

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ НЕТРУДОСПОСОБНЫМ ГРАЖДАНАМ

**М.М. Гилхаев, М.У. Хадизов,
М.А. Пашаев**

студенты «Частное профессиональное
образовательное учреждение
«Северо-Кавказский колледж
инновационных технологий»

О.П. Мелешко канд. юрид. наук, доцент
«Частное профессиональное
образовательное учреждение
«Северо-Кавказский колледж
инновационных технологий»

Р.С. Эржапова д-р биол. наук
Руководитель консультационно-
методического центра по ЧР (МГЭУ,
РОСНОУ, СКТ, СККИТ, Заслуженный
деятель науки и образования РАЕ)

Аннотация: Конституция Российской Федерации, определившая Россию как социальное государство, несомненно, требует значительных изменений в законодательстве о социальном обеспечении и его дальнейшего развития. Это вытекает из особых обязанностей, возлагаемых Конституцией на государство с тем, "чтобы права человека охранялись властью закона".

Ключевые слова: перспективы, выплаты, нетрудоспособность, проблемы, обеспечение, закон, развитие, государство.

Конституция Российской Федерации, определившая Россию как социальное государство, несомненно, требует значительных изменений в законодательстве о социальном обеспечении и его дальнейшего развития. Это вытекает из особых обязанностей, возлагаемых Конституцией на государство с тем, "чтобы права человека охранялись властью закона".

Основой для такого развития можно считать закрепление в Конституции новых подходов, связанных с признанием приоритета прав и свобод человека и гражданина. Потребность в дальнейшем совершенствовании законодательства о социальном обеспечении - соблюдение принципа преемственности в праве обусловлена, таким образом, как новыми задачами, стоящими перед государством в социальной сфере, так и теми проблемами, необходимость решения которых вытекает из ранее принятых актов и текста самой Конституции.

Обратим внимание на то, что после вступления в силу новой Конституции Российской Федерации уже принят ряд актов, которые по своему содержанию должны были развить заложенные в Конституции идеи и

восполнить пробелы. Однако заметим, что в новом законодательстве Российской Федерации, как и прежде, слабо или вовсе не подчеркивается приоритет прав граждан, провозглашенных Конституцией, не акцентируется внимание на обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Таким образом, это обстоятельство с новой силой подтверждает важность исследования перспектив развития законодательства о социальном обеспечении и его своевременной коррекции с положениями новой Конституций Российской Федерации.

Достоинства и недостатки положений Конституции, определяющих и обеспечивающих права человека в сфере социального обеспечения, можно проследить, сравнивая ее с Декларацией прав и свобод человека и гражданина. Правовая наука в этой связи отметила эволюцию взглядов на общепризнанные демократические ценности, что нашло отражение в российском законодательстве и приближение, а в ряде случаев его полное соответствие к международным стандартам основных прав и свобод.

В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., в той или иной форме воспроизведены положения Декларации, касающиеся прав граждан в сфере социального обеспечения. Это, с одной стороны, свидетельствует о дальнейшем развитии гуманистических принципов в отечественном праве, а с другой - говорит о недостаточно критичном отношении к отдельным декларативным формулировкам. Обратимся к рассмотрению конкретных статей Конституции России. В ст. 7 Конституции предпринята попытка дать определение "социального государства" через направленность его политики, результатом проведения которой должно стать создание условий, "обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Налицо явно неправовой характер такого определения, а отсюда - невозможность выявления, корректировки степени или уровня "социальности" государства.

И если Конституция содержит вполне реальные, четко очерченные положения, позволяющие на этом "фундаменте" построить здание, именуемое "правовым государством", то для формирования "социального государства" таких "кирпичиков" явно недостаточно, а в рассматриваемой сфере социального обеспечения они не заложены вовсе.

В части второй ст. 7 Конституции раскрываются отдельные направления политики "социального государства". Однако никаких конкретных правовых гарантий в сфере социального обеспечения они не содержат. Обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты можно на таком уровне и такими темпами, которые никогда не смогут обеспечить "достойную жизнь и свободное развитие человека". Сегодняшняя ситуация в экономике и социальной сфере делают вовсе не беспочвенными такие опасения.

Из сказанного следует вывод, что ст. 7 Конституции не может быть в полной мере реализована без закрепления в Основном законе минимального социального стандарта.

Конкретизировать правовые гарантии в сфере социального обеспечения призвана ст. 39 Конституции, редакцию которой интересно проследить во взаимосвязи со ст. 26 Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Вряд ли имело бы смысл говорить о декларативности и неточности (в правовом' плане) отдельных положений ст. 26, если бы они оставались в рамках Декларации. Однако в свое время данная статья была воспроизведена в предыдущей Конституции и частично включена в действующую Конституцию. Проанализируем для примера первые части обеих статей. Часть первая ст. 26 Декларации: "Каждый имеет право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных, установленных законом случаях". Часть первая ст. 39 Конституции. Справедливо можно возразить, что Конституция - документ, "работающий" на перспективу, а сегодняшняя сложная ситуация в социальной сфере - явление временное. Но эта временная ситуация может привести к таким негативным последствиям, результаты которых будут сказываться и в перспективе.

"Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом".¹

Нельзя не отметить, что формулировка "гарантируется социальное обеспечение" является неточной в правовом смысле. В контексте главы второй Конституции Российской Федерации, ст. 39, очевидно, должна устанавливаться норма о различных видах социального обеспечения.

Потребность в различных видах социального обеспечения может меняться с изменением каких-либо социальных факторов, которые вызывают предусмотренную законом обязанность государства социально защитить человека. Поэтому более точной видится следующая формулировка части первой ст. 39 Конституции:

"Каждый имеет право на различные виды социального обеспечения при наступлении основных социальных рисков, связанных с достижением определенного возраста, установлением инвалидности, болезнью, производственным травматизмом, безработицей, потерей кормильца, беременностью и родами, воспитанием детей, а также в иных предусмотренных законом случаях, когда человек нуждается в социальной поддержке по независящим от него обстоятельствам. Минимальный уровень обеспечения устанавливается федеральным законом".

В новой Конституции есть положения, которые фактически являются нормами прямого действия и устанавливают уровень гарантий для граждан. В то же время в нее не включены нормы, содержащиеся в прежней Конституции, об обязанности государства развивать социальное страхование,

¹ Соколова Г.А. Все о льготах: Монетизация и меры социальной поддержки. М.: Маркет ДС; Омега-Л, 2012.-С.77

о привязке размера пенсии к прожиточному минимуму, не гарантируется минимальный размер пенсионного обеспечения, что является определенным снижением уровня конституционных гарантий прав граждан на социальное обеспечение.

Достойно сожаления, что в такой сложной сфере общественной жизни, какой является сфера, связанная с социальным обеспечением граждан, где в наибольшей степени человек нуждается в гарантиях социальной защиты со стороны государства, уровень таких гарантий Конституцией не определен.

Трудно предположить, что данное обстоятельство явилось "недоработкой" идеологов Конституции. Ведь новая Конституция не должна была игнорировать статьи Декларации прав и свобод человека и гражданина, которые определяют конкретные гарантии прав граждан на определенный уровень социального обеспечения. Речь идет, в частности, о ст. 26 Декларации, в которой зафиксировано: "Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума". Не анализируя правовую сторону этой формулировки (насколько страховые пенсии и страховые пособия являются видом социальной помощи), нельзя не отметить в качестве положительного факт признания необходимости конкретизировать гарантируемый государством уровень обеспечения нетрудоспособных, инвалидов, пожилых граждан.

"Социальное обеспечение" как комплекс общественных отношений - понятие собирательное, оно включает все возможные правомочия гражданина в этой сфере.

Право социального обеспечения регулирует отношения, возникающие в результате предоставления гражданам отдельных видов обеспечения (пенсионного обеспечения, обеспечения пособиями, различных форм социального обслуживания престарелых и нетрудоспособных, предоставление им социальных услуг).² Поэтому "право на социальное обеспечение" не может быть единым как статутное право человека и гражданина. Говорить о таком праве можно лишь условно, в теоретическом плане, но не в практическом аспекте. Приведенный перечень рисков соответствует Конвенции МОТ "Минимальные нормы социального обеспечения" и Положения ч. 1 ст. 39 должны быть отнесены к числу норм, регулирующих права и свободы человека и гражданина. В данном случае речь не идет о социальной защите (включая социальное обеспечение) в целом как комплексе вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Такой подход заложен и в положении Конституции об установлении федеральным законом минимального размера оплаты труда (хотя трудовое законодательство отнесено к совместному ведению).

Причина исключения из статьи Конституции такого важного ориентира, как "прожиточный минимум", вполне понятна.

² Якушев, Е.Л. Актуальное обоснование совершенствования пенсионных систем / Е.Л. Якушев // Экономика и орг. пром. пр-ва. - 2012. - № 4. - С. 40-55.

Невозможность обеспечить его сегодня и необходимость ориентироваться на него завтра - обстоятельства весьма неудобные для органов, осуществляющих государственную власть. Тем более, что это один из тех конкретных показателей, по которому можно судить о степени или уровне "социальности" государства.

Жесткие "околорыночные" реалии сегодняшней российской экономики делают более чем актуальной проблему развития социального страхования. В новой Конституции нашлось место для упоминания о том, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно, в том числе за счет страховых взносов. В ст. 39 говорится о поощрении добровольного социального страхования. Остается надеяться, что весьма серьезные перспективы становления и развития системы страхового пенсионного обеспечения и совершенствование других отраслей социального страхования все-таки подразумеваются в очень неопределенной формулировке о поощрении создания "дополнительных форм социального обеспечения".³ Излишне говорить, что отсутствие четко выраженной позиции государства в этом вопросе вызывает определенную тревогу. Озабоченность по этому поводу высказывается учеными-юристами.

Рассмотренные выше проблемы имеют прежде всего практическую направленность. Необходимость их решения вызывает настоятельную потребность в дальнейшем развитии законодательства о социальном обеспечении.

Минимальные гарантии в области социального обеспечения, не нашедшие отражения в новой Конституции Российской Федерации, должны быть урегулированы федеральным законом. В этой связи требует своего решения еще ряд вопросов теоретического и практического характера.

Один из них - соотношение понятий "социальная защита" и "социальное обеспечение".

"Социальная защита" включает "социальное обеспечение", т.е. "социальная защита" - более широкое понятие и содержит элементы, не входящие в понятие "социальное обеспечение".⁴

В связи с этим, можно обратиться к докладу Генерального директора Международного Бюро Труда МОТ. "Социальное страхование и социальная защита", в котором предложена заслуживающая внимания концепция перерастания систем социального страхования, созданных в начале XX в., во всесторонние системы социального обеспечения, и далее - их последующее развитие и превращение в универсальные системы социальной защиты. В правовой науке и, в частности, в праве социального обеспечения, понятие

³ Конституция Российской Федерации [(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

⁴ Конституция Российской Федерации [(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

"социальная защита" пока еще не определено. Этому в некоторой степени препятствуют и различные подходы к определению предмета права социального обеспечения.

Рассматриваемая проблема не является чисто теоретической. От ее разрешения зависит также правильность определения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере социальной защиты, социального обеспечения, регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина. Проблема, несомненно, требует внимания ученых-правоведов.

Поскольку речь зашла о компетенции и полномочиях Российской Федерации и ее субъектов, отметим еще несколько вопросов, которые не нашли своего однозначного разрешения в Конституции Российской Федерации и, следовательно, должны быть урегулированы в ходе дальнейшего развития законодательства.

Требуют уточнения следующие положения Конституции, определяющие полномочия и компетенцию Российской Федерации и ее субъектов (в том числе в сфере социального обеспечения):

а) социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), а регулирование прав граждан на различные виды социального обеспечения (как составляющей всей системы прав и свобод человека и гражданина) должно находиться в ведении Российской Федерации;

б) регулирование нрав и свобод человека и гражданина, отнесенное к ведению Российской Федерации, может включать и защиту этих прав и свобод;

в) защита прав и свобод отнесена одновременно к ведению Российской Федерации (ст. 71) и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72);

г) права и свободы обеспечиваются правосудием (как одной из форм защиты прав и свобод); в то же время правосудие осуществляется в соответствии с федеральным законом, т.е. отнесено к ведению Российской Федерации (ст. 17, 124).

Полагаю, что поставленные в настоящей статье вопросы в какой-то степени выявили необходимость дальнейшего развития законодательства, регулирующего отношения в сфере социального обеспечения.

Завершая краткий обзор проблем, решение которых в той или иной мере связано с реализацией конституционных прав граждан, еще раз отметим, что до настоящего времени в России нет единого основополагающего правового акта в сфере социального обеспечения. Несомненно, нужен правовой акт, который четко сформулировал бы обязанность органов, осуществляющих государственную власть, по выявлению социальных приоритетов и определил бы пути их реализации.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации [(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ // "Российская газета", N 256, 31.12.2001, с изменениями, внесенными от 06.04.2015 N 82-ФЗ // "Российская газета", N 73, 08.04.2015.

3. Федеральный Закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001г. № 166-ФЗ // "Российская газета", N 247, 20.12.2001, с изменениями, внесенными от 21.07.2014 N 216-ФЗ // "Российская газета", N 166, 25.07.2014.

4. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"[ред. 08.03.2015 N 33-ФЗ]// М.: Российская газета РФ N 49, 11.03.2015 – Ст.25

5. Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001г. N 167-ФЗ // "Российская газета", N 247, 20.12.2001, с изменениями, внесенными от 31.12.2014 N 519-ФЗ // "Российская газета", N 278, 05.12.2014.

6. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств"[ред. 08.03.2015 N 34-ФЗ]// М.: Российская газета РФ N 49, 11.03.2015 – Ст.42

7. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"[ред. 01.12.2014 N 418-ФЗ]// М.: Российская газета РФ N 278, 05.12.2014. – Ст.21-32

8. Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. Право социального обеспечения: учебное пособие.М.,2016.-С.78

9. Барщевский М.Ю. Все о пенсиях и льготах: Санкт-Петербург, АСТ, Астрель, АСТ Москва, ВКТ, 2015 .- 192 с.

10. Ершов В.А. Трудовые пенсии по старости. М.: ГроссМедиа; РОСБУХ, 2016 .- 120 с.

11. Кутепова К.О., Степанов А.Г. Все о пенсиях. Виды, условия назначения, размер. Санкт-Петербург, Омега-Л, 2016.- 144 с.

12. Роик Р.И. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения. М.: МИК, 2014 .- 304 с.

13. Гусаков Д.Б. История пенсионного обеспечения и социального страхования в России: Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный институт психологии, 2016.- 260 с.

14. Кузнецова О.В. Пенсия. Порядок расчета и выплаты: М.: КноРус, 2015.- 208 с.

15. Крохина Ю.А. Налоговое право: учебник. М.: Высшее образование, 2015.-С.44

16. Федотов А.И. Совершенствование системы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации: Санкт-Петербург, КомКнига, 2016.- 168 с.