

ВСЕОБЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ

Истомина Е.А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального права
Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 608, elena.istomina@uapa.ru

УДК 349.3
ББК 67.405.2

Цель. Исследование реализации принципа всеобщности социального обеспечения с учетом видовых социальных рисков.

Методы. В статье рассмотрены различные социальные риски в зависимости от причины их возникновения, проведено исследование международных нормативных правовых актов, отдельных федеральных законов на предмет закрепления в них названных категорий.

Результаты. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что принцип всеобщности социального обеспечения, отвечающий потребности граждан в гарантированном материальном обеспечении, не является безусловным и связан с объективными причинами реализации социальных рисков. Малообеспеченность, возникшая не в результате болезни, старости, рождения и воспитания детей, иных обстоятельств, признаваемых законом значимыми, социальным риском не считается и права на социальное обеспечение не порождает.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между такими принципами права социального обеспечения, как его всеобщность, право каждого как члена общества на социальные выплаты, вне связи с трудовой деятельностью, и социальных рисков, выступающих основанием предоставления соответствующих выплаты услуг.

Ключевые слова: Социальные риски, всеобщность социального обеспечения.

Istomina E.A.

UNIVERSAL NATURE OF SOCIAL SECURITY AND SOCIAL RISKS

Aim. To study the implementation of the principle of universal nature of social security considering different types of social risks.

Methods. The article considers various social risks, depending on their causes, international legal regulations, certain federal laws are examined in order to identify whether the said categories can be integrated there.

Results. On the basis of the study it is concluded that the principle of the universal nature of social security meeting the needs of citizens for the guaranteed material support is not absolute and relates to the objective factors of social risks implementation. Poverty being not a result of illness, old age, birth and raising children or other circumstances recognized by the law as meaningful is not considered social risk and the right for social security is not generated.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in identifying relationship between such principles of social security as law, its universal nature and the right of every member of society to social benefits unrelated to work and social risks, being the reason for providing relevant payment and services.

Key words: social risks, universal nature of social welfare.

Усложнение экономической, политической, социальной жизни, происходящее в последнее время, остро ставит вопрос приоритетов социальной политики государства. Многие люди испытывают потребность в помощи, поскольку не имеют доста-

точных средств к существованию вследствие утраты работы либо невозможности ее найти, в связи с повышенными расходами, вызванными рождением детей, необходимостью ухода, иными обстоятельствами. Потребность порождает ожидания, что государство,



провозгласившее себя социальным и поставившее во главу угла права и свободы человека и гражданина, окажет поддержку всем оказавшимся в сложных жизненных обстоятельствах. Не случайно к базовым принципам права социального обеспечения относят его всеобщность, а также право каждого человека (работника, бывшего работника, члена семьи) на социальное обеспечение как члена общества без какой-либо связи с трудовой деятельностью [1, с.108]. При этом абсолютная реализация названных принципов не прослеживается ни через национальное законодательство, ни даже через содержание международных нормативных правовых актов.

В статье 25 Всеобщей декларации прав человека установлено, что обязательства государства по предоставлению достаточного уровня жизненного обеспечения для любого человека возникают в случае утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам [2]. Международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах, принятым ООН в 1966 г., закреплено право каждого на социальное обеспечение [3]. Международная организация труда, нормотворческая деятельность которой в настоящее время сконцентрирована не только на защите лиц, работающих по трудовым договорам, и членов их семей, но на установлении стандартов более широкого охвата, в 2012 г. приняла Рекомендацию № 202 о минимальных уровнях социальной защиты (далее – Рекомендация № 202) [4]. Согласно п.5 Рекомендации № 202 такие уровни должны включать доступ к основным медицинским услугам, в том числе в области охраны материнства (причем эти услуги должны быть не только доступны, но и качественны), основные гарантированные доходы, позволяющие обеспечить жизнедеятельность человека. Подчеркивается, что дети и лица пожилого возраста должны получать такой доход без дополнительных условий, лица в экономически активном возрасте – в том случае, если они лишены его в результате болезни, безработицы, беременности и родов, утраты трудоспособности. Кроме того, в п.16 Рекомендации № 202 закреплено, что стратегии расширения охвата социальным обеспечением должны быть направлены на поддержку незащищенных групп населения и лиц с особыми потребностями.

Конституцией РФ закреплено право каждого на социальное обеспечение по возрасту, инвалидности, в случае болезни, потери кормильца, для воспитания детей, а также в других случаях, установленных законом [5]. Общая идея получила закрепление и развитие в специальных законах, посвященных отдельным социальным выплатам и предоставлениям. В каждом случае право на определенный вид социального обеспечения (пенсию, пособие, социальную услугу) обусловлено соблюдением ряда условий.

Представляется, что тезис о всеобщности социального обеспечения в настоящее время не является бесспорным. Основанием социального обеспечения выступает социальный риск – реализовавшаяся в отношении лица вероятность малообеспеченности, причиной которой признаются обстоятельства (чаще всего события – рождение детей, наступление нетрудоспособности, установление инвалидности, др.), имеющие достаточное общественное значение, и закрепленные в действующем законодательстве. Юридические факты, обуславливающие реализацию социальных рисков, разнообразны (их принято подразделять на биологические, производственные, экономические и социальные), имеют разную степень предсказуемости, преодолимости. В науке права социального обеспечения не случайно отмечается повышенная значимость института юридических фактов, что связывается с зависимостью эффективности данной отрасли права от придания юридического характера обстоятельствам, обуславливающим возникновение права на социальное обеспечение, их точной и однозначной формулировки [6, с. 56-57]. Как видно из приведенных положений международных нормативных правовых актов, конституционных норм, право на социальное обеспечение возникает не просто так, а в связи с названными фактами. Позволит ли рассмотрение видовых социальных рисков ответить на поставленный выше вопрос – может ли социальное обеспечение быть всеобщим?

Самым распространенным, охватывающим наибольшее число случаев, является социальный риск нетрудоспособности. В основе его причин – различные состояния, причиной которых становится ухудшение состояния здоровья и снижение трудоспособности лица. Наиболее частым случаем выступают заболевания и травмы. Выделение общих, профессиональных, орфанных, социально значимых, иных заболеваний, бытовых травм, несчастных случаев на производстве, не влияет на возникновение права на социальное обеспечение, но обуславливает различные способы компенсации данного социального риска, которые, естественно, разнообразнее, а их размеры выше для случаев, наступивших в результате трудовой деятельности человека. Социальным риском нетрудоспособности охватывается также необходимость ухода за больным членом семьи, карантин и некоторые другие. Инвалидность представляет собой особое состояние, которое вызвано серьезными нарушениями функций организма, приводит к ограничению жизнедеятельности, значительному снижению трудоспособности, и вызывает необходимость социальной защиты. Заболевания, инвалидность могут наступить от самых разнообразных внешних обстоятельств, включая такие «новшества» XX века, как радиационные и техногенные катастрофы. Старость как достижение



определенного возраста - необратимое состояние, в результате которого способность человека обеспечить себе средства к существованию посредством трудовой деятельности снижается значительно и безвозвратно. Старость как состояние утраты профессиональной трудоспособности может наступить и ранее, как результат длительной работы во вредных и опасных условиях труда. Поэтому пенсия по старости является пожизненной выплатой, а наступление нетрудоспособности, по смыслу действующего законодательства, предполагается и доказательств не требует [7]. Следует также отметить, что социальный риск нетрудоспособности реализуется в отношении несовершеннолетних детей, пожилых родителей и иных лиц, потерявших кормильца, находившихся на его иждивении.

Социальный риск утраты работы обусловлен невозможностью для трудоспособного лица обеспечить себе средства к существованию при помощи заработной платы. Компенсация данного риска носит комплексный характер. В первую очередь она осуществляется средствами трудового права, путем предоставления лицу различного рода гарантий и компенсаций. Если лицо, которое не может найти работу, обратится в службу занятости населения и зарегистрируется в качестве безработного, оно приобретает право на пособие по безработице, которое является выплатой в системе государственного социального обеспечения. Следует учитывать, что именно отсутствие работы и связанного с ней заработка является социальным риском. Если работник не получает заработную плату вследствие задержки, в соответствии со ст.236 Трудового кодекса РФ ему причитается компенсация как мера материальной ответственности работодателя [8].

Значимым является социальный риск семейных обязанностей. Он связан в первую очередь с беременностью и рождением детей, необходимостью ухода за маленькими детьми, их воспитания. Все это предполагает оставление женщиной (иногда - мужчиной) работы и утрату заработка, зачастую - невозможность поиска новой работы. Кроме того, наличие в семье даже одного ребенка, не говоря о нескольких, в значительной степени повышает расходы семьи, а если семья является многодетной, социальный риск реализуется в силу необходимости обеспечения потребностей детей в достаточном питании, содержании, образовании, развитии. Поэтому чаще всего многодетные семьи относятся к менее обеспеченным категориям населения и нуждаются в повышенном социальном обеспечении. Разновидностью рассматриваемого социального риска является необходимость постоянного ухода за пожилым членом семьи, инвалидом, ребенком-инвалидом, что для трудоспособного лица означает необходимость оставить работу, либо значительно сократить ее объем, что и вызывает названный социальный риск к

жизни. Кроме того, к данному социальному риску приывает малообеспеченность и необходимость в социальной поддержке, возникающая в силу одиночества. Социальный риск, реализующийся вследствие такой причины, является не только экономическим, но и социально-психологическим, поскольку лицо нуждается как в дополнительных выплатах, но и в услугах по психологической поддержке, предоставляемых в рамках социального обслуживания.

Самостоятельным социальным риском выступает риск бедности. Как уже было отмечено, реализация любого социального риска приводит к малообеспеченности и потребности лица в социальном обеспечении, однако он возникает вследствие иных обстоятельств. Социальный риск бедности, по мнению автора, достаточно узок с точки зрения проявления, и возникает, когда заработная плата лица, состоящего в трудовых отношениях, не достигает установленного законодательно порога дохода, в нашей стране - величины прожиточного минимума. Статьей 23 Всеобщей декларации прав человека предусмотрено, что каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи. Однако закрепленная в ст.133 Трудового кодекса РФ норма о минимальном размере оплаты труда, который не должен быть ниже величины прожиточного минимума для трудоспособного человека - в настоящее время, скорее, принцип, определяющий направление движения, но не реальность. Поэтому для значительного числа работников говорить о реализации в отношении их ст.23 Всеобщей декларации прав человека не приходится. Именно они попадают в категорию лиц, пострадавших от социального риска бедности. К ним можно также отнести лиц, чье материальное обеспечение (пенсия, меры социальной поддержки, пособия, иные) не позволяет иметь доход на уровне либо выше прожиточного минимума. Как указано в ст.7 Федерального закона «О государственной социальной помощи», право на нее имеют семьи либо одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ [9].

Исходя из приведенной формулировки, лицо, которое не прилагает усилий, чтобы обеспечить себе средства к существованию самостоятельно (даже приводя в подтверждение своей позиции принцип свободы труда), имеющим право на социальное обеспечение в смысле действующего законодательства не признается. Государство и общество крайне не заинтересовано в укоренении феномена социального иждивенчества. Такая позиция подтверждается и Международной организацией труда. Принятая в 1967 г. Рекомендация

МОТ «Об обеспечении дохода» [10] в качестве особого случая предоставления помощи рассматривает обеспечение денежными пособиями либо помощью в смешанной форме (частично - деньгами, частично в натуральном выражении) всем нуждающимся лицам. Однако подчеркивается, что перечень таких случаев должен постепенно уменьшаться в результате установления более четких и социально оправданных критериев нуждаемости. Предоставление названных пособий и иных социальных предоставлений увязывается с выполнением получателем указаний, данных властями, управляющими медицинской службой и службой занятости (можно предположить, что речь идет о стремлении самостоятельно преодолеть состояние нуждаемости в результате активного поиска работы, учебы с целью приобретения либо повышения квалификации, иных мер, которые лицо в состоянии предпринять).

Безусловно, проблема социального риска бедности является комплексной. Здесь важна не только компенсация малообеспеченности, но и профилактика данного риска. Значительную проблему представляет неформальный сектор экономики, из которого, согласно позиции МОТ, выраженной в Рекомендации № 202, работников надо выводить в формальный сектор и обеспечивать их официальную занятость. Несмотря на позицию некоторых экономистов, отмечающих положительную роль скрытых доходов в снижении дифференциации доходов и бедности населения [11, с.43-44], с юридической точки зрения такие доходы не оказывают положительного влияния на финансовую устойчивость системы социального обеспечения, поэтому нарушается принцип, провозглашенный Рекомендацией МОТ № 202 в качестве одного из основных - солидарность в области финансирования и стремление к обеспечению оптимальной сбалансированности между сферой ответственности и интересами тех, кто финансирует системы социального обеспечения, и тех, кто пользуется ими. Важна также личная заинтересованность граждан в самостоятельном обеспечении средств к существованию, иными словами - ответственный подход к социальному обеспечению (обращаться только тогда, когда это действительно необходимо).

В науке права социального обеспечения на его «невсеобщность» уже указывалось. К примеру, М.Ю. Федорова подчеркивает, что положения ст.25 Всеобщей декларации человека предполагают зависимость права на социальное обеспечение от занятия трудовой или иной приносящей доход деятельности, которую лицо прекратило либо приостановило по причинам, признаваемым обществом уважительными [12, с. 194]. И хотя автору настоящей статьи подобная трактовка базовой нормы права в сфере социального

обеспечения представляется отчасти узкой, можно говорить о том, что большая часть социальных выплат связана с объективными обстоятельствами. Всеобщность социального обеспечения реализуется лишь применительно к медицинской помощи, которая оказывается бесплатно в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, в объеме и за счет средств, выделенных на ее финансирование.

Таким образом, всеобщность социального обеспечения не должна пониматься буквально. С позиции международной правовой мысли всеобщность – это в определенной степени абстракция, а действующее законодательство всегда связывает право на социальное обеспечение с наступлением определенных событий, чаще всего не зависящих от самого человека, а также с ответственностью каждого за свое нынешнее и будущее материальное благополучие. Всеобщность социального обеспечения наиболее полно отвечает интересам и потребностям граждан. Интерес государства в этой сфере предполагает сочетание достаточного социального обеспечения (это один из наиболее важных способов поддержания социального мира и спокойствия в обществе) и соблюдения экономических интересов, выражающихся в недопущении неоправданных расходов на социальные выплаты.

Литература:

1. См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М.: изд. БЕК, 2002. 560 с.
2. Всеобщая декларация прав человека и гражданина: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. 1995. 05 апреля.
3. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
4. О минимальных уровнях социальной защиты: Рекомендация МОТ № 202 2012 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/strategy_ru.pdf (дата обращения 18.04.2014).
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря (с изм. и доп.).
6. См.: Бутенко Е.И. Особенности юридических фактов в праве социального обеспечения: Диссертация ... канд.юрид.наук. Томск, 2010. 214 с.
7. См.: О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст.4920; 2013. № 52 (1 ч.). Ст. 6992. Ст. 2.

8. Трудовой кодекс РФ: (ред. 02 апреля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1(ч.1). Ст. 3; 2014. № 14. Ст. 1548.
9. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2014. № 11. Ст. 1098.
10. Об обеспечении дохода: Рекомендация Международной организации труда № 67 1944 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т.1. Женева: МБТ, 1991. С. 591-612.
11. См.: Литвинцева Г.П., Стукаленко Е.А. Дифференциация официальных и скрытых доходов населения в регионах России // Вопросы управления. 2010. № 4 (13). С. 39-44.
12. Федорова М.Ю. Форма реализации права на труд как фактор дифференциации условий социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 3 (21). С.188-203.
5. The RF Constitution: adopted by popular vote on December 12, 1993 // Rossiiskaya Gazeta. 1993. December 25 (rev. and suppl.).
6. See: Butenko E.I. Specific features of legal facts in the social security law: the Dissertation ... cand.of Law. Tomsk, 2010. 214 p.
7. See: On labour pensions in the Russian Federation: Federal Law of 17 December 2001 № 173-FL (as amended December 28, 2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. № 52 (P.1). Art.4920; 2013. № 52 (P.1). Art. 6992. Art. 2.
8. Labour Code: (as amended April 2, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. № 1 (Part 1). Art. 3; 2014. № 14. Art. 1548.
9. On the state social services: Federal Law of July 17, 1999 № 178-FL (as amended March 12, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1999. № 29. Art. 3699; 2014. № 11. Art. 1098.
10. On Income Security: International Labour Organization Recommendation № 67 of 1944 // Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Conference. 1919 - 1956. Т.1. Geneva: ILO, 1991. P. 591-612.
11. See: Litvintceva G.P., Stukalenko E.A. Differentiation of official and hidden income of population in the Russian regions // Issues of management. 2010. № 4 (13). P. 39-44.
12. Fedorova M. Yu. The form of the right to work as a factor of differentiating welfare conditions // Bulletin of the Perm University. Juridical sciences. 2013. Issue. 3 (21). P.188-203.

References: