**Содержание**

Введение

1 Право социального обеспечения советского периода

1.1 Социальное обеспечение в России в период гражданской войны и политики "военного коммунизма" (конец 1917 г. - начало 1921 г.)

1.2 Социальное обеспечение в период нэпа (конец 1921-1928 гг.)

1.3 Социальное обеспечение в период форсированного развития экономики (1929-1936 гг.)

1.4 Социальное обеспечение в период его огосударствления (1937-1989 гг.)

2 Право социального обеспечения в постсоветский период

Заключение

Список литературы

# Введение

Согласно ч. 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1) Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Однако, сегодня до сих пор еще многие не без основания полагают, что данная норма только декларирована, но не исполняется на практике, в отличии от наших европейских соседей, где создана и эффективно действует отрасль права социального обеспечения.

Причина этому представляется следующая: наше государство и право прошли свой, особый путь и на рубеже ХХ и ХХI вв. вновь оказались на перекрестке дорог истории. Вроде бы в конце 90-х начале 2000 – х годов была сформирована система законодательства, но сегодня она, по мнению многих специалистов, показала свою несостоятельность и неэффективность.

Чтобы осознать причины происшедшего, целесообразно рассмотреть историю развития права социального обеспечения в России.

Ввиду изложенного, тема работы представляется достаточно актуальной.

В данной работе из-за ограниченности её объема будет рассмотрен период с начала 1918 г. по настоящее время. Однако, данный период в достаточной степени отражает ключевые концепции развития отрасли права социального обеспечения, что позволяет сформулировать дальнейшие направления её развития.

# 1 Право социального обеспечения советского периода

## 1.1. Социальное обеспечение в России в период гражданской войны и политики "военного коммунизма" (конец 1917 г. - начало 1921 г.)

Октябрьская социалистическая революция открыла первую страницу советской истории права. Это было пролетарское (революционное) право, которое носило классовый характер. В Манифесте коммунистической партии К. Маркс и Ф. Энгельс определяли право как возведенную в закон волю господствующего класса. Пролетарское право периода первых лет советской власти и военного коммунизма в соответствии с марксистско-ленинским учением рассматривалось как средство осуществления диктатуры пролетариата).

Это право оценивалось категориями не законности и правопорядка, а "революционного классового правосознания", "революционной целесообразности"[[2]](#footnote-2).

Создаваемая социалистическим государством в первые годы советской власти система социального обеспечения (распределения и потребления) носила ярко выраженный классовый характер.

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

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

В ноябре 1917 г. был создан Наркомат государственного призрения, который возглавила А.М. Коллонтай. В его функции входили организация и оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия во главе с той же А.М. Коллонтай. В марте 1918 г. на Наркомат были возложены также вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий, а при Народном банке учреждается Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. Одновременно в марте 1918 г. Наркомат возглавил А.Н. Винокуров, а уже в апреле его переименовывают в Наркомат социального обеспечения, органы которого ведали содержанием домов для престарелых и инвалидов. В постановлении СНК, опубликованном 30 апреля 1918 г., особо подчеркивалось, что прежнее наименование "Народный комиссариат государственного призрения" не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности. Заместитель руководителя реорганизованного наркомата социального обеспечения Н. Милютин писал о том, что "после Октябрьской революции рядом с социальным страхованием вырастает и новая форма обеспечения через государственный аппарат Нарком-собеса". Подводя итоги развития законодательства о социальном обеспечении в первые годы советской власти, в Программе РКП (б), принятой VIII съездом партии в марте 1919 г., подчеркивалось, что "Советская власть провела в законодательном порядке полное социальное обеспечение всех трудящихся, не эксплуатирующих чужого труда, от всех видов потери трудоспособности и - впервые в мире - от безработицы, за счет нанимателей и государства, при полном самоуправлении обеспечиваемых и при широком участии профессиональных союзов"[[3]](#footnote-3).

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

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

Денежная помощь государства в виду обесценивания денег была сравнительно небольшой. Материальная помощь оказывалась главным образом натурой. В ряде губерний, например, инвалиды были приписаны к "домам инвалидов" и получали продукты наравне с обеспечиваемыми в этих домах. Натуральная помощь выражалась и в предоставлении обедов, особых продовольственных карточек, инвалидам выдавались одежда, обувь, дрова и др. Наряду с государственной системой социального обеспечения в качестве временной меры устанавливались семейно-алиментные формы обеспечения нетрудоспособных по Декрету ВЦИК от 27 апреля 1918 г. "Об отмене наследования".

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

Натурализация социального обеспечения, карточная система распределения продуктов питания предопределили во многом отсутствие стимулов к труду рабочих. Это вызвало вал симуляций болезней, с которым малочисленный врачебный состав не был в состоянии справиться. Самоуправление страховых фондов было фактически свернуто, хотя их первые лица формально утверждались советами на местах. Недоимки по страховым платежам катастрофически росли, причем наиболее злостными неплательщиками были крупные национализированные, а не частные предприятия. Ситуацию усугубила ликвидация в феврале 1919 г. кассовой медицины, которая имела многие преимущества перед общегражданской и была максимально приближена к работникам. Застрахованные теперь лечились на "общих основаниях", которые были существенно хуже. В соответствии с Декретом СНК от 17 апреля 1919 г. все страховые фонды передавались во Всероссийский фонд социального обеспечения, а организации, владевшие этими фондами, подлежали ликвидации. С мая 1919 г. выдача пособий больным, беременным и роженицам была возложена непосредственно на предприятия и учреждения, которые данным лицам сохраняли заработную плату в течение 2 месяцев. Постепенно вал неплатежей при полной бесконтрольности расходования средств привел к фиаско всей системы сбора страховых взносов. Средств на выплаты тратилось не столько, сколько было собрано, а сколько требовалось. Дефицит покрывался за счет печатного денежного станка, что еще больше разгоняло инфляцию. В этой связи принципы социального страхования были замещены порядком прямого сметного финансирования социального обеспечения. Но ситуацию это не спасало. Таким образом, в духе революционных событий довольно стремительно произошла смена политического и экономического курса в сфере социального обеспечения: от провозглашенных в первых декретах Советской власти страховых принципов социального обеспечения трудящихся к государственному социальному обеспечению[[4]](#footnote-4).

К концу 1918 г. дело социального обеспечения приходит в упадок, и к началу 1921 г. положение становится тягостным. Как отмечали современники, в рассматриваемый период обнаружилось, что законодательство о социальном обеспечении значительно опережало экономические возможности молодого Советского государства и не было достаточно увязано с народнохозяйственной жизнью. Более того, вне системы социального обеспечения вопреки закону оказался большой пласт населения: подмастерья, домашняя прислуга, приказчики, наемные работники в крестьянских хозяйствах, самостоятельные производители и др. Это же касается неработающих жен трудящихся, которые должны были страховаться за счет главы семьи, но таких случаев не было

Это было колоссальное количество беспрерывно длящихся нарушений. Несмотря на все блага полного социального обеспечения, население чувствовало себя гораздо менее обеспеченным, чем когда-либо раньше, и возможность потери работоспособности была для всякого человека теперь неизмеримо страшнее, чем в прежнее время. Банкротство военно-коммунистической модели социального обеспечения было вызвано как утопичностью ее теоретических основ и дилетантизмом осуществления, так и чрезвычайными условиями войны и разрухи. Значительной части населения удалось выжить в этих условиях не потому, что осуществлялась эффективная государственная социальная помощь, а потому, что "диктатура пролетариата" недостаточно последовательно мешала ему самоообеспечиваться и проявлять человеческую солидарность и взаимопомощь.

## 1.2 Социальное обеспечение в период нэпа (конец 1921-1928 гг.)

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

Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. "О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом" система социального страхования распространялась на наемных работников по случаю временной и постоянной утраты трудоспособности, на случай безработицы, а также на случай смерти за счет предприятий, организаций и частных лиц, использующих наемный труд. Была установлена выплата пособий по временной нетрудоспособности застрахованным в размере фактического заработка Декретом СНК от 9 декабря 1921 г. "О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству". Беременные женщины на период времени за 8 недель до и 8 недель после родов освобождались от трудовой повинности (ст. 3 КЗоТ РСФСР 1918 г.). Для работниц, кормящих ребенка грудью, должны были устанавливаться дополнительные перерывы через каждые три часа работы на срок не менее получаса. По сути, отпуск по беременности и родам приравнивался ко времени болезни (ст. 78 и приложение к ней).

При этом размер пособий для беременных и рожениц устанавливался особым постановлением Народного комиссариата труда НКТ. В КЗоТ 1922 г. впервые появилась специальная глава XIII "Труд женщин и несовершеннолетних". В этом Кодексе были сохранены нормы об освобождении беременных женщин от трудовой повинности, как и женщин, кормящих грудью, а также имеющих детей до 8 лет, при отсутствии лиц, ухаживающих за ними (ст. 13). Социальное страхование охватывало выдачу пособия по беременности и родам, а также по уходу за больным членом семьи (ст. 176).

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

После образования СССР в 1922 г. социальное обеспечение осталось в ведении союзных республик, а общефедерального органа управления создано не было. Социальным обеспечением сначала ведали наркоматы республик, а с 1923 г. - Наркомат труда СССР. В 1926-1927 гг. в некоторых Закавказских республиках наркоматы социального обеспечения были слиты с республиканскими комиссариатами внутренних дел и комиссариатами труда. Аналогичный процесс произошел и в ряде автономных республик РСФСР[[5]](#footnote-5).

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

Постановлением СНК РСФСР от 30 августа 1923 г. "О порядке передачи учреждений социального воспитания, содержащихся за счет культурных фондов профессиональных союзов и хозяйственных органов, органам Народного Комиссариата Просвещения" все учреждения социального воспитания, обслуживающие детей рабочих и служащих, школы, детские дома, учреждения дошкольного воспитания и т.п., были переданы Народному комиссариату просвещения РСФСР и содержались за счет отпускаемых государством средств.

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

В отношении крестьянства политика социального обеспечения была иной. Декретом СНК от 14 мая 1921 г. "Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев" предписывалось образовывать при сельсоветах и волостных исполкомах крестьянские комитеты взаимопомощи. Эти комитеты должны были осуществлять внутреннее самообложение для помощи нуждающимся, распределять государственные денежные средства, организовывать общественную трудовую помощь и др.[[6]](#footnote-6)

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

## 1.3 Социальное обеспечение в период форсированного развития экономики (1929-1936 гг.)

В этот период в стране решались задачи индустриализации, коллективизации сельского хозяйства и культурной революции. С учетом названных задач развивается и социальное обеспечение в русле его централизации и унификации. Социалистическая индустриализация определялась главной задачей в строительстве социализма. В этой связи особое внимание уделяется социальному обеспечению рабочих. В данный период вводится социальное страхование по старости трудящихся отдельных отраслей промышленности (вначале для рабочих предприятий текстильной промышленности - с 1928 г.). Если с 1917 по 1927 г. старость ("старческая дряхлость") признавалась как одна из причин инвалидности, дававшей право на пенсионное обеспечение, то с 1928 г. старость становится самостоятельным основанием пенсионного обеспечения. Пенсионное обеспечение по старости стало осуществляться "вне зависимости от состояния трудоспособности (но при наличии определенного трудового стажа)"[[7]](#footnote-7).

В 1929 г. принимается решение о создании единого бюджета социального страхования СССР. В этот период принимается также ряд нормативных актов об отдельных видах социального страхования. Так, 13 февраля 1930 г. ЦИК СНК СССР утвердили Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию, которое называли "малой кодификацией". 23 июня 1931 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР "О социальном страховании", которое поставило размеры пособий по временной нетрудоспособности в зависимость от принадлежности к социальной группе (рабочие или служащие), членства в профсоюзе, общего трудового стажа. Шагом вперед стало введение понятий профилактики заболеваемости и социально-бытовой помощи. Соцстрах взял на себя все расходы на санаторно-курортное лечение и путевки, а также финансирование яслей, детских садов, молочных пунктов, пионерских и молодежных лагерей, бань, прачечных. В этом акте впервые легализуются ограничения полной компенсации заработка наемного работника в период временной нетрудоспособности (для не членов профсоюзов, служащих и др.). Это было сознательное отступление от "ленинской страховой программы", которая и до этого не исполнялась, а теперь стала игнорироваться в значительной части грубо и открыто.

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

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

Но уже намечались контуры постепенного замещения социального страхования государственным социальным обеспечением, тем более что в упомянутых Тезисах ЦК РКП (б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. оно определялось как временное отступление и с ростом промышленного производства "все эти недочеты" должны быть устранены. В конце 20-х гг. ХХ в.

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

Победа социализма в СССР, как она понималась тогдашними партийными идеологами, была законодательно закреплена в Конституции СССР 1936 г., которая возводила в ранг конституционного право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности. К этому моменту существенно изменилось и законодательство о социальном обеспечении. Были отменены ограничения в пенсионном обеспечении, существовавшие для граждан, которые ранее лишались избирательных прав в связи с социальным происхождением или прошлой деятельностью. Назначение пенсий по старости на общих основаниях с рабочими было распространено и на служащих. Социальное обеспечение сформировалось как государственная система мероприятий по удовлетворению потребностей для рабочих и служащих, которые еще или уже не могли принимать участие в общественно-полезном труде ввиду своей нетрудоспособности. Как отмечалось в литературе, к принятию Конституции СССР 1936 г. в нашей стране в основном сложилась система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся[[8]](#footnote-8).

До 1936 г. наряду с обеспечением всех трудящихся бесплатной медицинской помощью оказание такой квалифицированной медицинской помощи рассматривалось как вид обеспечения по социальному страхованию рабочих и служащих. Рабочим и служащим, а также иным застрахованным лицам предоставлялся ряд преимуществ в медицинском обслуживании и лечении за счет средств социального страхования. В соответствии с постановлением СНК СССР от 23 мая 1937 г. бюджет государственного социального страхования был освобожден от расходов на медицинскую помощь. С 1937 г. все органы социального обеспечения и здравоохранения финансировались только за счет бюджета, а медицинское обслуживание предоставлялось всем гражданам независимо от того, застрахованы они или нет. Аналогичное явление имело место и в отношении расходов на содержание детских яслей и садов. Формирование государственной системы здравоохранения было закреплено в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, вступивших в силу с 1 января 1970 г.

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

## 1.4 Социальное обеспечение в период его огосударствления (1937-1989 гг.)

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

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

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

Со второй половины 50-х гг. начали вводиться законодательные новеллы, направленные на улучшение условий социального обеспечения женщин, в частности по беременности и родам. С 1957 г. отменяется требование трехмесячного стажа для получения пособия по беременности и родам. Это право возникало с первого дня работы, но размер пособия зависел от трудового стажа. Для не членов профсоюзов его размер был повышен с 1/2 до 2/3 заработка. Был установлен ряд льгот для женщин по Закону о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. Пенсионный возраст и трудовой стаж для выхода на пенсию по старости для женщин были установлены на 5 лет меньше, чем для мужчин. Многодетным матерям представлялись дополнительные льготы по возрасту и по трудовому стажу. Законом СССР от 15 июля 1964 г. для работающих в колхозах впервые были установлены оплачиваемый отпуск по беременности родам и пенсии по старости и по инвалидности, а для членов их семей - пенсии по случаю потери кормильца. Государственное социальное страхование предусматривало предоставление за счет государства следующих видов материального обеспечения матери и ребенка: а) пособие по беременности и родам; б) пособие на рождение и кормление ребенка; в) путевки в пионерские лагеря, детские санатории; г) внешкольное обслуживание детей. Положение о порядке назначения выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям было утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г. При этом в зависимости от общего и непрерывного стажа в целях определения размера пособия по беременности и родам все женщины делились на четыре категории (общий стаж работы свыше 3 лет (из них не менее двух непрерывно; не менее 2 лет; от 1 до 2 лет; менее 1 года). Для первой категории на весь период отпуска (56 дней до и 56 дней после родов) пособие выплачивалось в размере заработка, а для последней категории - в размере 2/3 заработка. Эта явно надуманная градация была в 1975 г. отменена, и размер пособия перестал зависеть от трудового стажа. КЗоТ РСФСР 1971 г. включал специальную гл. XI "Труд женщин", где устанавливались гарантии работающим женщинам, а также беременным женщинам и женщинам, имеющим детей[[9]](#footnote-9).

До 1965 г. социального обеспечения членов колхозов практически не существовало. Сами колхозы определяли размеры и периодичность выплат в соответствии с Примерным уставом сельскохозяйственной артели от 17 февраля 1935 г. В соответствии с уставом каждый колхоз создавал фонд помощи престарелым колхозникам, на содержание детей-сирот, яслей и т.д. Я.М. Фогель по этому поводу отмечал, что право членов колхозов на пенсию, осуществляющееся в рамках каждого колхоза за счет средств касс взаимопомощи, не носило безусловного, гарантированного характера.

В СССР функционировала особая система социального страхования кооперированных кустарей и ремесленников, названная вначале взаимным, а позже - кооперативным страхованием. Социальное обеспечение колхозников было введено позднее Законом 1964 г. о пенсиях и пособиях членам колхозов. Этим законом устанавливались пенсии колхозникам по старости и инвалидности, их семьям по случаю потери кормильцев, пособия по беременности и родам за счет централизованного фонда социального обеспечения в масштабе всей страны. Для реализации этого Закона был создан специальный фонд - централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников. Тем самым, как отмечалось в литературе, "завершилось создание единой системы пенсионного обеспечения, утвердились общие и единые принципы права на пенсию всех граждан страны социализма".

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

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

С середины 70-х г г. начинает развиваться система социального обслуживания. Наряду со стационарными учреждениями социального обслуживания появился и такой новый вид, как социально-бытовое обслуживание нетрудоспособных на дому. При районных отделах социального обеспечения местных органов исполнительной власти были организованы специальные отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам. Получила дальнейшее расширение и система социальной реабилитации инвалидов (от домов-интернатов до их трудоустройства, обеспечения транспортными средствами, протезирования, а также профессиональной подготовки, переподготовки)[[10]](#footnote-10).

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

В 80-е гг. прошлого века огосударствление всех сфер социального обеспечения стало основой единой государственной системы социального обеспечения. Она имела единую социалистическую сущность и являлась государственной потому, что регулировалась им, финансировалась главным образом за счет государственных и частично колхозно-кооперативных средств без вычетов из заработка трудящихся.

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

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

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

Социальное обеспечение за счет прямых ассигнований из государственного бюджета. Эта форма была предназначена для обеспечения, во-первых, определенных категорий граждан (пенсии военнослужащим); во-вторых, престарелых и инвалидов, многодетных и одиноких матерей (содержание в домах интернатах, некоторые виды пособий и др.). Социальное обеспечение осуществлялось органами государственного управления социальным обеспечением (министерства социального обеспечения союзных республик, отделы социального обеспечения исполкомов областных, районных, городских Советов народных депутатов, органами Министерства обороны и др.).

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

Однако особо следует отметить, что единство государственной системы социального обеспечения также обусловливалось и тем, что ни одна из форм социального обеспечения не применялась на практике в чистом виде. Все они были взаимосвязаны и нередко взаимно дополняли друг друга. Более того, формально в советский период пенсионное обеспечения трудящихся осуществлялось в порядке государственного социального страхования (что, в частности было закреплено в КЗоТ РСФСР), однако целевых страховых платежей никто не вносил - ни работодатели, ни застрахованные[[11]](#footnote-11).

Средства социального страхования практически сливались с обязательными отчислениями предприятий и аккумулировались в государственном бюджете. Аналогичная ситуация складывалась и с социальным страхованием временной нетрудоспособности и социальным страхованием колхозников. Экономическую основу советского государства в этот период составляло единство государственной и колхозной форм собственности. Таким образом, по сути, выделение государственного социального страхования в качестве самостоятельной формы социального обеспечения было весьма формально и условно.

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

Государственный контроль за мерой труда и мерой потребления в распределительных отношениях проявлялся в эгалитарном подходе, т.е. в уравнительности в распределении материальных благ. Социальные выплаты (пенсии, пособия) финансировались за счет государственных средств по "принципу социалистического равного распределения". Назначаемые пенсии, их размер не учитывали в необходимой мере трудовой вклад работников. Между тем, работникам, занятым в партийных, профсоюзных структурах, органах советской власти, назначались более высокие по размеру персональные пенсии. Так, в конце 80-х гг. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова писали о необходимости проведения пенсионной реформы и в качестве причин, которые диктуют ее проведение, называли следующие: 1) пенсионная система утратила производственную функцию, превратилась в систему равных пенсий; 2) эта система не защищала пенсионеров от реального снижения стоимости ранее назначенной пенсии; 3) в стране сложилось несколько обособленных подсистем пенсионного обеспечения, не продиктованных объективными причинами[[12]](#footnote-12). В тот период назначенные пенсии вообще не индексировались ни с учетом роста цен на потребительские товары, ни с учетом роста заработка. В этой связи неслучайно социальные реформы России в начале 90-х гг. начались с пенсионной реформы и связаны с принятием Закона РФ от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в Российской Федерации".

В заключение главы можно сделать следующие выводы.

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

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

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

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

# 2. Право социального обеспечения в постсоветский период

Распад Советского Союза, приватизация государственной собственности сопровождались глубоким системным социально-экономическим кризисом (рост инфляции, дефицит государственного бюджета, существенное снижение уровня жизни населения и т.д.). В начале 90-х гг. у российских "реформаторов" отсутствовала системная концепция социальной политики в переходный период.

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

* возрождение обязательного и добровольного социального страхования;
* возрождение системы государственного вспомоществования (общественного призрения) бедных - государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам;
* реорганизация государственного социального обеспечения отдельных категорий граждан.

На первом этапе начали возрождаться страховые формы социального обеспечения. В России были созданы как самостоятельные кредитно-финансовые системы четыре социально-страховых фонда: Пенсионный фонд РФ (ПФР) (1990 г.); Фонд социального страхования (1992 г.); фонды обязательного медицинского страхования (1993 г.), Государственный фонд занятости населения в РФ (1991 г., в 2001 г. упразднен). Соответственно формируется нормативная база обязательного социального страхования по видам социальных рисков. Законом РФ от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения"[[13]](#footnote-13) были введены пособия по безработице и определялись государственные меры по трудоустройству безработных. Закон РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации"[[14]](#footnote-14) предусмотрел как обязательные, так и добровольные (договорные) формы медицинского страхования населения.

В 1998 г. законодатель отказался от гражданско-правовых механизмов компенсации ущерба жизни и здоровью работников и принял специальный Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"[[15]](#footnote-15). Практически до 2006 г. сохранялась советская нормативная база правового регулирования страхования на случай временной нетрудоспособности и зависимость размера назначаемых пособий от непрерывного трудового стажа[[16]](#footnote-16).

Наконец, общие принципы обязательного социального страхования нашли закрепление в рамочном Федеральном законе от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования"[[17]](#footnote-17), которые соответствуют международно-правовым стандартам. Между тем, они далеко не в полной мере реализованы в конкретных законах. Более того, специалисты отмечают тревожную негативную тенденцию развития современной системы обязательного социального страхования - это процесс ее огосударствления, сближения, а в перспективе, возможно даже объединения с системой государственного социального обеспечения. Вначале было ликвидировано обязательное социальное страхование по безработице. Выплата пособия по безработице стала финансироваться из государственного бюджета, и, как следствие, снизился уровень социальной защищенности безработных. Государство отказалось от применения в качестве социальных нормативов прожиточного минимума и минимального размера заработной платы, сократились периоды выплаты пособия по безработице и т.д. Затем социально-страховые взносы в государственные внебюджетные фонды социального страхования были замещены единым социальным налогом. Следствием стало нарушение принципов автономности и финансовой устойчивости обязательного социального страхования. Так, принцип солидарной взаимопомощи работодателей и работников предполагает финансовое участие последних в формировании фондов страхования. В настоящее время отчисления в эти фонды поступают только от работодателей, самозанятых лиц и государства. Первоначально введенные страховые взносы в размере 1% с заработка работника в Пенсионный фонд и Фонд занятости были почти сразу отменены.

По мнению западных ученых, для рыночной экономики принцип личной ответственности является одним из основных принципов построения национальных систем страхования социальных рисков усилиями в том числе самого работника. Именно при таком подходе можно вести речь и о паритетном участии социальных партнеров в управлении фондами обязательного социального страхования. Сложившаяся в настоящее время система обязательного социального страхования является государственной не только в силу установленной законом его обязательности. Средства этих фондов признаются государственной собственностью. По порядку формирования источниковой базы этих фондов они также являются государственными в связи с заменой обязательных социально-страховых взносов единым социальным налогом. Более того, на внебюджетные государственные социально-страховые фонды были возложены дополнительные публичные обязанности, которые выходят за пределы системы обязательного социального страхования. Так, ПФР в настоящее время обязан вести федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (поддержки). В этой связи в научной литературе делается вывод о том, что в России фактически произошел возврат к государственному социальному обеспечению по типу недавнего социалистического прошлого. Более того, сохранение данной тенденции может привести в итоге к окончательной ликвидации социально-страховых механизмов[[18]](#footnote-18).

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

Яркой иллюстрацией этому служит современный этап пенсионной реформы. Так, уже названный Закон о государственных пенсиях 1990 г. положил начало пенсионной реформе в РФ. Он оценивался современниками как первый страховой закон, в котором была предпринята попытка практической реализации страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения[[19]](#footnote-19). Этот Закон был основан на распределительных страховых принципах. Однако в условиях инфляции, дефицита бюджета, в том числе и Пенсионного фонда, замораживание размеров пенсий привело к "уравнительности в нищете". На этом этапе пенсионная реформа "зашла в тупик", утратив страховые начала распределения пенсионных средств. Не исправило ситуации и введение расчета размера пенсии на основании индивидуального коэффициента пенсионера (с 1 февраля 1998 г.).

Следующий этап пенсионной реформы был связан с принятием пакета законов: Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании"[[20]](#footnote-20), от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"[[21]](#footnote-21), от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"[[22]](#footnote-22). В соответствии с данным пенсионным законодательством пенсии по старости подразделялись на трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению. Первые имеют страховой характер, состоят из трех частей: базовой, страховой и накопительной и финансируются страховой пенсионной системой. Вторые, государственные, пенсии выплачиваются определенным категориям лиц (государственные служащие, военнослужащие и др.) за счет средств бюджетной системы. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова в своем экспертном заключении к названным Законам отмечали, что пенсионная реформа была осуществлена в сжатые сроки, без тщательной переработки, экспериментальной и модельной проверки основных ее положений. Особо подчеркивались необоснованность отказа применительно к трудовым пенсиям от распределительной пенсионной системы и введение принудительной накопительной пенсионной системы[[23]](#footnote-23). Сегодня многие специалисты констатируют, что проведенная трансформация российской пенсионной системы не привела к достижению продекларированных реформаторами целей. В конечном счете создана пенсионная система, которую нельзя назвать страховой, т.к. она не обеспечивает в необходимом объеме увязку страховых взносов и пенсионных выплат. Базовая часть пенсии находится под угрозой дефицита ПФР. Более того, государство не гарантирует минимальный размер этой пенсии, хотя он должен быть не менее прожиточного минимума. Накопительная часть пенсии предназначена весьма незначительному кругу работающих (молодому поколению), но не гарантирована от обесценивания. Таким образом, сегодня вновь на повестке дня вопрос о формировании новой концепции пенсионного страхования[[24]](#footnote-24).

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

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

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

Наряду с социальными выплатами (пособия, пенсии), социальными услугами в социальной поддержке населения значительная роль отводилась социальным льготам и компенсациям. В 90-е гг. в связи с экономической нестабильностью, дефицитом государственных финансов законодатель пошел по пути расширения сферы предоставления социальных льгот (скидки по оплате жилья, коммунальных услуг, льготы по предоставлению жилищных субсидий, бесплатному проезду на транспорте, бесплатная или с частичной оплатой выдача лекарств и др.). Если первоначально правом на такие льготы пользовались в основном ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда и др., то впоследствии их распространили на иные категории лиц, в том числе и пенсионеров. Количество этих льгот насчитывало свыше 400, и они охватывали значительную часть населения[[25]](#footnote-25). Льготы предусматривались не только законами, но и подзаконными актами.

Закон "О государственной социальной помощи" (1999 г.)[[26]](#footnote-26) подразделил все социальные льготы на ряд категорий: профессиональные льготы (военнослужащим и др.); льготы за особые заслуги перед государством (ветеранам войны, труда и др.) и льготы нуждающимся лицам (многодетным семьям, инвалидам и др.). Этот перечень льгот можно было бы дополнить льготами-компенсациями пострадавшим лицам от политических репрессий, подвергшимся воздействию радиации, и др.

При этом реально социальные льготы предоставлялись получателям далеко не в полном объеме. Кроме того, предоставление натуральных льгот в условиях действия рыночных механизмов означало, что бюджет должен был в полном объеме и своевременно компенсировать организациям, оказывающим социальные услуги, соответствующие затраты. Но этого не происходило. В этих условиях неизбежно встал вопрос о реформировании системы льготного обеспечения, тем более что в последние годы в связи с благоприятной конъюнктурой мировых цен на нефть в доходной части государственного бюджета появились значительные денежные ресурсы. Финансовая устойчивость государственного бюджета во многом продиктовала проведение реформ в форме "монетизации льгот" и расширения "федеральных целевых программ".

Административная реформа по разграничению полномочий федеральных, региональных уровней государственной власти и уровня местного самоуправления сопровождалась принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", названного впоследствии "Законом о монетизации льгот". Данным Законом все категории льготников были разделены по уровням бюджетной системы в зависимости от источника финансирования социальных льгот: "федеральные", "региональные" и "местные".

Это положение сразу же вызвало критику, т.к. оно носит дискриминационный характер, явно нарушает принцип равенства и социальной справедливости, ставит основания и объем социальных льгот в зависимость от категорий льготников и места жительства. Названным Законом также предусматривается возможность замены ряда социальных льгот денежной компенсацией их стоимости. При этом, как указано в рассматриваемом Законе, должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты населения. К сожалению, и здесь мы вновь констатируем "сбои" в реализации административной реформы, что подтверждается значительным числом обращений граждан в Конституционный Суд РФ[[27]](#footnote-27). Ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, неадекватный объем субвенций из Федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных им полномочий с социальной сфере снижают уровень социальной защиты населения. Таким образом, в настоящее время явно наметилась тенденция к децентрализации законодательства о социальном обеспечении. Если в советский период сложилась система общесоюзного (централизованного) законодательства о социальном обеспечении, то современное российское социально-обеспечительное законодательство отличает многоуровневость правового регулирования. Между тем, перераспределение полномочий "центра и мест" в социальной сфере до сих пор не обеспечено адекватным правовым механизмом защиты социальных прав граждан.

Государство вводит в практику организации социального обеспечения новые механизмы, которые находят выражение в государственных (федеральных) целевых программах. На основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"[[28]](#footnote-28) женщинам, родившим второго (третьего), ребенка после 1 января 2007 г., мужчинам, являющимся единственными усыновителями второго (третьего) ребенка, предоставляются меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, оформленного соответствующим государственным сертификатом, за счет средств федерального бюджета, переданных целевым назначением в бюджет ПФР. Материнский (семейный капитал) устанавливается в размере 250 тыс. рублей и может быть направлен на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком, формирование накопительной части трудовой пенсии женщины. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832[[29]](#footnote-29) была утверждена федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы" и рекомендовано субъектам Федерации принять региональные целевые программы по социальной поддержке инвалидов. Другой федеральной целевой программой "Жилище" на 2002-2010 гг. устанавливаются формы государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильем путем предоставления за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий, удостоверенных государственным жилищным сертификатом[[30]](#footnote-30). Довольно широкий перечень программ социальной поддержки отдельных категорий граждан (инвалидов, многодетных семей, детей, оставшихся без попечения родителей, и др.) принимаются на уровне субъектов РФ и муниципальных образований за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом, в настоящее время в основе законодательства о социальном обеспечении лежат рамочные федеральные законы (частичная кодификация), регулирующие отдельные формы и виды социального обеспечения: обязательное социальное страхование, социальное обслуживание, государственная социальная помощь, трудовые пенсии и т.д. Следующим этапом развития социально-обеспечительного законодательства являются разработка и принятие соответствующего кодекса. В науке права социального обеспечения Е.Е. Мачульской предлагалась примерная структура кодекса социального обеспечения, включающая разделы, посвященные государственному социальному страхованию и государственной социальной помощи. Обеспечение особых субъектов (военнослужащих, государственных служащих и др.) за счет ассигнований из федерального бюджета в силу их особой специфики выносится за рамки кодекса[[31]](#footnote-31).

В нашей истории развития социально-обеспечительного законодательства подобного акта не принималось. Следовательно, о традициях и преемственности говорить не приходится. В этой связи весьма плодотворным видится предложение о рецепции международного опыта, взяв за ориентир Европейский кодекс социального обеспечения, его структуру.

# Заключение

В работе была рассмотрена история развития права социального обеспечения от начала советского времени по сегодняшний день. Надо отметить, что за рассматриваемый период происходили кардинальные изменения концепции самого социального обеспечения, и соответственно его нормативной базы.

В советский период сложилась государственная патерналистски эгалитарная модель социального обеспечения. В этой модели государству отводилась ключевая роль в разрешении социально-экономических проблем всех социальных групп на уравнительной основе. Это были уравнительное государственное социальное обеспечение, по существу не зависящее от трудового вклада лица, полная гарантированная занятость и доступное государственное здравоохранение. Советское право социального обеспечения сформировалось как публичная отрасль. Иного было не дано.

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

Сегодня проблема регулирования социального обеспечения лежит в экономической основе, в частности проблемы отрасли обусловлены тем, что в стране отсутствует достаточный экономический базис, позволяющий обеспечить достойное содержание нынешним пенсионерам, в отличии от той же Германии, где действует пенсионное законодательство времен канцлера Бисмарка, модифицированное в 2003 г. при том весьма успешно.

# Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г.
2. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (с изменениями от 15 июля 1992 г., 24 декабря 1993 г., 27 января 1995 г., 20 апреля 1996 г., 21 июля 1998 г., 30 апреля, 17 июля, 20 ноября 1999 г., 7 августа 2000 г., 29 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 29 декабря 2006 г., 18 октября 2007 г., 23 июля 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 2 мая 1991 г., N 18, ст. 566
3. Закон РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-I "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (с изменениями от 2 апреля, 24 декабря 1993 г., 1 июля 1994 г., 29 мая 2002 г., 23 декабря 2003 г., 27 июля, 29 декабря 2006 г., 23 июля 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г., N 27, ст. 920
4. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (с изменениями от 17 июля 1999 г., 2 января 2000 г., 25 октября, 30 декабря 2001 г., 11 февраля, 26 ноября 2002 г., 8 февраля, 22 апреля, 7 июля, 23 октября, 8, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 1, 29 декабря 2004 г., 22 декабря 2005 г., 29 декабря 2006 г., 21 июля 2007 г., 23 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 12 августа 1998 г.
5. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (с изменениями от 29 мая, 31 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 29 июня, 20 июля, 2, 28 декабря 2004 г., 4 ноября 2005 г., 2 февраля, 27 июля 2006 г., 19 июля 2007 г., 30 апреля, 14, 22, 23 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г.
6. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля, 31 декабря 2002 г., 29 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 14 февраля 2005 г., 3 июня 2006 г., 24 сентября, 1 ноября, 1 декабря 2007 г., 30 апреля, 22 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г.
7. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля 2002 г., 30 июня, 11 ноября 2003 г., 8 мая, 22 августа 2004 г., 25 ноября, 21 декабря 2006 г., 9 апреля 2007 г., 22 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г.
8. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (с изменениями от 22 августа, 29 декабря 2004 г., 25 ноября 2006 г., 18 октября 2007 г., 1 марта, 14 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 23 июля 1999 г.
9. Основные условия обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утв. постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. N 191 // СП СССР. 1984. N 8.
10. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" (с изменениями от 31 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 5 марта 2004 г., 14 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 21 июля 1999 г.
11. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (с изменениями от 23 июля 2008 г.) // "Российской газете" от 31 декабря 2006 г.
12. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 "О федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" (с изменениями от 28 сентября 2007 г., 2 июня 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 января 2006 г. N 2 ст. 199
13. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы" (с изменениями от 14 февраля 2002 г., 26 июля 2004 г., 24 октября, 30, 31 декабря 2005 г., 11 августа, 11, 19 сентября, 30 декабря 2006 г., 3 июля, 11 августа, 15 октября, 29 декабря 2007 г., 19 февраля, 10 апреля 2008 г.) // "Российская газета" от 26 сентября 2001 г.
14. Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М., 1971.
15. Бугров Л.Ю., Васильева Ю.В. Трудовое право и право социального обеспечения как смежные отрасли в системе российского права // Труды Московской государственной юридической академии. Сборник статей. - М., 2002, № 9. - С. 65-68
16. Вестник Трудового права и права социального обеспечения: Право на труд и право на социальное обеспеченин в системе прав человека. Вып. 2 / Под ред: Лушников А.М., Лушникова М.В. - Ярославль: ЯрГУ, 2007. - 176 c.
17. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004.
18. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002.
19. Комплексная учебно-методическая разработка по курсу: Советское право социального обеспечения / Сост.: Гущин И.В.; Под ред.: Бодаков А.В. - Гродно, 1981. - 81 c.
20. Лушников А.М., Лушников М.В. Право социального обеспечения России: научное наследие и современность // Юридические записки Ярославского государственного университета П.Г. Демидова. - Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 2004, Вып. 8. - С. 84-99
21. Лушников А.М., Лушникова М.В. Социальное право, трудовое право и право социального обеспечения: сравнительный анализ: Право на труд и право на социальное обеспеченин в системе прав человека // Вестник Трудового права и права социального обеспечения: Право на труд и право на социальное обеспеченин в системе прав человека. - Ярославль: ЯрГУ, 2007, Вып. 2. - С. 40-61
22. Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов. М., 2006.
23. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право // Трудовое право. - М.: Интел-Синтез, 2006, № 12. - С. 81-85
24. Право социального обеспечения в СССР. Учебник / Андреев В.С.. - 2-е изд., с изм. и доп. - М.: Юрид. лит., 1980. - 312 c.
25. Право социального обеспечения. Перспективы развития / Мачульская Е.Е. - М.: Городец, 2000. - 144 c.
26. Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004.
27. Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007.
28. Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007.
29. Серебрякова Е.А. Право социального обеспечения: перспективы развития // Юридический мир. - М.: Юрид. мир ВК, 2000, № 8. - С. 25-31
30. Советское право социального обеспечения. Учебное пособие / Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. - 144 c.
31. Советское право социального обеспечения: вопросы теории / Гущин И.В.; Науч. ред.: Андреев В.С. - Минск: Наука и техника, 1982. - 176 c.
32. Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982.
33. Социальное обеспечение в СССР. Советское право социального обеспечения: Курс лекций, темы IХ-ХIV / Андреев В.С. - М.: РИО ВЮЗИ, 1970. - 104 c.
34. Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964.
35. Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988.
36. Чаплыгин А.Н. Право социального обеспечения в системе юридических норм российского права и законодательства // Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 12-14 апреля 2007 г. - Курск: Изд-во Курск. гос. техн. ун-та, 2007. - С. 383-389
1. 1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 227. [↑](#footnote-ref-2)
3. Право социального обеспечения в СССР. Учебник / Андреев В.С.. - 2-е изд., с изм. и доп. - М.: Юрид. лит., 1980. С. 26-29. [↑](#footnote-ref-3)
4. Советское право социального обеспечения. Учебное пособие / Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. С. 19. [↑](#footnote-ref-4)
5. Право социального обеспечения в СССР. Учебник / Андреев В.С.. - 2-е изд., с изм. и доп. - М.: Юрид. лит., 1980. С. 30-31. [↑](#footnote-ref-5)
6. Социальное обеспечение в СССР. Советское право социального обеспечения: Курс лекций, темы IХ-ХIV / Андреев В.С. - М.: РИО ВЮЗИ, 1970. С. 12. [↑](#footnote-ref-6)
7. Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М., 1971. С. 88. [↑](#footnote-ref-7)
8. Советское право социального обеспечения / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 9. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов. М., 2006. 106-113 [↑](#footnote-ref-9)
10. Право социального обеспечения России / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 155-157 [↑](#footnote-ref-10)
11. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 46. [↑](#footnote-ref-11)
12. Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988. С. 47-55. [↑](#footnote-ref-12)
13. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (с изменениями от 15 июля 1992 г., 24 декабря 1993 г., 27 января 1995 г., 20 апреля 1996 г., 21 июля 1998 г., 30 апреля, 17 июля, 20 ноября 1999 г., 7 августа 2000 г., 29 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 29 декабря 2006 г., 18 октября 2007 г., 23 июля 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 2 мая 1991 г., N 18, ст. 566 [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-I "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (с изменениями от 2 апреля, 24 декабря 1993 г., 1 июля 1994 г., 29 мая 2002 г., 23 декабря 2003 г., 27 июля, 29 декабря 2006 г., 23 июля 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г., N 27, ст. 920 [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (с изменениями от 17 июля 1999 г., 2 января 2000 г., 25 октября, 30 декабря 2001 г., 11 февраля, 26 ноября 2002 г., 8 февраля, 22 апреля, 7 июля, 23 октября, 8, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 1, 29 декабря 2004 г., 22 декабря 2005 г., 29 декабря 2006 г., 21 июля 2007 г., 23 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 12 августа 1998 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. Основные условия обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утв. постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. N 191 // СП СССР. 1984. N 8. [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" (с изменениями от 31 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 5 марта 2004 г., 14 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 21 июля 1999 г. [↑](#footnote-ref-17)
18. Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007. С. 365-366. [↑](#footnote-ref-18)
19. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения в России. М., 2004. С. 48-49. [↑](#footnote-ref-19)
20. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (с изменениями от 29 мая, 31 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 29 июня, 20 июля, 2, 28 декабря 2004 г., 4 ноября 2005 г., 2 февраля, 27 июля 2006 г., 19 июля 2007 г., 30 апреля, 14, 22, 23 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г. [↑](#footnote-ref-20)
21. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля, 31 декабря 2002 г., 29 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 14 февраля 2005 г., 3 июня 2006 г., 24 сентября, 1 ноября, 1 декабря 2007 г., 30 апреля, 22 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г. [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля 2002 г., 30 июня, 11 ноября 2003 г., 8 мая, 22 августа 2004 г., 25 ноября, 21 декабря 2006 г., 9 апреля 2007 г., 22 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 20 декабря 2001 г. [↑](#footnote-ref-22)
23. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 7-51. [↑](#footnote-ref-23)
24. Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. [↑](#footnote-ref-24)
25. Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 422. [↑](#footnote-ref-25)
26. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (с изменениями от 22 августа, 29 декабря 2004 г., 25 ноября 2006 г., 18 октября 2007 г., 1 марта, 14 июля 2008 г.) // "Российская газета" от 23 июля 1999 г. [↑](#footnote-ref-26)
27. Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2007. С. 57. [↑](#footnote-ref-27)
28. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (с изменениями от 23 июля 2008 г.) // "Российской газете" от 31 декабря 2006 г. [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 "О федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" (с изменениями от 28 сентября 2007 г., 2 июня 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 января 2006 г. N 2 ст. 199 [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы" (с изменениями от 14 февраля 2002 г., 26 июля 2004 г., 24 октября, 30, 31 декабря 2005 г., 11 августа, 11, 19 сентября, 30 декабря 2006 г., 3 июля, 11 августа, 15 октября, 29 декабря 2007 г., 19 февраля, 10 апреля 2008 г.) // "Российская газета" от 26 сентября 2001 г. [↑](#footnote-ref-30)
31. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: перспективы развития. М., 2000. С. 131-142. [↑](#footnote-ref-31)