

ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 349.3

Д.В. Агашев

О ПОНЯТИИ И СТРУКТУРЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ В КОНТЕКСТЕ СИСТЕМЫ ОТРАСЛИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья посвящена исследованию понятия и структуры организационно-правовой формы социального обеспечения, а также отдельных аспектов ее возможного влияния на систему и структуру права социального обеспечения. На основе анализа литературных источников сделан вывод о неоднозначности понятия и функции организационно-правовой формы в теории права социального обеспечения. Представленный в статье подход к понятию организационно-правовой формы направлен на формулирование принципов разграничения функциональных и экономических особенностей механизма образования и распределения финансовых ресурсов общества, управления этими ресурсами при реализации государственных социально-алиментарных обязательств. Выделены основные признаки и элементы организационно-правовой формы социального обеспечения.

Ключевые слова: социальное обеспечение, организационно-правовая форма социального обеспечения, структура организационно-правовой формы.

В теории права социального обеспечения вопрос о понятии организационно-правовой формы и ее значении для отраслевой системы права является недостаточно исследованным, хотя анализу данной категории прежде уделялось внимание в специальной литературе. Однако и в советский период развития права социального обеспечения, и в настоящее время среди ученых отсутствует единство в подходах и мнениях о сущности данного явления и его значении для соответствующей отраслевой науки и системы этой отрасли права. Вместе с тем сам факт использования этой категории в отраслевых научных исследованиях и в учебной литературе только подчеркивает актуальность проблемы и важность более полного анализа данного явления.

Следует отметить и то, что единое представление об организационно-правовой форме окончательно не сформировано и в других отраслевых юридических науках, в том числе в теории российского гражданского права. В одних случаях в цивилистике под ней понимается форма осуществления корпоративных отношений, в других – способ ведения коммерческой или некоммерческой деятельности физическими и юридическими лицами [1. С. 3]. Наиболее распространенным, однако, является мнение о том, что *организационно-правовая форма характеризуется совокупностью признаков, определяющих организационную структуру и деятельность предусмотренных за-*

коном видов юридических лиц, а также функциональные различия между ними¹.

В гражданском праве, как указывает, в частности, Е.А. Суханов [2], организационно-правовая форма, закрепляя единые признаки юридического лица, с одной стороны, играет роль своеобразного «фильтра», препятствующего появлению несанкционированных законом образований и тем самым обеспечивающего интересы участников гражданского оборота, с другой – дает возможность точно определить правовой статус конкретного юридического лица и исключает смешение различных по правовой природе организаций.

Однако для целей права социального обеспечения указанный подход если и может быть применен, то в сравнительно узком значении – в качестве способа определения специфики правового статуса конкретных органов социального обеспечения как субъектов соответствующих правоотношений. В большинстве же случаев в теории права социального обеспечения понятие «организационно-правовая форма» используется в несколько ином смысле. В каком же аспекте следует рассматривать явление организационно-правовой формы социального обеспечения? Для ответа на этот вопрос представляется необходимым исследовать различные позиции авторов по указанной проблеме.

Заметим, что исследователи [3. С. 11–18; 4. С. 58–59] указанной проблематики в сфере социального обеспечения и оперировавшие этой категорией, как правило, не выделяли и не раскрывали ее признаков. Некоторыми авторами² оно отождествляется с другим понятием, используемым в теории права социального обеспечения, – формой социального обеспечения. Между тем понятия «форма» и «организационно-правовая форма» далеко не тождественны. Под *формой социального обеспечения* следует понимать внешнее выражение социально-обеспечительного предоставления как предмета материального социально-обеспечительного правоотношения [4; 5. С. 18]. В этом смысле социальное обеспечение может осуществляться в *денежной* или *натуральной* форме [6]. Стало быть, «организационно-правовая форма» в праве социального обеспечения имеет иное значение и специфическое содержание, отличающее ее от понятия «форма социального обеспечения».

Следует подчеркнуть, что понятие «организационно-правовая форма» стало формироваться в юридической литературе еще задолго до «официального» признания права социального обеспечения самостоятельной отраслью права. В частности, в 20–30-е гг. XX в. исследованию специфики отношений, складывающихся в рамках системы социального обеспечения, и организационных вариантов их выражения определенное внимание уделяли Н.А. Вигдорчик [7], В.Н. Дурденевский [8], В.М. Догадов [9], Л.В. Забелин [10], И.Ф. Энгель [11] и др. Однако и в их работах невозможно обнаружить более

¹ См., например: Гражданское право. Ч. 1: учеб. / отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. М.: Юрист, 2005. С. 125; Гражданское право: в 3 т. / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: Проспект. 2003. Т. 1. С. 140–157 и др.

² Например, М.Ю. Федорова, исследуя проблемы социального страхования, называет его одной из *форм социального обеспечения*, основанной на аккумулировании страховых взносов в специальном обособленном от централизованных бюджетов источнике – страховом фонде (см.: Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск: ОмГУ, 2003. С. 45–50).

или менее четкое определение понятия организационно-правовой формы социального обеспечения.

Дальнейшее исследование проблемы сущности организационно-правовой формы относится к периоду с 60–70-х гг. XX в. по настоящее время. Вместе с тем, в частности, В.С. Андреев изначально не разграничивал понятия «форма» и «организационно-правовая форма». Он акцентировал внимание, прежде всего, на организационно-правовых способах формирования, а также особенностях управления средствами и их распределения для целей социального обеспечения. Применительно к социальному страхованию автор указывал, что источником образования средств данной системы являются обязательные взносы работодателей (предприятий, учреждений, организаций, колхозов), исходя из общего объема начисленной работникам заработной платы, объединяемые впоследствии в единые (централизованные) специализированные фонды (бюджеты) социального страхования.

Но уже в 80-е гг. он частично уточнил свою позицию по данному вопросу, указав, что социальное обеспечение осуществляется в форме денежных и натуральных предоставлений в нескольких организационно-правовых формах. При этом между собой организационно-правовые формы автор предложил разграничивать по таким признакам, как: 1) круг обеспечиваемых; 2) источники и способы формирования фондов для финансирования соответствующих мероприятий; 3) виды обеспечения и условия их предоставления; 4) органы, предоставляющие обеспечение [12. С. 13–18]. Развивая мысль В.С. Андреева о сущности организационно-правовой формы, М.В. Лушникова определила ее как *способ организации осуществления права лиц на социальное обеспечение* [13. С. 328].

В целом поддерживая указанную точку зрения, Р.И. Иванова между тем высказала собственное мнение по вопросу о сущности организационно-правовой формы социального обеспечения, подчеркнув, что под ней следует понимать *выражение конкретного направления деятельности государства по удовлетворению потребностей и интересов граждан сверх распределения по труду через общественные фонды потребления в случаях, установленных в нормах права социального обеспечения* [14. С. 32].

В работах ряда авторов термин «организационно-правовая форма социального обеспечения» заменяется другими. Так, в частности, В.Ш. Шайхатдинов упоминает об *организационно-правовых способах* образования фондов для целей социального обеспечения [15. С. 8–9], не раскрывая, однако, содержания этого понятия. М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова [4. С. 58], а также Е.Е. Мачульская и Ж.А. Горбачева [16. С. 6] указывают на *формы социального обеспечения* как на *организационно-правовые способы осуществления права на него*, по существу воспроизводя позицию В.С. Андреева.

Особого мнения по данному вопросу придерживается Т.К. Миронова, определяя понятие организационно-правовой формы не через способы формирования финансовых средств и управления ими, а путем характеристики *условий предоставления материальных благ* в рамках системы социальной защиты. При этом само социальное обеспечение рассматривается автором как ведущая организационно-правовая форма социальной защиты [17. С. 266–267].

Несмотря на заметное различие в позициях авторов по рассматриваемой проблеме, есть необходимость в их обобщении и приведении в определенную систему. Однако для этого недостаточно произвольного выделения признаков или простого толкования терминов. Думается, более целесообразным при исследовании явления организационно-правовой формы социального обеспечения будет использование элементов диалектической методологии, выраженной, в частности, во взаимосвязи между категориями «форма» и «содержание». Исходя из понимания социального обеспечения как осуществляемых *государством* от имени общества мер (предоставлений) алиментарного характера *за счет общественных и обобществленных средств* по оказанию помощи и содержанию нуждающихся граждан, трудно себе представить государственную деятельность, осуществляемую вне юридической формы и четкой организационной структуры. В этом смысле представляется верным вывод о том, что организационно-правовая форма есть не что иное, как *внешнее выражение общественных отношений*, подпадающих под действие норм права социального обеспечения и составляющих предмет этой отрасли. При этом речь идет о той группе отношений, которые непосредственно связаны с социально-обеспечительными: а) в сфере формирования (аккумулирования) средств фондов социального обеспечения, их управления (инвестирования) и распределения и б) в области организации функционирования и управления самой системой органов социального обеспечения [5. С. 91–92]. При таком подходе к категории организационно-правовой формы социального обеспечения необходимо выделить и проанализировать несколько ее аспектов.

Во-первых, организационно-правовая форма социального обеспечения, что разделяется большинством исследователей, характеризует цели обобществления и обособления финансовых ресурсов государства, гарантирующих конституционные права граждан на социально-обеспечительные предоставления, отражая *материально-гарантийный аспект* исследуемой категории. Речь идет о том, что с реализацией права нуждающихся на каждое социально-обеспечительное предоставление сопряжено осуществление государством определенных расходов в части обеспечения исполнения социально-алиментарных обязательств¹. В этом смысле организационно-правовая форма всегда увязывается с образованием финансовых фондов (в том числе специальных, целевых), имеющих для нуждающихся гарантийный характер. Именно на указанное свойство организационно-правовой формы, определяющее целевую направленность материальных ресурсов и расходных обязательств государства, обратили внимание М.В. Лушникова [13] и Р.И. Иванова [14].

В литературе нередко подчеркивается, что процесс обобществления средств для целей социального обеспечения и формирования фондов всегда имеет системный и планомерный характер, осуществляемый в рамках финансовой деятельности государства и обеспечиваемый при помощи структурной

¹ Одной из первых в отечественной теории права социального обеспечения проблему существования социальных (публичных) обязательств, возникающих между государственными органами и гражданами при распределении общественного продукта, аккумулированного в общественных фондах потребления, исследовала Т.В. Иванкина (см.: *Иванкина Т.В.* Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во ЛГУ, 1979).

организации этих фондов в бюджетной системе. Данная деятельность регламентируется нормами финансового права и подчеркивает **финансово-правовой аспект** организационно-правовой формы социального обеспечения, включая обязательный характер уплаты налогов и страховых взносов в централизованные фонды (бюджеты), обеспеченный возможностью применения мер принуждения со стороны государства, а также законодательно определенный порядок структурирования расходов и их покрытия за счет средств этих фондов. Для России ведущим направлением при формировании финансовых средств является принцип обязательности внесения платежей для указанных целей, что тем не менее не является данью традициям, а представляет собой проявление и реализацию таких принципов права социального обеспечения, как *всеобщность* и *солидарность*.

Однако зарубежный опыт, а также положения ч. 2 ст. 39 Конституции РФ о поощрении со стороны государства *добровольного социального страхования* дали основание некоторым авторам [14. С. 68–78] развивать идею о существовании в рамках организационно-правовой формы социального обеспечения добровольных начал при формировании финансовых средств, в частности в сфере социального страхования. При этом подчеркивается, что для каждого государства характерно различное сочетание и взаимосвязь обязательного и добровольного элементов, что зависит от его исторических особенностей взаимодействия власти, труда и капитала, уровня развития финансовой системы, доходов населения, системы законодательства и т.п.

Действительно, в некоторых государствах (Германия, Швеция, Австрия, Великобритания и др.) сочетание обязательного социального страхования с корпоративным и добровольным индивидуальным страхованием является обычной практикой. В других странах (Израиль, Япония, США, Канада и др.) преимущество отдается корпоративному (у работодателя или при уплате страховых взносов внешним страховым организациям) и добровольному индивидуальному страхованию.

Но можно ли говорить о том, что частные начала и добровольная уплата страховых взносов при формировании финансовых средств характеризуют организационно-правовую форму социального обеспечения в России? По нашему мнению, добровольный способ при формировании соответствующих фондов не следует относить к отечественной системе социального обеспечения, то есть он не является элементом его организационно-правовой формы. Для такого вывода есть как минимум три причины.

Во-первых, при таком способе явно выражены индивидуально-мотивированные действия, базирующиеся на частно-правовом договорном механизме установления прав и обязанностей. Это в целом не свойственно праву социального обеспечения в силу доминирования публично-правовых средств в механизме правового регулирования данной отрасли.

Во-вторых, добровольное страхование не соответствует такому существенному признаку социального обеспечения, как его осуществление за счет общественных и обобществленных средств, что, собственно, и характеризует одну из сторон содержания организационно-правовой формы. Там, где создается множество независимых финансовых фондов, страхование *утрачивает качество социального, всеобщего*; оно становится индивидуальным либо

групповым с соответствующими индивидуально определенными способами и средствами защиты права, а также механизмами исполнения обязательства [18].

В-третьих, индивидуальная добровольная уплата денежных средств сверх обязательной предполагает сознательное выведение лицом определенной суммы из собственного бюджета (личного, семейного) в расчете на эквивалентное внесению увеличение в будущем обеспечения по страхованию, которое, очевидно, *превышает установленный государством алиментарный уровень* [5. С. 125–128]. Это обстоятельство вступает в противоречие с одним из ключевых принципов отрасли – обеспечением нуждающихся на уровне удовлетворения алиментарных потребностей, на что особо обратил внимание Н.А. Вигдорчик, показывая фундаментальные отличия личного страхования от социального [7. С. 20]. В этом контексте всякое предоставление за пределами алиментарного уровня является либо сверхобеспечением, ведущим к нарушению нравственных основ общественной взаимопомощи, либо самообеспечением, исключаящим саму причину социальной алиментации.

Таким образом, по нашему мнению, добровольное участие в формировании финансовых ресурсов выходит за рамки права социального обеспечения, представляя собой специфическое явление в системе *гражданско-правовых обязательств*.

Роль государства в отношениях по социальному обеспечению, очевидно, не может исчерпываться только фактом обобществления средств. Оно призвано также обеспечить их рациональное, законное и справедливое распределение между нуждающимися. В этом смысле недостаточно отразить только формальную сторону вопроса и описать процесс расходования средств фондов социального обеспечения. Финансирование социально-обеспечительных предоставлений обеспечивается жестко регламентированной законом процедурой исполнения бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Выполнение этой задачи невозможно вне надлежащей организационной и управленческой деятельности органов системы социального обеспечения. Таким образом, речь идет об **организационно-управленческом аспекте** организационно-правовой формы социального обеспечения, раскрывающем специфику административно-распорядительной деятельности в указанной области. Нельзя также игнорировать влияние этого аспекта и на саму структуру права социального обеспечения, ибо в рамках организационно-правовой формы появляются особые субъекты и соответствующие правовые институты¹.

¹ На наш взгляд, понятия «субъект права социального обеспечения» и «субъект организационно-правовой формы» не равнозначны и не тождественны, хотя и сосуществуют в одной отраслевой реальности. В первом случае речь идет о нуждающемся или органе социального обеспечения как обладателях субъективных прав и обязанностей в отношении социально-обеспечительных предоставлений. Второе понятие касается правового положения участников процедуры обобществления, управления, контроля за финансовыми средствами исключительно в качестве элементов организационно-правовой формы социального обеспечения (страховщик, страхователь, застрахованный, страховая медицинская организация). Именно поэтому между субъектами организационно-правовой формы возникают не материальные и процедурные социально-обеспечительные правоотношения, а организационные и управленческие правовые связи.

Каждому уровню бюджетной системы соответствует организационная структура, призванная осуществлять целевое расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов и контроль за их надлежащим исполнением, что необходимо рассматривать как одну из функций управления системой социального обеспечения в части эффективного и целесообразного распределения, использования бюджетных фондов. Для решения этих задач образуется и функционирует уполномоченное министерство в области социального обеспечения и его аналоги в субъектах Федерации, в муниципальных образованиях, а также специальные централизованные системы государственных учреждений, основанные на принципах подчинения и субординации, осуществляющие функции в области социального обеспечения. В ряде случаев в пределах, установленных законодательством, расходование средств в рамках бюджетной деятельности в области реализации государственных социально-алиментарных обязательств осуществляется также иными (отраслевыми) федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. На органы исполнительной власти всех уровней возлагается *организация исполнения и само исполнение бюджетов*, они являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств на основе сметы доходов и расходов, определяющей объем и целевое направление бюджетных ассигнований в соответствии с классификацией расходов бюджетов.

Таким образом, на основе анализа различных аспектов организационно-правовой формы социального обеспечения можно сформулировать определение данного понятия: *организационно-правовая форма социального обеспечения – это юридически закреплённая система способов и условий реализации государственных социально-алиментарных обязательств, выраженная в нормативно установленном порядке формирования фондов социального обеспечения и управления органами социального обеспечения в процессе распределения финансовых средств на соответствующие цели.*

Говоря об организационно-правовой форме социального обеспечения, необходимо отметить такую важную ее характеристику, как гибкость при реализации государственных социально-алиментарных обязательств с учетом цели, которая преследуется при воздействии на конкретное состояние нуждаемости субъектов социально-обеспечительных отношений, учитывая существовавшее или существующее правовое положение нуждающегося. В связи с этим организационно-правовая форма на том или ином историческом этапе развития объективно становилась для государства не только оптимальным механизмом влияния на общество, сглаживания существующих в нем противоречий, но и средством, обеспечивающим наиболее полное и эффективное исполнение социально-алиментарных обязательств. В теории права социального обеспечения на указанное свойство организационно-правовой формы имеются различные точки зрения.

В частности, Н.А. Вигдорчик и И.Ф. Энгель считали основной и наиболее прогрессивной формой организованной взаимопомощи участников общественного производства (трудящихся классов) обязательное социальное страхование и поэтому относились к убежденным сторонникам использования его как основного способа борьбы с негативными социальными явлениями

(социальными рисками), приводящими к утрате заработка¹. По мнению Л.В. Забелина, социальное страхование и социальное обеспечение практически не разделяются и потому выступают единой организационно-правовой формой предупреждения социальной необеспеченности наемных работников².

Особо следует отметить позиции В.Н. Дурденевского и В.М. Догадова, которые предприняли попытку разграничить социальное страхование и социальное обеспечение как две организационные формы публичных служб, осуществляющих предоставления нуждающимся. При этом, однако, В.Н. Дурденевский указывал, что социальное страхование – явление преходящее, временное, предполагающее распределение страховых рисков только на лиц, участвующих в процессе производства, тогда как социальное обеспечение – форма, связанная с правом управления вообще (отражающая деятельность публичной администрации) и охватывающая более широкий круг населения, и оттого будет существовать длительное время [8. С. 109–110]. По мнению же В.М. Догадова, социальное страхование и социальное обеспечение – два различных, параллельно существующих и развивающихся порядка оказания помощи и содержания нуждающимся [9. С. 14].

В период 60–80-х гг. XX в. среди ученых в целом укрепилась концепция, предложенная В.С. Андреевым [3. С. 11], согласно которой в праве социального обеспечения существует пять видов организационно-правовой формы: 1) государственное социальное страхование рабочих и служащих, 2) социальное страхование колхозников, 3) социальное обеспечение колхозников за счет централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников, 4) обеспечение за счет специальных фондов общественных организаций (художественного, литературного, музыкального фондов и фонда Союза кинематографии), 5) социальное обеспечение за счет прямых ассигнований из государственного бюджета³.

К середине 80-х и особенно к началу 90-х гг. XX в., когда в сфере социального обеспечения постепенно исчезли различия в правовом положении рабочих (служащих) и членов колхозов, а обеспечение за счет специальных фондов общественных организаций (союзов художников, писателей, композиторов и др.) стало осуществляться полностью за счет государственного бюджета⁴, выделение всех указанных способов образования, управления и

¹ См.: Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1: Теоретические основы социального страхования. Пг., 1919; *Он же*. Социальное страхование в общедоступном изложении. М. 1927.

² См.: Забелин Л.В. Теория социального обеспечения. М., 1924; *Он же*. Теоретические основы социального страхования. М., 1926.

³ Р.И. Иванова высказала мнение о выделении шестого вида организационно-правовой формы социального обеспечения – социального обеспечения за счет средств организаций [14. С. 32–33]. Однако данный подход не согласуется с высказанным нами ранее пониманием социального обеспечения как системы мер и мероприятий, осуществляемых исключительно государством.

⁴ См.: Постановление СМ СССР от 7 августа 1957 г. № 946 «О пенсионном обеспечении писателей, композиторов, работников изобразительных искусств и членов их семей» (СП СССР. 1957. № 10. С. 106), а также постановления СМ СССР от 11 января 1966 г. № 23, от 15 июня 1967 г. № 540 и Распоряжение СМ СССР от 21 августа 1986 г. № 1716 о распространении действия Постановления СМ СССР от 7 августа 1957 г. на кинематографистов и других категорий творческих работников, в том числе не являвшихся членами соответствующих творческих союзов, и членов их семей.

распределения средств для целей социального обеспечения утратило объективное основание. Сохранили свое значение лишь два механизма – социальное страхование посредством образования специальных страховых фондов и социальное обеспечение за счет бюджетных ассигнований. На это обстоятельство указал, в частности, В.Ш. Шайхатдинов, высказав при этом предположение, что со временем будет создан единый государственный фонд социального обеспечения, а следовательно, сохранится только одна организационная форма – обеспечение за счет бюджетных ассигнований [15. С. 8–9, 108].

Однако процесс централизации фондов социального обеспечения не был завершен в связи с известными обстоятельствами социально-политического и экономического характера, произошедшими на рубеже 80–90-х гг. прошлого века. Напротив, на протяжении всех 90-х гг. и в настоящее время на государственном уровне стала доминировать идея возвращения к подлинно страховым принципам формирования фондов социального обеспечения и разумного их сочетания с централизованно-распределительной системой. Данная тенденция нашла отражение не только в системе законодательства, но и в трудах ряда представителей науки права социального обеспечения.

М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова [4] выделяют по степени централизации четыре организационные формы социального обеспечения: *централизованную, региональную, муниципальную и локальную*. На наш взгляд, в данном случае авторами избран не совсем удачный критерий классификации, поскольку в соответствии со ст. 72, 73 Конституции РФ и Бюджетным кодексом РФ каждый из уровней бюджетов представляет собой централизованный фонд, направленный на финансовое обеспечение расходных обязательств, обособленных на уровне Российской Федерации, субъектов Федерации либо муниципальных образований. Что касается локальной организационно-правовой формы, то, с нашей точки зрения, для ее выделения нет оснований, ибо предоставления, осуществляемые на уровне отдельного работодателя, не относятся к системе социального обеспечения, а представляют собой корпоративные гарантии для работников (иногда членов их семей), но не солидарные и, как правило, не обеспеченные в случае ликвидации работодателя.

По мнению Е.Е. Мачульской, в праве социального обеспечения существует три организационно-правовые формы: 1) социальное обеспечение за счет ассигнований из бюджетов, 2) обязательное социальное страхование и 3) государственная социальная помощь [16. С. 6–14]. Данный подход трудно считать безупречным, ибо единый порядок формирования, распределения средств при обеспечении за счет бюджетов и в рамках государственной социальной помощи, а также отсутствие специальной системы управления ею дает основания говорить лишь о том, что социальная помощь не имеет отличий от выделенного автором социального обеспечения за счет ассигнований из бюджетов.

Чем же обусловлены выделяемые в литературе различия в рамках организационно-правовой формы социального обеспечения? Ответом на этот вопрос, считаем, может стать анализ ее *структуры*, под которой надо понимать *функциональные и экономические особенности механизма образования и распределения финансовых ресурсов общества, управления этими ресурсами*

при реализации государственных социально-алиментарных обязательств. Строение структуры организационно-правовой формы сложно, изменчиво и адаптивно сообразно целям, определяемым государством в области социального обеспечения на соответствующем историческом этапе, с учетом социальной, экономической, политической ситуаций в обществе. При этом ключевыми факторами, определяющими строение структуры организационно-правовой формы, по нашему мнению, следует считать следующие¹:

- 1) функциональную характеристику источника финансирования социально-обеспечительных предоставлений;
- 2) степень гарантированности и основание права требования обеспечения;
- 3) статус нуждающегося.

Что касается первого фактора, то поскольку общественные средства для целей социального обеспечения всегда аккумулируются государством в специальных фондах, постольку строение структуры организационно-правовой формы социального обеспечения ставится в зависимость от функции соответствующего фонда и направления расходования средств, из которых он формируется. При этом основным способом формирования фондов социального обеспечения как с материальной, так и с юридической точки зрения является бюджет, образуемый за счет *налоговых и неналоговых поступлений* и предназначенный для финансового обеспечения задач и функций государства.

Наиболее распространенным вариантом образования и распределения финансовых средств являются федеральный, региональные и муниципальные бюджеты, в которых затраты на социально-обеспечительные мероприятия финансируются наряду с другими государственными (муниципальными) обязательствами в пределах общего объема доходов и расходов.

В то же время для решения отдельных специфических задач в области социального обеспечения государство в определенные исторические периоды может создавать в бюджетной системе особые, выделенные, относительно независимые бюджеты, имеющие строго целевой характер. Это объясняет появление *государственных внебюджетных фондов*, которые, имея в соответствии с законодательством относительно автономный статус в бюджетной системе, играют роль источника финансирования отдельных государственных функций в области социального обеспечения (ст. 13 БК РФ). Определяющее значение при установлении автономности и целевого характера государственных внебюджетных фондов имеет способ обобществления общественных средств, кардинально отличный от формирования других бюджетов: *обязательные*, но, в отличие от налогов, *возмездные и возвратные* платежи (взносы), уплачиваемые исключительно на случай возникновения нуждаемости.

¹ Анализируя мнения некоторых авторов (В.С. Андреев, М.Л. Захаров, В.Ш. Шайхатдинов и др.), можно прийти к выводу, что одним из факторов нужно считать *способ образования (формирования) средств* для целей социального обеспечения, что в современный период находит свое подтверждение в виде размежевания систем уплаты налогов и взимания страховых взносов на обязательное социальное страхование. Однако данный фактор, как известно, не является устойчивым, ибо до 2010 г. страховые взносы взимались Федеральной налоговой службой в рамках общей налоговой системы.

Такой фактор, как **степень гарантированности и основание права требования обеспечения**, тесно связан с предыдущим и способствует построению структуры организационно-правовой формы *в зависимости от характера и объема участия нуждающихся в формировании финансовых средств*. Другими словами, предоставление отдельных видов социального обеспечения нуждающемуся осуществляется на основе двух разных правовых механизмов. Первый из них базируется на обеспечении нуждающихся за счет общественных средств на безвозмездной и неэквивалентной основе их формирования, в том числе независимо от факта или объема участия в этом процессе, включая случаи безусловных предоставлений. В литературе данный механизм именуется, как неоднократно было показано ранее, обеспечением за счет бюджетных ассигнований из бюджетов всех уровней.

Государственные пенсии, льготы, социальные услуги и иные виды социально-обеспечительных предоставлений, действительно, могут осуществляться без какого-либо участия со стороны нуждающегося в формировании средств на эти цели, например социальные пенсии по инвалидности детям-инвалидам или социальные пенсии по случаю потери кормильца. Следовательно, в рассматриваемом способе основание права требования по предоставлению социального обеспечения приобретает силу факта, подтверждающего возникновение состояния нуждаемости. Хотя в ряде случаев законодатель и очерчивает некоторые дополнительные условия, касающиеся характера предшествующего общественно полезного поведения нуждающегося независимо, однако, от осуществления им уплаты в прошлом специальных денежных взносов в качестве эквивалента соответствующему социально-обеспечительному предоставлению (например, пенсии за выслугу лет военнослужащему по контракту, льготы ветеранам труда или боевых действий и др.).

Второй механизм, напротив, основан на установлении непосредственной связи гарантированности обеспечения и возникновения права требовать его предоставления не только с фактом, но в некоторых случаях с продолжительностью участия в формировании средств фондов социального обеспечения путем уплаты взносов, как правило, имеющих обязательный характер, в качестве эквивалента, своеобразной платы за возможное в будущем обеспечение в случае возникновения состояния нуждаемости. В целях более точного определения, индивидуализации степени участия нуждающегося в формировании средств для задач социального обеспечения в рамках второго механизма может создаваться система персонифицированного учета [19], гарантирующая достоверность сведений о видах и характере трудовой или иной общественно полезной деятельности (поведения) лица, включая объем средств, перечисленных за нуждающегося (или самим нуждающимся) в соответствующие фонды. Введение указанного учета, кроме этого, позволяет точнее установить и объем обязанности государства перед нуждающимся, иначе говоря, индивидуализировать публичное социально-обеспечительное обязательство. Использование индивидуального учета в рамках обеспечения за счет бюджетных ассигнований невозможно, поскольку это противоречило бы существу бюджетной деятельности и процедуры.

Такой фактор, как **статус нуждающегося**, оказывает влияние на структуру организационно-правовой формы в связи с *характеристикой его пред-*

шествовавшего или существующего социального положения, а также отношением к государственной деятельности либо осуществлением им определенных общегосударственных задач. По этому основанию все нуждающиеся условно могут быть разделены на две основные категории: 1) имеющие общегосударственное значение и 2) иные нуждающиеся. К *первой категории* относятся, прежде всего, нуждающиеся из числа государственных (муниципальных) служащих, выполнявших обязанности, продиктованные общегосударственными интересами: организацией внутригосударственной жизни, охраной государства от внешних или внутренних посягательств, реализацией иных функций государства. В эту же группу следует отнести нуждающихся, имеющих заслуги перед обществом и государством, а также категории, признаваемые государством на данном этапе развития значимыми в силу реализуемой социально-экономической политики в соответствии с положениями Конституции РФ (дети-сироты; дети-инвалиды; граждане, имеющие детей, но не имеющие заработка или дохода; лица, пострадавшие от радиационных или техногенных катастроф; малоимущие граждане и семьи; лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации и др.).

Вторую категорию составляют лица наемного труда, осуществляющие трудовую деятельность у работодателей всех форм собственности. Особенности статуса работников выражаются в том, что они являются составной частью производственной (в том числе предпринимательской) деятельности работодателя, а следовательно, привлечение и использование наемной рабочей силы должно также подразумевать возможную потерю работником или членами его семьи средств к существованию вследствие утраты трудоспособности и необходимости ее восстановления, а также в случае его смерти, что в определенных ситуациях относится к расходам работодателя. К рассматриваемой категории следует также отнести и граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой.

Таким образом, исходя из предложенных факторов, можно констатировать неоднородность структуры организационно-правовой формы социального обеспечения, что, однако, не нарушает ее единства, а обеспечивает стабильность и гибкость при реализации государственных социально-алиментарных обязательств. Поэтому в определенных экономических, исторических, культурных, политических условиях развития общества может доминировать либо безвозмездный, либо возмездно-эквивалентный механизм. При определенных обстоятельствах эти механизмы сосуществуют и взаимно дополняют друг друга, что можно наблюдать в современный период. Кроме этого, следует отметить и такое свойство организационно-правовой формы социального обеспечения, как влияние на структуру и систему права социального обеспечения. В частности, обязательное социальное страхование, представленное в начале XX в. В.Н. Дурденевским в качестве временного, преходящего явления, продолжает существовать и прогрессировать, обретая новые элементы, адаптируясь к современным условиям, образуя в системе отрасли новые правовые институты, новые субъекты права социального обеспечения. Вместе с тем пока еще рано говорить о том, что организационно-правовая форма является системообразующим фактором права социального обеспечения, ибо структура этой отрасли, как представляется, основывает-

ся на более глубоких имманентных свойствах норм и их предметно-функциональных связей, вытекающих из природы социально-обеспечительных отношений, а также оснований, целей, объема и формы социально-обеспечительных предоставлений, процедур реализации прав нуждающихся в сфере социального обеспечения.

Литература

1. Гританс Я.М. Корпоративные отношения: правовое регулирование организационных форм. М., 2005. 154 с.
2. Суханов Е.А. Проблемы развития законодательства о коммерческих организациях // Хозяйство и право. 2002. № 5. С. 50–59.
3. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. 304 с.
4. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М.: Волтерс Клувер, 2004. 608 с.
5. Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2006. 226 с.
6. Ачаркан В.А. Взаимосвязь права и экономики в вопросах труда и социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: сб. ст. / отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1975. С. 209–210.
7. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1: Теоретические основы социального страхования. Пг.: Книга, 1919. 144 с.
8. Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.; Л.: ОГИЗ, 1929. 327 с.
9. Догдолов В.М. Социальное страхование. Основы советского законодательства о социальном страховании. М.: Гострудинат, 1930. 114 с.
10. Забелин Л.В. Теория социального обеспечения. М.: ВЦСПС, 1924. 203 с.
11. Энгель И.Ф. Социальное страхование в буржуазных государствах. М., 1925.
12. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учеб. для вузов. М.: Юрид. лит., 1987. 350 с.
13. Лушикова М.В., Лушиников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений: История, теория и практика (сравнительно-правовое исследование). Ярославль: Изд-во ЯрГУ, 2001. 416 с.
14. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1986. 175 с.
15. Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения. Юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. 143 с.
16. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. М.: Книжный мир, 2001. 292 с.
17. Миронова Т.К. Право и социальная защита. М.: Права человека, 2006. 336 с.
18. Абзац 16 ст. 3, ст. 12 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.
19. Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

Agashev D.V.

ON THE CONCEPT AND STRUCTURE OF LEGAL ORGANIZATIONAL FORM WITHIN THE SYSTEM OF SOCIAL SECURITY LAW.

Keywords: social security, legal organizational form of social security, structure of legal organizational form.

The article studies the concept and structure of legal organizational form of social security and some separate aspects of its possible influence on the system and structure of social security law.

Having analyzed some literature, the author considers it inadvisable to use a civil construct of legal organizational form of social security and stresses the ambiguity of approaches to this phenomenon and its functions in sectorial theory. He substantiates that the concepts “a form of social security” and

“a legal organizational form of social security” have different meanings and reflect different legal phenomena. The “form of social security” implies an external expression of a social security allowance made in either a monetary or non-monetary form, i.e. as the subject of material social security legal relations.

The author separates a material ensuring aspect within the frame of a legal organizational form of social security. He points out that the realization of rights of those in need to every social ensuring allowance is connected with the formation of special state funds for performance of social alimentary obligations. Further, the author comes to the conclusion that the concept of “legal organizational form” in social security law shall have a different meaning and content. A legal organizational form can be understood as a legally enforceable system of ways and conditions for the realization of state social alimentary obligations which is expressed in the established order of social security funds formation and administration of the social security bodies in the course of disposition of funds for appropriate purposes.

The author separates a financial legal aspect which expresses the compulsory character of tax and insurance premium payments to centralized funds (budgets) and is guaranteed by the possibility to use enforcement measures on the part of the state. The article reveals the organizational administrative aspect which reflects the specificity of administrative activity in the sphere of accumulation, administration and disposition of finances in social security field.

The proposed in the article approach to the concept of a legal organizational form is aimed at the formulation of principles of distinction between functional and economic aspects of the mechanism of formation and disposition of public financial resources, their control under the realization of state social alimentary obligations. The following factors determining the structure of a legal organizational form are considered to be the key ones: 1) the functional characteristic of the funding source for social ensuring allowances; 2) the degree of security and basis for a legal claim; 3) the status of those in need. It is stressed in the article that the heterogeneity of the structure of legal organizational form of social security doesn't violate its unity but guarantees the stability and flexibility when state social alimentary obligations are realized.

References

1. Gritans Ya.M. *Korporativnye otnosheniya: pravovoe regulirovanie organizatsionnykh form* [Corporate relations: legal regulation of organizational forms]. Moscow: Wolters Kluwer Publ., 2005. 154 p.
2. Sukhanov E.A. *Problemy razvitiya zakonodatel'stva o kommercheskikh organizatsiyakh* [Problems of development of the law on commercial companies]. *Khozyaystvo i pravo*, 2002, no. 5, pp. 50-59.
3. Andreev V.S. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya v SSSR* [The USSR Social Security Law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1974. 304 p.
4. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [The Social Security Law of Russia]. Moscow: Wolters Kluwer Publ., 2004. 608 p.
5. Arakcheev V.S., Agashev D.V., Grechuk L.A. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [The Social Security Law of Russia]. Tomsk: NTL Publ., 2006. 226 p.
6. Acharkan V.A. *Vzaimosvyaz' prava i ekonomiki v voprosakh truda i sotsial'nogo obespecheniya* [The relationship of law and economics in labor and social security]. In: Ivanov S.A. (ed.) *Problemy trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya* [Problems of labor and social security law]. Moscow: USSR AS Institute of State and Law Publ., 1975, pp. 209-210.
7. Vigdorichik N.A. *Teoriya i praktika sotsial'nogo strakhovaniya. Vyp. 1. Teoreticheskie osnovy sotsial'nogo strakhovaniya* [Theory and practice of social security. Issue 1. Theoretical foundations of social security]. Petrograd: Kniga Publ., 1919. 144 p.
8. Durdenevskiy V.N. *Leksii po pravu sotsial'noy kul'tury* [Lectures on the law of social culture]. Moscow; Leningrad: OGIZ Publ., 1929. 327 p.
9. Dogadov V.M. *Sotsial'noe strakhovanie. Osnovy sovetskogo zakonodatel'stva o sotsial'nom strakhovanii* [Social insurance. Fundamentals of Soviet legislation on social insurance]. Moscow: Gostrudizdat Publ., 1930. 114 p.
10. Zabelin L.V. *Teoriya sotsial'nogo obespecheniya* [Theory of social security]. Moscow: VTSPS Publ., 1924. 203 p.
11. Engel' I.F. *Sotsial'noe strakhovanie v burzhuanizmskikh gosudarstvakh* [Social insurance in bourgeois countries]. Moscow, 1925.

12. Andreev V.S. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya v SSSR* [The USSR Social Security Law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1987. 350 p.
13. Lushnikova M.V., Lushnikov A.M., Tarusina N.N. *Edinstvo chastnykh i publicnykh nachal v pravovom regulirovanii trudovykh, sotsial'no-obespechitel'nykh i semeynykh otnosheniy: Istoriya, teoriya i praktika (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [The unity of private and public in the legal regulation of labor, social security and family relations. History, theory and practice (comparative law research)]. Yaroslavl: Yaroslavl State University Publ., 2001. 416 p.
14. Ivanova R.I. *Pravootnosheniya po sotsial'nomu obespecheniyu v SSSR* [Legal relations of social security in the USSR]. Moscow: Moscow State University Publ., 1986. 175 p.
15. Shaykhatdinov V.Sh. *Teoriya sotsial'nogo obespecheniya. Yuridicheskiy analiz* [Theory of social security. Legal analysis]. Saratov: Saratov State University Publ., 1982. 143 p.
16. Machul'skaya E.E., Gorbacheva Zh.A. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya* [Social Security Law]. Moscow: Knizhnyy mir Publ., 2001. 292 p.
17. Mironova T.K. *Pravo i sotsial'naya zashchita* [Law and social protection]. Moscow: Prava cheloveka Publ., 2006. 336 p.
18. *Abz. 16 st. 3, st. 12 Federal'nogo zakona ot 7 maya 1998 g. № 75-FZ "O negosudarstvennykh pensionnykh fondakh"* [Para. 16 Art. 3, Art. 12 of the Federal Law of 7th May 1998 № 75-FZ "On Private Pension Funds"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – The RF Collected Legislation*, 1998, no. 19, Art. 2071.
19. *Federal'nyy zakon ot 1 aprelya 1996 g. № 27-FZ "Ob individual'nom (personifitsirovannom) uchete v sisteme obyazatel'nogo pensionnogo strakhovaniya"* [Federal Law of 1st April 1996 № 27-FZ "On individual (personalized) registration in the statutory pension insurance system"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – The RF Collected Legislation*, 1996, no. 14, Art. 1401.