

Качкын кызы Гульназ
Ж.Баласагын атындагы Кыргыз улуттук университети
Качкын кызы Гульназ
Кыргызский национальный университет им. Ж.Баласагына
Kachkyn kyzy Gulnaz
Kyrgyz national university named after J.Balasagyn
gulnaz79k@mail.ru

**ЕАЭС АЙМАГЫНДАГЫ СОЦИАЛДЫК КАМСЫЗДОО МЫЙЗАМДАРЫ:
ТҮЗҮҮ МАСЕЛЕЛЕРИ**

**СОЦИАЛЬНО- ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕАЭС:
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ**

**SOCIAL AND SECURITY LEGISLATION OF THE EAEC:
FORMATION PROBLEMS**

***Аннотациясы:** Бул макалада ЕАЭС аймагындагы социалдык камсыздоо мыйзамдары, эл аралык ченемдик укуктун булактарынын социалдык камсыздоо институтунун калыптанышына олуттуу таасирин тийгизүүсүн талдоо чагылдырылат. Макалада мамлекеттик социалдык камсыздоо түшүнүгүнүн улуттук мыйзамдардагы негизги айырмачылыктарынын укуктук жоболору каралган.*

***Негизги сөздөр:** Мыйзам, социалдык камсыздандыруу, ден соолугун камсыздандыруу, пенсиялык камсыздандыруу, укуктук жактан жөнгө салуу, жөлөк пул.*

***Аннотация:** В настоящей статье анализируется социально-обеспечительное законодательство ЕАЭС, источники международно-правового регулирования в сфере социального страхования, оказывающие заметное влияние на формирование института социального страхования. В статье рассматриваются нормы законов, устанавливающие понятие государственного социального страхования в национальных законодательствах, имеющих принципиальные различия.*

***Ключевые слова:** Законодательство, социальное страхование, медицинское страхование, пенсионное страхование, правовое регулирование, пособие.*

***Annotation:** This article analyzes the social and security legislation of the EAEC, the sources of international legal regulation in the sphere of social insurance, which have a significant impact on the formation of the social insurance institution. The article deals with the norms of laws that establish the notion of state social insurance in national laws that have fundamental differences.*

***Key words:** Legislation, social insurance, medical insurance, pension insurance, legal regulation, allowance.*

Одним из главных компонентов социальной политики развитых государств является обязательное социальное страхование, когда через осуществление правовых, экономических и социальных функций распределяются финансовые ресурсы, обеспечивая материальную поддержку, медицинскую помощь и социальную защиту работающих и членов их семей в случаях наступления соответствующих рисков

(материальная малообеспеченность в случае болезни, старости и безработицы).

Это обусловлено тем, что обязательное социальное страхование распространяется на все население (как обязательное медицинское страхование), или на большие по численности категории граждан. Например, пенсионеров – по обязательному пенсионному страхованию; работающих граждан – по обязательному соци-

альному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Однако в своем нынешнем виде правовое регулирование системы обязательного социального страхования в Кыргызской Республике пока еще не отвечает тем задачам, которые оно в принципе призвано решать. Поэтому при проведении реформ в социальной сфере важнейшим условием является применение как положительного отечественного опыта, так и уже наработанного экономически развитыми странами опыта правового регулирования социального страхования с учетом общепризнанных принципов и норм международного права»^[а], с.9].

Современное правовое регулирование социального страхования в Кыргызской Республике базируется на Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом КР 22 ноября 1991 г»^[б]. (далее – Декларация), и Конституции КР. Декларацией закреплено право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях. Статьей 26 Декларации установлен один из важнейших принципов, а именно: пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума. Государство должно развивать систему социального страхования и обеспечения.

Конституция КР закрепила основные права и свободы человека и гражданина^[в]. Статьей 13 установлено, что основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Свободы и права человека являются действующими. Они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Впервые Конституция КР закрепила очень важное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Кыргызской Республики являются составной частью ее правовой системы, а следовательно, они имеют наивыс-

шую юридическую силу.

В складывающейся системе правового регулирования отношений по социальному страхованию особое положение занимают международные договоры, ратифицированные либо заключенные КР. В силу Конституции КР вместе с общепризнанными принципами и нормами международного права они входят в национальную правовую систему Кыргызской Республики и имеют приоритет перед законами. Если международным договором Кыргызской Республики установлены иные правила, то применяются правила международного договора Кыргызской Республики.

Современная юридическая литература указывает на три сложившихся способа внедрения в национальное право международных норм о социальном страховании: соотношения международного права социального обеспечения и национального законодательства Кыргызской Республики, затрагивая различия между формальным включением монистической теории и практическое применение дуалистической теории в национальной правовой системе. Исследование также определяет, каким образом нормы международного права социального обеспечения могут быть применены в правовой системе Кыргызской Республики.

Нормы МОТ в области социального обеспечения направлены на установление принципа равноправия, который является главенствующим в Конвенции МОТ № 19 о равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях (Женева, 25 июня 1925 г.).

Принцип равноправия в области социального обеспечения также установлен в Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (Женева, 4 июня 1952 г.) и Конвенции МОТ № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (Женева, 6 июня 1962 г.)

Включение государством международной нормы в свою правовую систему – это лишь первый шаг, так как далее надо сделать норму действительно действующей, регулирующей конкретные отношения. Применение норм социального права, записанных в ратифи-

цированных конвенциях МОТ, – это еще и исполнение международных обязательств, взятых на себя нашим государством, следовательно, юридическая ответственность при применении международных норм возрастает, как минимум, вдвое. Значительная часть этой ответственности возлагается на судебную систему, так как при не информированности населения о принятых международных правовых актах, закрепивших социальные нормы и являющихся частью нашей правовой системы, наряду с законами и иными правовыми актами о социальном страховании, именно судья становится гарантом полной защиты и реализации прав граждан.

Еще одним источником международно-правового регулирования в сфере социального страхования, оказывающим заметное влияние на формирование института социального страхования в Кыргызской Республике, выступают акты, принятые в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ).

Например, Соглашением о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения [d, с. 26]. которое заключено 13 марта 1992 г., определено, что при назначении пенсии гражданам государств – участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР, до вступления в силу Соглашения.

Постановлением Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 8 октября 2004 г. утверждены Рекомендации по гармонизации законодательств государств – членов ЕврАзЭС в сфере обязательного социального страхования (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств и с учетом положений конвенций МОТ) [e].

Как отмечается в преамбуле, рекомендации направлены на совершенствование правовой базы функционирования национальных систем социального страхования, и в частности созданных институтов управления в указанной сфере.

В этом же документе рассмотрены основные направления и предложены меры по

гармонизации (сближению, унификации) законодательного регулирования обязательного социального страхования в государствах – членах ЕврАзЭС. Рекомендации основываются на результатах сравнительно-правового анализа национальных законодательств в области социального страхования и с учетом положений конвенций МОТ. Рекомендации подготовлены также с целью развития договорно-правовой базы ЕврАзЭС в области социального страхования (в соответствии с Договором о таможенном союзе и едином экономическом пространстве).

Основными направлениями сотрудничества в социальной и культурной областях согласно Договору между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях являются: проведение согласованной социальной политики, гармонизация национальных систем социальной защиты, поэтапное выравнивание уровней пенсионного обеспечения, пособий и льгот ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям.

Многосторонним Договором, заключенным между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией, о таможенном союзе и едином экономическом пространстве предусматривается, что трудовой стаж граждан, занятых трудовой деятельностью на территории сторон, засчитывается в общий трудовой стаж, в том числе при начислении пенсий и пособий.

Как отмечено в ст. 4 Рекомендаций законодательство стран ЕАЭС (ЕврАзЭС) в области социального страхования и социального обеспечения в основном отвечают требованиям соответствующих конвенций и рекомендаций МОТ.

Социальное страхование в государствах – членах ЕАЭС (ЕврАзЭС) строится на страховых принципах. Управление средствами социального страхования осуществляется внебюджетными фондами, что соответствует сложившейся мировой практике рыночным отношениям.

В странах ЕАЭС (ЕврАзЭС) законодатель-

ство устанавливает понятие государственного социального страхования как части системы социальной защиты трудящихся (застрахованных лиц), гарантированной государством, в целях обеспечения утраченных доходов (заработка) вследствие наступления страховых рисков.

Вместе с тем законодательная норма, устанавливающая понятие государственного социального страхования в национальных законодательствах имеет принципиальные различия. Так, в Республике Беларусь это – система пенсий, пособий, зарплат за счет средств государственных фондов, в Республике Казахстан – социальных мер, организуемых, контролируемых и финансируемых государством для компенсации утраченного дохода, в Кыргызской Республике система гарантированных государством обеспечения, в Российской Федерации – государственной системы социальной защиты населения, в Республике Таджикистан – гарантированных государством видов обеспечения застрахованных лиц.

Таким образом, в одних государствах Сообщества одной нормой устанавливаются только государственные гарантии, в других – участие государства, в том числе непосредственно через государственные фонды.

Законодательства в государствах – членах содержат в целом общие подходы и общие принципы социального страхования, представляющие всеобщий и обязательный характер социального страхования, гарантированность осуществления прав застрахованных лиц на защиту от социальных рисков, выплату социальных пособий, участие представителей застрахованных страхователей и страховщиков в управлении социального страхования.

Основными видами страхования для государств – ЕАЭС (ЕврАзЭС) являются: временная нетрудоспособность; пенсионный возраст; по безработице; потеря кормильца; беременность и роды; материнство; смерть застрахованного лица. Вместе с тем, следует отметить и существенные различия.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрено распределение средств между трудоспособными и нетрудоспособными гражданами, работающих к неработающим. Законами Беларуси, Казахстана, Кыргызстана,

Таджикистана предусмотрена дифференциация социальных выплат.

При обсуждении состояния действующего законодательства, регулирующего вопросы социального страхования, в выступлениях и публикациях известных правоведов наряду с положительными сторонами неизменно подчеркивается наличие большого числа пробелов, что значительно затрудняет выполнение законодательством о социальном страховании своих основных функций – регулятивной и защитной [f, с.5]. К примеру, переход от распределительной пенсионной системы, с успехом функционирующей во многих развитых странах Европы, Канаде, Японии, к накопительной недостаточно обоснован и оправдан [g, с.16]. При этом основой системы является принудительный механизм долгосрочного накопления. Таким образом, посредством норм права социального страхования решаются задачи, связанные с направлением инвестиций в экономику страны, т.е. главное – достижение экономического эффекта, а не обеспечение гарантий достойного уровня жизни пенсионеров. Это может привести к коммерциализации социальной сферы, отходу от принципов социальной справедливости, достижения социально значимых целей [h, с.599].

В настоящее время предлагаются разные варианты решения накопившихся проблем в области социального страхования. Так, по мнению одних специалистов, оптимальным вариантом стали бы разработка и принятие отечественным законодателем Социального кодекса, адекватного европейским актам [i, с.42]. По мнению других, необходимо законодательно установить источники и механизмы финансирования социальной помощи, виды и ее объем, оказываемые работающим и неработающим гражданам, а также ответственность за неисполнение закона. Функции страховщиков по охране здоровья предлагается передать государственным страховым компаниям, которые должны быть некоммерческими организациями, и их прибыль будет использована для развития основной деятельности без права свободной капитализации.

Однако вне зависимости от обозначенных подходов очевидно, что в основу формирования

института социального страхования должны быть заложены принципы и нормы международного права, к важнейшим из которых можно отнести следующие:

- всеобщий и обязательный характер социального страхования, доступность реализаций социальных гарантий. Обеспечение права человека на социальную защиту, ориентированную на нормы конвенций и рекомендаций МОТ и Европейского сообщества;

- сочетание обязательного и добровольного видов социального страхования, равноправие и многообразие его форм. Обеспечение необходимого уровня социальной защиты, возможность самим работникам влиять на уровень своей защиты;

- государственная гарантия стабильности системы, уровня выплат по обязательному социальному страхованию при одновременно существующей самостоятельности и самоуправления различных систем социального страхования;

- реализация права на судебную защиту, в том числе в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека.

Социальное страхование занимает ведущее место в системе защиты населения: в развитых странах его доля составляет 60-70% всех затрат, находящихся на социальную защиту, и 27% важного внутреннего продукта (ВВП) [1, с. 31].

В середине 90-х годов, исходя из сложившейся социальной ситуации в государстве и в целях совершенствования системы социальной защиты и социального обеспечения, была выработана Концепция осуществления реформы социального страхования, которая строит общие принципы его основной системы, обосновывает методологические подходы к установлению размеров пособий, определяет источники финансирования страхуемых и юридических лиц, занимающихся страхованием. В ходе реформы в республике была подготовлена определенная нормативно-правовая база социального страхования. Были приняты законы «О пенсионном обеспечении граждан», «О занятости населения», «О медицинском страховании» и ряд нормативных документов к ним.

В качестве первого шага в реформировании системы социального страхования в

республике было введено новое Положение «О порядке обеспечения пособиями по социальному страхованию», которым усиливалась ответственность работодателя при оплате пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам.

Агентством социального обеспечения Кыргызской Республики был утвержден перечень категорий населения, которые нуждаются в социальной защите и социальном обслуживании. К ним относятся: граждане (взрослые и дети), являющиеся инвалидами; участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица, труженики тыла периода этой войны; одинокие, пожилые люди и семьи, состоящие из одних пенсионеров (по инвалидности или по возрасту); вдовы и матери военнослужащих, погибших в годы Великой отечественной войны и в мирное время; лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные; многодетные семьи, семьи с низким уровнем доходов; беременные женщины и кормящие матери; осиротевшие или оставшиеся без попечительства дети; граждане (взрослые и дети), имеющие психологические затруднения, отклонения.

Список использованной литературы:

1. Среднесрочная перспектива финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 5 (257); Система социального страхования: почему и как ее надо реформировать // Человек и труд. 2005. № 3. С. 9-16.
2. Постановление Президиума Верховного Совета Кыргызской Республики от 1991. № 58-ХІІ. ст. 1865.
3. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин-Тоо от 06.07.2010 г. №61
4. Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 26.
5. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Астана, 10 октября 2000 г.)
6. Социальное законодательство. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 5.

7. Захаров М.Л., Тучкова Э. Т. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 16.
8. Васильев Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 599.
9. Ермаков Д.Н. Указ.соч. С. 42.
10. Роик В.Д. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 599.
- (Сноски)**
- a Среднесрочная перспектива финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 5 (257) ; Система социального страхования: почему и как ее надо реформировать // Человек и труд. 2005. № 3. С. 9-16.
- b Постановление Президиума Верховного Совета Кыргызской Республики от 1991. № 58-ХІІ. ст. 1865.
- c Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин-Тоо от 06.07.2010 г. №61
- d Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 26.
- e Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Астана, 10 октября 2000 г.)
- f Социальное законодательство. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 5.
- g Захаров М.Л., Тучкова Э. Т. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 16.
- h Васильев Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 599. Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 26. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Астана, 10 октября 2000 г.)
- Социальное законодательство. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 5.
- Захаров М.Л., Тучкова Э. Т. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 16.
- Васильев Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального
- i Ермаков Д.Н. Указ.соч. С. 42.
- j Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2005.С. 31