

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Филиал

ФГБОУ высшего образования

«Псковский государственный университет»

в г. Великие Луки Псковской области

Понятие и развитие социального обеспечения

ЛЕКЦИЯ 1

ПРЕПОДАВАТЕЛЬ ЛЯГИНА Е.
В.



СРЕДНЕЕ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ

УЧЕБНИК

В.П. Галаганов

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

КНОРУС

В обыденном сознании людей **социальное обеспечение** представляет собой **деятельность государственных органов по предоставлению** нуждающимся **гражданам различных видов пенсий и пособий, по оказанию всевозможных социальных услуг и льгот инвалидам и престарелым, различных иных видов социальной помощи и поддержки.**

Для того, чтобы выделить **основные этапы развития и становления систем социального обеспечения** обратимся к краткой истории развития человечества.



На первых порах **первобытной эпохи** здоровые избавлялись от стариков, больных, инвалидов и увечных детей. Это связано с тем, что примитивные орудия труда и охоты первобытных людей не позволяли добывать продукты питания в количестве, достаточном для всех членов рода или общины.

По мере развития родового строя первобытный человек начинает осознавать, что для нормальной жизни рода (общины) необходимы: житейский опыт стариков; навыки владения примитивными орудиями труда и охоты, которыми обладали сильные мужчины рода, ставшие больными или инвалидами вследствие несчастных случаев; дети являются продолжателями рода или общины и т. п. Поэтому старые члены рода, увечные охотники, больные воины, дети и подростки (в дальнейшем мы их называем нетрудоспособные индивиды) стали находиться на общем содержании и обеспечении рода или общины. Так появляется обязанность сородичей оказывать друг другу помощь. Оказание помощи нетрудоспособным лицам становится традицией не только внутри одного рода или общины, но и между ними.

Следовательно, взаимопомощь в силу традиции (обычая) характерна первобытнообщинному строю на последнем этапе его существования.

Прообразом социального обеспечения в первобытном обществе было общинное содержание, которое имело целью поддержание жизнедеятельности стариков, больных, инвалидов, беременных женщин, кормящих матерей и детей. Средства для существования этих категорий людей выделялись из общего количества продуктов питания, добытых трудоспособными членами родовой общины.

В рабовладельческом обществе появляются классы, что обусловлено появлением частной собственности.

Рабы рассматривались как вещи особого свойства — одушевленные орудия труда. Ценность для своего владельца раб представлял тогда, когда был трудоспособным. **По отношению к свободным людям** определенное развитие получили **благотворительность и попечительство**. Главным же было семейное обеспечение престарелых и немощных родителей, вдов, больных родственников. На первых порах существования рабовладельческого строя **преобладали формы внутрисемейного содержания и обеспечения нетрудоспособных, базировавшиеся на взаимовыручке самих членов семьи**. Об этом свидетельствуют дошедшие до наших дней древние исторические памятники права, например Законы Ману (II в. до н. э., Индия). В других юридических источниках (к примеру, в самом развитом римском праве — Законах XII таблиц — 451—450 гг. до н. э.; Пандектах Юстиниана — 533—528 гг. до н.э.) можно встретить упоминание об установлении опеки и попечительства над сиротами, наследниками и вдовами с целью надлежащего использования имущества названных лиц для их будущего материального обеспечения.

Далее получает развитие такая форма обеспечения, как взаимная помощь свободных работников. Она существовала среди ремесленников, мелких торговцев, служителей религиозного культа. Взаимная помощь была среди лиц, входивших, например, в Общество строителей храма Соломона в Иудее (XI в. до н. э.), в Коллегию самопомощи для средних и бедных слоев свободных граждан Рима (I в. до н.э.) и др.

Специальные правила существовали в отношении содержания особо отличившихся увечных и старых **воинов**, а в случае их смерти — **вдов и сирот**. Их материальное обеспечение зависело от выдаваемых военных пенсий и пайков, земельных наделов, льгот и привилегий при уплате налогов и сборов и др. Названные формы обеспечения не являлись обязанностью рабовладельческого государства.

Таким образом, **для свободной части рабовладельческого общества были свойственны следующие формы материального обеспечения: семейное содержание; взаимовыручка; предоставление содержания по воле и усмотрению главы государства.**

При феодализме в условиях господства натурального хозяйства основная производственная единица - **семья**. Земельный надел обеспечивал крестьянина и его семью средствами к существованию, поэтому в семейных крестьянских хозяйствах старики и нетрудоспособные члены семьи имели право на одинаковое участие в потреблении продуктов, производившихся такими хозяйствами.

Лица, не имевшие какого-либо хозяйства или лишенные возможности трудиться, обеспечивались через всевозможные **формы благотворительности** (например, сбор милостыни, помощь богатых купцов и ремесленников на содержание сиротских приютов и домов-богаделен и т. д.).

Служилые люди, например, в Русском государстве, долгое время находившиеся на государевой службе (солдаты, ямщики, казаки и пр.), после ее оставления по причине старости или болезни, а также при соблюдении ряда условий могли получать пожизненное денежное содержание или хлебное жалование.

В этот период получает широкое развитие **ремесленничество**. Ремесленники объединяются между собой и те, кто входит в ремесленные организации, союзы и объединения, принимают уставы, положения, регламентирующие не только их деятельность, но и вопросы материального обеспечения в случае болезни, наступления старости, инвалидности. С этой целью лица, входящие в подобное объединение, вносят в кассу объединения часть своего заработка или дохода. Обычно это были фиксированные взносы в общую кассу. За счет таких взносов осуществлялось обеспечение ремесленников в случае, например, инвалидности. Как мы видим, риск потерять заработок в случае болезни, инвалидности или при наступлении старости приводит ремесленников к необходимости образования новой формы материального обеспечения — ремесленному страхованию.

Появилось нормативное закрепление прав и обязанностей участников ремесленного страхования в письменных актах — в уставах, положениях. В таких актах приводится перечень основных рисков и случаев, при наступлении которых осуществляется обеспечение (болезнь, инвалидность, старость, смерть кормильца, иногда безработица). Устанавливаются размеры обязательных взносов в ремесленные фонды и суммы будущих выплат.

В капиталистическом обществе главным источником средств существования для подавляющего большинства населения становится личный труд у работодателя. Только за счет продажи своей рабочей силы наемный работник может получать в обмен заработную плату.

Но пользование рабочей силой предполагает не только создание каких-либо материальных ценностей, но и также «потребление» трудоспособности работника. В итоге это приводит к ее **утрате или значительному снижению у самого работника.**

Лишение наемного работника (вследствие болезни, инвалидности, старости, безработицы) возможности продавать свою рабочую силу означает потерю основного и единственного источника средств существования. Низкая заработная плата и налоги не позволяли наемному работнику (и его семье) делать большие накопления на будущее. Это обстоятельство и обусловило появление новых способов осуществления социального обеспечения. Чаще всего их называют организационными формами социального обеспечения.

В научной литературе выделяют **три основных этапа развития организованных форм социального обеспечения в эпоху капитализма.** Кратко остановимся на каждом из них:

Первый этап характеризуется невмешательством государства (в лице различных государственных органов) **в регулирование общественных отношений по социальному обеспечению.**

В самом начале развития и становления машинного производства в качестве реальных форм материального обеспечения нетрудоспособных граждан буржуазное государство предлагало заимствованные из рабовладельческого и феодального права частную благотворительность, государственное или общественное призрение, сбор милостыни, волю работодателя (в лице капиталиста) на предоставление средств своим бывшим работникам.

Ко второй половине XVIII в. большое развитие получили такие формы обеспечения наемных рабочих, как **личное обеспечение и рабочая взаимопомощь.** Кассы рабочей взаимопомощи появились как органы рабочей солидарности для оказания помощи товарищам по работе, попавшим в нужду по причинам болезни, инвалидности, старости, временного отсутствия заработка. Кассы имели различные формы и виды — страховые кассы; обязательные кассы; вспомогательные кассы; добровольные кассы. Фонды страховых и обязательных касс формировались, главным образом, за счет взносов работников из своего заработка.

Под давлением организуемых профессиональных союзов работников позже в такие кассы уже и работодатели — капиталисты — стали вносить различные суммы доплат. Дотации государства из государственного бюджета в названные кассы почти отсутствовали или были незначительными. Финансовые средства всех остальных видов касс в основном складывались из добровольных взносов работников из своего заработка.

Участие самого государства в этот период проявлялось только в регистрации таких касс, в установлении контроля за их деятельностью со стороны соответствующих органов.

Второй этап развития организованных форм социального обеспечения характеризуется ограниченным вмешательством государства. Оно проявлялось в том, что отношения по материальному обеспечению некоторых категорий нетрудоспособных граждан юридически регламентируются уже государством. Так, в конце 90-х гг. XIX в. в Германии, в Австрии и Италии принимаются первые законы о социальном страховании несчастных случаев на производстве, по болезни, по старости, по случаю потери кормильца.

Главные особенности таких правовых актов:

- законодательно закрепляется обязательное условие регистрации страховых обществ и организаций;**
- в учредительных документах данных обществ должно содержаться указание на состав обязательных участников социального страхования;**
- определяются размеры (тарифы) страховых взносов всех сторон данного страхования, включая обязательную в нем долю финансовых платежей работодателей;**
- закрепляются перечень страховых рисков и соответствующие виды обеспечения;**
- указываются размеры каждого вида обеспечения при наступлении страховых случаев;**
- указываются органы, осуществляющие страхование и страховое обеспечение граждан с участием органов государственной власти и т. п.**

Итак, доминирующим в этот период является самообеспечение наемных работников. Финансовое же участие самого государства в расходах по основным видам социального обеспечения наемных работников и членов их семей по-прежнему остается незначительным. **В специальной литературе этот этап называют эрой социального страхования.**

Третий этап — активного управления социальным обеспечением со стороны государства — начинается с середины 50-х гг. XX в.

Главные особенности данного периода:

-законодательно функционируют организационно оформленные системы как обязательного социального страхования, так и добровольного социального страхования. Обязательное социальное страхование так называется потому, что оно осуществляется в силу закона, согласно которому работодатель обязан страховать своих наемных работников, например, от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний. При этом у него возникает обязанность вносить определенные законом страховые взносы в соответствующие специально создаваемые для этих целей фонды обязательного социального страхования. Добровольное социальное страхование означает, что работодатель и (или) работник сами добровольно вступают в такое страхование.

-получают развитие производственные (корпоративные) системы социального страхования. (Например, работодатели совместно с работниками крупных предприятий, компаний образуют производственное пенсионное страхование.)

-государство (в лице своих соответствующих органов) уже своими финансовыми средствами непосредственно участвует в формировании фондов социального обеспечения.

В этот период государство помимо законодательного регулирования отношений по социальному страхованию непосредственно финансирует обеспечение граждан, не охваченных вышеприведенными системами социального страхования. Некоторые категории лиц, входящие, например, в систему обязательного пенсионного страхования, получают дополнительно различные выплаты в случае нужды (например, пособия на детей), медицинскую помощь за счет средств, выделяемых из государственного бюджета. Все это закрепляется в законодательных актах и свидетельствует о **непосредственном государственном участии** в системах такого обеспечения.

Этапы развития форм социального обеспечения в эпоху капитализма.

1 этап	Характеризуется невмешательством государства в регулирование общественных отношений по социальному обеспечению	Частная благотворительность, государственное и общественное призрение, сбор милостыни, воля работодателя на предоставление средств бывшим работникам, кассы рабочей взаимопомощи
2 этап	Характеризуется ограничительным вмешательством государства	Отношения по материальному обеспечению некоторых категорий нетрудоспособных граждан регулируются государством
3 этап	Характеризуется активным управлением социальным обеспечением со стороны государства	Функционируют организационно оформленные системы как обязательного социального страхования-так и добровольного Получают развитие производственные (кооперативные) системы социального страхования Государство своими финансами участвует в формировании фондов социального обеспечения

Посредством права, т.е. изданием законов, государство придает социальному обеспечению обязательный (принудительный) характер. **Все участники отношений по социальному обеспечению должны подчиняться тем «правилам», которые в законодательном порядке устанавливает государство.**

В итоге это привело к тому, что в большинстве развитых стран социальное обеспечение осуществляется в следующих формах:

а) **социальное страхование**, установленное внутренним законодательством и являющееся обязательным для всего работающего населения. Как правило, оно финансируется за счет страховых взносов застрахованных, работодателей и предпринимателей, иногда частично выделяются целевые субсидии из государственного бюджета;

б) **социальная помощь** (вспомоществование), финансируемая из средств государственного бюджета. Для данной формы характерно то, что размеры пенсий и пособий, объемы предоставляемых других видов обеспечения (например, социальных услуг, медицинской помощи) устанавливаются на основе личной нуждаемости граждан;

в) **система универсальных выплат**, финансируемых за счет специального, особого налога с населения и из общих налоговых поступлений. Условия получения этих выплат зависят от возраста, семейного положения, уровня общего или трудового дохода получателя, длительности его проживания в той или иной стране и пр.;

г) **производственное (корпоративное) обеспечение** от предприятий. К нему относятся обычно пенсии и пособия, выплачиваемые работодателями или предпринимателями своим работникам. Денежные фонды этих систем или находятся в ведении работодателей (предпринимателей), или передаются частным страховым компаниям;

д) **добровольное страхование**, которое дополняет другие виды обеспечения. Вступление в такие системы зависит от воли гражданина.

Обычно определения того или иного понятия даются в кодифицированных правовых актах, имеющих высшую юридическую силу по сравнению с другими нормативными актами. Многие определения непосредственно содержатся в отраслевых кодексах, например в земельном, уголовном, семейном, трудовом и иных кодексах.

Законодательного закрепления понятия **«социальное обеспечение»** до настоящего времени нет, как и нет самого кодифицированного акта о социальном обеспечении. По этой причине мы сталкиваемся с различными толкованиями самого понятия «социальное обеспечение». Зачастую его смешивают с другими, схожими терминами, например социальная защита. Поэтому вначале **рассмотрим, что понимается под социальной защитой.**

В Конституции РФ 1993 г. социальной защиты населения как правовой дефиниции не имеется. В общеупотребительном смысле слово «защита» означает «защитить кого-нибудь, что-нибудь; предохранить, обезопасить от чего-нибудь; то, что защищает, служит обороной». Исходя из этого под защитой в сочетании со значением термина «социальный» следует понимать **комплекс различных политических, экономических и правовых мер государства и общества, направленных на предоставление необходимых средств существования не только нетрудоспособным, но и трудоспособным нуждающимся гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и с целью поддержания уровня их жизни, для развития физических и духовных способностей, включая окружающую среду обитания человека.**

В отечественной литературе термин **«социальная защита»** впервые появился в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. при разработке программ перехода СССР к рыночной экономике. Основные методологические подходы к формированию содержания социальной защиты разрабатывались с позиций имевшихся социальных и экономических проблем. Поэтому термин **«социальная защита»** чаще всего употреблялся в экономическом или социологическом (социально-политическом) аспекте.

Под социальной защитой населения в экономическом смысле понимается система решений государственных органов разных уровней по созданию экономических, правовых и социальных гарантий социальных прав для каждого члена общества. Для трудоспособного населения это, прежде всего, право на труд, на получение дохода от своей деятельности, обеспечивающего ему достойный уровень и качество жизни, нормальные условия работы, отдыха.

В социально-политическом значении социальная защита населения рассматривается как совокупность социально-экономических отношений, включающая в себя комплекс социальных гарантий, законодательно закрепленных прав. Она предоставляет трудоспособным гражданам равные условия для повышения своего благосостояния за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства, а нетрудоспособным и социально уязвимым слоям населения — преимущества в пользовании общественными фондами потребления, прямую материальную поддержку в виде пособий, стипендий и других выплат, в снижении налогов.

Социальная защита населения — это гарантированная система экономических, правовых и организационных мер государства в отношении как нетрудоспособных, так и трудоспособных граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, которую они не могут самостоятельно преодолеть, направленная на их социальное обеспечение, оказание социальной помощи и поддержки в соответствии с социальными стандартами, отвечающими уровню достойной жизни человека, в различных формах и в порядке, установленных законодательством.

Всевозможные меры защиты особенно важны для граждан в условиях перехода страны к рыночным отношениям. На фоне экономической нестабильности происходят многие асоциальные явления: происходит обнищание отдельных категорий граждан; заметно усиливается расслоение общества; увеличивается число лиц без определенного места жительства; не сокращается безработица; растет приток беженцев и вынужденных переселенцев, в том числе бывших соотечественников из стран СНГ, и пр.

Вполне очевидно, что те или иные меры социальной защиты могут быть осуществлены в ходе функционирования различных общественных отношений, которые регулируются соответствующими нормами права. А так как социальная защита населения — это комплексное явление, то и представляет собой совокупность общественных отношений.

Рассмотрим, какими нормами права регулируются основные общественные отношения, относящиеся к социальной защите населения:

- Проблемы трудоустройства и оплаты труда работников могут решаться в ходе действия трудовых отношений. Такие отношения регулируются нормами **трудового права**, и в первую очередь Трудовым кодексом РФ.

- Вопросы укрепления семьи, права и обязанности членов семьи, как и иные семейные отношения, разрешаются Семейным кодексом РФ и нормами **семейного права**.

- Жилищные вопросы граждане решают с помощью Жилищного кодекса РФ и норм **жилищного права**.

- Охрана и защита частной собственности и многих других частных интересов граждан предусмотрены нормами **гражданского права**. В настоящее время приняты четыре части Гражданского кодекса РФ.

- Земельные отношения, в том числе и отдельные вопросы частной собственности на землю, регулируются Земельным кодексом РФ и в целом **земельным правом**.

- Проблемы, связанные с созданием благоприятной экологической среды для граждан, решаются с помощью **экологического права**.

- **Вопросы социального обеспечения нетрудоспособных граждан и трудоспособных граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации**, решаются в ходе осуществления отношений по социальному обеспечению, т. е. **нормами права социального обеспечения**. (кодифицированного нормативного правового акта - Кодекса социального обеспечения в настоящее время не существует.)

Социальное обеспечение является частью социальной защиты населения, но в свою очередь, также состоит из нескольких групп общественных отношений:

Группы общественных отношений в системе социального обеспечения		
Отношения	Участники	Отрасль права
Отношения по формированию финансовых средств направляемых на социальное обеспечение	Компетентные государственные органы, правомочные организации, работодатели, граждане, уплачивающие страховые взносы самостоятельно	Нормами финансового права
Отношения по организации управления социальным обеспечением	Компетентные органы и организации	Административное право
Отношения по предоставлению гражданам соответствующих видов обеспечения за счет специальных денежных средств	Компетентные государственные органы и организации, граждане	Право социального обеспечения

Признаки, характерные для социального обеспечения:

а) государственный характер устанавливаемых организационных способов распределения совокупного национального продукта через систему социального обеспечения;

б) правовое закрепление перечня социальных рисков, которые признаются государством в качестве оснований для предоставления тех или иных видов социального обеспечения;

в) закрепление в нормах права (либо в договорах) круга лиц, подлежащих материальному обеспечению;

г) нормирование государством уровня и условий (социального стандарта), видов социального обеспечения, ниже которого оно не может опускаться (есть и другие характерные признаки).

Государственное социальное обеспечение - это гарантированная система материального обеспечения граждан (в денежной и (или) в натуральной форме) по достижении определенного возраста, в случае инвалидности, потери кормильца, временной нетрудоспособности, воспитания детей, утраты трудового заработка и дохода и в других случаях, специально оговоренных законом, а также охраны их здоровья и осуществляемую за счет специально созданных внебюджетных фондов обязательного социального страхования, формируемых за счет страховых взносов и ассигнований из государственного бюджета РФ уполномоченными органами в порядке, установленном законод

