

© П.Н. БАЙМАТОВ

Тюменский государственный университет
Baumatov.pavel@yandex.ru

УДК: 342:316(470+571)

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ:
ИННОВАЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**PROSPECTS OF LEGAL REGULATION
DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY IN RUSSIA:
INNOVATIONS IN SOCIAL SPHERE**

АННОТАЦИЯ. В соответствии со ст.7 Конституции Российской Федерации: Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Предметом исследования настоящей статьи является вопрос перспектив развития правового регулирования социального обеспечения в Российской Федерации, являющегося центральным институтом при определении сущности государства как социального. Показана проблематика необходимости качественного развития механизма реализации права на социальное обеспечение, внедрения новых институтов при проведении государством правовой политики в указанной сфере. Названные вопросы исследуются с помощью логического и системного методов, анализа и синтеза, формально-юридического, сравнительно-правового и структурно-функционального методов познания. В статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что эффективность и реальность реализации конституционного права на социальное обеспечение прямо зависит от функционирования механизма его реализации, внедрения инновационных институтов, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека как основы построения социального государства в Российской Федерации

SUMMARY. In accordance with article 7 of the Russian Federation Constitution, the Russian Federation is a social state whose policy is aimed at creating conditions ensuring a worthy life and a free development of person. The subject of research in the article is the issue of prospects of legal regulation development in the sphere of social security, which is the central institution when determining the nature of the state as a social one. Such matters as the necessity to develop the right to social security realization mechanism, the introduction of new institutions when conducting the state legal policy in this sphere are also touched upon in the article.

These issues are analyzed by means of logical and systemic methods of analysis and synthesis of the formal-legal, comparative legal and structural functional methods of cognition.

The author proposes and proves the idea that efficiency and possibility to implement the constitutional right for the social security depends on the functioning of its

implementation mechanism, introduction of innovative institutions, aimed at creating conditions, ensuring a worthy life and a free development of a person as the basis of creating a social state in the Russian Federation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституция, социальное обеспечение, социальные услуги, социальный кодекс, правосознание.

KEY WORDS. Constitution, social security, social services, social code, the sense of justice.

В Конституции Российской Федерации п. 1 ст. 7 сформулировано положение, гласящее, что Российская Федерация является социальным государством. Поясняется, что на практике это означает направленность политики государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1; 4]. Важное значение в реализации названной государственной политики имеет система закрепленных Конституцией РФ социальных прав человека.

Особое место в системе основных конституционных прав человека занимает, как и другие социальные права, право на социальное обеспечение. Конституция Российской Федерации признает право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этого права; перечисляет условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения.

Статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гражданину РФ гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

По мнению автора, именно право на социальное обеспечение является приоритетным, придающим всем социальным правам их сущностную характеристику, отличающую данную группу прав от иных прав, позиционирующим все социальные права как права, нацеленные на обеспечение достойного существования человека.

Право на социальное обеспечение является центральным, занимая ведущую роль в системе социальных прав человека. Указанный тезис подтверждается той ролью и значением права на социальное обеспечение, которое оно занимает в жизни современного общества. В свою очередь, значение и место, а также содержательное наполнение права определяют прежде всего запросы текущего состояния общества, существующие проблемы на том или ином историческом этапе развития общества и государства. Так, бесспорно, что современная демографическая ситуация в России требует правового воздействия на процессы, происходящие в обществе, а без выраженной в праве государственной воли демографическую проблему не решить. Воздействие права социального обеспечения на демографические процессы — общепризнанный факт. Однако, несмотря на исследования значения и влияния права социального обеспечения на демографию в учебной и научной литературе [2; 12], потенциал этого права в решении демографической проблемы до настоящего времени не используется в полной мере.

Важнейшим демографическим феноменом на рубеже XX-XXI вв. явилось глобальное увеличение продолжительности жизни населения и, как следствие, рост доли пожилых людей в общей популяции населения стран всего мира. Темп прироста пожилого населения значительно опережает темп прироста всего населения. При этом чем старше возрастная группа, тем интенсивнее растет ее численность. Резкое старение населения является важнейшей социальной проблемой, которая оказывает значительное влияние на экономические, производственные и общественные отношения современного мира. Наряду с процессом демографического старения, существует проблема увеличения инвалидов среди всех возрастных групп, населения, в том числе молодежи. Другой проблемой развития Российской Федерации остаются низкий уровень жизни и сильная дифференциация доходов, что приводит к резкому социальному расслоению и возможным социальным потрясениям. В этой связи задачей демографической политики, а значит, и социального обеспечения, становится сокращение масштабов бедности и неравенства. В условиях рыночной экономики у государства есть два способа воздействия на уровень жизни населения: 1) регулирование доходов; 2) система социальной защиты. Обеспечение высокого дохода от занятости в виде оплаты труда, в условиях отсутствия у государства прямых рычагов воздействия на хозяйствующие субъекты, является трудновыполнимой задачей государственных институтов. В такой ситуации государство имеет возможность использования инструментов социального обеспечения. Социальное обеспечение является эффективным механизмом противодействия неравенству, поскольку выступает способом перераспределения внутреннего валового продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов при наступлении социальных рисков для поддержания их полноценного социального статуса [3; 39]. Решение данной задачи, способствующее ослаблению социальной напряженности в обществе, порождаемой чрезмерными различиями в уровне жизни различных слоев населения, необходимо определять как решение задачи политической.

Одним из социальных рисков, как уже было сказано выше, является бедность. Поэтому институт государственной социальной помощи получает все большее развитие в системе права социального обеспечения. Т.В. Деркачева отмечает, что «государственная социальная помощь имеет все признаки самостоятельной организационно-правовой формы социального обеспечения. Во-первых, она распространяется на особых субъектов — малоимущие семьи и малоимущих одиноко проживающих граждан. Во-вторых, источниками финансирования служат бюджеты различных уровней. В-третьих, в рамках государственной социальной помощи предоставляются особые виды социальных выплат и услуг. В-четвертых, государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания малоимущего субъекта» [4; 156-157]. В контексте демографического развития России значение института государственной социальной помощи состоит в предоставлении средств к существованию малообеспеченным гражданам, что позволяет им удовлетворять жизненно важные потребности, тем самым воздействуя на продолжительность жизни. В контексте решения политической задачи стабильности развития общества, указанный институт права на социальное обеспечение выполняет роль амортизатора негативных отношений

в обществе, нивелируя резкий социальный разрыв, материальное неравенство граждан. Решение тех или иных стоящих перед государством вопросов невозможно без проведения четкой и понятно выстроенной политики, в том числе и политики правовой, как способе решения системных структурных проблем правовыми методами.

Правовая политика подразделяется на несколько взаимосвязанных элементов: концептуальное (стратегическое) направление, правотворчество, правоприменение, правовое воспитание, которые нацелены на достижение общих результатов [5; 23-26]. И в сфере реализации права на социальное обеспечение все указанные элементы имеют место; кроме того, в последнее время, даже при наличии между ними противоречий можно говорить о формировании правовой политики в данной сфере.

Стратегический уровень в этой области общественных отношений определяется Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р, среди основных направлений которого указаны — социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов, в том числе: обеспечение доступности социальных услуг высокого качества для всех нуждающихся граждан пожилого возраста и инвалидов путем дальнейшего развития сети организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, предоставляющих социальные услуги, сочетания заявительного принципа обращения за социальными услугами с выявлением нуждающихся в социальном обслуживании лиц, оказания социальных услуг в первую очередь лицам с особыми потребностями; развитие всех форм предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам (нестационарной, полустационарной, стационарной и срочной социальной) с целью поддержания способности указанных лиц к самообслуживанию и (или) передвижению, оказания эффективной поддержки семьям, предоставляющим пожилым людям и инвалидам родственный уход на дому; обеспечение граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, местами, соответствующими потребностям, в стационарных учреждениях социального обслуживания; развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов и формирование сети комфортных пансионатов для пожилых для постоянного и временного проживания.

Следующим концептуальным направлением является изменение экономики в сфере социального обслуживания населения, да вообще в социальной сфере, а именно развитие сектора негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг, в том числе: преобразование большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации и создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг; обеспечение равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций; создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению, реализация

органами государственной власти и органами местного самоуправления программами в области поддержки развития негосударственных некоммерческих организаций, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций, введение налоговых льгот для негосударственных некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги; содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства) [6].

Другим элементом правовой политики, направленной на решение задачи, связанной со снижением доли бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки малоимущим с одновременным повышением их уровня жизни, является внедрение института социального предпринимательства. Социальное предпринимательство объединяет в себе социально направленную предпринимательскую деятельность, осуществляемую на инновационной основе, что позволяет отнести ее к социальным инновациям, целью которых является создание благоприятных условий для формирования рынка социальных услуг.

Весьма продуктивной идеологией, способной выступить альтернативой как государственному патернализму, так и «социальному предпринимательству», может стать оригинальная Концепция «социального сопровождения» [7; 28-32], предлагаемая доктором юридических наук, профессором А.В. Барковым, базирующаяся на научных разработках известного российского психолога М.Р. Битяновой. В соответствии с ее учением идеология психологического сопровождения состоит в том, чтобы не ограждать человека от трудностей, не решать проблему вместо него, а создавать условия, используя внутренний потенциал личности, для осознанного свободного выбора им своего жизненного пути. Однако возможны моменты, когда социальный психолог должен стремительно вмешаться, чтобы помочь клиенту в трудной жизненной ситуации [8; 24]. Позитивной стороной предложенной модели «социального сопровождения» является то, что она позволяет сохранить достоинства современной модели социального обеспечения, основанной на императивных началах (в концепции данным отношениям присвоено название «социальная поддержка»), и при этом усиливает ее частноправовыми средствами регламентирования отношений, требующих дозволистельного режима регулирования, без чего в силу объективных обстоятельств формирование рыночного механизма невозможно. Правовое регулирование этих отношений предлагается объединить в родовое понятие «социальное содействие», являющееся наряду с «социальной поддержкой» составной частью «социального сопровождения», специфика которого обуславливается особенностями воздействия частноправовых и публично-правовых средств и межотраслевым характером законодательства.

Продолжая тему правовой политики в социальной сфере, в сфере социального обеспечения в Российской Федерации необходимо отметить, что в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальное обеспечение находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Одним из направлений проводимой в России административной реформы является совершенствование разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Результатом этих

конституционно-правовых процессов стало расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в т.ч. в системе социального обеспечения. На сегодняшний день нормативно-правовое регулирование сферы социального обеспечения представляет собой сложную двухуровневую, а при передаче полномочий на муниципальный уровень — трехуровневую систему нормативно-правового регулирования, нередко между собой невзаимозавязанную. Несвобода законотворческой составляющей правовой политики, например, от таких негативных черт, как отсутствие системного подхода в формировании отраслевого законодательства, и в первую очередь низкий уровень его кодификации — вот характерные черты права на социальное обеспечение сегодняшнего дня.

В системе источников права социального обеспечения нет единого, законодательно закрепленного свода принципиальных положений, что не позволяет последовательно развивать эту отрасль законодательства и права и, напротив, создает благодатную почву для его частых изменений в силу финансовых и иных конъюнктурных обстоятельств. В этой связи весьма актуальным становится вопрос систематизации права на социальное обеспечение. Сама по себе данная тема не нова и рассматривалась различными исследователями. О необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении на страницах юридических изданий говорилось неоднократно, но перевести научные дебаты в практическую плоскость до сих пор не удавалось. Задача кодификации законодательства о социальном обеспечении требует решения многих концептуальных вопросов, один из которых касается формы кодифицированного акта [9; 109-116].

Насколько предпочтительна та или иная форма кодификационного акта для систематизации современного российского законодательства о социальном обеспечении? На наш взгляд, наиболее предпочтительной в этом отношении является точка зрения доктора юридических наук, профессора С.М. Зубарева, предлагающего идею создания Социального кодекса Российской Федерации. По нашему мнению, именно кодекс как законодательный акт сводного характера позволит охватить всю важнейшую часть нормативного материала законодательства о социальной сфере и на основе единых принципов достаточно детально, полно и непосредственно урегулировать соответствующие общественные отношения. Социальный кодекс Российской Федерации станет законом, рассчитанным на длительный период действия и излагающим в систематизированном виде различные правовые нормы. В Общей части Кодекса целесообразно разместить нормы, определяющие общие положения о социальной защите граждан Российской Федерации. В Особенной части Кодекса — нормы, устанавливающие единые подходы к оказанию различных видов социальной поддержки различным категориям лиц, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. По сути дела, для регламентации каждого из вопросов, которые целесообразно было бы закрепить в Особенной части Кодекса, мог бы быть издан отдельный закон. Связь между этими потенциальными законами в Социальном кодексе Российской Федерации может быть доведена до такой степени совершенства, что позволит говорить о нем как о своеобразном отраслевом своде нормативных предписаний, пронизанных едиными подходами, обобщениями, принципами.

Кроме того, Социальный кодекс Российской Федерации может быть использован в качестве базовой площадки для разработки аналогичных законодательных актов субъектов Российской Федерации [10; 31-34].

Продолжая тему правовой политики в сфере социального обеспечения, отметим, что весьма важной на текущем этапе развития Российской Федерации представляется следующая составляющая, реализуемая федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, а именно правовое воспитание населения. Приоритетным направлением воздействия правовой политики должно стать формирование гражданского правосознания. Значимость поставленного вопроса возрастает в связи с тенденцией приватизации государственных функций, внедрением частно-государственных начал в столь деликатную и важную для большинства населения страны сферу.

Расширение негосударственного сектора рынка социальных услуг, услуг традиционно, на протяжении 70-летней истории советского государства, регулируемых государством, порождает массу проблем. Проблемы эти обусловлены во многом сознанием людей и дифференцируются от категоричного неприятия коммерциализации социального обеспечения в силу установки «государство должно», воспитанного патернализмом советской социалистической социальной системы, до осторожного опасения, возникшего на волне рыночных реформ 1990-х гг. прошлого столетия.

В свете указанных проблем необходимо, чтобы граждане знали свои права в данной области, а желательно — еще и умели на практике их защищать. Без соблюдения этих условий приватизация государственных функций будет отвечать лишь интересам бизнеса, но не идее социального государства. Давно известно, что рынок сам по себе бессилён в решении многих экономических и тем более социальных задач, он не направлен на достижение стратегических целей, безразличен к проблемам бедности. Использование инновационных технологий в социальной сфере, внедрение различных институтов, устанавливающих основы частногосударственного партнерства — вот те тенденции и пути в совершенствовании государственного управления при реализации конституционного права на социальное обеспечение, позволяющие приблизиться к построению не только «государства всеобщего благоденствия (благополучия)», целью которого является предоставление льгот и социального обеспечения, предназначенных для улучшения благополучия граждан, но государства социального, которое не только проявляет заботу о социальном обеспечении своих граждан, но и включает в себя структурное реформирование общества, в том числе экономики, обеспечение участия трудящихся в управлении производством и т.д., что в конечном итоге ведет к определенному структурному реформированию общества, в том числе и экономики, где объектом регулирования становятся отношения между социальными группами, прежде всего в сфере распределения. Только выполняя свою новую роль, социальное государство может успешно реагировать на растущие социальные вызовы современности. В конечном счете в основе подлинной концепции социального государства находится всесторонняя забота о человеке. Согласно Конституции РФ, человек является высшей ценностью. В Конституции РФ социальное государство соединено с понятием достойной жизни и свободным развитием личности. Прежнее понимание достойной жизни, связанное с концепцией государства благоденствия,

хотя и сейчас издаются солидные работы по этому вопросу, в общем в мировой науке отвергнуто, поскольку упование на беспредельно обслуживающую роль государства, его патернализм ведет к хозяйственной, политической и иной пассивности личности, ее иждивенчеству.

Новые подходы требуют, чтобы государство (социальное государство) обеспечивало основные потребности человека, но и человек также должен заботиться о себе и своей семье. Современные условия общественного развития, прогресс науки, культуры, образования, равно как и предъявляемые вызовы и угрозы, требуют формирования новой личности человека, высокопрофессионального, морально подготовленного и ответственного. Социальное государство обязано создать, и оно создает условия для этого [11].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Добрынин Н.М. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот // *Право и политика*. 2005. № 11. С. 4.
2. *Право социального обеспечения России: Учебник* / Под ред. К.Н. Гусова. 3-е изд. М., 2006. С. 12.
3. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. *Право социального обеспечения России: Учебник*. 3-е изд. М., 2004. С. 39.
4. Деркачева Т.В. *Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук*. М., 2002. С. 156-157.
5. Васильева Ю.В. О правовой политике в сфере права социального обеспечения // *Трудовое право в России и за рубежом*. 2012. № 4. С. 23-26.
6. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // *СЗ РФ*. 2008. № 47. Ст. 5489.
7. Барков А.В. *Социальное предпринимательство в условиях формирования правовой модели рынка социальных услуг* // *Предпринимательское право*. 2012. № 2. С. 28-32.
8. *Введение в профессию «психолог»: Учебное пособие* / И.В. Вачков, И.Б. Гриншпун, Н.С. Пряшников; Под ред. И.Б. Гриншпуна. М., 2004. С. 24.
9. Васильева Ю.В. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс? // *Известия вузов. Правоведение*. 2009. № 4. С. 109-116.
10. Зубарев С.М. К вопросу о совершенствовании правовой основы государственного управления в социальной сфере: обсуждаем проект Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 6. С. 31-34.
11. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // *Журнал российского права*. 2008. № 12.

REFERENCES

1. Dobrynin, N.M. The constitutional and legal aspects of the implementation of budgetary provision of citizens' social guarantees in the Russian Federation and the problem of benefits monetization. *Pravo i politika — Law and Policy*. 2005. № 11. P. 4. (in Russian).
2. *Pravo sotsial'nogo obespecheniia Rossii: Uchebnik. 3-e izd.* [Russian social security law: Textbook. 3rd ed.] / Ed. by K.N. Gusov. Moscow, 2006. Pp. 12. (in Russian).
3. Zakharov, M.L., Tuchkova, E.G. *Pravo sotsial'nogo obespecheniia Rossii: Uchebnik. 3-e izd.* [The Russian social security law: Textbook. 3rd ed.]. Moscow, 2004. P. 39. (in Russian).
4. Derkacheva, T.V. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi (federal'nyi i regional'nyi aspekty)* (diss. kand.) [The legal regulation of state social

assistance (federal and regional aspects) (Cand. Diss.]. Moscow, 2002. Pp. 156-157. (in Russian).

5. Vasil'eva, Iu.V. On the legal policy in the sphere of social security law. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom — Labour law in Russia and abroad*. 2012. № 4. Pp. 23-26. (in Russian).

6. RF Government Order of November 17, 2008 № 1662-r "On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020". *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Set of laws of the Russian Federation*. 2008. № 47. Art. 5489. (in Russian).

7. Barkov, A.V. Social entrepreneurship in the formation of the legal market model of social services. *Predprinimatel'skoe pravo — Business Law*. 2012. № 2. Pp. 28-32. (in Russian).

8. *Vvedenie v professiiu «psikholog»: Uchebnoe posobie* [Introduction to the profession "psychologist": Study guide] / I.V. Vachkov, I.B. Grinshpuna, N.S. Priashnikov; Ed. by I.B. Grinshpuna, M., 2004. Pp. 24. (in Russian).

9. Vasileva J.V. Codification of legislation on social security: basic legislation or code? *Izvestiia vuzov. Pravovedenie — Izvestiya Vuzov. Jurisprudence*. 2009. № 4. Pp. 109-116. (in Russian).

10. Zubarev, S.M. On improvement of the legal framework of public administration in the social sphere: discussing a draft federal law "On the basis of social services in the Russian Federation". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie — State authority and local government*. 2013. № 6. Pp. 31-34. (in Russian).

11. Chirkin, V.E. The Constitution and the welfare state: the legal and factual indicators. *Zhurnal rossiiskogo prava — The Russian Law magazine*. 2008. № 12. (in Russian).

Автор публикации

Байматов Павел Николаевич — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Институт государства и права Тюменского государственного университета

Author of the publication

Pavel N. Baimatov — Post-graduate course student, Department of Constitutional and Municipal Law, Institute of State and Law, Tyumen State University