

А. А. Жемчужников

ЧЕЛОВЕК И ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В статье автор обозначает актуальные вопросы развития законодательства Российской Федерации, регулирующего общественные отношения в сфере социального обеспечения. В частности, исследуются положительные и отрицательные стороны пенсионной реформы, дается оценка государственным программам поддержки семей, имеющих детей. Выявлены направления, которые в недостаточной степени урегулированы законодательством и создают предпосылки для совершения правонарушений и преступлений имущественного характера. Автором предлагаются конкретные меры по изменению положений действующего законодательства в указанной сфере в целях снижения или исключения факторов, способствующих совершению гражданами незаконных действий.

Ключевые слова: социальное государство, пенсионная реформа, материнский капитал, права граждан на меры государственной поддержки.

A. A. Zhemchuzhnikov

PEOPLE AND THE STATE, AS THE SUBJECTS OF MANAGEMENT RELATIONS IN THE SOCIAL SPHERE

In this article the author designates topical issues in the Russian Federation legislation regulating public relations in the field of social security. In particular, we study the positive and negative aspects of the pension reform, assesses government programs to support families with children. Identifies areas that are not sufficiently regulated by legislation and create the preconditions for the commission of offenses and crimes of property nature. The author proposes concrete measures to change the provisions of the current legislation in this area, in order to reduce or eliminate factors that contribute to the commission of illegal acts by citizens.

Keywords: welfare state, pension reform, maternity capital, the right of citizens to government support measures.

В современном мире вопросы социального обеспечения населения стоят особенно остро в связи с растущими показателями безработицы в странах Европы, возникновением политических конфликтов и воплощением в жизнь экономически невыгодных программ управления. Несмотря на довольно неблагоприятную общественно-политическую обстановку и кризисные экономические процессы, Российская Федерация надлежащим образом исполняет свои социальные обязательства, провозглашенные Конституцией.

Изучая управленческие отношения по поводу исполнения государством своих социальных функций, следует, в первую очередь, уделить внимание их субъектному составу: человеку и государству, в лице уполномоченных органов — основным участникам. Безусловно, существуют в

этой цепочке правоотношений и иные субъекты, но все они зависимы от воли государства или человека и необходимы лишь как связующие звенья. Прежде чем перейти непосредственно к социальному управлению, необходимо определить юридический статус субъектов этих правоотношений. В юриспруденции существуют устоявшиеся подходы к определению государства как субъекта общественных отношений. Обобщив подходы к определению государства как общественно-политической формации и участника различного рода правоотношений: внутренних и международных, мы можем сделать следующий вывод. Государство по своей правовой природе является основной «формой политико-юридической организации» [1] жизни добровольного союза людей, характеризующейся наличием

суверенитета, единой строго определенной территорией, наличием органов власти и армии, а также обособленной экономической системой и системой права.

Если современная юридическая наука обладает относительными знаниями о природе государства и его статусе, то правовые основы общественного положения человека как субъекта правоотношений в различных сферах остаются дискуссионным вопросом и не находят единого мнения среди ученых. В нормативно-правовых актах России также не дано такого определения. Для изучения административных правоотношений в сфере социального обеспечения мы попробуем охарактеризовать человека при помощи совокупности признаков и характерных особенностей, ему присущих. В первую очередь, это будет, конечно же, биологическая относимость вида, поскольку в некоторых государствах существуют прецеденты участия в правоотношениях как субъектов животных, например в 1988 г. один состоятельный британец завещал после своей смерти кошке 7 млн фунтов стерлингов, и это завещание было вполне законным. Такие случаи не единичны и встречались также в США. Обязательным признаком является правоспособность лица, его имя в гражданско-правовом понимании. В отличие от гражданско-правовой сферы, в управленческих отношениях, связанных с обеспечением социального благосостояния населения страны, человек — физическое лицо — не должен обладать дееспособностью, поскольку часто государство осуществляет опеку лиц, которые не могут в силу отсутствия физической или психической возможности реализовывать свои права.

«Социальные права» выделяются конституцией и связываются, прежде всего, с гарантиями государства перед своими гражданами, которые являются частью правового статуса каждого человека [2, с. 42—44]. Наиболее яркое выражение административных отношений в сфере социального обеспечения проявляется в связи с наступлением так называемых страховых случаев, т. е. при возникновении оснований у государства, в лице уполномоченных органов, применить к человеку меры социального стимулирования.

Для реализации социальных программ и исполнения гарантий в Российской Федерации созданы специальные структуры, как входящие в

состав правительства, так и имеющие несколько обособленный статус — внебюджетные фонды — это Пенсионный фонд России (далее — ПФР), фонд социального страхования Российской Федерации (далее — ФСС), федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования и др. На эти административные учреждения возложены одни из важнейших функций по исполнению государственных социальных функций. Как любой орган управления делами государства, указанные внебюджетные фонды должны формироваться за счет каких-либо средств, к таким средствам в первую очередь относятся обязательные платежи в эти фонды самих граждан и организаций.

1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который регламентирует порядок формирования указанных внебюджетных фондов за счет страховых взносов. Тем не менее российская действительность не позволяет делать это исключительно за счет средств, вносимых гражданами и организациями, на этом этапе происходит дополнительное финансирование внебюджетных фондов государством.

Безусловно, федеральный закон о страховых взносах имеет значительное влияние на социальную сферу жизнедеятельности общества, но, как было сказано нами ранее, социально-административные отношения в важном для человека аспекте выражаются в исполнении государством гарантий, а не в обеспечении финансовыми активами внебюджетных фондов, поэтому основное внимание мы уделим пенсионному законодательству и законодательству о дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей.

Актуальность обращения к пенсионному законодательству продиктована тем фактом, что с 1 января 2015 г. Российскую Федерацию ожидает очередная реформа в этом направлении: вступают в силу два новых пенсионных закона — это Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии».

Долгое время, вплоть до начала 2000-х гг.,

в России функционировала распределительная система обязательного пенсионного обеспечения. Ее суть заключалась в том, что собранные за определенный период отчисления, уплачиваемые работодателями, направлялись на выплаты пенсионерам, т. е. фактически работающие граждане обеспечивали выплату пенсий неработающим — пенсионерам.

Такую систему приемлемо считать актуальной при условии значительного превышения числа работающих граждан над числом пожилых неработающих людей, находящихся на пенсии. В свое время в СССР на одного пенсионера приходилось четыре-пять работающих граждан. Это позволяло без проблем обеспечивать пенсионную систему государства. Однако в Российской Федерации в силу обострения демографической проблемы ситуация совершенно иная. Так, в 2011 г. на одного пенсионера уже приходилось меньше двух (1,7) работающих граждан. И в ближайшей перспективе, по мнению экспертов, положение может еще более усугубиться. Население России быстро стареет: по самым пессимистичным оценкам, к 2030 г. соотношение пенсионеров и работающих может составить 1:1. При этом уже к 2050 г. доля людей в работоспособном возрасте может сократиться до 50 %, а доля пенсионеров может составить 30 % [3, с. 10].

Вполне очевидно, что в таких условиях распределительная пенсионная система оказывается просто несостоятельной. Поэтому ее сохранение в России в неизменном виде могло привести к тому, что отношение пенсии к зарплате в 2030 г. составило бы 17 % (в 2002 г. — 34 %, в 2012 г. выросло до 36,8 %). Понятно, что сохранение отношения пенсии к зарплате на приемлемом уровне (не ниже 40 %) требует от государства постоянного увеличения расходов на пенсионное обеспечение граждан. При этом известно, что если государство не в состоянии увеличить свои расходы, то оно вынуждено снижать размеры пенсий, что приводит к отрицательным последствиям — увеличению уровня смертности и бедности среди лиц пенсионного возраста, росту социальной напряженности в обществе. Другой путь — увеличение налогов, что увеличивает налоговую нагрузку на бизнес, исправно платящий налоги, что может негативно сказаться на экономическом развитии [3, с. 11].

Анализ мировой практики показывает, что выходом из подобной ситуации может служить внедрение сложной двухуровневой пенсионной системы, сочетающей в себе распределительный элемент, когда часть пенсии назначает и выплачивает государство, и накопительный элемент, когда государство обеспечивает возможность осуществлять самостоятельное формирование (накопление) части своей будущей пенсии и передает часть своих функций в сфере обязательного пенсионного страхования в негосударственные пенсионные фонды. Такая система работает в ряде европейских стран.

Пенсионная реформа в России стартовала в 2002 г. со вступлением в силу Федерального закона «О трудовых пенсиях», предполагающего разделение трудовой пенсии изначально на три, а в дальнейшем на две основные части — страховую и накопительную. Таким образом, в рамках реформы в систему обязательного пенсионного страхования был введен накопительный элемент, который стал обязательным для определенной в законодательстве категории застрахованных лиц. По замыслу идеологов пенсионной реформы, радикальное изменение системы пенсионного обеспечения должно обеспечивать дополнительный источник для повышения размера пенсии за счет инвестирования накопительной части трудовой пенсии, а также установить зависимость размера пенсии от размера заработной платы.

Началом современного этапа пенсионного реформирования можно считать подписание Президентом РФ в конце 2013 г. серии пенсионных законов, вступающих в силу с 1 января 2015 г., где накопительная часть трудовой пенсии была выделена из состава трудовой пенсии по старости и преобразована в самостоятельный вид пенсии — накопительную пенсию.

Со вступлением в силу новых пенсионных законов граждане будут иметь право получения двух пенсий — страховой, которую выплачивает государство, и накопительной — которую они формируют самостоятельно.

Как и любое новшество, закон о страховых пенсиях имеет некоторые технические неточности, которые усложняют его понимание. Так, например, законодателем введено новое понятие — индивидуальный пенсионный коэффициент,

который представляет собой параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию, сформированные с учетом начисленных и уплаченных в Пенсионный фонд Российской Федерации страховых взносов на страховую пенсию, предназначенных для ее финансирования, продолжительности страхового стажа, а также отказа на определенный период от получения страховой пенсии [4].

Данный коэффициент используется в соответствии с новым законом для установления права на страховую пенсию, тем не менее играя важную роль в социальном обеспечении, порядок его исчисления в доступной форме законодателем непосредственно в законе не изложен. Следовательно, возникает вопрос о правильности применения закона и защите интересов граждан в судах в случае отказа в назначении страховой пенсии в связи с отсутствием необходимого количества баллов. Для исключения подобных случаев необходимо инициировать внесение изменений в пенсионный закон, определяющих подробный порядок исчисления индивидуального пенсионного коэффициента, уточняющих положения ст. 15 Закона.

В то же время к положительным инновациям относится внедрение дополнительных «бонусов». Например, действующее законодательство не содержит положений, предоставляющих пенсионные льготы работникам сельского хозяйства, новый же закон о страховых пенсиях в ст. 17 установил повышенную фиксированную выплату к страховой пенсии лицам, проработавшим 30 лет в сельском хозяйстве. Однако также следует учесть, что необходим конкретный перечень должностей, занятие которых предоставит право на дополнительные выплаты.

Следующим аспектом, которому следует уделить внимание при исследовании отношений в сфере социального обеспечения, являются государственные меры поддержки. Одним из наиболее актуальных направлений подобного рода помощи гражданам представляется государственная поддержка семей, имеющих детей, а именно вопросы реализации материнского капитала.

Краеугольным камнем в современном правовом регулировании является защита прав детей, поскольку они являются самыми

беззащитными членами нашего общества. Согласно ст. 2 Конституции: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» в Российской Федерации. В статье 7 Основного закона России провозглашается государственная обязанность поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. То есть государство, в лице органов власти, берет на себя обязанность обеспечивать возможность достойной жизни ребенка и всячески препятствовать нарушению его прав, закрепленных как в международном, так и российском законодательстве [5].

1 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Данный нормативный акт провозгласил право на материнский (семейный) капитал (далее — МСК) — денежные средства, выделяемые государством для их последующего направления на улучшение жилищных условий лица, обладающего сертификатом на МСК, и его детей, получение детьми образования или накопительную часть пенсии обладателя сертификата. Как следует из смысла Закона, на этот нормативный акт возложена задача по способствованию улучшению демографической ситуации в стране и качества жизни матери и ребенка [6].

Предоставление мер дополнительной государственной поддержки семьям, имеющим детей, в виде права на материнский (семейный) капитал основано на двух обстоятельствах: рождение (усыновление) второго и последующего ребенка, и период времени, в течение которого это произошло, — с 1 января 2007 г. до 31 декабря 2016 г. Закон № 256-ФЗ определил следующие допустимые направления использования средств материнского капитала (ч. 3 ст. 7):

- 1) улучшение жилищных условий;
- 2) получение образования ребенком (детьми);
- 3) формирование накопительной части трудовой пенсии для матери.

В течение нескольких лет в России сложилась практика применения Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Так, с 1 января 2007 г. в Волгоградской области более 51 тысяч семей использовали материнский (семейный) капитал в том или ином направлении на сумму около 18 млрд рублей. Как показывает практика, большая часть граждан направляет

материнский капитал на улучшение жилищных условий — почти 49 тысяч семей, из них более 32 000 семей погасили частично или полностью с использованием МСК жилищные кредиты на сумму 11,87 млрд рублей, еще 12 тысяч семей улучшили жилищные условия, направив средства МСК на сумму 5,08 млрд рублей на прямую покупку, строительство или реконструкцию жилья без привлечения кредитных средств.

В современном обществе все чаще встречаются случаи злоупотребления гражданами [7] своими социальными правами, в т. ч. и представляющие собой уголовные преступления в области реализации средств материнского капитала. Нельзя не отметить, что этому способствуют различные публикации, которые без труда можно найти в Интернете. Например, на запрос «обналичить материнский капитал» в одном популярном поисковом ресурсе для просмотра доступно 64 900 ссылок.

В ряде регионов процветает незаконная торговля сертификатами, при этом задействованной в итоге оказывается большая цепочка заинтересованных лиц. Особенно часто мошенничество с материнским капиталом отмечено в Южном федеральном округе [8, с. 24], где большое число заявлений на право получения материнского капитала подаются с предъявлением недостоверных документов [9]. Так, в 2010 г. прокуратура Чеченской Республики выявила ряд фактов хищения средств материнского капитала на общую сумму более 1,5 млн рублей [10]. А например осенью 2011 г. правоохранительными органами г. Карачаевска было возбуждено уголовное дело по ст. 159 УК РФ в отношении местной жительницы, разместившей в общедоступных местах объявления, в которых предлагалось обналичить материнский капитал по цене 6 тысяч рублей.

Как пишет интернет-издание URA.Ru, «суть одной из схем обналичивания материнского капитала в том, что продавцы недвижимости (риелторы) заключают фиктивный договор на поиск и приобретение (обмен) жилья, берут в качестве оплаты материнский капитал, обналичивают его у государства и затем, разрывая договор, отдают клиенту уже живые деньги, оставляя себе за уже якобы «оказанные» риелторские услуги 50 тысяч рублей. Итог: у довольного риелтора на руках 50 тысяч, у

довольной мамочки — почти 300 тысяч» [11]. Следует отметить, что ст. 169 и 170 ГК РФ мнимые сделки и сделки, совершенные с целью, противной основам правопорядка и нравственности, признаются ничтожными.

Кроме того, использование средств материнского (семейного) капитала на оплату риелторских услуг запрещено, и следует также дать юридическую оценку работникам Пенсионного фонда России, принявшим решение о возможности распоряжения средствами МСК.

После того как Законом с 1 января 2009 г. было разрешено погашение материнским капиталом ипотечных кредитов, он чаще всего использовался для этих целей [12], ведь средства материнского (семейного) капитала можно направить на погашение ипотечных кредитов, если стороной договора займа является не только сама женщина, получившая материнский сертификат, но и ее супруг. Особенно популярным это направление использования материнского (семейного) капитала стало в 2010—2011 гг.

Данное обстоятельство сразу же сказалось на формах мошенничества. Мошенничество с ипотекой, различными кредитами на приобретение жилья и вообще при расчетах в сфере недвижимости материнским капиталом стало чрезвычайно распространено. Схема обналичивания нехитрая, но самая опасная, поскольку в данном случае родители могут не только лишиться денег, но и оказаться в ситуации, когда придется погашать банковские проценты по кредиту и вообще остаться без жилья и денег.

В 2011—2012 гг. в Волгоградской области по обвинению в мошенничестве с использованием средств материнского (семейного) капитала привлечены к уголовной ответственности 7 человек. Хотя цифра это и небольшая, следует помнить, что от преступлений подобного рода могут пострадать интересы детей!

В основном схема выглядит так: обладательница сертификата обращается за выдачей кредита в какой-либо потребительский кооператив или же получает заем в ООО. Впоследствии в нарушение требований п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и пп. 2, 3 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий от 12.07.2007 № 862

обладательница сертификата умышленно, в целях распоряжения средствами МСК для расходования их на личные нужды приобретает в собственность жилой дом, стоимостью согласно договору купли-продажи, например, 350 тысяч рублей. При этом согласно сведениям БТИ приобретаемый дом является непригодным для проживания, и его кадастровая стоимость составляет не более 15 тысяч рублей. Фактически оплата производится в размере реальной стоимости. За подобное преступление (ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ) в 2012 г. приговорена к одному году шести месяцам лишения свободы условно жительница Николаевского района Волгоградской области.

В другом случае может иметь место недобросовестная предпринимательская деятельность займодавца, когда он вступает в сговор с обладательницей сертификата и между ними заключается фиктивная сделка — выдача кредита.

Кроме того, часто обладатели сертификата не спешат исполнять обязательство по оформлению приобретенного жилья в общую (долевою) собственность всех членов своей семьи, что также нарушает права детей.

В практике применения законодательства о материнском капитале также нередко встречаются и другие проблемные случаи, не связанные с уголовными деяниями.

Таким образом, отмечается необходимость доработки действующего законодательства о материнском капитале. Соблазн совершить правонарушение — «обмануть» государство — возникает тогда, когда у человека отсутствует реальная возможность воспользоваться социальными благами в нужном именно ему направлении. Несмотря на то, что сертификаты на МСК с 1 января 2016 г. выдаваться не будут, программа по реализации ранее выданных сертификатов будет реализовываться государством и, по нашему мнению, действующие правовые нормы требуют переработки.

Так, в этих целях предлагается:

1. Дополнить федеральный закон о материнском капитале новыми формами реализации, например, *покупка транспортного средства* — это вполне обоснованно, поскольку большая семья нуждается в средстве передвижения, тем более в пределах суммы МСК существует реальная возможность

приобретения автомобиля. Также может быть установлено требование о приобретении автомобиля российского производства, что поддержит и автопроизводителей. Для гарантии защиты от махинаций следует установить срок владения автомобилем не менее 3-х лет, для чего ПТС автомобиля должен оставаться в деле МСК в Пенсионном фонде, а по истечении этого срока выдаваться собственнику.

2. Следующим дополнением, на наш взгляд, должна быть возможность использования средств МСК на *оплату дорогостоящего лечения* обладательницы сертификата или детей, поскольку современное российское медицинское страхование не в полной мере справляется с этой задачей. В том числе должна быть установлена возможность оплаты лечения за границей.

3. Одним из видов социальной роли средств материнского капитала является использование их для улучшения жилищных условий: к таким мерам также следует отнести *ремонт жилого помещения*, включая газификацию, водопровод и подобные услуги и работы, поскольку они являются жизненно необходимыми для населения сел и других отдаленных от крупных городов поселений.

Подводя итог, следует обратить внимание на тот факт, что законодательство России о социальном обеспечении находится на пути развития и становления основных институтов правового и социального государства, поэтому пробелы в нормативно-правовых актах встречаются нередко. Тем не менее исполнение принятых на себя обязательств является главным приоритетом государства.

Список библиографических ссылок

1. Правоведение: учебник для высших учебных заведений / М. И. Абдулаев [и др.]; под ред. М. И. Абдулаева. М., 2004.
2. Жемчужников А. А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.
3. Вавулин Д. А., Федотов В. Н. Комментарий к Федеральному закону «О накопительной пенсии» (постатейный). М., 2014.
4. О страховых пенсиях: федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II) (поправка).
5. Кордуба С. Б. Содержание конституционной обязанности родителей заботиться о детях в Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 3.
6. Ахмедшина А. Н. Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права. 2009. № 1.
7. Редько А. А. Новое понимание законности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1.
8. Касаев И. Х. Предупреждение преступлений, совершаемых участниками этнических преступных группировок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.
9. Материнский капитал — повод для мошенничества [Электронный ресурс]. URL: <http://matkapital.ru/moshennichestvo/42-materinskij-kapital-nalichnymi.html> (дата обращения: 17.12.2014).
10. Воровство в Едином расчетном центре [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-73979> (дата обращения: 12.12.2014).
11. Луткова О. Уральцы нашли способ обналичить материнский капитал [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ura.ru/content/svrd/01-02-2010/articles/1036254694.html> (дата обращения: 17.12.2014).
12. О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 288-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6243.

© Жемчужников А. А., 2015