, но и в избыточном количестве порождается всем контуром управления и контроля, включая государственный, что отражается в постоянном росте числа различных форм отчетности, выполнения обязательных, но бессмысленных с точки зрения содержательных процессов операций, существенно влияющих на итоговую производительность труда в экономике.

Феномен непродуктивной работы является действительно явлением в социальной реальности, отражающим как факт *абсолютной* избыточности рабочих рук, так и состояние растерянности социума перед лицом этого феномена.

Понятно, что в условиях уже существующей избыточности труда все разговоры об «уничтожении труда» за счет масштабной автоматизации и роботизации производств представляются малообоснованными в силу ряда обстоятельств.

Во-первых, никогда в прошлом даже качественные («революционные») изменения в технологиях не приводили к существенному сокращению потребности в живом труде по экономике в целом.

Во-вторых, внедрение технологий практически всегда социально детерминировано. Оно ограничивается как необходимостью полной амортизации ранее сделанных вложений (хотя все чаще данное условие перестает соблюдаться, однако это предмет отдельного разговора), так и теми социальными последствиями, которые подобное внедрение может породить.

Труд — это социальная потребность. Он обеспечивает не только средства к существованию, но и социальный статус человека, его коммуникацию с природой и обществом. Вне этой коммуникации человека не существует. И это обстоятельство ограничивает возможность

еще не обладала способностью абсорбировать избыточное население в силу своей слабой развитости.

¹ См.: Гребер Д. Бредовая работа. Трактат о распространении бессмысленного труда. М., 2020.

полного исключения человека из трудовых процессов, поскольку это эквивалентно исключению его из социума. Исследования показывают: каждый дополнительный процент роста безработицы приводит к 37 тыс. избыточных смертей (включая 20 тыс. сердечных приступов, 920 самоубийств, 650 убийств), 4000 госпитализаций в психиатрические больницы и 3300 дополнительных заключенных в тюрьмах¹.

Еще в конце 1950-х гг. было много рассуждений на тему, что человека из производственного процесса вытеснят роботы. Однако никаких существенных прорывов в данной области за 60 лет (это срок жизни трех поколений) не произошло. Если к 1985 г. в промышленности наиболее развитых капиталистических стран эксплуатировались свыше 100 тыс. промышленных роботов, то в 1989 г. — более 257 тыс., в том числе в Японии — 174 тыс., в США — 35 тыс., в Западной Европе — 48 тыс.² По состоянию же на 2019 г. Европа достигла объема используемых роботов в 580 тыс. (+7%). Основным потребителем остается Германия — 221,5 тыс., что в три раза больше, чем в Италии (74,4 тыс.), в пять раз больше, чем во Франции (42 тыс.) и примерно в 10 раз больше, чем в Великобритании (21,7 тыс.)³. Характерно, что наиболее широко промышленные роботы сейчас применяются в Китае и других странах Азии, где по мере роста образования и качества рабочей силы происходит ее сокращение в сферах тяжелого, монотонного неквалифицированного труда, при одновременном сокращении общей численности рабочей силы в результате демографических процессов.

Не лишним будет также напомнить и тот факт, что уже в последние столетия существования Римской империи (до завершения климатического оптимума в районе 400—450 гг. н. э.⁴) существовали технологические предпосылки для массового производства. Однако они не были реализованы, более того, значительная часть технологий, навыков и инфраструктуры была утрачена, а уровень производительности труда того времени вновь достигнут лишь к концу XVIII в., да и то в Англии, а в других странах уже в XIX в. Достаточно заметить, что

¹ См.: *Bluestone B., Harrison B., Baker L. Corporate Flight: the Causes and Consequences of Economic Dislocation*. N. Y., 1981.

² *Василенко Н. В., Никитин К. Д., Пономарев В. П., Смолин А. Ю. Основы робототехники* / под общ. ред. К. Д. Никитина. Томск, 1993.

³ World Robotics Report 2020 // International Federation of Robotics. URL: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/record-2.7-million-robots-work-in-factories-around-the-globe> (дата обращения: 15.03.2024).

⁴ См.: *Behringer W. Kulturgeschichte des Klimas: Von der Eiszeit bis zur globalen Erwärmung*. München, 2007.

уже имперский Рим знал паровую машину и использовал сложные системы водяных колес для откачки воды из шахт, а также массово производил сложные механические счетные инструменты для навигации.

Исходя из этого, можно уверенно предположить, что трудозамещающие (в части рутинного физического труда) технологии будут внедряться в тех пределах, которые допускает социальная ткань, а неквалифицированный труд всегда будет оставаться дешевле альтернативы в виде использования машин и вытесняться только по мере роста уровня образования населения и связанного с этим запроса на более творческий характер трудовой деятельности.

Еще одно проявление трудоизбыточности — появление так называемых «новых форм труда», «экономики платформ», уберизации и т. д. В значительной мере эти мыслительные конструкции, что вообще характерно для теоретических построений последних десятилетий, есть отражение неких фикций, необходимых для сокрытия действительного содержания процессов и придания им определенной идеологической направленности.

В пользу данного утверждения говорит следующее. Любая платформа (будь то облачная, инфраструктурная или продуктовая) является, по существу, инструментом оптимизации. И сегодняшний тренд их развития направлен, по утверждению Н. Срничека, в сторону «взимания ренты за оказание услуг»¹. Сторонами сделки на такой площадке могут выступать: индивидуальный предприниматель в отношении производимых им самим услуг и товаров или фирма (артель), реализующая услуги/товары, произведенные ее членами и/или наемными работниками. Во втором случае мы имеем дело сугубо с договором поставки, не затрагивающим прямо трудовые отношения². В первом же труд и сбыт не отделены от субъекта, а отношения найма отсутствуют вообще.

Следует заметить, что в рамках «экономики платформ» мы чаще всего имеем дело со сделками купли-продажи товаров и услуг, стороной которых выступает индивид, действующий как от случая к слу-

¹ Срничек Н. Капитализм платформ / пер. с англ. и науч. ред. М. Добряковой. М., 2019. С. 112.

² Надо иметь в виду, что «контент» (что далеко не всегда тождественно понятию «информация») также является товаром, который востребован в том числе в рамках разного рода пропагандистских и рекламных кампаний. Этим объясняется феномен платных блогеров, ботов и т. п. Перечисленные инструменты позволяют формировать подготовленную для восприятия определенного «послания» (рекламного или политического характера) среду. Это наряду с контекстной рекламой и является реальными источниками доходов непродуктовых платформ.

чаю, так и в качестве предпринимателя на относительно постоянной основе. В этом смысле они ничем не отличаются от сделок на какой-нибудь торговой площадке типа Avito, да и просто на колхозном рынке. Иными словами, в данном случае мы имеем дело либо с поденной работой в ее слегка измененном виде, либо с samozанятостью как формой экономической деятельности. Таким образом, «появление новых форм труда» с точки зрения содержания трудовых отношений — это фикция, призванная скрыть реально существующие процессы маргинализации труда и сокращения издержек на данный фактор производства за счет снижения как уровня чистого вознаграждения, так и уровня социальных гарантий¹.

Однако существует и третья форма прекариатизации трудовых отношений, связанная со стремлением крупных корпораций максимизировать прибыль за счет временного найма рабочей силы, предоставляемой на время третьей стороной для исполнения трудовых обязанностей, т. е. по существу «латентный найм». Системообразующим признаком такого рода договора является право одной из сторон непосредственно распоряжаться рабочим временем контрагента, давать ему обязательные для исполнения указания и т. д. Разновидностью такого договора является «заемный труд», где право распоряжения работником «делегировано» третьей стороне. Международно-правовое регулирование данного вопроса осуществляется в рамках Конвенции МОТ № 181 от 19 июня 1997 г. «О частных агентствах занятости» и одноименной Рекомендации МОТ № 188 от 19 июня 1997 г. Однако данная Конвенция у нас не ратифицирована, более того, в России заемный труд прямо запрещен ст. 56¹ ТК РФ (вступила в силу с 1 января 2016 г.). Но на практике он довольно широко используется и в настоящее время. Впрочем, это уже вопрос не к тенденциям развития рынка труда, а к эффективности действия и общей дееспособности (в бытовом смысле этого слова) соответствующих государственных институтов, которые обращают внимание скорее на налоговые последствия положения дел с заемным трудом для бюджета, чем на нарушение прав и законных интересов граждан².

¹ Ранее активно проводившаяся политика вывода производства в регионы с дешевой рабочей силой и низким уровнем социальных гарантий, широкое применение детского и рабского труда, о котором говорилось выше — все это из разряда упомянутой политики «повышения эффективности».

² См., например, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2016 г. № 04АП-6162/2016 по делу № А78-10704/2016; см. также решение Арбитражного Суда Читинской области от 12 октября 2016 г. по делу А78-10704/2016.

Именно эта форма является действительной угрозой системе социального страхования в ее классическом виде, но только в том случае, когда «агент» не осуществляет социальное страхование работников в общеустановленном порядке¹.

Отметим, что многие исследователи рассматривают процесс «вытеснения труда» как следствие развития технологий². Однако такой подход вряд ли оправдан, поскольку очень похоже на утверждение *post hoc ergo propter hoc*. С нашей точки зрения, технологии лишь облегчают решение задач в рамках давно наметившейся политики «экономики на труде» со стороны работодателей, более того, они и востребованы именно в силу этого. Утверждая это, мы исходим из предположения (принимаемого, кстати, всеми представителями неоклассической школы за редким исключением³), что субъекты экономических отношений действуют осознанно и в своем интересе, максимизируя экономический эффект «для себя». То есть нашим оппонентам в рамках их же собственных представлений об экономике возразить этому нечего.

Все сказанное выше о тенденциях на рынке труда говорит в пользу того обстоятельства, что *область действия социального страхования должна сокращаться в пользу более широкого применения обеспечительных мер самого различного свойства*, вплоть до введения универсального базового дохода. Однако пока существуют отношения найма в коммерческом секторе, где целью деятельности является извлечение

¹ Проблемы, возникающие в связи с социальным страхованием от несчастных случаев на производстве, мы оставляем здесь за пределами рассмотрения, поскольку при их передаче в систему частного страхования жизни и здоровья или обязательного частного страхования ответственности владельца средств повышенной опасности она может быть разрешена вне системы классического социального страхования, однако при этом может сделать нерентабельными многие опасные производства, поскольку социальное страхование позволяет оптимизировать тариф по этому виду страхования за счет принципа социальной солидарности.

² См., например: Полякова А. В., Рощина Е. В. Экономическая эффективность аутстаффинга // Лидерство и менеджмент. 2018. Т. 5. № 1. С. 25—28; Канусто Т. С. Актуальные проблемы привлечения заемного труда в структуре институциональных отношений // Российское предпринимательство. 2011. Т. 12. № 7. С. 131—136; Булатова Г. А. Кадровые технологии: заемный труд // Управление современной организацией: опыт, проблемы и перспективы. Вып. 9: сб. науч. ст. IX Междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2018.

³ В последнее время, правда, появилась тенденция отказывать некоторым субъектам в рациональности, однако почему-то нерациональными субъектами, нуждающимися в поводе, оказываются только наемные работники. На эту тему масса работ в духе бихевиоризма таких мыслителей, как Канэман, Санстейн и Талер (подробнее см.: Воронин Ю. В., Ковалевская Н. С., Ковалевский М. А., Столяров А. В. Указ. соч.).

прибыли, классическое социальное страхование как форма платы за использование рабочей силы и ее фактическую «амортизацию»¹ будет сохранять свою актуальность и применимость.

Заметим, что в кратко- и, возможно, среднесрочной перспективе в Российской Федерации будет действовать противоположно направленная тенденция, что связано с потребностью в импортозамещении и вызванной этим необходимостью новой индустриализации, восстановления целых отраслей промышленности и сельского хозяйства. Эта потребность будет способствовать расширению сферы формальной производственной занятости, поскольку именно в этой сфере в силу технологических, производственных и организационных потребностей труднее всего использовать разные превращенные формы занятости.

В целом же усложнение системы трудовых отношений, появление новых форм занятости, неизбежное сокращение необходимого времени на производство материального продукта и связанное с этим высвобождение рабочего времени и/или рабочих рук приведет к усложнению системы социальной защиты в целом, расширению номенклатуры и типологии социальных программ как по «рискам»/«ситуациям», так и по источникам финансирования расходов на реализацию этих программ.

Однако это не отменяет основной направленности трансформации занятости в сторону сокращения как отношений традиционного найма, так и доли времени, посвящаемого работе по найму. И в этих условиях область применения классического социального страхования должна быть существенным образом пересмотрена, а само социальное страхование очищено как от искажений, привнесенных в него исторически как в виде разного рода обеспечительных элементов, так и в части регулирования и институционального оформления. Оно должно стать делом именно социальных партнеров — «капитала» и «труда» при контроле, но не управлении и прямом вмешательстве государства. Более того, разного рода государственные и муниципальные организации, за исключением работающих в качестве коммерческих предприятий на открытом рынке и получающих прибыль, получающие фи-

¹ Метафора «амортизация» рабочей силы в производственном процессе по аналогии с амортизацией основных фондов является чрезвычайно продуктивной и нуждается в дополнительном углубленном исследовании как социологами и экономистами, так и юристами. В рамках этого предположения пенсионное обеспечение выступает как аналог амортизационного фонда, формируемого по мере износа «человека» как элемента производственного процесса.

нансирование из бюджета и выполняющие государственные и общественные функции, должны быть выведены из системы социального страхования подобно тому, как это было на этапе становления системы в Германии и на ранних этапах существования СССР.

И коль скоро социальное страхование — функция социальных партнеров при арбитраже государства, то представляется целесообразным социальное страхование наемных работников перевести в публично-правовую сферу через создание публично-правовой корпорации, осуществляющей управление программами социального страхования, как это сделано, например, в Германии. За государством должна остаться функция борьбы с бедностью и предоставления средств к существованию тем, кто либо лишен работы, либо не смог по каким-либо обстоятельствам обеспечить себе доход в рамках социального страхования работающих. Из него должны быть выведены разного рода элементы *ad hoc*, внедренные туда в процессе непрерывного реформирования системы, осуществлявшегося на основе понимания природы социального страхования как налоговой.

Заключение

Будучи объектом публичных правоотношений, имеющих целью защиту заработка работника в случае наступления его нетрудоспособности, институт социального страхования может базироваться только на принципах общественной солидарности. Они включают помимо солидарности поколений еще и солидарность различных социальных групп, отраслей экономики и регионов. В то же время, являясь феноменом социально-экономических отношений, социальное страхование призвано способствовать гармоничному развитию не только экономики, но и других сфер жизни социума. В нем, как в зеркале, отражаются представления об общественной справедливости. Ведь по своей сути оно является результатом существования пусть и неформализованного, но имеющего значительную силу общественного договора. Его нарушение выливается в серьезные социальные противоречия, грозящие распадом как для общества, так и для государства. Именно поэтому комплексное, основанное на глубоком изучении теоретических основ, развитие социального страхования является важнейшей задачей современного законодательного процесса.

В России такая работа в значительной степени осложняется отсутствием научного интереса к изучению уже накопленного в предыдущие исторические периоды опыта формирования принципов социальной политики государства как в нашей стране, так и за рубежом. И тут мы не можем не согласиться с той мыслью, что «трудность изучения права социального обеспечения обусловлена тем, что отрасль продолжает еще свое формирование». «Законодательство о социальном обеспечении формируется чрезвычайно сложно, непрерывно меняется, и при отсутствии единого кодификационного акта на практике постоянно возникают проблемы с его применением»¹.

В определенном смысле отечественное социальное страхование стало заложником революционной смены экономических формаций, произошедшей в начале 1990-х гг. Это и обусловило нынешнее слабое понимание его социально-экономической сущности.

¹ Право социального обеспечения в России: учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. М., 2014. С. 9.

Современное российское социальное страхование эклектично из-за попыток имплантировать в него чуждые ему нормы англосаксонской модели социальной защиты. Речь идет не только о попытке наделить систему социального страхования задачей борьбы с бедностью и привязать социально-страховые выплаты к показателю прожиточного минимума, а не к размеру утрачиваемого в результате наступления нетрудоспособности заработка. Игнорируя публично-правовой характер социального страхования, сторонники такого подхода навязывают ему принципы, свойственные частному страхованию, намеренно или по незнанию замалчивая тот факт, что оба эти вида страхования никак не связаны друг с другом не только на уровне стратегического целеполагания, но и в решении тактических задач социального обеспечения. Более того, они имеют абсолютно разную социально-экономическую природу и схемы финансирования своих обязательств.

В результате даже на понятийном уровне мы получили смешение уплачиваемых работодателями страховых взносов с налогами. На практике эрозия социально-страховых принципов в отечественном законодательстве выражается в постоянном углублении дифференциации и самих ставок страховых взносов (предоставления льгот по их уплате), введении формулы начисления пенсии, ориентированной на установленные взносы, а не выплаты, отсутствии страхования безработицы, участии частных страховых компаний в обязательном медицинском страховании в качестве страховщиков и т. д.

Преодолеть выявившуюся теоретическую слабость отечественной науки права социального обеспечения и экономической науки можно только с помощью присущей любой исследовательской работе научной рефлексии. Именно она призвана дать ответ на вопрос, почему за более чем 30 лет строительства современных социально-страховых институтов в России не удалось не только сформулировать их правовые и социально-экономические принципы, цели и задачи их функционирования, но даже определиться с их организационно-правовой формой. Только такая рефлексия может помочь объяснить, почему по основному своему показателю эффективности — коэффициенту замещения социально-страховыми выплатами утрачиваемого заработка — современному российскому социальному страхованию не удалось даже приблизиться к аналогичным показателям советского периода. Более того, оно оказалось не способным достичь показателей, присущих таким же системам в зарубежных странах. Хотя именно провозглашаемые в свое время советским правительством принципы социальной политики явились стимулом для возникновения в странах Западной

Европы социальной концепции «государства всеобщего благосостояния» (welfare state).

Но если современная наука права социального обеспечения еще стремится каким-то образом преодолеть эту свою теоретическую слабость, то в области экономических исследований этот процесс не наблюдается вовсе. Современная отечественная экономическая наука отличается тем, что она в принципе не ставит перед собой задачу изучения социально-страховых отношений, а само социальное страхование не является для нее объектом научного интереса.

Авторы выражают надежду, что проделанная нами научно-исследовательская работа подстегнет интерес к проблематике социального страхования не только правоведов, но и экономистов, социологов, демографов и представителей других отраслей отечественной науки, занимающихся изучением общественных отношений. В итоге такая работа на междисциплинарном уровне должна помочь российскому обществу создать такую систему социальной защиты, которая будет обеспечивать социальный мир и благополучие для всех без исключения наших сограждан вне зависимости от их национальной принадлежности, пола, возраста, социального и экономического статуса и т. д. Мы благодарим наших читателей за то, что они заинтересовались нашей работой, и надеемся, что она дала им пищу для глубоких и плодотворных размышлений.

Список источников и литературы

Законодательные и иные нормативные акты

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая).

Трудовой кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Федеральный закон от 25 декабря 1992 г. № 4230-1 «О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и на обязательное медицинское страхование граждан на первый квартал 1993 года».

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».

Приказ Минтруда России от 28 февраля 2019 г. № 128 «О реализации пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в пилотных регионах в 2019 году».

Gesetz über die Versicherung für die Arbeitnehmer im Krankheitsfall // Reichsgesetzblatt. 1883. 21 June.

Lov om Alderdomsunderstøttelse til værdige trængende udenfor Fattigvæsenet.

Old-Age Pensions Act 1898 (62 MWCE 1898 No.14).

Old-Age Pensions Act, 1908. Together with the text of the regulations made thereunder. Dated with October 1908, and Official Circulars and Instructions for the Guidance of Pension Authorities by the Local Government Boards of England, Scotland and Ireland. Annotated and Explained with Historical Introduction. L., 1908.

Jobseekers Act 1995. UK Public General Acts 1995 c. 18.

Издания на русском языке

Акройд П. История Англии. Основание: От самых начал до эпохи Тюдоров. М., 2020.

Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.

Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1980.

Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник для вузов. М., 1987.

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.

Антропов В. В. Социальное страхование: учеб. пособие. М., 2011.

Аристотель. Никомахова этика // Аристотель. Соч.: в 4 т. Т. 4. Пер. с др.-греч. М., 1983.

Астрахан Е. И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961.

Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим (1917—1970 гг.). М., 1971.

Астров П. И. Как не следует писать законопроекты. По поводу доклада комиссии Государственной думы по рабочему вопросу об обеспечении рабочих на случай болезни. М., 1911.

Аткинсон Э. Неравенство: как с ним быть? М., 2018.

Ачаркан В. А. Государственные пенсии. М., 1967.

Ашмарина С. В. Разработка закона 1903 г. о страховании промышленных рабочих // Историки размышляют: сб. ст. Вып. 3. М., 2002.

Бабиц А. М., Егорова Е. Н., Жильцов Е. Н. Экономика социального страхования. М., 1998.

Баевский И. Л. Практика социального страхования в СССР (фрагмент) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11.

Барьбье Ф. Европа Гутенберга. Книга и изобретение западного модерна (XIII—XVI вв.). М., 2018.

Басов В. И. Общественные фонды потребления и бюджет. М., 1967.

Батыгин К. С. Право социального обеспечения. М., 1998.

Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника и Н. Федоровой. М., 2000.

Белышев И. С. Страхование фабрично-заводских рабочих и служащих в России (1912 — февраль 1917 г.): дис. ... канд. ист. наук. Иваново, 2004.

Битти Р., МакГиладельри У. Рискованная стратегия. Размышления по поводу доклада Всемирного банка «Предупреждение кризиса старения населения: политика защиты престарелых и содействия экономическому росту» // Международный сборник по социальной защите. 1995. № 3—4.

Благодир А. Л. Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права: история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7 (259).

Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса. СПб., 2009.

Блауг М. Неоклассическая теория денег, процента и цен // Экономическая мысль в ретроспективе = Economic Theory in Retrospect. М., 1994.

Бродский Г. М. Право и экономика пенсионного обеспечения. СПб., 1998.

Бузляков Н. И. Общественные фонды потребления: (Основные методы планирования). М., 1964.

Булатова Г. А. Кадровые технологии: заемный труд // Управление современной организацией: опыт, проблемы и перспективы. Вып. 9: сб. науч. ст. IX Междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2018.

Бутрин Д. Недорого, но прозрачно // Коммерсантъ. 2019. 14 янв.

Бьюкенен Д. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Муниципальная экономика. 2015. № 4. 2016. № 4.

Бюхер К. Возникновение народного хозяйства: публичные лекции и очерки / ред. и пер. И. М. Кулишер. 5-е изд. Пг., 1923.

Вагнер А. Социальный вопрос. СПб., 1906.

Вайсфельд Л. Д. Пенсионное обеспечение в СССР: сб. офиц. матер. М., 1957.

Василенко Н. В., Никитин К. Д., Пономарев В. П., Смолин А. Ю. Основы робототехники: учеб. пособие / под общ. ред. К. Д. Никитина. Томск, 1993.

Васина И. И. Научное и образовательное сотрудничество уральского региона России и Германии (1900—1914 гг.) // Вестник ВЭГУ. 2012. № 1 (57).

Васина И. И. Техничко-экономические и научные отношения России и Германии: на материалах тяжелой промышленности Урала конца XIX — первой трети XX в.: дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 2012.

Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // *Вебер М.* Избранные произведения. Пер. с нем. / сост., общ. ред. *Ю. Н. Давыдова.* М., 1990.

Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М., 2006.

Вигдорчик Н. А. Социальное страхование: систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912.

Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. Страхование на случай болезни в России. Пг., 1922.

Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). М., 1921.

Виппер Р. Ю. Влияние Кальвина и кальвинизма на политические учения и движения XVI века. Церковь и государство в Женеве XVI века в эпоху кальвинизма. М., 1894.

Вишневская Н. Т. Международные стандарты статистики заработной платы и практика их использования в развитых странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1.

Волчкова Л. Т. Становление и развитие системы социальной защиты населения в России в 1991—2002 гг. // Развитие государства благосостояния в странах Северной Европы и России: сравнительная перспектива. СПб., 2004.

Воронин Ю. В. К вопросу о роли социального обеспечения в рыночной экономике // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 4 (47).

Воронин Ю. В. Колонка главного редактора // Социальное и пенсионное право. 2022. № 3.

Воронин Ю. В. Конституционно-правовые риски нового пенсионного законодательства // Научные новации трудового права и права социального обеспечения: сб. матер. участников секции трудового права и права социального обеспечения Московского юридического форума / отв. ред. *К. Д. Крылов, Э. Г. Тучкова, О. А. Шевченко.* М., 2014.

Воронин Ю. В. Объективная необходимость модернизации Европейской социальной хартии и подмена этого процесса бюрократическими процедурами Совета Европы // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 1.

Воронин Ю. В., Сафонов А. Л. Экономические основы права на социальное обеспечение граждан в Российской Федерации // Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. *М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин.* М., 2017.

Воронин Ю. В., Столяров А. В. К вопросу о выработке нового общественного договора // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 11.

Воронин Ю. В., Столяров А. В. Понятие «социальный риск» в рамках двух базовых моделей социальной защиты: две (с половиной) социокультурные традиции, два экономических дискурса // Социальное и пенсионное право. 2022. № 3.

Галаганов В. П. Право социального обеспечения: учебник. 2-е изд. М., 2014.

Гергилов Р. Е. Русская интеллигенция и немецкие университеты на рубеже веков // Санкт-Петербургское философское общество. Вып. 23. СПб., 2002.

Герценштейн Т. Я. Государственное страхование рабочих в Германии. М., 1905.

Гидденс Э., Саттон Ф. Основные понятия в социологии. М., 2018.

Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. М., 2003.

Гимпельсон В. Е., Зинченко Д. И. Цена возраста: заработная плата работников старших возрастов. М., 2019.

Гимпельсон В. Е., Капелюшников Р. И., Шарунина А. В. Низкооплачиваемые рабочие места на российском рынке труда: есть ли выход и куда он ведет? // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 4. С. 489—530.

Гольденвейзер А. С. Социальное законодательство Германской империи. Страхование рабочих: больничное, от несчастных случаев, потери способности к труду и старости // Доклады, читанные на заседании Киевского юридического общества 18 ноября 1889 г. и 1 апреля 1890 г. Киев, 1890.

Государственная и муниципальная социальная политика: курс лекций / под общ. ред. *Н. А. Волгина*. М., 2015.

Государственный бюджет СССР на 1990 год (проект) // Архив Егора Гайдара. URL:<http://www.gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/4084> (дата обращения: 13.01.2023).

Гранат И. Н. К вопросу об обезземелении крестьянства в Англии. М., 1908.

Гребер Д. Бредовая работа. Трактат о распространении бессмысленного труда. М., 2020.

Грин Дж. Р. История Англии и английского народа. М., 2018.

Громова С. В., Миляева М. Б. Основы страхования. Часть 1: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011.

Груа Ж. О государственных пенсионных системах в странах СНГ. К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М., 1999.

- Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 2007.
- Гурвич Г. Д. Философия и социология права. СПб., 2004.
- Дегтярев Г. П., Дегтярев А. Г. Железнодорожные пенсионные кассы страхового типа в Российской империи // Пенсия. М., 2022. № 1.
- Дегтярев Г. П., Дегтярев А. Г. Пенсионное обеспечение народных учителей в Российской империи // Пенсия. М., 2022. № 6.
- Дегтярев Г. П., Дегтярев А. Г. Пенсионное обеспечение служащих земских учреждений // Пенсия. М., 2022. № 7.
- Дегтярев Г. П., Дегтярев А. Г. Пенсионные права гражданских чинов медицинского ведомства в Российской империи // Пенсия. М., 2022. № 5.
- Дегтярев Г. П., Дегтярев А. Г. Формирование социального страхования в Российской империи: начало XX века // Пенсия. М., 2022. № 11.
- Декарт Р. Избранные произведения. М., 1950.
- Деррида Ж. О грамματοлогии / пер. с фр. и вступ. ст. Н. Автономовой. М., 2000.
- Джанишиев Г. А. Эпоха великих реформ. Т. 1. М., 2008.
- Доклад о заработной плате в мире в 2020—2021 гг.: Флагманский доклад МОТ. Женева, 2021.
- Дурденевский В. Н. Лекции по праву социальной культуры. М.; Л., 1929.
- Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства: Лекции, прочитанные в 1908 г. в Высшей школе социальных наук в Париже / предисл. А. С. Алексеева; пер. с фр. А. С. Яценко. М., 1909.
- Дюркгейм Э. Элементарные формы религиозной жизни: тотемическая система в Австралии / пер. с фр. В. В. Земсковой; под ред. Д. Ю. Куракина. М., 2018.
- Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / пер. с фр. и послесл. А. Б. Гофмана. М., 1991.
- Егоров Е. В. Социальное страхование. М., 2008.
- Ермак Л. А. Механизмы финансового обеспечения социальных конституционных прав граждан (на примере пенсионного обеспечения). М., 2016.
- Ермак Л. А. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экон. спец. М., 1999.
- Ершова О. И. Процесс формирования социального страхования в Российской империи в условиях революции 1905—1907 гг. // Первая российская революция 1905—1907 гг.: к 110-летию начала революционных событий: сб. ст. Междунар. науч. круглого стола, 25 ноября 2015 г. Минск, 2015.
- Журавлева Л. А., Зарубина Е. В., Ручкин А. В. и др. Государство-цивилизация: понятие, сущность, структура // Образование и право. 2023. № 9.
- Забелин Л. В. Пути и судьбы социального страхования. М., 1926.

Забелин Л. В. Теоретические основы социального страхования. М., 1926.

Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве). М., 2014.

Захаров М. Л., Караваев В. В., Колесников А. Н., Фогель Я. М. Ленинские декреты о социальном обеспечении / отв. ред. *В. П. Барыбин*. М., 1972.

Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: учебник. 4-е изд. М., 2005.

Зомбарт В. Промышленный вопрос / пер. с нем. *М. Данилевской*. СПб., 1906.

Зубков В. И. Социологическая теория риска. М., 2003.

Иванов Л. М. Закон 1903 г. о вознаграждении увечных рабочих и его практическое применение // Рабочее движение в России в период империализма. М., 1982.

Иванова Г. М. На пороге «государства всеобщего благосостояния»: социальная политика в СССР (середина 1950-х — начало 1970-х годов). М., 2011.

Иванова Р. И., Тарасова В. А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983.

Игольников В. А. Социальное страхование как форма российского социального обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2011. № 3.

Идельсон В. Р. Страхование право: Лекции, читанные В. Р. Идельсоном... в 1907 г. М., 1993.

Изменение характера труда: Доклад о мировом развитии. Вашингтон, 2019.

Израэль Д. И. Голландская республика. Ее подъем, величие и падение. 1477—1806. Т. 1: 1477—1650. М., 2018.

Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда: Доклад на 104-й сессии Международной конференции труда. Женева, 2015.

Интегрированная система статистики заработной платы: методическое руководство. М., 1994.

Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 2 / пер. с фр. *И. Окуневой*; под общ. ред. *Б. М. Скуратова*. М., 2005.

История Германии: учеб. пособие: в 3 т. / под общ. ред. *Б. Бонвеча, Ю. В. Галактионова*. Т. 1. М., 2008.

История китайской цивилизации: в 4 т. М., 2020.

История экономических учений / под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. М., 2001.

Кальвин Ж. Наставление в христианской вере: в 3 т. М., 1997—1999.

Каминский П. Л., Павлюченко В. Г., Хмелевская С. А. Социальное страхование: учебник для вузов. М., 2003.

Капелюш Ф. Д. Религия раннего капитализма. М., 1931.

Капелюшников Р. И. Технологический прогресс — пожиратель рабочих мест? // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 111—140.

Капусто Т. С. Актуальные проблемы привлечения заемного труда в структуре институциональных отношений // Российское предпринимательство. 2011. Т. 12. № 7.

Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М., 2016.

Кашен О. Малый народ и революция. М., 2004.

Квинт В. Л., Бодрунов С. Д. Стратегирование трансформации общества: знание, технологии, ноономика. СПб., 2021.

Кембриджская история капитализма: в 2 т. Т. 1: Подъем капитализма: от древних истоков до 1848 года. М., 2021.

Класен В. Я. Фердинанд Лассаль. Его жизнь, научные труды и общественная деятельность. М., 2014.

Кляйн Н. Доктрина шока. Пер. с англ. М., 2009.

Ковалевский М. А. Врач и судья: сходство и различия в правовом положении. Историческая перспектива — традиционное общество и Древняя Месопотамия // Медицина и право: сб. науч. тр. Т. 3 / под общ. ред. И. М. Акулина. СПб., 2012.

Ковалевский С. М. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве: правовые вопросы. М., 2004.

Колмогоров А. Н. К логическим основам теории информации и теории вероятностей // Проблемы передачи информации. Т. 5. Вып. 3. М., 1969.

Колмогоров А. Н. Математика, ее содержание, методы и значение. Т. 2. М., 1956.

Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898—1953. 7-е изд. Ч. I. 1898—1925. М., 1953.

Коноплева С. В. Пенсионная реформа 1908 г. в Великобритании и источники ее финансирования // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 2013. № 5.

Конференции РСДРП 1912 года. Документы и материалы. М., 2008.

Корженевский С. Н. Земская медицина в Тверской губернии. 1903. Вып. I.

Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей: То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. Пер. с англ. М., 2005.

Котц Д. М. Взлет и падение неолиберального капитализма / науч. ред. издания на рус. языке *С. Д. Бодрунов*. М., 2022.

Кравченко С. А., Красиков С. А. Социология риска: полипарадигмальный подход: учеб. пособие для вузов. М., 2004.

Крауч К. От противостояния рынка и государства к противостоянию корпораций и гражданского общества // Политика в эпоху жесткой экономии. М., 2015.

Кризис самодержавия в России. 1895—1917 / ред. *Б. В. Ананьич, В. С. Дякин*. Л., 1984.

Крылова М. Рынок труда накануне испытаний // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России «Российская экономика в условиях кризиса» Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара. 2015. № 2.

Ксенофонт. Воспоминания о Сократе. М., 2018.

Куприянова Л. В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX — начале XX в. // История предпринимательства в России. Кн. 2: Вторая половина XIX — начало XX в. М., 2000.

Лаваль К. Человек экономический. Эссе о происхождении неолиберализма / пер. с фр. *С. Рындина*. М., 2010.

Лаверычев В. Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861—1917 гг.). М., 1972.

Ланцев М. С. Основы страховой деятельности. М., 2001.

Ланцев М. С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976.

Ленин В. И. Государство и революция. Гл. 5 // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 33.

Леонтьева Е. Л. Японские корпорации и корпоративные группы. Эволюция институтов. М., 2009.

Лист Ф. (1789—1846). Национальная система политической экономии // Соч. д-ра Фридриха Листа / пер. с нем. под ред. *К. В. Трубникова* с его вступлением, примеч. и биогр. очерком Ф. Листа. СПб., 1891.

Литвинов-Фалинский В. П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903.

Луман Н. Общество общества. I. Общество как социальная система / пер. с нем. *А. Антоновского*. М., 2004.

Лушников А. М. Генезис германской модели социального страхования: история и современность // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 17 (3).

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

Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд. М., 2009.

Люксембург Р. Накопление капитала. М.; Л., 1934. Т. 1—2.

Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1960. Т. 23. Капитал. Т. 1.

Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 9.

Маркс К. П. В. Анненкову, 28 декабря 1846 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 27.

Маркс К. Критика Готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 19.

Мартынова Е. П., Сафронова М. О. Организация земской медицины в Тульской губернии во второй половине XIX — начале XX в. // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2017. № 4 (44).

Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. 1—3 [пер. с англ.] / [авт. вступ. ст. Дж. М. Кейнс]. М., 1993.

Материалы по истории социального страхования / ред. Б. Г. Данский, Б. Т. Милютин; общ. ред. Б. М. Файнгольд. М., 1928.

Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: учебник для СПО. 3-е изд. М., 2016.

Менгер К. Избранные работы. М., 2005.

Мендельсон Л. А. Теория и история экономических кризисов и циклов: в 3 т. Т. II. М., 1959.

Мирский М. Б. Медицина в России X—XIX веков. Очерки истории. М., 2005.

Мисько О. Н. Иностранные инвестиции и «германское засилье» в экономике России начала XX столетия: причины, борьба и последствия // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Экономика. 2015. № 3.

Морозов А. В. Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912—2012). Казань, 2012.

Морозов А. В. Социальное страхование в теории и практике большевизма // Наука. Мысль. 2017. № 1-2.

Наемный труд в России и на Западе за 1913—1925 гг. Ч. 1: Наемный труд в России. М., 1927.

Наука, техника и общество России и Германии во время Первой мировой войны / под ред. Э. И. Колчинского, Д. Байрау, Ю. А. Лайус. СПб., 2007.

Национальная идея в Западной Европе в Новое время: Очерки истории / отв. ред. В. С. Бондарчук. М., 2005.

Нер-Аревян О. А. Социальное страхование. М.; Ростов н/Д., 2011.

Новый юридический словарь: 6500 терминов / под ред. А. Н. Азрилияна. М., 2000.

Об обеспечении рабочих на случай болезни. Министерство торговли и промышленности. Отдел промышленности. СПб., 1907.

Об обеспечении рабочих на случай болезни: Высочайше утвержденный одобренный Государственным советом и Государственною думою закон 23 июня 1912 г. / 3 ПСЗ. Т. 32. № 37446 // Собрание узаконений. 1912. 11 июля. Отд. I. Ст. 1229. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/8462> (дата обращения: 19.01.2023).

Обухов В. М. Материалы по разработке устава общегородской пенсионной кассы. Пг., 1915.

Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд. М., 2007 (гл. XXI «Публичное и частное право» — автор Ю. А. Тихомиров).

Ориу М. Основы публичного права. М, 2014.

Отечество наше должно превратиться в государство правовое: Декларация Председателя Совета министров П. А. Столыпина 6 марта 1907 г. // Государственная дума. Второй созыв. Сессия вторая. 1907 год. Стенографические отчеты. СПб., 1907.

Павлюченко В. Г. Социальное страхование. М., 2007;

Пашерстник А. Е. Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М.; Л., 1949.

Пенсионное страхование: философия, история, теория и практика: учебник / под ред. С. А. Хмелевской. М., 2018.

Познер Р. Рубежи теории права / пер. с англ. И. В. Кушнаревой; под ред. М. И. Одинцовой. М., 2017.

Познер Р. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб., 2004.

Поланд М. Российская иммиграция с Дальнего Востока в Брисбен в 1909—1915 гг. URL: <https://www.unification.com.au/articles/3503>.

Поланьи К. Великая трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени / пер. с англ. А. А. Васильева и др.; под общ. ред. С. Е. Федорова. СПб., 2014.

Политика в эпоху жесткой экономии / под ред. *А. Шефара, В. Штрика*; пер. с англ. *А. А. Алвертян, Н. С. Глазкова* и др.; под науч. ред. *А. А. Порецковой, И. В. Соболевой*. М., 2015.

Полякова А. В., Роцина Е. В. Экономическая эффективность аутстаффинга // *Лидерство и менеджмент*. 2018. Т. 5. № 1.

Пономарева Ю. Е. Социологический анализ отражения модернизационных социальных изменений в региональных СМИ в начале XXI века (на материалах Красноярского края). Красноярск, 2008.

Право социального обеспечения в России: учебник для бакалавров / отв. ред. *Э. Г. Тучкова*. М., 2014.

Право социального обеспечения: учебник для вузов / под ред. *Е. Е. Мачульской*. 5-е изд. М., 2021.

Пресс А. Защита жизни и здоровья рабочих на фабриках и заводах. СПб., 1891.

Пристанкова Н. И. Организация земской медицины в Российской империи в XIX веке // *Известия РГПУ имени А. И. Герцена*. 2006. № 23.

Промышленность и здоровье. Кн. 1 / под ред. *А. В. Погожева*. СПб., 1902.

Протасов А. Д. Об участии В. И. Ленина в дореволюционном рабочем страховом движении: дискуссия на страницах журнала «Вопросы страхования» в 1924 г. // *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 12.

Пряжникова О. Н. Всемирный банк о социальном развитии: изменение подходов. Экономические и социальные проблемы России. 2021. № 4 (48).

Путило Н. В. Социальные права в постиндустриальном обществе. М., 2021.

Пушкарева И. М. 80-летию со дня рождения Ю. И. Кирьянова посвящается. О социальной дифференциации и социальных ожиданиях рабочих России в дореволюционный период. Историография. Источники // *Рабочие — предприниматели — власть в конце XIX — начале XX в.: социальные аспекты проблемы: матер. V Междунар. науч. конф.: в 2 ч. Ч. I* / отв. ред., сост. *А. М. Белов*. Кострома, 2010.

Рабочий вопрос в Комиссии В. Н. Коковцова в 1905 г. / с предисл. *Б. А. Романова*. М., 1926.

Рабочий класс России от зарождения до начала XX в. / отв. ред. *Ю. И. Кирьянов, М. С. Волин*. 2-е изд. М., 1989.

Рагозин А. В., Сафонов А. Л., Гришин В. В. Проблема «безбилетника» в современном институте социального страхования: кто виноват и что делать // *Социальное и пенсионное право*. 2022. № 3.

Радько Т. Н., Толстик В. А. Категория «функции права» в юридической науке // *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: хрестоматия / под ред. *Т. Н. Радько*. М., 1998.

- Райхер В. К.* Общественно-исторические типы страхования. М.; Л., 1947.
- Ракитский Б. В.*, Общественные фонды потребления как экономическая категория. М., 1966.
- Рикёр П.* Конфликт интерпретаций. М., 1995.
- Ровинский Н. Н.* Государственный бюджет СССР. М., 1944.
- Рогожин А. А.* Проблема генезиса немецкого национального самосознания в контексте международных отношений: история и современность // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. 2011. № 1 (19).
- Рождкова Е. В.* Медицинские услуги: понятие и особенности // Russian Journal of Education and Psychology. 2011. № 3.
- Роик В. Д.* Медицинское страхование. Страхование от несчастных случаев на производстве и временной утраты трудоспособности: учебник для вузов. 3-е изд. М., 2024.
- Роик В. Д.* Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007.
- Роик В. Д.* Пенсионная система России: от советского к седому обществу. М., 2017.
- Роик В. Д.* Социальная политика: заработная плата и страхование рисков ее утраты: учебник для вузов. М., 2022.
- Роик В. Д.* Социальная политика, заработная плата и страхование рисков ее утраты. М., 2019.
- Роик В. Д.* Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб., 2014.
- Роик В. Д.* Социальное страхование: теория и практика организации: учебник и практикум для магистратуры. М., 2016.
- Ролз Дж.* Теория справедливости / науч. ред. В. В. Целищев. Новосибирск, 1995.
- Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г. В. Осипова. М., 1998.
- Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения: Доклад Цети и ЛИРТ НИУ ВШЭ для ЦСР / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова, С. Ю. Рощина. М., 2017.
- Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник (Российская академия наук. Институт российской истории). СПб., 1995.
- Рудановский А. П.* Исследование различных условий пенсионирования. М., 1904.
- Сафонов А. Л., Угодников К. В.* Индексация пенсионных выплат: поиски баланса между инфляцией и изменением заработной платы в экономике // Финансы: теория и практика. 2022. Т. 26. № 1.

Синяевская О. В., Бирюкова С. С., Аптекарь А. П. и др. Платформенная занятость: определение и регулирование. М., 2021.

Сироткин В. Б. Совмещение целей и средств при институциональной трансформации экономических систем: проблема «безбилетника» и проблема «принципал — агент» // Экономическое возрождение России. 2013. № 4 (38).

Смирнин М. М. Народная реформация Томаса Мюнцера и Великая крестьянская война. М., 1947.

Солнцев С. И., Туган-Барановский М. И., Билимович А. Д. Социальная теория распределения / под ред. *М. Г. Покидченко, Е. Н. Калмычковой.* М., 2009.

Соловьев А. К. Финансовая система обязательного пенсионного страхования в России. М., 2003.

Сонин М. Я. Актуарные расчеты. М., 1996.

Сото Э. де. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / пер. с англ. *Б. Пинскер;* науч. ред. *Р. Левита.* М., 2004.

Социальное обеспечение в СССР: сб. нормативных актов / сост. *М. Л. Захаров, В. М. Писков.* М., 1986.

Социальное страхование: учебник / под ред. *Н. А. Кричевского.* М., 2007.

Спиноза Б. Этика, доказанная в геометрическом порядке и разделенная на пять частей / пер. с лат. *Н. А. Иванцова;* науч. ред. автор предисл. и примеч. *В. В. Соколов.* 2-е изд. М., 2018.

Срничек Н. С. Капитализм платформ / пер. с англ. и науч. ред. *М. Добряковой.* М., 2019.

Статистический ежегодник на 1914 г. СПб., 1914.

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.

Стиглиц Дж. Ю., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. *И. Кушнаревой.* М., 2016.

Страхование: учебник / под ред. *Т. А. Федоровой.* 2-е изд. М., 2004.

Таль Л. С. Очерки промышленного права. М., 1916.

Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918.

Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.

Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008.

Трудные вопросы истории России / под общ. ред. *А. Б. Ананченко*. Вып. 2. М., 2017.

Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. III. Вып. V. СПб., 1897.

Труды Общества для содействия русской промышленности и торговле. Ч. 21. Отд. 1. СПб., 1892. С. 1—8; Ч. 23. Отд. 1. СПб., 1895. С. 6—9; Ч. 28. Отд. 1. СПб., 1906.

Угодников К. В. Комплексная социально-экономическая оценка пенсионных систем России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2022.

Фавье Ж. Столетняя война. СПб., 2017.

Федорова М. Ю. Понятие социального страхования // Журнал российского права. 2001. № 1.

Филипова И. А. Влияние цифровых технологий на труд: Ориентиры для трудового права. Н. Новгород, 2021.

Филиппов А. Ф. Солидарность внутри наций, обществ, общностей? // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. 2010.

Философия: энциклопедический словарь / под ред. *А. А. Ивина*. М., 2006.

Философский энциклопедический словарь / гл. ред. *Л. Ф. Ильичев* и др. М., 1983.

Фогель Я. М. Право на пенсию и его гарантии. М., 1972.

Фогель Я. М. Правовая система социального обеспечения: учеб.-метод. пособие. М., 1983.

Фогельсон Ю. Введение в страховое право. Просто о сложном. 2-е изд. М., 2001.

Фридрих Великий. АнтиМакиавелли // Книга государя: Антология политической мысли. СПб., 2004.

Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006.

Харви Д. Краткая история неолиберализма. Актуальное прочтение / пер. с англ. *Н. С. Брагиной*. М., 2007.

Харевич Г. Л. О проблеме безбилетника в постиндустриальном обществе // Интерактивная наука. 2017. № 9 (19).

Чернышов С. Д. История и проблемы пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда. Охрана труда и социальное страхование. М., 2000.

Четыркин Е., Кабалкин С. Мировой опыт реформирования пенсионных систем: уроки для России. М., 2000.

Шайдель В. Великий уравнитель. Насилие и история неравенства от каменного века до XXI столетия. М., 2019.

Шахов В. В. Страхование: учебник для вузов. М., 2003.

Шварц С. М. Социальное страхование в России в 1917—1919 годах. Нью-Йорк, 1968.

Шмоллер Г. Наука о народном хозяйстве. Ее предмет и метод / пер. Е. Котляревской. М., 1897.

Шугальский С. С. Социальные практики: интерпретация понятия // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 2.

Шумпетер Й. А. Теория экономического развития: (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) / пер. с нем. В. С. Автономова и др. М., 1982.

Щербаков И. В. Германские инвестиции и предприниматели в промышленности Юга России (70-е гг. XIX в. — 1914 г.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ростов н/Д., 2002.

Экономическая теория / под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М., 2004.

Ягудина Д. С. Конфликт интерпретаций как социокультурный феномен: дис. ... канд. филос. наук. Волгоград, 2016.

Якушев Л. П. Социальная защита. Государственная академия управления. М., 1998.

Яницкий О. Н. Социология риска: ключевые идеи // Мир России. Социология. Этнология. 2003. Т. 12. № 1.

Яроцкий В. Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей: в 2 т. СПб., 1895.

Издания на иностранных языках

Baumol W. J. Welfare Economics and The Theory of the State. Cambridge, 1965.

Becker G. S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. 3d ed. Chicago; L., 1993.

Becker S. O., Wößmann L. Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History // Munich Discussion Paper. No. 2007-7. URL: <https://doi.org/10.5282/ubm/epub.1366> (дата обращения: 16.02.2024).

Behringer W. Kulturgeschichte des Klimas: Von der Eiszeit bis zur globalen Erwärmung. München, 2007.

Berto F., Plebani M. Ontology and Metaontology: A Contemporary Guide. L.; N. Y., 2015.

Bluestone B., Harrison B., Baker L. Corporate Flight: the Causes and Consequences of Economic Dislocation. N. Y., 1981.

Brace Ch. L. The dangerous classes of New York, and twenty years' work among them. N. Y., 1872.

Bradbury J. A. The Policy Implications of Differing Concepts of Risk // Science, Technology & Human Values. 1989. Vol. 14. Iss. 4.

Coase R. Law and Economics at Chicago // Journal of Law and Economics. 1993. Vol. 36.

Cremer H., Pestieau P. Social Insurance Competition between Bismarck and Beveridge // Journal of Urban Economics. 2003. Vol. 54.

Cruver B. Anatomy of Greed: the Unshredded Truth from an Enron Insider. N. Y., 2002.

Douglas M. Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo. N. Y., 1966.

Douglas M., Wildavsky A. B. Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers. Berkeley, 1982.

Effingham N. An Introduction to Ontology. Cambridge, 2013.

Encyclopedia Britannica (July 20, 1998). Alfred Marshall, Britannica. URL: <https://www.britannica.com/biography/Alfred-Marshall> (дата обращения: 10.03.2024).

Farber M. The Foundation of Phenomenology. Edmund Husserl and the Quest for a Rigorous Science of Philosophy. Cambridge, 1943; reprint: Frankfurt, 2006.

Fisher R. A. The Genetical Theory of Natural Selection. Oxford, 1930.

Foucault M. Governmentality // The Foucault Effect: Studies in Governmentality. Chicago, 1991.

Frölich M., Kaplan D., Pagés C., Rigolini J., Robalino D. Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs. Oxford University, 2014.

Grows T., Legyard J. Optimal Allocation of Public Goods: a Solution to the «Free Rider Problems». Discussion Paper. No. 140, revised March 1976.

Hicks J. R. A Revision of Demand Theory. Oxford, 1956.

Holzmann R., Kozel V. The Role of Social Risk Management in Development: A World Bank View // IDS Bulletin. 2007. Vol. 38. Iss. 8. No. 3.

Holzmann R., Sherburne-Benz L., Tesliuc E. Social Risk Management: The World Bank Approach to Social Protection in a Globalizing World. Washington, 2003.

Jevons W. S. The Principles of Science: a Treatise on Logic and Scientific Method. L., 1879.

Kahl S. The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran and Reformed Protestant Traditions Compared // *European Journal of Sociology*. 2005. Vol. 46. No. 1.

Kahn D. A., Kahn J. H. Free Rider: A Justification for Mandatory Medical Insurance under Health Care Reform? // *Michigan Law Review First Impressions*. 2011. Vol. 109. Iss. 78.

Kaldor N. Origins of the New Monetarism. Cardiff, 1981.

Kiernan V. The Lords of Human Kind: European Attitudes to Other Cultures in the Imperial Age. L., 2015.

Kliver J., Frazier R., Haidt J. Behavioral Ethics for Homo Economicus, Homo Heuristicus, and Homo Duplex // *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 2014. Vol. 123. Iss. 2.

Kotz D. M. The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism. Harvard University Press, 2015.

Langer W. L. Political and Social Upheaval, 1832—1852. L., 1969.

Lewis M. (4 October 2011). How the Financial Crisis Created a «New Third World» // *NPR.org*. Retrieved 7 July 2012.

Luhmann N. Soziologie des Risikos. Berlin, 1991.

Merton R. K. Social Theory And Social Structure. L., 1968.

Mincer J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution // *Journal of Political Economy*. 1958. Vol. 66. No. 4.

Monkkonen E. H. The Dangerous Class. Crime and Poverty in Columbus, Ohio, 1860—1885. Cambridge, 1975.

Niesel W. The Theology of Calvin. Philadelphia, 1956.

Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 Indicators. P., 2021.

Pierson P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies // *The New Politics of the Welfare State* / ed. by P. Pierson. Oxford, 2001.

Pierson P. From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending // *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century* / ed. by M. A. Levin, M. K. Landy, M. Shapiro. Washington, 2001.

Poole T., Fried E. Artem: A Bolshevik in Brisbane // *Australian Journal of Politics & History*. 1985. Vol. 31. Iss. 2.

Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C181.

Robbins L. Essay on the Nature and Significance of Economic Science. L., 1932.

Robinson J. Shedding darkness // *Cambridge Journal of Economics*. 1982. Vol. 6. Iss. 3.

Schreiber W. Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Unveränderter Nachdruck des «Schreiber-Planes» zur dynamischen Rente aus dem Jahr 1955. Diskussionsbeiträge Nr. 28. Bergheim, 2005.

Scott J. Sociology: The Key Concepts / ed. by *J. Scott*. L., N. Y., 2006.

Selsam H. Socialism and Ethic. N. Y., 1943.

Shultz T. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. N. Y., 1968. Vol. 6.

Shultz T. Investment in Human Capital. N. Y.; L., 1971.

Social Contract and The Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue // Future of Work Centenary Initiative Issue Note Series — International Labour Office. 2019. No. 4.

Social Insurance and Allied Services / Report by sir W. Beveridges. 1942. UK Parliament, Parliamentary Archives, BBK/D/495.

Sullivan A., Sheffrin S. M. Economics: Principles in action. New Jersey, 2007.

Temple W. Christianity and Social Order. N. Y., 1977.

The Humble Advice of the Assembly of Divines (1647). Westminster Assembly. URL: https://en.wikisource.org/wiki/The_Humble_Advice_of_the_Assembly_of_Divines (дата обращения: 20.02.2024).

The Size of the Economy and the Distribution of Income in the Roman Empire // The Journal of Roman Studies. 2009. Vol. 99.

The Workhouse. The Story of an Institution. URL: <https://www.workhouses.org.uk/timeline> (дата обращения: 20.02.2024).

Turner R. Neo-liberal Ideology: History, Concepts and Policies. Edinburgh, 2008.

Walker B. Solidarity Forever! Melbourne, 1972.

Weingast B. R., Wittman D. A. The Reach of Political Economy // The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford; N. Y., 2006.

Weintraub E. Can Neoclassical Economics be Social Economics? A Comment // Forum for Social Economics. 1996. Vol. 26 (1).

World Robotics Report 2020 // International Federation of Robotics. URL: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/record-2.7-million-robots-work-in-factories-around-the-globe> (дата обращения: 15.03.2024).

World Social Protection Report 2020—22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future. International Labour Office — Geneva: ILO, 2021. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf (дата обращения: 10.04.2024).

Zeitaml V. A. Problems and Strategies in Services Marketing // Journal of Marketing. 1985. Vol. 49.

Contents

Introduction	9
Chapter 1. Social insurance as a social phenomenon	39
§ 1. Ideological sources of social insurance	41
§ 2. The emergence of social insurance	76
§ 3. The socio-economic nature of social insurance	113
§ 4. The difference between social insurance and other types of insurance	130
§ 5. The relationship between social insurance and labor relations	158
§ 6. Social insurance risk and event	179
§ 7. Social insurance contribution and its difference from other mandatory payments	199
Chapter 2. Social insurance as a public law system	212
§ 1. Principles of compulsory social insurance	212
§ 2. The role of the state in organizing and regulating the compulsory social insurance system	221
§ 3. Classification of compulsory social insurance into types, kinds and forms	232
§ 4. Voluntary entry into legal relations on compulsory social insurance	239
§ 5. Types and kinds of compulsory social insurance	247
Chapter 3. Problems of formation and development of social insurance in the Russian Federation	291
§ 1. History of the formation of domestic legislation on social insurance	291
§ 2. Current state of legal regulation of social insurance	343
§ 3. Regulatory deformation of the principles of social insurance	348
§ 4. The crisis of the modern system of compulsory social insurance in the context of its regulatory deformation and socio-economic challenges	361

§ 5. Urgent measures to stabilize the modern system of compulsory social insurance	374
§ 6. Strategic prospects for the development of social insurance	401
Conclusion	414
List of sources and literature	417

Оглавление

Введение	9
Глава 1. Социальное страхование как общественный феномен	39
§ 1. Идеологические истоки социального страхования	41
§ 2. Возникновение социального страхования	76
§ 3. Социально-экономическая природа социального страхования	113
§ 4. Отличие социального страхования от иных видов страхования	130
§ 5. Связь социального страхования с трудовыми отношениями	158
§ 6. Социально-страховой риск и случай	179
§ 7. Социально-страховой взнос и его отличие от других обязательных платежей	199
Глава 2. Социальное страхование как публично-правовая система	212
§ 1. Принципы обязательного социального страхования	212
§ 2. Роль государства в организации и регулировании системы обязательного социального страхования	221
§ 3. Классификация обязательного социального страхования на типы, виды и формы	232
§ 4. Добровольное вступление в правоотношения по обязательному социальному страхованию	239
§ 5. Типы и виды обязательного социального страхования (практический аспект)	247
Глава 3. Проблемы формирования и развития социального страхования в Российской Федерации	291
§ 1. История формирования отечественного законодательства о социальном страховании	291
§ 2. Современное состояние правового регулирования социального страхования	343

§ 3. Регуляторная деформация принципов социального страхования	348
§ 4. Кризис современной системы обязательного социального страхования в условиях ее регуляторной деформации и социально-экономических вызовов	361
§ 5. Неотложные меры по стабилизации современной системы обязательного социального страхования	374
§ 6. Стратегические перспективы развития социального страхования	401
Заключение	414
Список источников и литературы	417
Contents	436

Основы социального страхования: становление, развитие и правовое регулирование

Научно-практическое пособие

Под общей редакцией

Ю. В. Воронина

Ответственный редактор

С. В. Каменская

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел. (495) 625-45-05. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Л. А. Попенова*

Дизайн обложки: *М. А. Агаркин*

Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 27.12.24

Формат 60×90/16. Бумага офсетная

Гарнитура «Таймс». Печать цифровая

Усл. печ. л. 27,50. Уч.-изд. л. 26,75

Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29

E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»

Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
