

**Мелешко Х.Т**

*доцент кафедры гражданского*

*процесса и трудового права*

*юридического факультета БГУ*

*кандидат юридических наук, доцент*

## **ЗНАЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Согласно ст.2 Конституции Республики Беларусь права и свободы человека являются высшей ценностью, а их соблюдение и защита – обязанность государства.

В системе прав человека особое место занимает право на жизнь, так как без его реализации невозможно осуществление всех иных прав человека. Законодательство о социальном обеспечении предусматривает два вида гарантий реализации права на жизнь :

- 1) Обеспечивающих физиологическое выживание и
- 2) Направленных на достижение социального благополучия личности.

В первую группу входят все гарантии, направленные на обеспечение дохода (пенсионное обеспечение, пособие по безработице, пособия по временной нетрудоспособности и т.д.) и гарантии медицинского обслуживания, включая лекарственную помощь. Во вторую группу гарантий входят социально-бытовые, социально-медицинские и психолого-педагогические услуги оказываемые гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также переобучение, переподготовка и повышение квалификации безработных в целях повышения их конкурентоспособности на рынке труда. Все это способствует развитию личности и повышению качества жизни людей.

Достижение указанных целей возможно только в случае обеспечения эффективного правового регулирования общественных отношений, складывающихся в системе социального обеспечения.

Важно концептуально определить вектор дальнейшего развития данной отрасли права и законодательства. Пойдет ли это развитие по пути усиления частного-правовых начал, либо останется в русле публично-правового регулирования. Внедрение в регулирование отношений в сфере социального обеспечения частного-правовых начал влечет выдавливание из них социальных начал. В связи с чем окажутся менее гарантированы



конституционные права граждан. Так, обсуждая стратегию дальнейшего реформирования пенсионной системы, российские экономисты и финансисты предлагают с целью спасения экономики страны отказаться от государственной системы пенсионного обеспечения и заменить ее частно-накопительными системами. Это означает отказ государства от публичного регулирования пенсионных отношений и перевод их в плоскость гражданско-правового регулирования. Государство не может внедрять в государственную систему социального обеспечения частно-правовые начала, ограничивая тем самым свои обязательства перед человеком. В тоже время могут существовать частно-правовые отношения по предоставлению пожилым гражданам, инвалидам, семьям с детьми услуг, в которых они нуждаются, но рынок этих услуг должен гармонично дополнять социальные услуги, предоставляемые человеку государством. Исторически право социального обеспечения всегда характеризовалось главенствующей ролью государства и преобладанием императивных правовых норм, но переход к рынку вызвал значительные трансформации в системе права и законодательства. В последние годы экономические цели, реализуемые в рамках отрасли стали преобладать над социальными задачами. Первым этапом на этом пути стало законодательство о здравоохранении. В юридической литературе высказываются опасения того, что возрастающие объемы коммерциализации в сфере здравоохранения, культуры, социального обеспечения крайне опасны для устойчивости общественного развития. [1, с.515]

Кроме того, необходим механизм межотраслевого взаимодействия нескольких отраслей права : конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского и права социального обеспечения. Так, в связи с развитием негосударственного пенсионного страхования необходимы гражданско-правовые конструкции для защиты прав на социальное обеспечение.

В отличие от большинства отраслей права в праве социального обеспечения отраслевой кодификации законодательства не проведено, хотя необходимость его кодификации обосновывалась учеными еще в советский период. Ее актуальность многократно возросла в современный период, ибо сегодня мы находимся в хаотичном правовом поле социального обеспечения. Именно Закон призван отражать в концентрированном концептуальном виде социальные интересы, выступать главным регулятором общественных отношений, гарантом прав и свобод человека. Реформа государственной системы социального



обеспечения конца XX – начала XXI века активизировала законотворческий процесс. Ускоренная подготовка законов во многих случаях негативно отразилась на их качестве. Они имеют, как правило, несколько редакций, подвергаются частым изменениям и дополнениям. Не во всех законах предусматриваются механизмы реализации прав и ответственности обязанных субъектов. Так, рамочным законом, устанавливающим основы правового регулирования отношений по предоставлению социальных услуг, является Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000г. №395-3 «О социальном обслуживании (далее – Закон №395-3) [2]. Статьи 17-25 Закона №395-3 посвящены Государственному социальному заказу. Условия и порядок предоставления субсидий на оказание социальных услуг регулируются постановлением Совета Министров Республики Беларусь 27 декабря 2012г. №1219 (далее – постановление №1219). [3]. В статье 19 Закона №395-3 лишь предусмотрено, что государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, реализуется на условиях и в порядке, определяемых Советом Министров Республики Беларусь. Статья 12 Закона №395-3 предусматривает, что выбор исполнителя государственного социального заказа проводится государственным заказчиком на конкурсной основе. Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь 27 декабря 2012г. №1219 [4] в п.20 предусматривает, что если представлено только одно конкурсное предложение, то конкурсной комиссией конкурс признается несостоявшимся, т.е. чтобы конкурс состоялся, нужен конкурент. На наш взгляд это неверно.

Во-первых, потому что в отдельных регионах страны отсутствует конкуренция на оказание социальных услуг; во-вторых, спрос на услуги от разных категорий граждан возрастает; в-третьих, при оказании некоторых услуг у исполнителя должна быть медицинская лицензия. Такую лицензию имеет только одна общественная организация – Белорусское общество красного креста (БОКК). Следовательно, кроме БОКК никто не может претендовать на государственный социальный заказ по оказанию медико-социальных услуг. Согласно пунктам 15-17 вышеназванного положения



каждый член конкурсной комиссии должен оценить конкурсные предложения в баллах и заполнить оценочный лист по установленной форме. Участник конкурса, набравший наибольшее количество баллов в рейтинге конкурсных предложений, становится победителем конкурса.

Для проведения конкурса государственным заказчиком создается конкурсная комиссия в составе не менее 5 человек. Законодатель предусматривает, что она формируется из числа депутатов местных Советов депутатов, специалистов органов по труду, занятости и социальной защите, здравоохранения, территориального центра социального обслуживания населения, представителей попечительского совета территориального центра социального обслуживания населения и других служб районных (городских) исполнительных комитетов (местных администраций), некоммерческих негосударственных организаций. Каждый из членов комиссии обязан самостоятельно по установленной законом форме заполнить оценочный лист конкурсного предложения, который включает 17 позиций. К числу вопросов, на которые должен ответить член комиссии относятся: ожидаемые результаты, уровень проработки социального проекта, перспективность развития социального проекта после окончания его финансирования, уровень квалификации работников и т.д.

Во-первых, чтобы ответить на эти вопросы необходимо иметь опыт работы в сфере социального обслуживания, во-вторых, решения комиссия должна принимать после обсуждения каждой позиции оценочного листа всеми членами.

Пункт 12 Типовой формы договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утвержденного постановлением №1219 предусматривает, что договор заключается сроком до 5 лет.

Согласно этому договору государственный заказчик, а им являются местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, обязан исполнителя государственного социального заказа профинансировать, т.е. заказчик выделяет финансовые средства исполнителю в виде субсидий. Возникает вопрос можно ли заключать договор, например, на 2 года, при том, что бюджет государственного заказчика утверждается ежегодно и вправе ли заказчик объявлять



конкурсы и выбирать исполнителей государственного социального заказа до утверждения бюджета на эти цели?

На наш взгляд, в постановлении №1219 следует предусмотреть возможность пролонгации договора без процедуры закупки.

Постановлением №1219 предусмотрено, что для участия в конкурсе исполнитель обязан предоставить заказчику наряду с другими, перечисленными в постановлении документами, подробное описание услуг планируемых в рамках государственного социального заказа. На наш взгляд, все виды социальных услуг, оказываемых как государственными учреждениями, так и негосударственными некоммерческими организациями должны соответствовать стандартам, утвержденным в установленном законом порядке. Органы власти не должны отказывать негосударственным некоммерческим организациям в заключении договора на выполнение государственного социального заказа на том основании, что аналогичная социальная услуга оказывается государственной организацией. Приоритетным должно быть наличие нуждаемости граждан в услуге.

Правовое регулирование пенсионных правоотношений осуществляется множеством нормативных правовых актов, изданных различными органами власти и управления, и устанавливающих довольно сложную систему условий пенсионного обеспечения различных категорий граждан в зависимости от социального статуса, условий труда, а также местности, в которой протекала трудовая деятельность либо служба.

Законодательство о пенсионном обеспечении непрерывно меняется. При этом изменения касаются не частных, а кардинальных и концептуальных вопросов: круга лиц, подлежащих пенсионному обеспечению, уровня обеспечения, источников финансирования и т.д. Так, 30 ноября 2006г. был принят Указ Президента Республики Беларусь «О ежемесячном денежном содержании отдельных категорий государственных служащих» (далее – Указ №705) [5]. Согласно Указу №705 отдельным категориям государственных служащих при достижении возраста мужчинами 60 лет, женщинами – 55 лет и имеющих стаж работы не менее 5 лет в должностях предусмотренных Указом №705, либо осуществляющих на профессиональной основе в течение не менее одного созыва полномочия депутата Палаты представителей или члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, при переходе на профессиональную работу в Национальное собрание Республики Беларусь не позднее трех месяцев со дня первого заседания вновь

избранной соответствующей палаты Национального собрания Республики Беларусь. Таким правом пользуются лица, осуществляющие на профессиональной основе полномочия депутата Палаты представителей или члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в разных созывах в течении не менее 5 лет.

Согласно ч.3 п.3 Указа №705 в состав заработной платы, учитываемой для начисления ежемесячного содержания, включаются должностной оклад, надбавка за класс государственного служащего (классный чин, квалификационный класс, дипломатический ранг), оклад по воинскому (специальному) званию, оклад по персональному званию, надбавка за выслугу лет, надбавка за особые условия государственной службы в размерах, установленных на день назначения содержания.

Размер ежемесячного денежного содержания определяется в процентном отношении (от 65 до 75 %) от заработной платы в зависимости от категории государственного служащего, которому содержание назначается. Заработная плата, из которой исчисляется ежемесячное денежное содержание, определяется по любой государственной должности (по выбору обратившегося), работа в которой засчитана в стаж государственной службы для назначения ежемесячного денежного содержания.

Судьям Суда Евразийского экономического сообщества, являющихся гражданами Республики Беларусь, по истечении их полномочий, при выходе в отставку также назначается ежемесячное денежное содержание в порядке и размерах установленных Указом №705. При этом в необходимый 5-летний стаж засчитывается не только работа на должности судьи Суда Евразийского экономического сообщества, но и на должностях (если она имела место), предусмотренных в абзацах 2-4 подпункта 1.1 пункта 1 Указа №705. Заработная плата, по которой исчисляется ежемесячное денежное содержание, определяется по государственной должности Председателя Верховного Суда Республики Беларусь (ч.2 подпункта 1.1.1 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2011г. №604 «О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества [6].

Ежемесячное денежное содержание по своей сути является пенсией для вышеуказанной категории государственных служащих.

В отличие от ежемесячного денежного содержания при назначении трудовых пенсий учитывается не фактический заработок лица

обратившегося за ее назначением, а только его часть, и исчисляется он за 21-летний период трудовой деятельности. Исчисление пенсии не из фактического заработка пенсионера, а из его части приводит к тому, что коэффициент замещения трудовой пенсии утраченного заработка снижается.

Сочетание единства и дифференциации в науке права социального обеспечения рассматривается в качестве одного из принципов правового регулирования общественных отношений. Проблема критериев (оснований) дифференциации в праве социального обеспечения глубокому комплексному анализу не подвергалась, несмотря на то, что большую часть правовых норм в этой отрасли могут быть отнесены к числу дифференцированных. Критерии распределения социальных благ в виде пенсий, пособий, иных социальных выплат, услуг позволяют с учетом экономических возможностей государства законодательно закрепить общую для всех, либо специальную для конкретной социальной группы населения меру потребления таких благ.

Критерии должны отражать справедливые, одобряемые обществом основания для предоставления меры потребления.

Основных критериев дифференциации условий и норм социального обеспечения в нашей стране два, а именно : обеспечение человека в связи с его трудовой деятельностью (настоящей либо в прошлом), либо как члена общества вне связи с трудовой деятельностью. Социальное обеспечение для наемных работников во всех развитых странах осуществляется посредством введения обязательного социального страхования.

Особенностью социального страхования, отличающей его от иных видов страхования, является природа страховых рисков. Во-первых, они связаны с потерей социально значимого вида доходов – заработной платы, что приводит к изменению материального положения работника; во-вторых, носят массовый характер и касаются практически каждого наемного работника.

Среди оснований социального обеспечения Конституция Республики Беларусь предусматривает возраст. Многие специалисты полагают, что этот социальный риск связан с реальной, либо презюмируемой утратой трудоспособности в силу возрастных особенностей организма. Социальный риск и способы его компенсации, как правило, обусловлены спецификой социально-правового статуса той или иной категории граждан. Вопрос о повышении пенсионного возраста в нашем государстве предрешен. По мнению. Э.Г. Тучковой, социально оправданным, как в



интересах отдельной личности, так и общества в целом, является признание права на материальное обеспечение на таком возрастном рубеже, за которым значительная часть лиц пожилого возраста хотя и может еще продолжать прежнюю регулярную профессиональную деятельность, но уже нуждается в создании особых, щадящих условий труда [7, 20].

31 декабря 2015г. принят Указ Президента Республики Беларусь № 534 «О вопросах социального обеспечения» (далее – Указ №534). Согласно п.1.2 Указа право на трудовую пенсию по возрасту по Закону от 17 апреля 1992г. «О пенсионном обеспечении» возникает при наличии установленного законом возраста, стажа работы и страхового стажа 15 лет 6 месяцев. Начиная с 1 января 2017г. ежегодно увеличивается на 6 месяцев продолжительность страхового стажа, но не более чем 20 лет. Страховой стаж такой продолжительности необходим будет лицам, которые обратятся за назначением трудовой пенсии по возрасту в 2025 году. Увеличение продолжительности страхового стажа не распространяется на многодетных матерей, родителей детей-инвалидов, инвалидов с детства, лилипутов и карликов, матерей военнослужащих, смерть которых связана с исполнением обязанностей военной службы. Им пенсия назначается при наличии установленных законом условий возникновения права на трудовую пенсию по возрасту и страхового стажа не менее 5 лет. На наш взгляд, 5-летний страховой стаж целесообразно установить и для лиц, которые не имеют права на полную трудовую пенсию по возрасту, ибо среди получателей трудовой пенсии по возрасту при неполном стаже работы это лица, осуществляющие уход за ребенком-инвалидом, инвалидом 1 группы, лицом, достигшим 80-летнего возраста и др. Им эти периоды засчитываются в стаж работы, но не в страховой стаж. Кроме того, Указ не дифференцирует продолжительность страхового стажа в зависимости от пола, а это значит, что право на пенсию при неполном стаже будут иметь только мужчины.

Лицам, у которых будет отсутствовать страховой стаж установленной законом продолжительности, трудовая пенсия по возрасту назначаться не будет, несмотря на достижение пенсионного возраста и наличия стажа работы. У них возникает право на социальную пенсию в 65 лет у мужчин и 60 лет у женщин. Размер этой пенсии равен половине бюджетного прожиточного минимума.



Введение в пенсионную систему указанного выше юридического факта гарантирует стабильность финансового источника, за счет средств которого предусматривается страховая пенсия.

Свидетельством эффективности пенсионной реформы служит уровень пенсионного обеспечения. В нашем государстве размер средней пенсии по возрасту чуть выше 2 миллионов рублей, поэтому значительная часть пенсионеров продолжает работать.

Работающий пенсионер, как и иные наемные работники уплачивает подоходный налог. С его заработка удерживаются страховые и иные взносы. Наниматель за этого работника также уплачивает страховые взносы (их тариф достаточно высокий). Тем самым пенсионер вносит вклад в экономику страны и в ФСЗН.

Пенсионные системы, как и иные социальные системы, нуждаются, прежде всего, в экономической гарантированности государством, т.е. они в конечном итоге обусловлены состоянием экономики страны.

Для решения проблем в социальном обеспечении необходимо:

✓ поэтапно провести кодификацию отечественного законодательства по видам социального обеспечения;

✓ с целью устранения необоснованной дифференциации и комплексного урегулирования системы отношений в пенсионном обеспечении граждан нашего государства, целесообразно начать кодификацию с принятия Пенсионного кодекса Республики Беларусь;

✓ учитывая, что отсутствие ключевых понятий в праве социального обеспечения препятствует теоретическим и практическим разработкам, необходимо легальное определение понятий «трудовая пенсия по возрасту», «пособия» и других, используемых в законодательстве.

#### ***Список использованных источников:***

1. Социальная политика / Под ред. Н.А. Волгина. М., 2004
2. О социальном обслуживании: Закон Республики Беларусь, 22 мая 2000г., №395 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.07.2012, 2 /1979.
3. О некоторых вопросах государственного социального заказа: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 27 декабря 2012г. №1219 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 12.01.2013, 5 / 36764.

4. Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 27 декабря 2012г. №1219 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 12.01.2013, 5 / 36764.

5. О ежемесячном денежном содержании отдельных категорий государственных служащих [электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 30.11.2006г., №705// ЭТАЛОН, Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2016.

6. О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества [электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь. 27 декабря 2011г., №604 // ЭТАЛОН, Законодательство Республики Беларусь/ Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2016.

7. Тучкова Э.Г. Труд и социальное обеспечение пожилых граждан в СССР (правовые проблемы). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук М., 1990

8. О вопросах социального обеспечения: Указ Президента Республики Беларусь. 31 декабря 2015г., №534 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 01.01.2016, 1/16194.

