

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ –  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НИЖЕГОРОДСКИЙ ФИЛИАЛ

Д.А. Шпилев

СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ  
В ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ  
РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Нижний Новгород –2009

Шпилев Д.А. Социальные гарантии в правовых системах России и Германии. Нижний Новгород, НИСОЦ, 2009. с. 54

*Аннотация*

*Брошюра раскрывает проблемы становления и развития социального государства в России и Германии, рассматривает соотношение социально-правовых гарантий, закрепленных в нормативно-правовых актах различного уровня, с правами и свободами личности в наших странах. Особое внимание уделяется сравнительному анализу систем социального и пенсионного обеспечения, подробно объясняется различие в принципах, положенных в основу функционирования пенсионных систем, существующих в настоящее время в РФ и ФРГ.*

*Представляет интерес для социологов, правоведов, социальных работников, преподавателей, студентов и аспирантов*

ISBN 978-5-93116-116-7

© Шпилев Д.А. 2009

## О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ.....	3
I. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ, ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ.....	6
1.1. Возникновение, этапы становления и основные принципы социально-правового государства.....	6
1.2. Становление социального государства в России.....	11
1.3. Становление социального государства в Германии.....	14
II. ЗАКРЕПЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ.....	16
2.1. Соотношение нормативно-правовых документов и прав и свобод личности.....	16
2.2. Социально-правовые гарантии в Основном законе ФРГ и конституции РФ.....	17
III. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ В ГРАЖДАНСКОМ И СМЕЖНЫХ С НИМ ОТРАСЛЯХ ПРАВА РОССИИ И ГЕРМАНИИ .....	21
3.1 Структура основных отраслей права, регулирующих гражданские правоотношения в Германии.....	21
3.2 Системы социального страхования в России и Германии. ....	25
3.3 Особенности современной системы пенсионного страхования в России. ....	34
3.4 Пенсионная система ФРГ .....	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	49
ЛИТЕРАТУРА.....	52

## ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия было написано значительное количество научных работ, посвященных сопоставительному анализу различных социальных институтов России и Германии. Институт права здесь также не был исключением. Чем же вызван неослабевающий интерес нашего научного сообщества к Германии и почему именно эта европейская страна чаще других выбирается в качестве так называемого контрагента для проведения сравнительного анализа? Для ответа на этот вопрос, на наш взгляд, следует указать несколько причин.

Во-первых, это традиционная историческая близость и взаимосвязь России и Германии. Отношения между нашими странами не всегда были исключительно дружескими и мирными, очень часто они переходили в кровопролитные вооруженные конфликты. Однако даже войны не смогли ослабить неподдельный интерес и уважение народов России и Германии друг к другу, а российские цари не только были породнены с правящими немецкими династиями, но часто являлись немцами по своему происхождению.

Во-вторых, Германия всегда была для России образцом в сфере науки и образования. Отечественная философия уходит своими корнями в немецкую классическую философию. Лучшие труды по грамматике русского языка были написаны немецкими лингвистами. Молодых российских ученых как много лет назад (как, например, при Петре I), так и в настоящее время посылают на стажировки в лучшие университеты Германии. Советская система высшего образования представляет собой не что иное, как кальку с классической немецкой пятилетней инженерно-технической школы конца XIX начала XX века.

В-третьих, Россия и Германия принадлежат к одной правовой семье – романо-германской, возникшей в результате рецепции римского права. В нашей стране известны имена и труды выдающихся немецких ученых правоведов как классической эпохи, так и современников (например, А.Ауер, Э.Блох, Э.Вольф, А.Кауфман, Г.Шелауске и т.д.). Таким образом, у многих людей, связанных с правотворческой деятельностью, часто возникает соблазн попытаться использовать в России нормативно-правовые акты, принятые и успешно работающие в Германии.

В-четвертых, обе наши страны пережили тоталитарные режимы и сделали выбор в пользу демократического развития. Исторический опыт показывает, что большинство социальных проблем, возникающих в Германии, неизбежно через некоторый промежуток времени появляются и в России (например, правовой нигилизм на определенном этапе исторического развития, ксенофобия, повальная бюрократизация административно-хозяйственной системы, опасное расслоение населения на богатых и бедных и т.д.). Сегодня общества России и Германии переживают значительные социально-экономические, политические и правовые изменения. Значит, анализ опыта Германии по решению социально-правовых и экономических

вопросов для нас просто необходим. Кроме того, Германия без преувеличения является политическим и экономическим ядром Европейского Союза, что накладывает на нее серьезную ответственность. Положение и значение России в бывшем Советском Союзе и в современном СНГ имеет много общего с положением и значением Германии в ЕС. От стабильности отношений между нашими странами во многом зависит безопасность и сотрудничество во всей Европе.

И, наконец, большинство российского населения традиционно уверено в высоком качестве товаров и изделий, произведенных в Германии (например, автомобили, инструменты, продукты питания, и т.д.). Немецкая ответственность и педантизм стали в нашей стране легендой. Уверенность в высоком качестве всего немецкого распространяется в нашем менталитете и на другие сферы общественной жизни: социальную, экономическую, правовую и т.д.

Таким образом, сравнительный анализ социально-правовых гарантий в России и Германии вполне обоснован и имеет большое значение для успешного развития социально-правовой сферы в Российской Федерации.

# I. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ, ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

## 1.1. Возникновение, этапы становления и основные принципы социально-правового государства

Процесс возникновения и становления социального государства имеет долгую и сложную историю. Идеиная основа социального государства восходит к представлениям античных мыслителей об идеальном государственном устройстве, обеспечивающем всеобщее благо для всех граждан. Социальное государство представляет собой очередную ступень эволюционного развития государственности, на которой возрастает социальная роль государства в регулировании общественных отношений в индустриальном и постиндустриальном обществах [18]. Повышение роли человеческого фактора в результате научно-технического прогресса привело к необходимости более широкого учета потребностей людей, признанию их социальных прав и принятию государством на себя ряда социальных функций.

К середине XIX в. промышленная революция и индустриализация стран Западной Европы вызвали новое резкое классовое расслоение общества, возник острый социальный антагонизм между рабочим классом и буржуазией. Существовало две возможности разрешить сложившиеся противоречия [10]:

- 1) леворадикальный путь; нашел свое воплощение в теории марксизма, в социалистической революции и практике социалистического строительства;
- 2) социал-реформистский путь; представлял собой различные концепции постепенного совершенствования, эволюции буржуазного общественного строя путем социально-экономических и политических реформ, в том числе посредством создания социального государства.

Понятие «социальное государство», фиксирующее новые функции государства, было выдвинуто в 1850 г. знаменитым немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном (1815-1890), чья теория социального государства сложилась под влиянием философии Гегеля, французских социалистических доктрин, в результате анализа развития капитализма и классовой борьбы в Германии. Он считал, что идея государства заключается в восстановлении равенства и свободы, в поднятии низших, обездоленных классов до уровня богатых и сильных, что государство должно «осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве» [10, см также: von Stein, 1876, S. 215].

В данном определении автор преодолевает социологический подход к государству как арене, на которой происходит классовая борьба, и выделяет в

качестве одного из атрибутов социального государства равенство всех людей (личностей) независимо от их социальной принадлежности, делает главной дихотомию личность-государство взамен принятой государство-общество и определяет главной целью государства экономический и социальный прогресс.

Таким образом, исходным критерием выделения социального государства в особый тип, его основной идеей данного периода, стало распространение патерналистских отношений государства на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности.

Появление термина «социальное государство» само явилось принципиальным моментом осознания изменений природы государственности. Данное понятие отразило свершившийся переход от «полицейского» государства, «государства общественного договора», «государства как высшей формы власти» к государству, осуществляющему социальные функции.

По сравнению с предшествующим периодом государство взяло на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечило доступность социальной поддержки всем членам общества, создало государственные системы социального обеспечения и социальной защиты, ввело бюджетное финансирование социальных программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, стало доминирующим субъектом социальных функций в обществе.

С.В. Калашников предлагает следующие этапы периодизации развития социального государства [12]:

- 1) с 70-х годов XIX в. до 30-х годов XX в. – социалистический этап;
- 2) с 30-х годов XX в. до конца 40-х годов – возникновение правового социального государства;
- 3) с конца 40-х годов по 60-е годы XX в. – государство социальных услуг;
- 4) с конца 50-х годов до середины 80-х – государство всеобщего благоденствия;
- 5) с начала 80-х годов по середину 90-х – деструкция и кризис государства всеобщего благоденствия;
- 6) с середины 90-х годов XX в. по настоящее время – либеральное социальное государство.

**Первый этап.** Идеи равенства, солидарности, справедливости, бессловного общества, требование вмешательства государства в распределение собственности, уравнивания доходов и ответственности государства за социальную политику, демократизация власти в этот период стали основой политических и государственных преобразований во многих странах

В 1871 г. Германия впервые в истории вводит государственное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, в 1880 г. она же начинает финансировать медицинскую помощь, в 1883 г. вводит пособие по болезни, а в 1910 г. – обязательное пенсионное страхование. Социальное

страхование от несчастного случая появляется в Австрии в 1887 г., во Франции – в 1898 г., в Норвегии – в 1894 г., Новой Зеландии – в 1900 г., Швеции – в 1901 г. Медицинское страхование стало государственным в Австрии в 1888 г., в Швеции – в 1891 г., в Норвегии – в 1909 г. С 70-х годов XIX столетия до начала Второй мировой войны государственное страхование охватило все сферы социальных рисков во всех странах.

Практически одновременное, в течение менее двух десятков лет, возникновение атрибутов социального государства в разных странах с различным уровнем общественно-экономического и политического развития свидетельствует о том, что социальное государство является продуктом не специфических условий отдельно взятой страны и социальных революций, а итогом цивилизационного развития.

Идеи равенства, солидарности, справедливости, бессловного общества, требование вмешательства государства в распределение собственности, уравнивания доходов и ответственности государства за социальную политику, демократизация власти в этот период стали основой политических и государственных преобразований во многих странах.

Полное совпадение социалистических принципов и целей с атрибутами социального государства свидетельствует об очень тесной связи социального государства и социалистической идеологии. По сути, в определенной точке сошлись, совпали два объективных, относительно независимых, но имеющих единую основу общественного бытия процесса – развитие социальных функций государства, обусловленное развитием производительных сил и изменением роли личности на производстве и в обществе, и идеологическое осознание данных процессов и соответствующей этому осознанию идеологии.

**Второй этап.** Первая треть XX в. ознаменовалась лавинообразным принятием социальных законов и введением принципов социального государства в политику многих стран. Социальное законодательство не просто стало сектором правового поля, но начало оказывать мощное влияние на правовое содержание всей нормативной базы государств.

Появление социального законодательства и его непосредственное взаимодействие с другими государственными нормами поставили проблему правовой природы самих социальных норм и стандартов.

В 1930 г. Г. Геллер предложил понятие «социальное правовое государство» и дал его трактовку. Центральной идеей социального правового государства становится акцентирование прав гражданина на социальные гарантии со стороны государства.

С этого времени два понятия «правовое государство» и «социальное государство» не просто стали неразрывны, но некоторыми авторами используются как синонимы.

Связь социального государства с его правовой природой явилась важным шагом закрепления за государством его социальных функций. Социальные функции государства не просто приобрели правовые основания, но стали ведущими для государства, трансформируя, в свою очередь,



правовую основу государства. Признание за социальным государством правовой основы означало придание социальным функциям обязательного характера. Собственно социальные функции стали неотъемлемой частью функциональной структуры государства. Произошла окончательная передача социальных функций от общества к государству.

Обозначение социального государства как правового явилось принципиальным для определения нового, социального качества государства.

Необходимо отметить, что идея обусловленности социального государства правом впервые была выдвинута в русском ревизионистском марксизме (П.Б. Струве, А.С. Изгоев, Б.А. Кистяковский), рассматривающем социальное государство как «социально-правовое государство или, по-другому, социально справедливое государство». Кстати, именно Б.А. Кистяковский еще в 1909 г. ввел в обиход понятие «социалистическое правовое государство». К идее социальности правового государства приходили и другие русские ученые, отталкивающиеся от принципов естественного права (П. Новгородцев, С. Котляревский, В. Гессен, Л. Петражицкий).

Приобретение социальным государством правового обоснования стало вехой в развитии представлений о государстве и о его социальной сущности. Понятия справедливости, равенства, солидарности, прав и обязанностей личности и общества получили формальное закрепление, став основой дальнейшей эволюции государственных социальных функций.

**Третий этап.** Государство начинает предоставление социальных услуг. На этом этапе осуществляется практическая реализация идеи социального государства посредством его реальных механизмов на национальном уровне. Именно в этот период государство становится субъектом специфических социальных функций, примером которых являются обеспечение занятости, социальный патронаж, формирование жизненной среды для инвалидов, программы реабилитации для отдельных социальных групп, государственные программы поддержки и создания необходимых жизненных условий для отдельных категорий людей и регионов.

Особенностью новых социальных функций государства, социальных услуг, является то, что они не просто компенсируют человеку невозможность достижения им определенных стандартов жизни, но активно формируют условия достижения этих стандартов, наделяя государство ответственностью за равные социальные возможности для всех социальных групп. Ответственностью, которая заставляет государство в определенной степени навязывать человеку свою опеку независимо от его желания с целью обеспечения принятых в обществе стандартов. По сути, этап «социальных услуг» в развитии социального государства знаменует переход государства от пассивной к активной социальной политике.

**Четвертый этап.** Период с начала 60-х годов и до середины 80-х является этапом всеобщего благоденствия.

Однако с конца 70-х годов XX в. начинает нарастать критика государства всеобщего благоденствия, которая в середине 80-х годов становится лавинообразной и многосторонней. Критике была подвергнута как практика государства всеобщего благоденствия, так и его теоретические и идеологические основы.

Направленность государства всеобщего благоденствия на обеспечение единого для всех членов общества постоянно повышающегося уровня жизни столкнулась с экономическими, демографическими и цивилизационными ограничениями и кризисом механизма страхования.

С 70-х годов расходы на социальное обеспечение во многих странах начинают ежегодно расти более быстрыми темпами, чем доходы, что потребовало повсеместного повышения налогов и обязательных взносов в систему социального обеспечения.

Увеличение нагрузки на экономику в свою очередь стало тормозом ее эффективности и потребовало снижения бремени обязательных взносов и налогов, а это привело к частичному сокращению социальных программ и пособий и, самое главное, к реформе социальной политики государств, которая в дальнейшем выразилась в пересмотре принципов, функций и механизмов социальной деятельности.

**Пятый этап.** В этот период подвергается сомнению эффективность сложившейся системы перераспределения благ; солидарный принцип социального страхования теряет свою универсальность и перестает быть эффективным для целого ряда рисков; появляются новые значимые социальные риски, требующие новых способов компенсаций; традиционная концепция социальных прав подвергается пересмотру, появляются новые, массовые социальные категории, требующие защиты; формируется новая идеология социальной помощи; меняются роль и социальные функции государства.

**Шестой этап.** С середины 90-х годов XX в. в ситуации, с одной стороны, наступления либеральных идей, а с другой, повышения социальной роли государства и выдвигаемых обществом требований повышения эффективности социальной политики формируются новые представления о социальном государстве как механизме снятия противоречий между законами рынка и социальными целями.

В отличие от государства всеобщего благоденствия современное социальное государство стремится отказаться от своей патерналистской роли, ориентировано на устранение иждивенчества и направлено на создание благоприятных социальных условий, прежде всего, через социально-ориентированное рыночное хозяйство.

П.К. Гончаров, С.В. Калашников и ряд других ученых выделяют ряд обязательных константных (постоянных) признаков или особенностей социального государства, среди которых необходимо отметить следующие [10, 12]:

- 1) доступность социальной поддержки государства всем членам общества;

- 2) правовая природа осуществления государством его социальной политики, государство не только обладает правом на контроль и регулирование социальных процессов, но и наделяет граждан социальными правами, при этом само государство несет социальную ответственность;
- 3) наличие бюджетных социальных выплат;
- 4) наличие государственных систем социальной защиты, социального обеспечения и обеспечения занятости;
- 5) признание социальным государством ответственности за уровень благосостояния своих граждан.

В последнее время ряд авторов в качестве факультативного признака социального государства называют наличие в нем институтов гражданского общества.

Таким образом, теория социального государства обладает важным, отличным от других теорий качеством. Она не нивелирует национально-исторические особенности каждого государственного образования, подгоняя их под общий теоретический шаблон, а позволяет фиксировать самобытные проявления особенностей каждого национального образования в рамках общей природы социального государства, допускает существование национальных моделей.

## **1.2. Становление социального государства в России**

Несмотря на общность цивилизационного пути с другими странами Россия имеет свой исторический опыт становления социальной деятельности, свою политическую историю и путь экономического развития, который определяет особенности современной социальной политики.

Данный подход позволяет говорить о «русской модели социального государства» (М.В. Баглай, Н.Н. Гриценко, В.А. Торлопов и др.) [6].

Раскрытие специфики и механизмов русской модели социального государства требует оценки механизмов реализации социальных функций государством в Советском Союзе, обобщения исторического социального опыта предыдущего столетия и учета менталитета нашего общества в сопоставлении с международным опытом.

Особенностью России является то, что либеральная идеология плохо приживается на русской культурно-мировоззренческой почве. И дело не только в отсутствии традиции протестантской морали (имеющей некоторое сходство с ценностными установками старообрядцев) и опыта реального капитализма, но и в том, что Российская Империя и Советский Союз в своем социальном развитии прошли одновременно с другими развитыми странами, в определенные периоды значительно опережая их, один и тот же путь строительства социального государства. Невосприимчивость к упрощенной трактовке либеральных идей идет не от отсталости россиян, а от знания

реальных возможностей государства по удовлетворению потребностей людей, и в этом наш опыт во многом совпадает с опытом самых богатых стран.

К сожалению, объем данной работы не позволяет подробно рассмотреть ситуацию с социально-правовыми гарантиями, установленными для населения в дореволюционной России (И.А. Ильин, Л.А. Тихомиров и др.) [11]. Поэтому мы затронем только систему социальной защиты, существовавшую в Советском Союзе.

Необходимо отметить, что в СССР проблема социально-правовой защиты населения как самостоятельная не рассматривалась, поскольку внутренними характеристиками социалистической системы были полная занятость, бесплатное здравоохранение и образование, гарантированность государственных пенсий и т.д. Общеизвестно, что советский человек был социально защищен сильнее всех в мире, поэтому социальная защита в тот период сводилась к узким вопросам социального обеспечения граждан (пенсионное обеспечение, государственное страхование трудящихся, отдельные виды обеспечения по государственному социальному страхованию).

Коренным образом изменилось положение большинства населения в постсоветской России. На смену терминам «социалистическое государство», «советское государство» пришел термин «социальное государство», а понятия «благополучие советского народа», «рост жизненного уровня советских людей», «все во имя человека — все для блага человека» заменены понятием «социальная защита населения». И это не формальная замена терминов: за ней стоит смена общественного и государственного строя и как следствие — коренное изменение социального положения людей.

Сегодня термины «социальная защита», «право социальной защиты» прочно вошли в законодательство, лексикон политических и государственных деятелей, ими пестрят страницы периодических изданий. В русском языке для перевода широко распространенного во многих странах термина «social security», обозначающего систему социальной защиты, в советский период применялся термин «социальное обеспечение», хотя на русский язык его можно переводить как «социальная безопасность», «социальная защищенность», «социальные гарантии», «социальная защита». Понятие «социальное обеспечение» не является адекватным понятию «social security», поскольку социальное обеспечение отражает в себе одну из форм развития института социальной защиты, где преобладали принципы непосредственно государственной организации социальной защиты с очень ограниченным использованием [7]. Достаточно сказать, что социальное обеспечение в СССР осуществлялось в своем роде впервые в мире. Это было объединяющее понятие различных регулируемых законом форм распределения и перераспределения государством части национального дохода, а также предоставления услуг в основном для обеспечения старости и нетрудоспособности. Другое положение в современной России, где подавляющее большинство населения нуждается в социальной защите: к

пенсионерам и нетрудоспособным добавились миллионы безработных, вынужденных переселенцев, беженцев, демобилизованных военнослужащих, безнадзорных и других лиц. Это следствия, прежде всего, развала СССР, разрушения экономики, межнациональных конфликтов, катастрофического падения нравственности в обществе и т.п. [7]

Сегодня для российской действительности чрезвычайно важной представляется выработка конструктивной социально-экономической политики, вытекающей из нее концепции реформ и как следствие и одновременно основа успешности этих реформ – концепции взаимоотношений государства и человека. Проблема состоит в том, что народу России власти внятно не объяснили, какие общество и государство строятся в постсоветской России, т.е. ради чего народовластие было насильственно заменено «демократией» [7]. Конституция РФ провозгласила Россию демократическим федеративным правовым государством (ст. 1) [1]. Однако создатели Основного закона понимали, что такая характеристика государства не отвечает в полной мере представлениям и стереотипам большинства населения страны: СССР удалось реализовать главнейшую обязанность государства — гарантировать право каждого «на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни» (ст. 11 Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах). Видимо, в этой связи ч. 1 ст. 7 Конституции РФ объявляет Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Конституция РФ построена по принципу «государство для человека», но этот принцип для большинства населения пока не осуществляется. Коренные вопросы, определяющие формы и механизмы реализации идеи социального государства, место и роль структур гражданского общества в организации социальной защиты населения не нашли своего концептуального и законодательного решения, то есть в нашей теории образовался вакуум: нет концепций взаимоотношений государства и гражданина в посттоталитарном обществе. Иными словами, провозглашение России социальным государством — пока декларация, в отличие от СССР («тоталитарного государства»), ставшего, по общему признанию, в реальности социальным государством. Многочисленные дискуссии, ведущиеся по поводу перспектив создания социального государства в России, свидетельствуют об актуальности этой проблемы. Это и понятно, поскольку российское общество нуждается сегодня в объединяющей идее, которой может стать идея социального государства и ее практическая реализация [14].

Однако пока Россию можно назвать лишь страной, находящейся на переходной стадии к социальному государству, а приведенное выше положение Конституции – расценивать как программную установку.

Проф. Е.А. Лукашева указывает на некоторые проблемы создания социального государства в России [20]:

1. Россия еще не обрела опоры в праве, в правах человека и социальное государство в России не может опереться на фундамент правового государства: создание социального государства у нас не является новым этапом развития правового государства (как это имело место на Западе);
2. в России не создан «средний слой» собственников: подавляющему большинству населения страны ничего не досталось от стихийно приватизированной партийно-государственной собственности;
3. отсутствует мощный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно свободы и автономии собственников;
4. не ликвидированы монополии в важнейших видах производства и сбыта, что приводит к отсутствию реальной конкуренции;
5. отсутствует развитое, зрелое гражданское общество;
6. снижен уровень нравственности в обществе, практически потеряны привычные духовные ориентиры справедливости и равенства. В общественном сознании утверждается пагубное представление о несовместимости, с одной стороны, нравственности, а с другой – политики и экономики;
7. существующие политические партии России не имеют четких социальных программ и представлений о путях реформирования общества;
8. в обществе отсутствуют четко обозначенные реальные цели, научно выверенные модели жизнеустройства;
9. в процессе освобождения российского общества от тотального вмешательства государства по инерции снижена социальная роль государственности, то есть российское государство впало в другую крайность, оставив гражданина один на один со стихией рынка.

И, тем не менее, несмотря на перечисленные трудности, развитие социальной государственности – единственно возможный путь для свободного общества, которым хочет стать Россия, хотя ни дореволюционная, ни социалистическая Россия не имели опыта функционирования эффективных систем в сфере социальной защиты, в частности, института социального страхования. Именно этот институт, существующий более ста лет в большинстве развитых стран, является неотъемлемой характеристикой, например, социального государства Германии.

### **1.3. Становление социального государства в Германии**

Если в большинстве западных стран для обозначения социального государства используется термин «государство всеобщего благоденствия», то в Германии по-прежнему используются термины «социальное государство», «социальная рыночная экономика» и «социальное правовое государство» [34].

Связано это с тем, что в самом начале существования федеративной республики (1949 г.) шел спор о закреплении в Основном законе соответствующих основ экономического и общественного строя. При этом друг другу противостояли две концепции: концепция демократического социализма (нашла свое воплощение в ГДР) и социальной рыночной экономики (в ФРГ). Как известно, в конце концов, победу одержала концепция социальной рыночной экономики, по замыслу создателей которой социальное государство должно выполнять две функции:

- 1) с одной стороны, с помощью социально-политических программ обеспечивать устойчивое социальное равновесие;
- 2) с другой стороны, выступать в качестве противовеса по отношению к рыночной экономике и служить источником всеобщего блага.

Поэтому в основе социальной политики Федеративной Республики лежат «заповеди о солидарности и субсидиарности» [34].

При рассмотрении и анализе немецкого социального государства необходимо также отметить следующие аспекты. Во-первых, несмотря на смену политических режимов от империи к Веймарской республике, от национал-социализма к ГДР и ФРГ, немецкому социальному государству удалось сохранить свою структуру, в основании которой находится система социального страхования, финансируемая за счет взносов. Во-вторых, в послевоенное время развитие социального государства в ФРГ происходило гораздо более медленными темпами по сравнению с остальными странами Западной Европы. То есть, если в эпоху возникновения социальных государств Германии принадлежала ведущая роль, то после Второй мировой войны по совокупности различных индикаторов Германия находилась примерно на 9-10 месте по сравнению с другими 19 западно-европейскими странами, значительно уступая, например, скандинавским государствам и т.д. При этом, если англосаксонские государства сконцентрировались на модели всеобщего базового социального страхования, а скандинавские страны – на модели недифференцированных социальных выплат большого объема, то в Германии работают принципы эквивалентности и поддержания жизненного стандарта, в соответствии с которыми получаемые дотации эквивалентны существующим потребностям, а размер выплат зависит от средств, вложенных реципиентом в систему социального страхования ранее. То есть, чем больше была зарплата, тем больше потом будет размер выплат [31].

Таким образом, в мире в настоящий момент традиционно существуют три основных системы государственных социально-правовых гарантий:

1. немецкая система; ее автором считается Отто фон Бисмарк (1883 г.) – архитектор немецкого социального государства, отличительной чертой этой системы является высокая социальная и финансовая нагрузка на государство;
2. английская система; ее создателем считается лорд Уильям Беверидж (1942 г.), отличительной чертой является, прежде всего, предельно низкий уровень унифицированного государственного пенсионного

обеспечения, основная нагрузка по всем социальным выплатам падает на частные страховые компании;

3. смешанная (или скандинавская) система; сочетает в себе лучшие черты двух предыдущих систем, характеризуется высоким качеством социально-правовых гарантий для всех слоев населения, в настоящее время значительно превосходит немецкую систему.



## II. ЗАКРЕПЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ РАЗЛИЧНОГО УРОВНЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

### 2.1. Соотношение нормативно-правовых документов и прав и свобод личности

В системе прав и свобод личности выделяют две большие группы прав: конституционные (основные) и отраслевые, закрепленные в текущем законодательстве. Под конституционными (основными) правами человека понимаются права, содержащиеся в конституции государства и международно-правовых документах по правам человека. Конституционные права и свободы человека, закрепленные в Основном законе, определяют правовое положение личности в государстве. Они составляют юридическую базу для производных отраслевых прав, зафиксированных в отраслевом законодательстве. Это связано с тем, что конституционные права и свободы не могут охватить все многообразие общественных отношений и отраслевые права призваны их конкретизировать. Вместе они составляют правовой статус личности совокупность прав и свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством [22].

Помимо общих прав и свобод выделяют также множество специальных прав. Например, права женщин, несовершеннолетних, рабочих, служащих, ветеранов, пенсионеров, инвалидов, беженцев и т.д. Специальные права в демократическом обществе направлены, прежде всего, на реализацию принципа справедливости: на достижение равенства перед законом, поддержку социально нуждающихся.

Права и свободы классифицируют, также в зависимости от закрепления в отраслях права. Материальные права и свободы закреплены в нормах конституционного, административного, гражданского, трудового и других отраслях материального права. Процессуальные права и свободы зафиксированы в основном в процессуальных отраслях, осуществляют функцию обеспечения, защиты и восстановления нарушенных прав и свобод.

В зависимости от интересов и потребностей, которые удовлетворяют права и свободы посредством их реализации, они подразделяются на [22]:

- 1) гражданские (право на жизнь, неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, свобода совести, мысли и др.);
- 2) политические (право избирать и быть избранным, право на объединение, митинги, демонстрации и др.);
- 3) экономические (право на предпринимательскую деятельность, право частной собственности, и др.);
- 4) социальные (право на охрану семьи, охрану материнства и детства, охрану здоровья, социальное обеспечение и др.);

- 5) культурные права (право на образование, на участие в культурной жизни, свобода литературного, художественного, научного и других видов творчества, право на охрану авторских прав и др.).

Таким образом, систему гарантий прав и свобод можно подразделить на:

- 1) общие гарантии – как совокупность экономических, политических, социальных, идеологических факторов, создающих максимум возможных на данном этапе развития общества и государства условий и предпосылок для реализации прав и свобод;
- 2) специальные (юридические) гарантии – как правовые нормы, определяющие условия и порядок реализации прав, юридические средства их охраны и защиты в случае нарушения при их помощи обеспечивается реализация правового статуса личности с использованием государственного принуждения или возможности такого принуждения со стороны государственных органов. В зависимости от источника закрепления специальные (юридические) гарантии делят на конституционные и отраслевые, а с точки зрения структуры на гарантии реализации и охраны.

## **2.2. Социально-правовые гарантии в Основном законе ФРГ и конституции РФ**

Необходимо отметить, что между конституцией России и Основным законом Германии есть много общего. Оба документа были приняты относительно недавно (1949г. и 1993г.). Обе конституции ознаменовывают переход государства от авторитарно-тоталитарной системы к демократичному обществу, от империи к современному федеративному государству. При этом в конституциях закреплялись новые ценности, вокруг которых должно было объединиться общество. В отличие от других европейских государств, у которых универсальные ценности соответствуют их национальной истории, у России и Германии они находятся в резком противоречии с ней [33]. Новое демократическое немецкое государство пошло по пути поиска своей идентичности не в национальной истории, а в новой государственной конституции. Национальный патриотизм стал конституционным патриотизмом. Не немецкая история, а конституция стала основой при образовании новой национальной идентичности ФРГ. Схожая ситуация наблюдается и в России. Как и в Германии, принятие нашей конституции являлось не актом народного волеизъявления, а скорее политическим актом, призванным продемонстрировать окончательный отказ от советской идеологии. Поэтому первоначально новая конституция должна была утвердиться в сознании населения, найти свое соотношение с другими ценностными представлениями и только потом превратиться в неотъемлемую часть национального правосознания.

Как уже упоминалось выше, социальное правовое государство как политическое и государственно-правовое установление впервые в мировой конституционной практике было закреплено в ст. 20 и 28 Основного Закона ФРГ от 23 мая 1949 г [2]. Фундаментальными принципами Основного закона являются идеи свободного правового и социального государства, среди которых выделяются принципы свободы, демократии и обеспечения основных прав, а также федеративный характер ФРГ.

Первый раздел Основного закона посвящается правам человека, подчеркивая тем самым их приоритет перед всеми другими положениями. В частности провозглашаются «ненарушимость человеческого достоинства», «неприкосновенность» и «неотчуждаемость» прав человека (ст. 1), среди которых – право на жизнь и личную неприкосновенность, равенство всех перед законом. Среди других прав, не так подробно представленных в Основном законе, – свобода вероисповедания и совести (ст. 4), свобода выражения мнений, собраний (ст. 8), союзов и обществ, в том числе и «для охраны и улучшения условий труда и экономических условий» (ст. 9), свобода передвижения (ст. 11), выбора профессии (ст. 12), тайна переписки (ст. 10), неприкосновенность жилища (ст. 13), основные права в сфере правосудия, например, на «законного судью» и пр. В этом перечне особое место занимает право на петиции (жалобы) в органы государственной власти отдельных лиц и их объединений, которые рассматриваются в ФРГ не только как гарантия защиты прав человека, но и как одна из форм непосредственного влияния граждан на процессы принятия политических и правовых решений.

Защита социальных прав не получила в Основном законе значительного места, социальные права закрепляются самим фактом провозглашения ФРГ социальным государством. Более подробно защита социальных прав закреплена в конституциях отдельных земель, обогащена судебной практикой, в том числе Федерального конституционного суда (ФСК), и непосредственно действующими в ФРГ нормами международного права о правах человека. Например, закрепленное в Конституции право на жизнь и личное достоинство трактуется ФКС как признание того, что государство во всяком случае должно гарантировать каждому человеку минимум материального благополучия для достойной жизни.

Однако немецкие государствоведы (например, К. Хессе ) отмечают, что вопрос о содержании и значении принципиальных положений о социальном правовом государстве не нашел еще своего исчерпывающего решения [23]. Председатель Федерального Конституционного Суда ФРГ, доктор права, профессор Ю. Лимбах отмечает, что в решениях Федерального Конституционного Суда ФРГ в качестве важнейших целей социального государства называются: забота о нуждающихся людях (социальное пособие); гарантия прожиточного минимума, достойного человека; учет интересов слабых в социальном отношении людей; забота о существовании в случаях наступления нетрудоспособности или профессиональной непригодности, а в литературе к приведенному перечню добавляется еще повышение

благополучия. Однако, по его словам, «несмотря на всеобщее понимание того, на что в основном нацелен принцип социального государства, существует большая неуверенность в отношении того, в чем он конкретно выражается» [15].

Таким образом, демократический характер государства ФРГ рассматривается Основным законом в единстве с его социальным и правовым содержанием. Социальное государство понимается при этом как государство, осуществляющее политику социальной справедливости, ослабления социального неравенства, защищающее социально-экономические права граждан в том смысле, как они звучат во Всемирной декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого, его семьи, и право на обеспечение по случаю безработицы, болезни, инвалидности и т. д. ...».

Цель построения социального государства в Российской Федерации закреплена в нашей Конституции 1993 г. [1]

Конституция РФ (ст. 7) провозглашает: «РФ – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Из этого общего положения вытекают следующие конституционные обязанности российского государства:

- 1) охранять труд и здоровье людей;
- 2) устанавливать минимальный гарантированный размер оплаты труда;
- 3) обеспечивать государственную поддержку семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам;
- 4) развивать систему социальных служб;
- 5) устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Однако многие российские ученые критикуют идею социальной государственности, утверждая, что она противоречит основополагающим принципам правовой действительности, и поэтому не может быть реализована [21]. Например, В.А. Четвернин в Проблемном комментарии к Конституции РФ по поводу социальной государственности подчеркивает, что принципу правового государства – формальному равенству и господству права «в материальном смысле», противоречит принцип социального государства – произвольное перераспределение национального дохода в пользу социально слабых [24]. Таким образом, выполнение государством декларируемых в конституции социальных обязанностей возможно только на определенном уровне социально-экономического развития, при полном переходе к постиндустриальному государственному устройству, при котором складывается социальное правовое государство, признающее и гарантирующее в ущерб правовому (формальному) равенству, но при его сохранении в принципе, привилегии для социально слабых или, говоря иначе,

права человека второго поколения. Права человека первого поколения – естественные и неотчуждаемые – объективно складываются в индустриальном обществе, а затем уже формируется либеральное (правовое) государство, в котором обеспечиваются права второго поколения.

В связи с вышесказанным приходится констатировать, что в настоящее время в России по объективным причинам происходит процесс вымывания позитивного содержания социальных гарантий, их девальвации, в силу чего эти гарантии утрачивают значение для граждан России. Поэтому сейчас главная проблема заключается в обеспечении (законодательном, финансовом, экономическом и т.д.) осуществления социальных гарантий, их претворения в жизнь, максимального повышения эффективности их функционирования и на этой основе – достижения высокого уровня социальной защищенности каждого гражданина России. В противном случае конституция подвергается опасности превратиться в обычный программный документ. Законы, которые изначально рассматриваются как частично невыполнимые, подвергаются опасности несерьезного восприятия в той их части, которая выполнима.

### III. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ В ГРАЖДАНСКОМ И СМЕЖНЫХ С НИМ ОТРАСЛЯХ ПРАВА РОССИИ И ГЕРМАНИИ

#### 3.1 Структура основных отраслей права, регулирующих гражданские правоотношения в Германии

Германское гражданское уложение. Одним из важнейших актов в системе действующего законодательства ФРГ остается Германское гражданское уложение 1896 г. (ГГУ), которое в свое время оказало существенное влияние на развитие гражданского законодательства многих стран. Уникальность ГГУ заключается в том, что германские цивилисты сумели соединить традиционное построение гражданско-правовых институтов, характерное для германской правовой школы, с потребностями капиталистического развития Европы конца XIX в.

Современное ГГУ состоит из пяти книг, которые посвящены следующей тематике [46]:

*Книга первая (§ 1-240).* Представляет собой Общая часть, в ней сформулированы институты и нормы, общезначимые для всего гражданского, а отчасти и для других отраслей права, а также изложены нормы, относящиеся к статусу физических и юридических лиц, определению правоспособности, волеизъявлению, исчислению сроков давности, и некоторые иные нормы.

*Книга вторая (§ 241-853).* Она посвящена обязательственному праву. В ней изложены как общие правила, относящиеся к заключению и исполнению любых договоров, так и нормы, регулирующие их конкретные виды (купли-продажи, мены, займа, найма, подряда и др.) и обязательства из неосновательного обогащения и неправомерных действий. Среди последних специально выделены нарушения «общественной и коммерческой морали».

*Книга третья (§ 854-1296).* Она посвящена вещному праву. В ней подробно разработаны институты собственности, владения и сервитутов – прав на пользование чужой недвижимостью.

*Книга четвертая (§ 1297-1921).* Она посвящена семейному праву. Положения первоначальной редакции ГГУ, допускавшие неравенство полов и внебрачных детей по отношению к законнорожденным, к настоящему времени изменены законодательными актами, последовавшими за принятием Конституции 1949 г., в частности Законом о равноправии мужа и жены в области гражданского права 1957 г. и Законом о юридическом статусе внебрачных детей 1969 г. Федеральный конституционный суд также неоднократно признавал неконституционными отдельные положения ГГУ относительно правомочий супругов. Ныне в этой области правового регулирования действуют не столько положения ГГУ, сколько самостоятельные акты, принятые за последние десятилетия. В их числе Закон о браке 1946 г. с последующими изменениями, Закон об усыновлении 1976 г. и в особенности Первый закон о реформе брачного и семейного права 1976 г.

Заключение брака, по действующему законодательству ФРГ, должно происходить в ходе гражданской церемонии, а расторжение – в судебном порядке, причем одним из оснований для иска о разводе признается факт трехлетнего проживания супругов раздельно. Вступающие в брак могут определить свои имущественные отношения в брачном договоре, условия которого они вправе изменить в период брака.

*Книга пятая (§ 1922-2385).* Она посвящена наследственному праву. В современной редакции существует наследование по закону и по завещанию. Установлена следующая очередность наследования по закону: потомки наследодателя, его родители и их потомки, его дедушка и бабушка и их потомки и т.д. Особо оговорены права пережившего супруга, признаваемого одним из наследников первой очереди. Допускаются различные формы завещания: нотариальная, письменная, а также устная в присутствии трех свидетелей. При наследовании по завещанию обеспечиваются права детей и родителей наследодателя и пережившего супруга, которые могут быть лишены своей доли наследства лишь по обоснованным мотивам.

К настоящему времени ГГУ не подверглось сколько-нибудь существенным изменениям. В регулировании гражданско-правовых отношений участвуют и некоторые дополняющие его акты, важнейшим из которых считается Закон об общих условиях договоров 1978 г. В свою очередь и Конституция 1949 г. содержит нормы, существенные для гражданского права. В частности, она закрепила гарантии собственности от произвольного принудительного отчуждения и провозгласила в качестве конституционных постулатов ряд иных личных и имущественных прав, в том числе равноправие мужчины и женщины, права внебрачных детей и право наследования.

*Германское торговое уложение.* Торговое право ФРГ регулируется ныне комплексом законодательных актов, важнейший из которых – Германское торговое уложение (ГТУ) 1897 г., сменившее Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch 1861 г. Хотя ГТУ выступает в качестве дополнения к ГГУ, оно представляет собой заметное явление в истории буржуазного права. Предметом регулирования ГТУ служат лишь сделки, совершаемые коммерсантами либо приравненными к ним торговыми товариществами.

ГТУ состоит из четырех книг [43,46].

*Книга первая.* В ней детально определяются понятия «коммерсант», «торговая фирма», «торговый представитель» и правила ведения торговых книг.

*Книга вторая.* Она содержит общие положения о торговых товариществах.

*Книга третья.* Она посвящена торговым сделкам (купли-продажи, транспортной доставки, найма помещения для хранения товаров и др.).

*Книга четвертая.* Она регулирует морское право, включая вопросы торговли, транспорта и страхования.

Многие положения ГТУ со временем были отменены либо утратили силу в связи с принятием новых законов, подробно регламентирующих отдельные институты торгового права. Среди них важное место занимает Закон об акционерных обществах 1965 г., который состоит из 5 книг и регулирует большинство вопросов, связанных с учреждением, внутренней структурой, деятельностью и ликвидацией акционерных компаний, с ответственностью их учредителей и должностных лиц. Действуют также Закон о недобросовестной конкуренции 1909 г. и Закон о борьбе с ограничениями конкуренции 1957 г. (оба с последующими изменениями), Закон о содействии стабильности и росту экономики 1967 г., Закон об общих условиях продажи 1976 г. и другие акты.

В регламентации трудовых правоотношений наряду с законодательными актами центра важное значение имеют нормы конституций земель, а также решения Федерального суда по трудовым делам. В этой области ныне применяется Закон о содействии осуществлению права на труд 1969 г., в который со времени его издания было внесено несколько десятков изменений, Закон о минимальных условиях труда 1952 г. и Закон о минимальных отпусках работникам 1953 г., Закон о врачебном контроле на производстве, об инженерах по технике безопасности и других специалистах по охране труда 1973 г., Закон о равенстве мужчин и женщин на рабочих местах 1980 г., Закон о содействии профессиональной подготовке путем планирования и исследований 1981 г., Закон о поощрении занятости 1985 г. и многие другие нормативные акты.

Осуществление принципа партисипации (публично-политического участия) в трудовых отношениях. За время существования ФРГ был принят ряд актов, предусматривающих известное участие работников в управлении предприятиями и объединениями путем представительства в производственных советах, причем в угольной и сталелитейной промышленности представители работников должны составлять половину членов производственного совета, а один их представитель входит в совет управляющих (законы о структуре предприятий 1952 и 1972 гг. и другие акты). В ФРГ провозглашен принцип «свободы коллективных договоров», позволяющий профсоюзам от имени работников заключать с предпринимателями соглашения о ставках заработной платы и иных условиях труда (в ряде случаев коллективный договор распространяется и на работников, не являющихся членами данного профсоюза).

Право образовать профсоюз в целях «охраны и улучшения условий труда и экономических условий», как и соответствующее право предпринимателей создавать свои объединения, закреплено в Основном Законе (ст. 9). В свою очередь право трудящихся на забастовки лишь выводится из приведенного и иных положений Конституции ФРГ, но прямо в ней не упоминается (это право зафиксировано в конституциях некоторых земель). Критерии, по которым определяются законность и правомерность забастовки, как и реальный юридический статус ее организаторов и



участников, установились в ФРГ главным образом на основе решений Федерального суда по трудовым делам. Эти решения признают незаконными забастовки, подрывающие «общее благо», политические забастовки, стачки солидарности, забастовки государственных служащих и др. Существенным элементом регулирования трудовых отношений в ФРГ являются «запреты на профессию», установленные в правительственных постановлениях 1972 и 1976 гг. и в Совместном заявлении федерального канцлера и премьер-министров земель. Они предусматривают отказ в принятии на государственную службу и увольнение с нее для лиц, принадлежащих к партиям, которые преследуют «антиконституционные цели».

*Система социального страхования.* В ФРГ существует широко развитая система социального страхования и обеспечения, фонды которой образуются частично из государственного бюджета, частично из взносов предпринимателей и в значительной степени путем удержаний из заработной платы работников (имеются и иные, менее существенные источники пополнения этих фондов).

Законодательство ФРГ предусматривает выплату различного рода пособий по безработице, содействие в переквалификации потерявшим работу, меры поощрения для предпринимателей, открывающих новые рабочие места. Действует система пенсий по старости рабочим и служащим, а также сельским хозяевам, пенсий по инвалидности, в связи с профессиональными заболеваниями и несчастными случаями на производстве. Выплачиваются пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, пособия на воспитание детей. При определенных условиях производятся доплаты лицам, снимающим жилье, и оказывается социальная помощь молодым людям и тем, кто попал в трудные жизненные условия. Законодательство по всем этим вопросам представляет собой сложный конгломерат актов, среди которых и некоторые источники трудового права, в частности Закон о содействии осуществлению права на труд 1969 г. (в нем изложены меры вспомоществования безработным и др.). Центральное место в системе законодательства о социальном страховании и обеспечении занимает Социальный кодекс, состоящий из десяти книг, вступивший в силу в 1975-1982 гг. Сохраняют также самостоятельное значение законы о социальном обеспечении (в редакции 1982 г.), о федеральном пособии на детей (в редакции 1986 г.), о социальной помощи (в редакции 1987 г.).

*Защита окружающей среды.* За последние десятилетия в ФРГ весьма активно развивается движение в пользу защиты окружающей среды от загрязнения, вызываемого, прежде всего, выхлопными газами автомобилей и отходами промышленного производства. Под влиянием сторонников этого движения возникла – как самостоятельная отрасль законодательства – система нормативных актов экологического характера (большинство этих актов – федеральные). Согласно принятому в 1974 г. Закону учреждено Федеральное министерство по делам окружающей среды. Соответствующие ведомства, созданные в отдельных землях, контролируют установленные стандарты

надлежащего качества вод и атмосферного воздуха и вместе с федеральными властями и общественностью борются с предпринимателями и иными нарушителями законодательства об экологии. Важное значение в этой борьбе придается также совершенствованию системы налогового обложения по принципу «кто больше загрязняет природу, больше и платит». Среди природоохранных законов преобладают акты, направленные на предупреждение конкретных видов вредного воздействия на окружающую среду: Закон о мерах по обеспечению устранения отработанных масел 1968 г. (в редакции 1979 г.) и принятое в развитие этого Закона постановление правительства 1987 г., Закон об уменьшении загрязнения воздуха свинцовыми присадками в дизельном топливе 1971 г., Закон о защите от шума самолетов 1971 г., Закон о защите окружающей среды от загрязнений воздуха, шумов, вибраций и подобных вредных влияний 1974 г., Закон о предупредительной защите населения от вредных излучений 1986 г., Закон о сточных водах (в редакции 1987 г.) и Закон об охране природы 1976 г. (в редакции 1987 г.), который направлен на защиту ландшафтов, флоры и фауны.

*Гражданский процесс.* Гражданский процесс в Германии регулирует Гражданский процессуальный кодекс, принятый одновременно с Законом о судостроительстве и УПК в 1877 г. (в силе с 1879 г.). За время своего существования этот Кодекс подвергался сравнительно небольшим изменениям, связанным, главным образом, с изданием Германского гражданского уложения 1896 г. и Германского торгового уложения 1897 г. и с реформами в судостроительстве. В 1950 г. была опубликована новая редакция ГПК, учитывающая предшествующие изменения.

### **3.2 Системы социального страхования в России и Германии**

*Основные механизмы социальной поддержки в России.* Зачатки системы социального страхования были заложены в России в 1912 г., когда Третья Государственная Дума приняла пакет законов «Об обеспечении рабочих в случае болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих» и ряда других. Пришедшие к власти большевики решительно отказались от классических принципов страхования. В результате сформировавшиеся в дореволюционный период системы пенсионного, медицинского страхования и страхования от несчастных случаев в 20-е годы были объединены в единую систему, дотируемую из госбюджета. За новой формой закрепилось название государственного социального обеспечения [44].

Социализм допускал лишь коллективно-уравнительную форму поддержки населения, подавляющее большинство которого характеризовалось низким уровнем материального достатка и фактическим отсутствием дифференциации по доходам. Тем самым была нарушена зависимость величины страховых выплат от размера взносов. На протяжении всего социалистического периода страны в жизнь проводилась идея полной

ответственности государства за финансирование и управление системой социального обеспечения. Эта норма, зафиксированная в ст. 237 КЗОТ, просуществовала до 1993 г. Таким образом, в советский период социальное страхование формально продолжало существовать, но, став парагосударственным, оно полностью отказалось от принципов личной ответственности и солидарной взаимопомощи граждан. Социалистическое «страхование без взносов» финансировалось за счет отчислений предприятий, для которых это стало очередной государственной повинностью, а также из государственного бюджета. Все солидарные обязанности граждан были сведены к обязательной трудовой повинности. В результате не одно поколение россиян выросло на принципах полного социального иждивенчества, а образ социалистического государства оказался до предела мифологизирован, поскольку любые формы поддержки воспринимались большинством населения как обязательная безвозмездная дотация.

В итоге государство выступало в качестве единственного субъекта социальной защиты, государственный бюджет был, по существу, единственным источником ее финансирования, а индивидуальные и индивидуально-групповые формы защиты практически полностью отрицались социалистической идеологией. Совокупность этих факторов в условиях инерционности общественного сознания, а позднее и атомии трансформирующегося общества, явилась крайне неблагоприятным фоном для преобразования системы социальной защиты новой России.

Помимо устойчивой идеологемы Россия унаследовала от советского периода разбухшую систему государственных социальных обязательств, объединяющую огромное число льгот, пособий, дотаций, до последнего времени охватывающих примерно 70% населения страны.

Непоследовательные экономические реформы, результатом которых стал многолетний период экономической депрессии, повлекли за собой резкое ухудшение условий жизни большинства населения, появление новых категорий граждан, нуждающихся в оперативной помощи. Расширение перечня и стремительный рост социальных рисков привели к краху советской системы соцобеспечения на новом этапе развития общества. Иного пути, кроме срочной трансформации механизмов защиты, переориентированной с государственного патернализма на личную ответственность граждан, с социального обеспечения на социальное страхование просто не было. В итоге, за период с 1991 по 2000 гг. сложилась довольно противоречивая, эклектичная, сохраняющая старые механизмы и включающая новые элементы система государственной социальной защиты. Условно она подразделяется на три относительно самостоятельных блока [44]:

- 1) социальное страхование, предназначенное в первую очередь для трудоспособного населения;
- 2) социальное обеспечение, призванное поддержать главным образом нетрудоспособных;
- 3) социальную помощь, оказываемую только малоимущим гражданам.

*Социальное страхование.* Главное отличие социального страхования от других видов государственной защиты состоит в том, что его средства формируются при непосредственном участии застрахованных. Они аккумулируются в различных фондах, специализирующихся на конкретных видах социальных рисков, куда поступают главным образом в виде взносов работников, работодателей, государственных ассигнований, а также взносов добровольно застрахованных граждан и доходов от капитализации собранных средств. В первые годы реформ для этих целей в России были созданы Пенсионный фонд РФ (1991 г.), Фонд социального страхования РФ (1992 г.), Государственный фонд занятости населения РФ (1993 г.) и система фондов обязательного медицинского страхования (1993 г.). Они были задуманы как самостоятельные финансово-кредитные учреждения, средства которых не входят в состав бюджетов других фондов и не подлежат изъятию, хотя и остаются государственной собственностью.

До 2001 г. тарифы страховых отчислений утверждались специальным федеральным законом. В соответствии с этим документом страховые взносы в Пенсионный фонд РФ для большинства работодателей составляют 28% по отношению к начисленному фонду оплаты труда, для наемных работников – 1% заработка. Средства Фонда расходуются на выплату государственных пенсий, пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет, оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам. При этом существенная часть выплат финансируется за счет государственных ассигнований, в частности, пенсии и пособия военнослужащим, детское пособие, социальная пенсия.

В формировании остальных внебюджетных фондов наемные работники фактически не участвуют. Так средства Фонда социального страхования РФ формируются в основном за счет страховых взносов работодателей и граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью (тариф – 5,4% начисленной оплаты труда), а также государственных ассигнований на покрытие расходов, связанных с предоставлением пособий и компенсаций отдельным категориям граждан. Ведущими направлениями расходования средств Фонда являются выплата пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка и по уходу за ним в течение первых полутора лет жизни, социального пособия на погребение, а также покрытие расходов на санаторно-курортное лечение и оздоровление застрахованных и членов их семей.

Помимо этого, данный фонд аккумулирует средства обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которое регулируется одноименным федеральным законом, принятым 24 июля 1998 г. Страховые взносы уплачиваются вне зависимости от других взносов на социальное страхование, и, в отличие от последних, дифференцированы по видам экономической деятельности. Каждому виду, в зависимости от характера и условий труда, присвоен один из 14 классов профессионального риска. Для низшего (I)

класса, к которому относятся структуры управления, учреждения здравоохранения, образования, культуры, искусства, науки, а также общественные организации, страховой тариф составляет 0,2% фонда оплаты труда работников. Для высшего (XIV) класса страховой взнос значительно выше – 10,7%. Этот уровень профессионального риска присвоен добыче угля подземным способом.

Страховые отчисления в фонды обязательного медицинского страхования составляют 3,6% начисленного фонда оплаты труда, большая часть которых поступает в территориальные фонды (3,2%). Их основная задача заключается в финансовом обеспечении прав граждан на обязательную медицинскую помощь.

Страховые взносы в Государственный фонд занятости населения РФ соответствуют 1,5% начисленного фонда оплаты труда. Кроме этого, каждое предприятие, в зависимости от численности постоянных работников, обязано трудоустроить определенное количество инвалидов или несовершеннолетних. В случае нарушения установленного квотирования рабочих мест, работодатель обязан ежегодно отчислять Фонду определенную компенсацию. Главными направлениями использования полученных средств являются выплата пособий по безработице, финансирование мероприятий по профессиональной подготовке и переподготовке безработных, мероприятий по сохранению и созданию новых рабочих мест, организация общественных работ.

Важную роль, с точки зрения становления системы социального страхования в России, сыграл принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования». Он заложил первый камень принципиально нового для России, цивилизованного института защиты населения. Среди основных принципов страхования, закрепленных данным документом, присутствуют: эквивалентность страхового обеспечения и страховых взносов, всеобщий обязательный характер социального страхования, автономность его финансовой системы, паритетность участия представителей субъектов обязательного страхования в органах управления, государственная гарантия соблюдения прав застрахованных. Перечень страхуемых рисков очень широк и включает:

- 1) необходимость получения медицинской помощи;
- 2) временную нетрудоспособность;
- 3) трудовое увечье и профессиональное заболевание;
- 4) материнство;
- 5) инвалидность;
- 6) наступление старости;
- 7) потерю кормильца;
- 8) признание безработным;
- 9) смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

В новом законе прописаны права и обязанности застрахованных лиц, страхователей и страховщиков, причем организационно-правовая форма последних может варьировать. Оговаривается лишь, что страховщик должен быть некоммерческой организацией. Это фактически открывает доступ к социальному страхованию неправительственным организациям. В документе подробно прописаны государственные гарантии финансовой устойчивости системы обязательного страхования. В частности, в случае нехватки денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и некоторых иных расходов Правительство Российской Федерации дотирует их в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами выплаты.

Хотя принятый закон четко зафиксировал прогрессивное видение института обязательного страхования и уровень его значимости, он является рамочным, а значит, нуждается в дальнейшей конкретизации. Это был важный, но только первый шаг и фактическую ситуацию он не изменил. Действующая в настоящий момент система социального страхования по-прежнему далека от совершенства и страдает рядом существенных недостатков:

- 1) обязательное участие застрахованных минимизировано;
- 2) при высоком уровне страховой нагрузки (около 40% фонда оплаты труда) размер страховых выплат невелик и не увязан ни с объемом внесенных средств, ни с уровнем страховых рисков;
- 3) существующее правовое положение внебюджетных фондов практически ограничивает их роль функцией «сбора-распределения средств»;
- 4) все фонды являются государственными учреждениями, в управлении которыми не предусмотрено паритетное участие всех субъектов обязательного страхования, что не гарантирует, в частности, защиту аккумулированных ими средств от нецелевого использования (например, изъятия государством на другие нужды);
- 5) отсутствует четкая граница между системами социального страхования и социального обеспечения. В частности, все фонды выполняют в настоящий момент обе функции параллельно.

Социальное обеспечение. В отличие от страхования, система социального обеспечения граждан финансируется целиком из государственного бюджета, то есть за счет налогов. Она чрезвычайно детализирована, причем каждый гражданин, имеющий право на защиту, может получать одновременно различные виды обеспечения. Всевозможные пособия, компенсации, дотации, льготы, построенные по категориальному принципу, широко распространены практически во всех сферах: в трудовых отношениях и занятости, в области пенсионного обеспечения и семейной политики, среди отдельных профессиональных и возрастных групп населения, а также в связи с последствиями каких-либо чрезвычайных событий.

В последнее время система социального обеспечения пытается действовать по заявительному принципу, являющемуся базовым элементом

адресного механизма предоставления права на выплаты и льготы. Государственные структуры планируют в ближайшее время кардинально пересмотреть весь перечень государственных социальных гарантий, отменив 627 из существующих 1523 льгот, переформулировав и переадресовав остальные. Тем самым правительство надеется привести в соответствие государственные обязательства и финансовые возможности страны. При этом ощутимой экономии на социальных расходах ожидать не приходится – государственные социальные гарантии в настоящий момент финансируются не полностью, а потому многие из имеющихся льгот существуют лишь на бумаге.

*Социальная помощь.* Что касается системы социальной помощи, то она регулирует только вопросы материального положения малоимущих. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной помощи» контингент ее получателей ограничен единственным признаком – их доход по независящим от заявителей причинам должен быть ниже прожиточного минимума, установленного на территории соответствующего субъекта РФ. В этом случае государство гарантирует нуждающимся повышение материального достатка до уровня прожиточного минимума за счет средств местных бюджетов. При недостаточности этих ресурсов дополнительные суммы выделяются за счет бюджетов вышестоящего уровня или из иных источников. При этом предусмотрены как денежные выплаты, так и натуральная помощь (продуктами питания, медикаментами, топливом и т.д.). Уровень материального достатка учитывается также при установлении размера некоторых пособий и компенсаций. В дальнейшем планируется расширить систему социальной помощи, теснее увязав ряд выплат и льгот с фактическим уровнем нуждаемости граждан.

Таким образом, в действующей системе социальной защиты сохраняется значительный перекос в сторону пассивных форм поддержки, а значит, преимущественно бюджетного финансирования социальных нужд населения. Механизм обязательного страхования функционирует не в полную силу, поскольку нарушен ряд базовых принципов его формирования, по сути, отсутствует должное правовое обеспечение. В сложившихся экономических условиях это означает фактическую беззащитность населения. Лишенные возможности выполнить свои обязательства, федеральные власти уже в первые годы реформы попытались перераспределить ответственность, передав часть вопросов в ведение регионов, которые в большинстве случаев оказались также неспособны обеспечить их решение.

Сказанное свидетельствует о том, что реализация идей социального государства в России практически не началась. Несмотря на то, что с момента принятия новой Конституции РФ и начала реформ прошло уже достаточно много времени, новые механизмы защиты населения еще не сформированы. Процесс этот идет чрезвычайно болезненно и непоследовательно, а его результаты неутешительны. По официальным данным, более трети граждан

находятся в настоящее время за порогом бедности. Размеры основных социальных трансфертов значительно ниже прожиточного минимума, к тому же их выплаты постоянно задерживаются.

В итоге к началу 2000 г. не только российская и мировая общественность, но новая политическая элита России вынуждена была признать, что социальная цена реформ оказалась чрезвычайно высока и препятствует дальнейшим преобразованиям.

Последовавшие вслед за этим коррективы социальной политики трудно оценить однозначно. С одной стороны, власть открыто заявила о своих обязательствах перед гражданами, прежде всего, в сфере выплаты зарплат и пенсий. Были существенно сокращены задолженности по ним. Более того, было официально признано, что уровень пенсий и зарплат крайне низок и предприняты шаги по его повышению, особенно в отношении пенсий по старости и заработной платы работников бюджетной сферы.

С другой стороны, Государственная Дума приняла предложенный Правительством единый социальный налог, который, по существу, сводит на нет все усилия по становлению полноценной системы социального страхования.

Единый социальный налог. Единый социальный налог вводится вместо страховых отчислений во внебюджетные социальные фонды с целью повысить их собираемость и удешевить этот процесс. Тем самым функции сбора взносов, которые сейчас осуществляются каждым фондом самостоятельно, передаются Министерству по налогам и сборам. Эти средства будут накапливаться на специальных счетах в федеральном казначействе. Нововведение не затронет лишь отчисления на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Одним из немногих положительных моментов нового способа финансирования страховых обязательств можно считать снижение общего уровня фискальной нагрузки, прежде всего, с фонда заработной платы (примерно на 3%), а также регрессивную шкалу отчислений. Так при среднегодовом заработке работника до 100 тысяч рублей ставка налога составит 35,6%, а при 600 тысяч рублей – 17,6%. Что касается надежд на легализацию «теневого» части заработка и автоматического расширения налогооблагаемой базы, то для решения этих проблем данной меры явно не достаточно.

Таким образом, мотивы, лежащие в основе введения единого социального налога, в целом правильны, но путь, которым достигается эта цель, может оказаться тупиковым. В определенном смысле это отход от страхового принципа резервирования части заработка на случай различного рода рисков, отход от культуры индивидуальной и коллективной ответственности граждан за свое социальное благополучие, разрушение системы целевых фондов, гарантирующих социальную поддержку в случае наступления того или иного вида социальных рисков: безработицы, потери трудоспособности и т.п. В особо сложном положении оказалась сегодня



политика занятости. Государственный фонд занятости населения с 2001 г. ликвидирован. С этого момента выплата пособий по безработице осуществляется из федерального бюджета за счет 13% подоходного налога с граждан, как и финансирование активных программ занятости.

Кроме того, наемные работники вновь полностью освобождаются от участия в системе обязательного страхования, так как налогоплательщиками признаются только работодатели и индивидуальные предприниматели. Такой подход обезличивает страховые платежи и увеличивает опасность навязывания гражданам роли иждивенцев, а государству – благодетеля или, напротив, главного виновника всех бед.

Реальную помощь могли бы оказать структуры гражданского общества, формирование которого относится к числу базовых функций социального государства. Мировой опыт подтверждает, что деятельность третьего сектора в социальной сфере весьма эффективна, ему нужно только дать возможность работать. Так большинство зарубежных фондов обязательного социального страхования являются негосударственными некоммерческими структурами.

В действующем российском законодательстве заложены основы функционирования отдельных негосударственных форм социальной поддержки. В частности, разрешены создание негосударственных пенсионных фондов, систем производственного (предоставляемого хозяйствующим субъектом самостоятельно), профсоюзного и муниципального обеспечения; профессиональное страхование и деятельность благотворительных организаций. Однако все их совокупные усилия в настоящее время могут рассматриваться лишь как незначительное дополнение к государственной системе социальной защиты. Слабый третий сектор, находящееся в стадии формирования гражданское общество, неразвитые профсоюзы и иные формы представительства работников пока не имеют сил для того, чтобы стать полноценными субъектами социальных отношений.

Общественное самоуправление в системе социального страхования ФРГ. Одной из главных отличительных особенностей немецкой системы социального страхования является разнообразие моделей, регулирующих функционирование каждой из пяти подсистем [44]:

- 1) пенсионного страхования,
- 2) медицинского страхования,
- 3) страхования от безработицы,
- 4) страхования от несчастных случаев,
- 5) страхования от необходимости ухода по старости или болезни.

Эти модели различаются, в частности, большей или меньшей степенью государственного регулирования. Так размер ежегодных страховых взносов в пенсионные кассы (фонды) определяется правительством, к тому же он устанавливается единым для всех видов пенсионных касс. Тем самым пенсионные кассы не конкурируют друг с другом. В противоположность этому каждая из больничных касс, осуществляющих медицинское страхование, устанавливает размеры страховых взносов самостоятельно. При

этом страхователь имеет право свободного выбора больничной кассы, что приводит к достаточно острой конкурентной борьбе в сфере медицинского страхования.

Естественно, различие моделей обусловлено и, так сказать, самой природой страховых услуг в той или иной сфере. Если пенсионное страхование производит преимущественно денежные выплаты, то больничные кассы обеспечивают медицинское обслуживание населения, выступая в качестве оптового заказчика или потребителя на рынке медицинских услуг. Являясь некоммерческими организациями, больничные кассы вступают в договорные экономические (рыночные) отношения с объединениями производителей медицинских услуг и товаров. Эти объединения также носят характер некоммерческих организаций, а, с другой стороны, выступают в роли крупных оптовиков, предоставляющих на рынке сугубо коммерческие интересы таких розничных провайдеров медицинских услуг и товаров, как частнопрактикующие врачи, больницы, аптеки, фармацевтические фирмы, причем особенно последним приходится выдерживать постоянно обостряющуюся конкуренцию не только на внешнем, но и на внутреннем рынке.

Все пять систем социального страхования Германии, используя различные организационные модели, построены на следующих единых базовых принципах:

➤ *Принцип обязательности.*

Социальное страхование охватывает более 90% населения ФРГ. Немецкое законодательство обязывает практически всех наемных работников стать страхователями, а всех работодателей – страховщиками. При этом и те и другие обязаны в равных долях делать социальные отчисления в страховые кассы.

➤ *Принцип самоуправления.*

Органы социального страхования являются негосударственными и некоммерческими организациями. От «классических» НГО и НКО они отличаются лишь тем, что членство в них имеет не добровольную, а принудительную основу (хотя не исключается и добровольное членство, например, для самозанятых или для лиц свободных профессий). Впрочем, немаловажно, что при столь широком охвате населения организациями социального страхования обязательное членство не носит эксклюзивного характера.

Органы социального страхования имеют юридический статус публично-правовых корпораций (*öffentlich-rechtliche Körperschaften*). Это означает, что подобные корпорации, т.е. членские организации, учреждаются федеральным или земельным законодательным актом. Важно подчеркнуть, что учредителем служит не та или иная структура исполнительной власти, а именно законодательный акт, которым государство на федеральном уровне или на уровне отдельной федеральной земли делегирует данному публично-правовому органу исполнение функций государственной значимости и даже

определенные властные (директивные) полномочия, гарантируя ему невмешательство в установленный этим же законодательным актом механизм общественного самоуправления. При этом, однако, государство не снимает с себя окончательной ответственности перед гражданином за исполнение данной государственной функции, оставляет за собою возможности и обязанности государственного надзора и контроля. Обычно в законе указывается конкретная структура исполнительной власти, на которую возлагаются надзор и контроль над данным публично-правовым органом, наделенным правом общественного самоуправления.

Механизм общественного самоуправления предполагает демократическую выборность руководства публично-правовым органом. В системе социального страхования этот принцип реализуется через систему социальных выборов, которые проходят в ФРГ каждые шесть лет. В ходе этих выборов формируется высший управленческий уровень органов социального страхования – своего рода законодательные собрания («социальные парламенты») и исполнительная власть («социальные правительства»).

➤ *Принцип парафискальности.*

Система социального страхования ФРГ отделена от государства и в том смысле, что государство не занимается ни сбором социальных отчислений, ни последующим распределением или перераспределением этих средств. Страховые взносы поступают не в государственную казну, а в соответствующие страховые кассы (парафиски). Функция единого места сбора страховых взносов законодательно возложена на больничные кассы (органы обязательного медицинского страхования), где поступающие финансовые средства ведутся отдельно по пяти видам социального страхования.

➤ *Принцип особой юрисдикции.*

Социальное законодательство выделено в ФРГ в качестве самостоятельной сферы. Оно включает в себя подписанные Германией международные правовые акты, соответствующие положения Основного закона и конституций федеральных земель, свод федеральных законов, составляющих Социальный кодекс и иные законодательные и нормативные акты федерального уровня и уровня федеральных земель, которые относятся к социальной сфере. Существует и отдельная система социальных судов, где разрешаются конфликты социального характера (некоторые из социальных конфликтов подпадают под юрисдикцию судов по трудовым спорам или административных судов).

Важно отметить, что элемент общественного самоуправления распространяется и на социальные суды, поскольку состав суда, рассматривающего конкретное дело, всегда включает в себя «народных заседателей», а именно как представителя страхователей, так и представителей страховщиков, специализирующихся на соответствующей проблематике.

Всего в ФРГ действуют Федеральный социальный суд и Федеральный суд по трудовым спорам, 16 земельных социальных судов и 16 земельных

судов по трудовым спорам, а также 69 социальных судов первой инстанции и 123 суда первой инстанции по трудовым спорам. В 1997 г. насчитывалось 1 171 социальных судей и 1 128 судей по трудовым спорам. Ими было соответственно завершено более двухсот тысяч и более шестисот тысяч дел. Некоторыми вопросами социального характера занимаются финансовые суды или административные суды.

### **3.3 Особенности современной системы пенсионного страхования в России**

*Государственное пенсионное обеспечение.* Законодательная база пенсионной системы включает значительное число федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. Тем не менее основополагающим документом до сих пор остается Закон РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации», принятый 20 ноября 1990 года, бесчисленное количество раз дополненный и откорректированный, но принципиально так и не пересмотренный.

Данным Законом устанавливается, что граждане России имеют равные права на получение трудовой или социальной пенсии. Основным видом пенсионного обеспечения является пенсия по старости, которая на общих основаниях устанавливается мужчинам – по достижении 60 лет и при общем трудовом стаже не менее 25 лет, а женщинам – по достижении 55 лет и при общем трудовом стаже не менее 20 лет. Кроме этого, в документе предусмотрены льготные основания для получения данного вида пенсии, например, отдельным категориям инвалидов, а также гражданам, работавшим в особых условиях (подземные работы, горячие цеха и т.д.).

Государственные пенсии назначаются пожизненно, не облагаются налогом и выплачиваются как неработающим, так и работающим пенсионерам в полной сумме. Их минимальный размер не должен быть ниже минимума заработной платы, а максимальный устанавливается на уровне трех (в отдельных случаях 3,5) минимумов пенсии.

Помимо пенсии по старости, граждане России имеют право на трудовую пенсию по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Тем, кто по каким-либо причинам не заработал права на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия, размер которой не может превышать минимальной пенсии по старости. Гражданам, имеющим право на различные виды пенсий одновременно, назначается и выплачивается только одна из них, по выбору пенсионера (исключение делается для инвалидов Великой Отечественной войны, вдов военнослужащих – участников войн и родителям погибших призывников). Специальными федеральными законами регламентируется или конкретизируется пенсионное обеспечение отдельных категорий населения, в частности, лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей; граждан, ставших инвалидами в

результате Чернобыльской катастрофы; лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Самостоятельную систему представляют пенсии государственным служащим и доплаты к ним.

Финансирование государственных пенсий, как уже отмечалось, осуществляется Пенсионным фондом РФ за счет страховых взносов работодателей, граждан, а также ассигнований из федерального бюджета.

Действующая в России государственная пенсионная система по инерции продолжает решать многие не свойственные ей задачи (например, стимулирование отдельных видов занятости). Неслучайно численность граждан, вышедших на пенсию по старости на льготных по возрасту условиях, продолжает расти большими темпами по отношению к общему числу пенсионеров.

Большинство корректировок пенсионного законодательства последних лет касается исключительно способа расчета индивидуальных пенсий. Первым шагом стало введение в 1996 г. индивидуального (персонифицированного) учета работающих граждан, закладывающего основы новой инфраструктуры пенсионной системы, за которой последовала корректировка порядка назначения и пересчета пенсий. Информация о трудовом стаже и заработке стала накапливаться на индивидуальных лицевых счетах. Однако принципиально новый механизм исчисления и увеличения пенсий, основанный на определении индивидуальных коэффициентов для каждого пенсионера, появился только в 1998 г. с принятием Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». В настоящее время каждый гражданин вправе выбрать более выгодный для себя способ исчисления пенсии:

- 1) либо сохранить все установленные льготы, но получать пенсию, не превышающую максимальный размер;
- 2) либо пересчитать пенсию с учетом индивидуального коэффициента без прямого ограничения ее максимальной величины, но и без учета прежних льгот.

Во втором случае верхний предел пенсии все же существует, но он задается косвенным способом через предельно допустимое отношение зарплаты пенсионера к среднему заработку по стране (не выше 1,2). Правда, в настоящее время эта величина не может превышать 0,95. По состоянию на начало 2000 г. на новый порядок исчисления пенсий перешли около 45% пенсионеров, состоящих на учете в органах социальной защиты. Средний размер начисленной им пенсии оказался на 15% выше, чем у остальных. Использование индивидуальных коэффициентов усиливает зависимость пенсионных выплат от трудового стажа и заработной платы работника, а также позволяет постоянно индексировать ее в связи с ростом средней заработной платы.

Несмотря на начавшуюся реализацию Правительственной программы пенсионной реформы в России, одобренной в мае 1998 г., степень финансовой

устойчивости пенсионной системы остается крайне низкой. Неплатежеспособность Пенсионного Фонда, вызванная, в частности, чрезмерной пенсионной нагрузкой на трудоспособных, приобрела хронический характер.

Законодательное закрепление принципа расчета пенсии из того дохода, на который начислялись страховые взносы, привело к тому, что в последние годы ее средняя величина не обеспечивала даже прожиточного минимума пенсионера.

*Реформа пенсионной системы.* Адаптировать пенсионное обеспечение к новым экономическим реалиям, по мнению специалистов, можно лишь последовательно перейдя от всеобщей распределительной системы к смешанной, в которой значительная роль будет отведена накопительным механизмам финансирования пенсий, то есть страхованию. Предполагается, что государственная пенсия будет состоять из двух частей:

- 1) базовой, по-прежнему финансируемой на распределительной основе за счет единого социального налога;
- 2) страховой, накопленной на персональных счетах в ПФР, куда будут зачисляться не только страховые взносы работников, но и доходы от их капитализации.

В целях унификации государственной пенсионной системы планируется реформировать механизмы досрочного выхода на пенсию за счет введения дополнительных страховых взносов в профессиональные пенсионные системы для тех категорий работников, которые имеют право на льготы.

Однако большинство мероприятий, реализованных к настоящему времени в рамках Правительственной программы, остается подготовительными, более решительные действия из года в год откладываются. Подобная тактика, как правило, аргументируется отсутствием в стране необходимых экономических предпосылок, а именно устойчивого экономического роста, нормального уровня заработной платы, способной выдержать увеличение страховой нагрузки, приемлемой дифференциации размеров пенсий, роста страховых поступлений в Пенсионный фонд и т.п.

В последнее время правительство постоянно сосредотачивает свои усилия на:

- 1) повышении до установленного законом уровня (1,2) предельного соотношения индивидуального и среднего по стране заработка;
- 2) совершенствовании системы индивидуального учета за счет расширения и структуризации накапливаемой информации;
- 3) пересмотре списков профессий и должностей, дающих право на льготную пенсию;
- 4) создании дополнительных профессиональных пенсионных систем;
- 5) а также ряде уточнений, касающихся техники исчисления пенсий.

Даже при условии, что затягивание пенсионной реформы прекратилось, ее результаты затронут только тех, кто сейчас моложе 30 лет и отчасти тех, кому от 30 до 40. Граждане более старшего возраста могут рассчитывать лишь

на пожизненную госпенсию. Накопительная система на них распространяться не будет.

Источником дополнительного пенсионного обеспечения могло бы стать негосударственное пенсионное страхование, однако оно находится еще на этапе становления. Негосударственные пенсионные фонды, серьезно пострадавшие в результате финансового кризиса 1998 г., до сих пор малочисленны.

Таким образом, действующая в России пенсионная система все еще остается распределительной. Отдельные элементы социального страхования не затрагивают ее каркаса и выполняют скорее декоративные функции.

Следует подчеркнуть, что вопросы реформы пенсионной системы самые дискуссионные и самые болезненные в перечне социальных проблем. Идеологи и реформаторы мечутся между накопительной и солидарной формами пенсионного обеспечения, хотя для первой еще не созрели экономические предпосылки и не создана институциональная инфраструктура, а вторую не в состоянии обеспечивать экономически слабое и пока еще нестабильное государство.

Выход – в достижении компромисса, осторожной и, главное, основанной на социальном взаимопонимании стратегии пенсионной реформы. А это означает постоянный диалог со всеми заинтересованными сторонами. Вот где особенно необходимы институт гражданского общества, различные механизмы взаимодействия государства и негосударственных структур, возможность каждого гражданина даже в сложнейших условиях найти формы самопомощи, которые для многих граждан России в настоящее время тождественны понятию самовывживания. Россия мучительно (прежде всего, для населения) ищет свой вариант социального государства. Для каждой страны он может быть только самобытным, но не стоит отменять уже существующий опыт.

### 3.4 Пенсионная система ФРГ

Немецкая пенсионная система имеет весьма сложную структуру. Она включает в себя несколько различных базовых систем, к которым относятся:

- 1) государственное пенсионное обеспечение;
- 2) обязательное пенсионное страхование;
- 3) корпоративное пенсионное обеспечение;
- 4) система пенсионных пособий.

	<i>Госслужба</i>	<i>Частный коммерческий сектор</i>			
Чиновники	Рабочие Служащие	Наемные работники	Прочие участники ОПС	Само- занятые	Фермеры

<b>Базовые системы</b>	<b>ПО</b>	<b>страхование</b>		<b>КПО</b>	<b>ППФ</b>
<b>Дополнительные системы</b>		<i>Дополн. обеспечение</i>	<i>Пенсии предприятий</i>		
<b>Индивидуальные дополнительные системы</b>		Различные формы частного пенсионного обеспечения и страхования (напр. частное страхование жизни)			

Рис 1. Структура пенсионной системы

Наряду с базовыми системами существуют пенсионные системы дополнительного характера, а также различные виды частного пенсионного страхования.

Система государственного пенсионного обеспечения распространяется только на чиновников. Это объясняется особенностями контрактных взаимоотношений между государством, выступающим в качестве работодателя, и чиновником, находящимся на государственной службе. Напомним, что немецкое трудовое право отличает статус чиновника от статуса служащего или рабочего, занятого в государственных учреждениях.

Пенсионное обеспечение чиновников финансируется из государственного бюджета, т.е. за счет налогов, которые собираются со всех налогоплательщиков.

Рабочие и служащие, занятые в качестве наемных работников, как в государственных структурах, так и в частном коммерческом секторе, охватываются системой обязательного пенсионного страхования (ОПС). Критерием для обязательности участия в системе ОПС служит определенный уровень ежемесячных доходов. Лица с более высоким доходом освобождаются от обязательного участия в системе ОПС, но могут присоединиться к ней на условиях добровольного страхования.

Принципиальное отличие пенсионного обеспечения чиновников от обязательного пенсионного страхования рабочих и служащих заключается в том, что последнее финансируется преимущественно за счет индивидуальных страховых взносов, которые аккумулируются не в государственном бюджете (казне), а в соответствующих пенсионных кассах, хотя и государство отчасти дотирует систему ОПС.

Что касается лиц свободных профессий, самозанятых, представителей определенных профессиональных групп, то они могут либо участвовать в системе пенсионного страхования на добровольной основе, либо обязаны присоединиться к соответствующим формам корпоративного пенсионного обеспечения (КПО). Это относится, например, к адвокатам, врачам, нотариусам, аптекарям и т.д., которые имеют право заниматься указанной профессиональной деятельностью, только являясь зарегистрированными членами своей профессиональной корпорации (палаты). Финансирование КПО осуществляется за счет специальных отчислений, которые делаются



членами профессиональной корпорации в создаваемый при ней пенсионный фонд.

Сходным образом устроена и система пенсионных пособий для фермеров (ППФ), которая в значительной мере дотируется государством.

Под пенсионными системами дополнительного характера имеются в виду, например, пенсионные пособия, которые предоставляются служащим и рабочим государственного сектора в дополнение к пенсионным выплатам, получаемым в системе ОПС.

Дополнительные пенсионные выплаты производятся и на многих предприятиях частного коммерческого сектора, работники которых охвачены системой ОПС.

Все указанные выше категории лиц, а также граждане, освобожденные от участия в системе ОПС, могут воспользоваться услугами индивидуальных систем пенсионного страхования (например, частным страхованием жизни и т.п.). Частное пенсионное страхование может использоваться и как дополнение к участию в системе ОПС.

Законодательной основой для обязательного пенсионного страхования (ОПС) служат прежде всего Шестой том Социального кодекса, целиком посвященный системе ОПС, и Четвертый том СК, который содержит общие положения для всех пяти видов социального страхования [29].

Первый раздел Шестого тома Социального кодекса очерчивает круг лиц, для которых законодательно предписывается участие в системе обязательного пенсионного страхования. Это, прежде всего наемные работники (рабочие и служащие), а также определенные категории лиц свободных профессий и самозанятые. Основным критерием служит уровень ежемесячных доходов. Предусматривается возможность и добровольного участия в системе обязательного пенсионного страхования [36].

Система ОПС предусматривает как установленные денежные выплаты, так и предоставление определенных социальных услуг.

Денежные выплаты осуществляются:

- 1) при утрате трудоспособности по старости;
- 2) при снижении или утрате трудоспособности по инвалидности;
- 3) при утрате кормильца (в данном случае пенсию получают вдовы и сироты).

Под социальными услугами в рамках пенсионного страхования подразумеваются:

- 1) медицинское страхование пенсионеров;
- 2) реабилитационные программы и мероприятия по восстановлению трудоспособности.

Обязательное пенсионное страхование рабочих и служащих финансируется в основном за счет страховых взносов, которые производятся в равных долях страхователями (наемными работниками) и страховщиками (работодателями). Соответствующая ставка страховых взносов исчисляется

ежегодно заново. Вместе с тем государству приходится дотировать систему ОПС.

Уплата страховых взносов производится работодателем. Для каждого наемного работника рассчитывается сводная сумма всех отчислений по всем пяти видам обязательного социального страхования. Эти средства перечисляются в единое место сбора, роль которого исполняет орган обязательного медицинского страхования (Больничная касса), где застрахован данный наемный работник. Впоследствии Больничная касса осуществляет перераспределение поступивших взносов по соответствующим видам страховых касс.

Современное немецкое трудовое право практически не делает различий между юридическим статусом рабочего и служащего. Тем не менее, организация системы ОПС в Германии отдает своего рода дань исторической традиции, сохраняя организационно разные структуры обязательного пенсионного страхования, в которых, с одной стороны, существует различие между рабочими и служащими, а с другой – учитываются некоторые отраслевые особенности.

Федеральное ведомство страхования служащих (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) объединяет служащих, а также и некоторые категории самозанятых (например, художники, журналисты, писатели).

Обязательное пенсионное страхование рабочих осуществляется Земельными ведомствами пенсионного страхования (Landesversicherungsanstalten). В настоящее время действуют 23 ЗВПС, т.е. их число больше количества федеральных земель. Это объясняется тем, что в наиболее крупных землях создано несколько ведомств обязательного пенсионного страхования.



Рис. 2. Обязательное пенсионное страхование

Морская касса (Seekasse), Федеральная горная касса (Bundesknappschaft) и Железнодорожное страховое ведомство (Bahnversicherungsanstalt) являются относительно небольшими организациями отраслевого характера.

Примечательно, что немецкая система ОПС остается неунифицированной. Отраслевой принцип организации соседствует здесь с территориально-административным. При этом пенсионное страхование служащих осуществляется федеральной структурой, а страхование рабочих – земельными. Разными оказываются у этих структур и органы государственного надзора. Так, по отношению к Федеральному ведомству страхования служащих эту функцию выполняет Федеральная страховая служба (Bundesversicherungsamt), а по отношению к Земельным ведомствам страхования (рабочих) – Земельные страховые службы (Landesversicherungsämter).

Соответственно Федеральная страховая служба подведомственна Федеральному министерству труда и социального порядка, а Земельные страховые службы – аналогичным земельным министерствам, которые вполне автономны в своих взаимодействиях с федеральными структурами.

Социальный кодекс (Четвертый том) устанавливает для всех базовых организаций любого из пяти видов социального страхования единый юридический статус, а именно статус публично-правовой корпорации, действующей на основе самоуправления. Это относится и к организациям системы ОПС.

Организации системы ОПС являются, таким образом, вполне автономными. Их деятельность регламентируется только законодательством и собственными уставами. Они не находятся в административном подчинении у государственных органов, функции которых ограничиваются надзором за исполнением соответствующих законодательных актов и уставных норм, принятых самими организациями ОПС. Вместе с тем, законодательство об обязательном пенсионном страховании содержит положения, согласно которым:

- 1) организации ОПС объединяются в Ассоциацию немецких организаций обязательного пенсионного страхования (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (АНОПС);
- 2) устанавливаются определенные формы взаимодействия между публично-правовыми корпорациями ОПС и государственными структурами, в частности в рамках Социального совета (Sozialrat).

Статус Федерального ведомства страхования служащих (ФВСС), как публично-правовой корпорации, подразумевает, что деятельность ФВСС регламентируется специальным законодательством. Поскольку законодательство по вопросам обязательного пенсионного страхования разработано с высокой степенью конкретности и детализации, то и законодательные рамки, которыми руководствуется ФВСС, довольно узкие. Вместе с тем, для организаций ОПС, в частности, для ФВСС, законодательно закреплён и принцип самоуправления. Этот принцип находит свое выражение прежде всего:

- 1) в наличии особых органов самоуправления;
- 2) в легитимизации органов самоуправления посредством их выборности;
- 3) в наделении этих органов достаточной компетенцией для решения вопросов самоуправления (в том числе для принятия устава).

Высшим органом самоуправления служит в ФВСС Собрание представителей, куда на паритетных началах избираются 30 представителей от страхователей и 30 представителей от работодателей. Это происходит каждые шесть лет в рамках всеобщих социальных выборов, которые формируют главные органы самоуправления всех организаций социального страхования.

Право голоса на выборах Собрания представителей ФВСС имеют все страхователи (наемные работники, учащиеся и пенсионеры) и страховщики (работодатели), являющиеся членами этой организации. Например, на выборах 1999 г. их насчитывалось 29 млн. человек.

Избирательные бюллетени содержат не имена кандидатов, а списки организаций, которые претендуют на то, чтобы выдвинуть своих делегатов в Собрание представителей. Организации предпринимателей обычно согласуют списочный состав, не прибегая к избирательной процедуре – так называемые консесуальные выборы (Friedenswahl). В списках, за которые голосуют страхователи, могут фигурировать только профсоюзные организации

(впрочем, есть возможность голосовать за «свободный список» с персональным составом кандидатур).

Естественно, что подобный механизм «социальных выборов», закрепленный в Четвертом томе КС, обеспечивает ключевую роль в Собрании представителей наиболее крупным и влиятельным организациям профсоюзов и предпринимателей, которые отстаивают различные, нередко конфликтующие интересы при заключении тарифных соглашений, но одновременно призваны сохранять «социальное партнерство», для чего и созданы разнообразные институты от «Союза во имя труда» (Bundnis für Arbeit) до органов, подобных Собранию представителей.



Рис. 3. Федеральное ведомство страхования служащих.

Собрание представителей принимает устав ФВСС и решает вопросы, относящиеся к компетенции автономности этой организации. Оно избирает правление и руководство администрации, а также страховых старост и членов общественных арбитражных комитетов. Оно утверждает годовой бюджет и отчет, которые предоставляются администрацией. Собрание представителей формирует 5 профильных комитетов, в т.ч. комитеты по бюджетно-финансовым, кадровым и организационным вопросам.

Председатель Собрания ежегодно сменяется таким образом, чтобы соблюдалась очередность между представителями от страхователей и представителями от работодателей.

Члены СП работают на общественных началах.

Если Собрание представителей можно сравнить с «социальным парламентом» ФВСС, то Правление – это своего рода его «правительство». Оно обеспечивает исполнение решений СП и руководит работой Администрации.

В Правление входят по шесть представителей от страхователей и работодателей. Председательствуют в Правлении поочередно представитель от каждой из этих групп, при этом другая группа выдвигает вице-председателя. Смена происходит ежегодно.

Собрание представителей избирает на шестилетний срок руководство Администрации, а именно Директора и его заместителей. Директор входит в Правление с совещательным голосом. Администрация организует повседневную работу штатного аппарата, который насчитывает около 27 тысяч сотрудников, и деятельность региональных отделений ФВСС, рассеянных по всей стране.

Одним из органов самоуправления служит институт страховых старост (Versicherungsälteste). Собрание представителей избирает на шестилетний срок 2 600 страховых старост, т.е. активистов, которые работают «на местах» общественными консультантами по вопросам пенсионного страхования. Страховые старосты обеспечивают постоянную связь между членами страховой организации и ее структурами. Для повышения компетентности общественных консультантов с ними проводятся регулярные квалификационные мероприятия.

Несмотря на достаточно высокую эффективность немецкой системы социальных судов, ФВСС обеспечивает возможность досудебного рассмотрения и решения спорных вопросов, связанных с пенсионным страхованием. Для этого в рамках ФВСС действуют 240 арбитражных комиссий (Schiedsstellen). Каждая комиссия состоит из представителя страховщиков и представителя страхователей, избранных общим собранием, а также одного штатного сотрудника администрации ФВСС. Существует и центральная арбитражная комиссия. При этом решение арбитражной комиссии может быть обжаловано в инстанциях социального суда.

В отличие от единой для всей федерации, централизованной организации, занимающейся обязательным пенсионным страхованием служащих, обязательное пенсионное страхование рабочих организовано по децентрализованному принципу. 23 Земельных страховых ведомств (ЗСВ) представляют собою самостоятельные структуры. В ряде земель действует даже несколько разных ЗСВ на правах автономных организаций, поэтому их количество превышает число федеральных земель.

Соответственно и поднадзорность ЗВС осуществляется не федеральными государственными органами, а Страховой службой той земли, на территории которой находится данная ЗВС.

ЗВС не образуют отдельного объединения на федеральном уровне. Каждая из ЗВС входит в качестве самостоятельного члена в Ассоциацию немецких организаций обязательного пенсионного страхования.

Внутренняя структура органов самоуправления ЗВС сходна с ФВСС. В рамках «социальных выборов» формируется состав Собрания представителей. В него делегируются 25 представителей от работодателей и 25 представителей от страхователей (наемных работников и пенсионеров).

Собрание представителей избирает Правление ЗВС, состоящее из шести членов от страхователей и шести членов страховщиков. По предложению правления собрание представителей утверждает исполнительного директора ЗВС, возглавляющего администрацию. Исполнительный директор входит в состав правления с совещательным голосом.

Собрание представителей избирает также «страховых старост», т.е. общественных консультантов по вопросам обязательного пенсионного страхования.

К компетенции собрания представителей относится принятие устава, а также утверждение годового бюджета и отчета. Правление составляет годовой бюджет, принимает решения по ключевым финансовым, организационным и кадровым вопросам.

Ассоциация немецких организаций пенсионного страхования (Verband Deutscher Versicherungsträger) объединяет все 27 публично-правовых корпорации, которые занимаются обязательным пенсионным страхованием. При этом сама ассоциация (АНОПС) имеет юридический статус не публично-правовой корпорации, а общественной организации. Это означает, что АНОПС самостоятельно определяет, какие из задач и проблем имеют характер, общий для всех членских организаций, и содействует решению этих задач.

Среди наиболее важных задач Ассоциации можно выделить следующие:

- 1) ведение совместной базы данных, где сводится информация обо всех лицах, охваченных системой ОПС, независимо от того, какой из членских организаций они обслуживаются (кстати, эта задача вменяется в обязанности АНОПС законодательно, а именно параграфом 146 Шестого тома СК); подготовка аналитико-статистических отчетов по текущему состоянию, а также прогнозных оценок относительно перспектив пенсионного страхования;
- 2) разработка экспертных заключений для законодательных органов по вопросам, связанным с пенсионным страхованием; предоставление консультаций для министерств и ведомств;
- 3) просветительская работа с населением;
- 4) развитие связей с общественностью, информационно-издательская деятельность;

5) осуществление квалификационных программ и мероприятий как для административного персонала системы ОПС, так и для общественников.

Высшим руководящим органом АНОПС является общее Собрание представителей всех 27 членских организаций, причем каждая организация делегирует по одному представителю от страхователей и страховщиков.

На общем собрании избирается Правление. По предложению правления утверждаются исполнительный директор АНОПС и его заместитель.

В заседаниях Собрания представителей без права решающего голоса принимают участие:

- 1) правление АНОПС;
- 2) исполнительный директор и его заместитель;
- 3) директора членских организаций и их заместители;
- 4) члены коллегиальных руководящих органов членских организаций.

Председательствует в Собрании поочередно представитель страховщиков и страхователей, которые сменяют друг друга ежегодно. Собрание представителей формирует ревизионную комиссию и комиссию по бюджетно-финансовым и организационным вопросам. Среди руководителей этих комиссий также происходит ежегодная ротация по указанному выше паритетному принципу. Избираемое собранием правление АНОПС состоит из 20 человек, одна половина которых представляет страхователей, а другая – страховщиков, причем те и другие должны одновременно состоять в правлении своей членской организации. Правление формирует 10 профильных и отраслевых комитетов.

При АНОПС действует конференция исполнительных директоров членских организаций, а также ряд рабочих и экспертных групп. С помощью конференции исполнительных директоров, рабочих и экспертных групп осуществляется координация деятельности членских организаций АНОПС. Создав детально разработанную правовую и нормативную базу для работы организаций ОПС и предоставив им широкие полномочия для реального самоуправления, законодательство ФРГ сохранило, однако, за правительством право на принятие решений по некоторым ключевым аспектам обязательного пенсионного страхования. Так, например, именно правительство ежегодно определяет размеры ставок по отчислению пенсионных взносов, а также расчетную базу доходов, с которых делаются данные отчисления и т.д.

Тем не менее, и здесь существует законодательно закрепленный механизм, который дает организациям ОПС возможность определенным образом влиять на решения правительства.

В соответствии с параграфами 154-156 Шестого тома СК создается Социальный совет (Sozialbeirat). Он состоит из 12 членов, назначаемых Правительством. Состав предусматривает участие;

- 1) четырех представителей от страхователей;
- 2) четырех представителей от работодателей;
- 3) одного представителя Федерального Немецкого банка;
- 4) трех экспертов от социально-экономических наук.



Организация работы Социального совета возлагается на министра труда и социального порядка. Следует отметить, что назначения производятся на основании предложений, которые делаются организациями, делегирующими своих кандидатов:

- 1) Правление АНОПС предлагает две кандидатуры (одного представителя от страхователей и одного от работодателей);
- 2) поскольку у организаций, занимающихся обязательным пенсионным страхованием рабочих, нет своей ассоциации на федеральном уровне, то Правление АНОПС предлагает две кандидатуры от этих организаций (по одному представителю от страхователей и предпринимателей);
- 3) Правление ФВСС предлагает две кандидатуры, представляющие страхователей и предпринимателей; то же самое относится и к Горной кассе;
- 4) при назначении экспертов от социально-экономических наук учитывается мнение Конференции ректоров высших учебных заведений.



Рис. 4. Организация работы Социального комитета

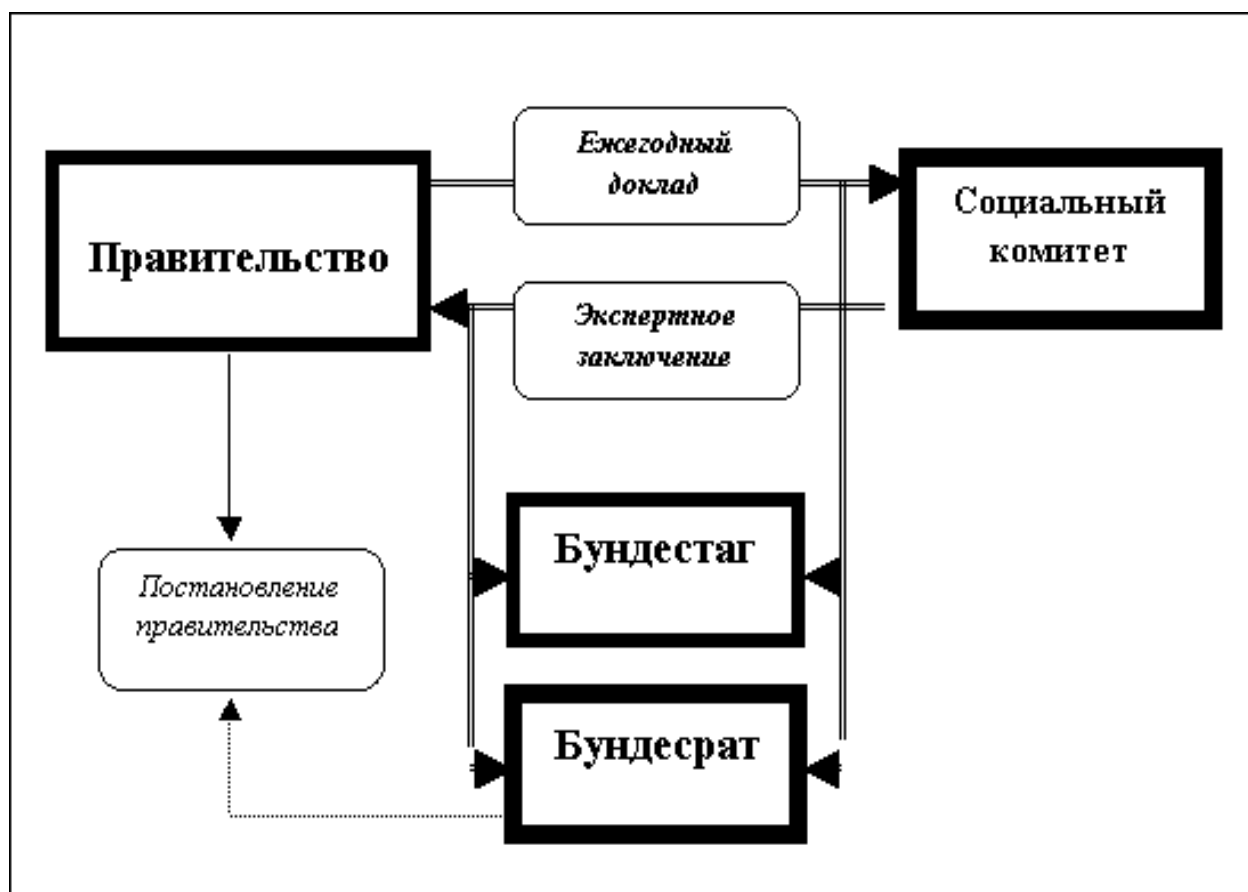


Рис. 5. Ежегодный доклад о пенсионном страховании

Основной задачей Социального комитета законодательно устанавливается разработка экспертного заключения на ежегодный правительственный Доклад о пенсионном страховании (Rentenversicherungsbericht). Доклад содержит данные как об актуальном состоянии немецкой системы ОПС, так и аналитическую оценку перспективного развития этой системы.

Доклад поступает в Социальный комитет, а также в федеральные законодательные органы – Бундестаг и Бундесрат. В свою очередь Социальный комитет дает экспертное заключение на предоставленный доклад, которое передается в правительство и законодательные органы.

На основе доклада и экспертного заключения правительство принимает решения в виде правительственного постановления, которое подлежит согласованию с Бундесратом. Это постановление и определяет ряд ключевых параметров для системы ОПС на очередной период.

Важно отметить, что установленные параметры остаются едиными для всей системы ОПС, независимо от того, членом какой из 27 страховых организаций состоит тот или иной гражданин.

На протяжении последнего десятилетия немецкая модель социального страхования всегда находилась и продолжает оставаться в центре довольно острых дискуссий о необходимости ее реформирования, которое и осуществляется в рамках каждой из пяти систем социального страхования.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К сожалению, объем и цели данной работы не позволяют нам во всех подробностях рассмотреть и полностью проанализировать системы социально-правовых гарантий России и Германии. Так, например, в данной работе мы не рассмотрели систему социальной работы в Германии (и, соответственно, в России) и не проанализировали нормативно-правовые акты, на которых основывается работа этой системы.

Безусловно, отдельного рассмотрения требуют также вопросы социально-правовой защиты инвалидов и людей с физическими недостатками. Тем более что и в России и Германии по данному вопросу принято большое количество нормативно-правовых актов (например, закон «О социальной защите инвалидов в РФ» и т.д.).

Мы также не затронули вопросы о государственной поддержке многодетных семей и работы с детьми из неблагополучных семей (в частности, в РФ принят и действует закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и т.д.)

Кроме того, мы отдельно не затрагивали вопросы о правовых и социальных гарантиях госслужащих в России и Германии («О системе государственной службы Российской Федерации», 2003 г. и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации, 2004 г.)

Тем не менее, проведенный анализ позволяет нам сделать следующие основные выводы:

1. Конституция Российской Федерации провозглашает нашу страну социальным государством. Однако для большинства населения этот принцип пока не осуществляется по целому ряду причин, указанных, в том числе, и в данной работе. Существует опасность того, что понятие «социальное государство» может превратиться для нас в ту же же виртуальную реальность, как и понятие «коммунизм» для поколения 60-х, что приведет к полной дискредитации самой идеи социального государства.
2. Между конституциями России и Германии есть много общего. В частности, и в нашей, и в немецкой конституции социальные права закрепляются самим фактом провозглашения страны социальным государством. Однако подробный перечень социальных прав и способы их защиты в ФРГ большей частью закрепляются в конституции отдельных земель и в судебной практике, а в РФ – в федеральных законах и в отраслевых законодательствах.
3. Существующая система социального страхования и система социальных гарантий и в России, и в Германии подвергаются серьезной критике, говорится о девальвации социальных гарантий. Причем в России это связано с отсутствием концептуального и законодательного воплощения способов взаимоотношения государства и гражданина в новом российском обществе, а в Германии – с

чрезвычайно увеличившейся социальной нагрузкой на государство, связанной с притоком эмигрантов, объединением страны, образованием ЕС и другими политическими, социальными и экономическими явлениями.

4. Немецкая система социальной защиты построена на принципах солидарности, эквивалентности и поддержания жизненного стандарта. Чем выше зарплата и, соответственно, размер взносов, тем больше в будущем будет размер выплат. В России же еще при социализме был нарушен принцип зависимости величины страховых выплат от размера взноса. В результате этого сформировалась порочная традиция государственного страхования без личной ответственности и взаимопомощи граждан. В российской системе социальной защиты сохраняется значительный перекос в сторону пассивных форм поддержки, а значит, преимущественно бюджетного финансирования социальных нужд населения.
5. Система социального страхования Германии построена на единых базовых принципах, кардинальным образом отличающих ее от системы социального страхования в Российской Федерации. Среди этих принципов необходимо упомянуть *принцип равных долей* – работник и работодатель обязаны в равных долях делать отчисления в страховые кассы; *принцип самоуправления* – органы социального страхования являются негосударственными и некоммерческими организациями; *принцип парафискальности* – система социального страхования ФРГ отделена от государства, оно не занимается ни сбором, ни распределением, ни перераспределением средств, образовавшихся в результате страховых отчислений; *принцип особой юрисдикции* – социальное законодательство выделено в ФРГ в качестве самостоятельной сферы. Существует и отдельная система социальных судов, где разрешаются конфликты социального характера.
6. В отличие от сложной пенсионной системы, действующей в Германии, пенсионная система России все еще остается распределительной. Отдельные элементы социального страхования не затрагивают ее основ и выполняют скорее декоративные функции. Россия продолжает выбирать между накопительной и солидарной формами пенсионного обеспечения.

Таким образом, сопоставительный анализ систем социально-правовых гарантий России и Германии может быть полезен для:

- 1) изучения примера работы механизмов общественного самоуправления, являющихся основой немецкой модели;
- 2) оценки ключевой роли общественных организаций (профсоюзов и ассоциаций работодателей), которая законодательно закреплена за ними в рамках данной модели;

- 3) предоставления материала для уточнения или даже пересмотра бытующих у нас представлений о неправительственных и некоммерческих организациях, об их взаимодействии с государственными структурами;
- 4) формирования новых и более продуктивных подходов к концепциям «третьего сектора» и гражданского общества;
- 5) оценки эффективности нормативной базы, служащей основой для немецкой системы социального страхования, для дальнейшей адаптации положительного опыта немецких юристов к условиям российской действительности.

## ЛИТЕРАТУРА

### *Конституции и основные законы:*

1. Конституция Российской Федерации: Официальный текст (с изменениями от 9 января 1996 г., 10 февраля 1996 г. и 9 июня 2001 г.) / Изд-во «ЮНВЕС» 2001 г. – 48 с. – ISBN 5-88682-098-1.
2. Основной закон Федеративной Республики Германия. Издано Ведомством печати и информации Федерального правительства, 53113 Бонн, и Германским фондом международного правового сотрудничества, 53173 Бонн, 1998. – 136 с.
3. Окуньков Л.А. Конституции государств Европейского Союза / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ; [Редкол.: Л. А. Окуньков (рук.) и др.; Вступ. ст. Л. А. Окунькова; Авт. введ. ст. : В. В. Невинский и др.]. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – XII – 804 с. – ISBN 5891231239.
4. Ковачев Д.А. Конституции государств Восточной Европы: Учебное справочное пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Норма, 1996. – 169 с.
5. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция. Германия. Италия. Европейский союз. США. Япония. Индия: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков – 5-е изд., перераб. и доп. – Изд-во: Волтерс Клувер, 2009. – 624 с. – ISBN: 5-466-00138-4.

### *Русскоязычные источники:*

6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – М. : Норма, 2008. – 816 с. – ISBN 5-468-00226-4 978-5-468-00226-1.
7. Баталов Э.Я. Доживет ли Россия до социального государства / Э.Я. Баталов // Российская Федерация. – М., 1997. – № 8. – С. 48.
8. Бердяев, Николай Александрович. Судьба России. Самосознание /Н.А. Бердяев. – Ростов н/Д: изд-во «Феникс», 1997. – 544 с. – ISBN 5-222-00213-6:90.00.
9. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин // Учеб. пособие. – М. : Изд-во Моск. ун-та, Издат. группа ИНФРА-М-Норма, 1997. – с. 242.

10. Гончаров П.К. Социальное государство: Сущность и принципы / П.К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология, 2000. – № 2 – С. 46-59.
11. Ильин И.А. Формирование механизма конституционных социальных гарантий в Российской Федерации / И.А. Ильин // Общество и экономика. – 2000. – № 1. – С.97-99.
12. Калашников С.В. Становление социального государства в России / С.В. Калашников – М. : Экономика, 2003. – 157 с. – ISBN 5-282-02296-6.
13. Коробов С.Е. Государство социальное и социалистическое / С.Е. Коробов // Юрист. – М. : Юрист, 1998. – № 3 – С. 36-39.
14. Левашов В.А. Россия: социальное государство и стратегия устойчивого развития / В.А. Левашов // Обозреватель. – 1996. – № 8. – С. 15.
15. Лимбах Ю. Цели социального государства: содержание и развитие в решениях Конституционного Суда. Пер. с нем. / Ю. Лимбах // Российская юстиция. – 2002. – № 8. – С. 11.
16. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права / Л.С. Мамут // Государство и право. – 2001. – №7. – С.7-8.
17. Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право / Г.В. Мальцев / Академия общественных наук при ЦК КПСС. Кафедра теории государства и права. – М. : Мысль. – 1977. – 255 с.
18. Назаров Б.Л. Важнейшая проблема прав человека / Б.Л. Назаров // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М. : 1989. – С.73-74.
19. Аверьянов Ю.И. Политология: Энциклопедический словарь / Отв. ред. Ю.И.Аверьянов. – М. : Изд-во Московского коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
20. Лукашева Е.А. Права человека: Учеб.для вузов / Е.А. Лукашева. – М. : Норма, 2002. – 560 с. – ISBN 5-89123-352-5; 5-16-000023-2.
21. Раянов Ф.М. Введение в правовое государство / Ф.М. Раянов. – Уфа : Изд-во Башк. ун-та, 1994. – 120 с.
22. Корельский В. М. Теория государства и права / В.М. Корельский., В.Д. Перевалов. – М. : Изд-во ИНФРА-М, 2003. – 616 с. – ISBN: 5-89123-388-6.
23. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : 1981. – 332 с.
24. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. – М.: ЦКИ МОНФ, 1997. – 702 с. ISBN 5-89554-008-2.

*Немецкоязычные источники:*

25. Bair H.. Ehrlichkeit im Sozialstaat. – Zürich, 1988.
26. Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Statistisches Bundesamt, 2003.
27. Gall L. Liberalismus und "bürgerliche Gesellschaft". Zu Charakter und

- Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland. // Historische Zeitschrift. – 1975. – Bd. 220.
28. Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Bundesverfassungsschutzes, vom 27, Sept. 1950.
  29. Gros Jurgen, Glaab Manuela: Faktenlexikon Deutschland. Wilhelm Heyne Verlag, München, 1999.
  30. Hanesch W. Der Sozialstaat in der Globalisierung // Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn, 1999. Nr. 49. S. 3-10.
  31. Krupp H.-J., Weeber J. Die Zukunft des Sozialstaats vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung // Sozialer Fortschritt. B.; München, 1997. Nr. 11. S. 245 ff.
  32. Riester W. Halbzeit, Reformzeit, Zeit der Ernte // Gewerkschaftliche Monatshefte. Köln, 2000. Nr. 10. S. 561.
  33. Ritter G. Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München, 1989.
  34. Schäfers Bernhard, Zapf Wolfgang. Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 2. erweiterte und aktualisierte Auflage. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
  35. Sheehan J.J. Der deutsche Liberalismus. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg 1770-1914. – München 1983.
  36. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2000.
  37. Stein L. von. Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands. – Stuttgart, 1876.

*Сайты в сети Интернет:*

38. Старовойтов А.В., эксперт проекта от Института права и публичной политики // Комитет по местному самоуправлению Администрации г. Томска, ТООФ «Центр общественного развития», 2007. – Режим доступа: <http://www.tgpo.tomsk.ru/analytics/43.htm>, свободный. – Загл. с экрана.
39. Невский С.И. История создания Основного закона ФРГ и социальное рыночное хозяйство / С.И. Невский, к.э.н., доцент кафедры истории народного хозяйства и экономических учений экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. – Режим доступа: <http://www.rusgermhist.ru/RusRaboti/RusNevskiy/Grundgesetz.pdf>, свободный – Загл. с экрана.
40. Шейман И.М. Система стратегической закупки медицинской помощи: международный опыт и его значение для российского здравоохранения / И.М. Шейман, к.э.н., проф. ГУ ВШЭ, г.Москва // Здравоохранение. – 2006 – № 4 – С.45-61. – Режим доступа: <http://www.rosmedstrah.ru/articles.php?show=1&id=458&offset=0&theme=15>, свободный. – Загл. с экрана.
41. Электронная библиотека юридической литературы «Правовед». –



- Режим доступа: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/105/6417/41>, свободный. – Загл. с экрана.
42. Комментарии к конституции РФ. – Режим доступа: <http://www.konstituzia.ru/Kommentar/part29.htm>, свободный. – Загл. с экрана.
43. Журнал «Гражданин и право». – Режим доступа: <http://www.grajdaninipravo.ru/annotat.html>, свободный. – Загл. с экрана.
44. Академия «Гражданское общество». Режим доступа: <http://www.academy-go.ru/Site/SocBarom/SocBarom/Socgos.shtml>, свободный. – Загл. с экрана.
45. Специальный доклад уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова 10 октября 2001 года. – Режим доступа: <http://ombudsman.gov.ru/doc/spdoc/0101.shtml>, свободный. – Загл. с экрана.
46. Гражданское право Германии // [germaniya.net](http://germaniya.net). – Режим доступа: <http://germaniya.net/pravovaya-sistema-germanii/grazhdanskoe-pravo-germanii.html>, свободный. – Загл. с экрана.

Компьютерная верстка  
Малыгина Е.В.

Подписано в печать 15.04.2009. Формат 60x84 1/16  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 3,2. Тираж 200

Отпечатано на ризографе DUPLO в лаборатории социологических исследований ФСН ННГУ им. Н.И.Лобачевского,  
Н.Новгород, пер. Университетский, д.7.