

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Н. С. Кипинган

В статье, используя анализ различных точек зрения, раскрыто понятие «социальная защита» в широком и узком смысле. Рассмотрена сущность и содержательный аспект социальной защиты населения. Определено соотношение категорий «социальная защита» и «социальное обеспечение».

In this article using the analysis of the various viewpoints, considered the concept of «social protection» in the broad and narrow sense. Disclosed to the essence and informative aspect of social protection. Defined categories of «social protection» and «social security».

Ключевые слова: социальная защита, социальное обеспечение, социальные права граждан, социальное государство.

Идея социальной защиты населения получила мощный импульс развития в мире во второй половине XX века. Принятые под эгидой ООН и Совета Европы Международные стандарты уделяют социальным правам и свободам важное значение. Это Международный пакт об экономических, социальных и основных свободах (1951 г.), Европейская социальная хартия (1961 г., пересмотренная и уточненная в Страсбурге в 1996 г.) и другие акты мирового сообщества.

Имплементация положений этих Международных стандартов нашла отражение в законодательстве и правоприменительной практике ряда современных государств. Так, в частности конституции Греции, Испании, Португалии, Финляндии, Франции, Швейцарии и некоторых других стран закрепляют социальные права, что является «...очередным подтверждением важности конституционных гарантий социальной защиты не только в государствах с нестабильной социально-экономической ситуацией, но и при успешно развивающейся экономике...» [1].

Официальное признание, конституционно-правовое закрепление и развитие социальных прав и свобод происходило в весьма сложных, противоречивых условиях. При этом «западная» доктрина долгое время отвергала концепцию социальных прав как несовместимую с философией свободного рынка и невмешательства государства в предпринимательскую деятельность. Как отмечается в юридической литературе, закрепление в Международных стандартах ООН модели социальных прав и свобод стало результатом компромисса между естественным («западная» модель) и позитивным (СССР) правопониманием [2].

Признанные на международном уровне социальные права и свободы получили свое воплощение в государственно-правовом строительстве в Российской Федерации. В Конституции РФ 1993 года была представлена естественно-правовая доктрина с приоритетом гражданских прав и свобод, но в сочетании с положением о социальном правовом государстве. Данное обстоятельство в значительной степени обусловлено тенденцией социальной политики новой России и правовыми формами социальной защиты граждан. Необходимо иметь в виду, что фундаментальная основа последней создается посредством обеспечения социальных прав, которые, в свою

очередь, выступают составной частью системы прав и свобод человека.

Жизнедеятельность личности в социуме многогранна. Будучи субъектами права, граждане одновременно реализуют целый комплекс различных прав и свобод: личных, политических, экономических, социальных, культурных. Интегрирующими началами, объединяющими экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права выступают основные права, которые в ряде случаев трактуются в виде самостоятельных прав: право на равное обращение, право на достоинство личности, право на жизнь, отвечающую требованиям справедливого распределения общественных благ. Очевидно, что, например, право на неприкосновенность человеческого достоинства, охраняемое Конституцией Российской Федерации, связано не только с защитой от пыток и жестокого, бесчеловечного обращения, но и с обеспечением достойного качества жизни, свободного от голода, нищеты и недоступности элементарных социальных благ.

В связи с этим весьма показательным выглядит суждение Г. Шварца: «Когда граждане голодают, не могут найти работу, болеют и никто не приходит к ним на помощь, ограничиваться защитой одних гражданских и политических прав явно недостаточно» [3].

Вместе с тем, несмотря на органичную связь социальных прав с иными правами человека, отношение к ним в юридической литературе выглядит неоднозначно. Н.С. Бондарь считает, что социальные права «...имеют общественную направленность, выступают инструментом утверждения гуманизма и социальной справедливости, требуют детальной конкретизации в текущем законодательстве...» [4]. А. Шайо в определение социальных прав включает «...все социальные услуги...предоставленные государством гражданам в соответствии с их социальным статусом (пенсии престарелым и инвалидам, универсальная и бесплатная система здравоохранения, пособие по болезни, поддержка семьи, пособие по безработице...)...» [5].

Вместе с тем отдельные авторы придерживаются негативной, по существу, отрицающей трактовки природы социальных прав. Например, В. А. Четвернин полагает, что субъектами социальных прав выступают лишь «...социально слабые, поэтому тер-

мин «социальные права» неточен, на самом деле это привилегии...» [6].

Можно сказать, что термин «привилегия» вряд ли уместен в данном случае. Более справедливо говорить о социальных льготах. Кроме того, вряд ли корректно называть привилегией гарантированное для большинства населения право на неполное среднее образование или получение неотложной медицинской помощи. М. В. Баглай и В. А. Туманов не выделяют социальные права в самостоятельную группу прав, отмечая, что экономические, социальные и культурные права призваны гарантировать свободу человека в экономической, социальной и культурной сфере, дать ему возможность удовлетворять свои жизненные потребности [7].

Анализ различных точек зрения позволяет определить социальные права как особого вида конституционные права и свободы, тесно связанные с правом на неприкосновенность и защиту человеческого достоинства, заключающихся в возможности каждого человека и гражданина стать получателем социальных услуг, социальной помощи. Социальные права – олицетворение справедливости и равенства, возможности доступа к важнейшим жизненным благам.

Конституция Российской Федерации закрепляет различные социальные права: свободу труда и право на вознаграждении за труд не ниже установленного минимума (ст. 37), право на охрану семьи материнства, детства (ст. 38), право на социальное обеспечение и социальную защиту (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на образование (ст. 43). Социальные права оказались в наиболее тяжелом положении в постсоветской России переходного периода. В условиях распада СССР произошел отказ от прежней социалистической патерналистской идеологии защиты населения государством.

Под флагом строительства рыночного капитализма были отброшены многие принципы социальной справедливости и само государство не проявляло к ним большого уважения (достаточно вспомнить либерализацию цен на товары народного потребления в 1992 г., на основные энергоносители в 1993 г., «монетизацию» льгот в 2004 г., запоздалое, лишь в 1999 г. признание «погибших» в начале рыночных реформ вкладов в Сберегательном банке внутренним долгом государства). По-видимому, определенная часть российской политической элиты вообще была готова отринуть идею социальных прав. Несомненно, что перемены в социальной психологии общества, экономические и политические метаморфозы первой половины 90-х годов XX века в России не могли не сказаться на закреплении в Конституции страны социальных прав в определенном объеме и содержании. Это стало проявлением своеобразного компромисса между идеологией либерализма и естественно-правовой «западной» доктриной, с одной стороны, и прежними концепциями «социально-экономических» прав советской эпохи, с другой стороны.

Однако данный компромисс привел к «половинчатому», неполному и противоречивому изложению

социальных прав в основном законе страны. Следует отметить, что многие авторы, говоря о социальных правах, обходят вниманием вопрос о социальных свободах – сфере бытия личности, вмешательство в которую со стороны государства минимально. Конституция РФ предусматривает право на труд. Буквальное толкование ст. 37 Конституции РФ позволяет прийти к выводу о том, что право на труд заменено на свободу труда, означающую не только возможность избрания (или неизбрания) труда по найму в качестве источника средств существования индивида и его семьи. Подобная свобода подразумевает практическое невмешательство государства в сферу трудовых отношений и отсутствие реальных государственных гарантий трудоустройства. Данное обстоятельство вряд ли совпадало (и совпадает) с интересами миллионов людей, для которых труд по найму выступает основным способом получения жизненных благ. Конституция РФ гарантирует оплату труда не ниже установленного Федеральным законом ее минимального размера, но, к сожалению, не упоминает о том, что этот размер должен обеспечивать человеку достойные условия существования. Тем самым социальные права, относящиеся к области труда, весьма слабо связываются с конституционным правом на достоинство личности.

Что касается права на образование (ст. 43 Конституции РФ), то его институционализация выглядит неполной. Фактически гарантируется доступность только неполного среднего образования, а возможность получения высшего профессионального образования на сегодняшний день нередко находится в зависимости от финансовой состоятельности абитуриента.

Таким образом, отнюдь не все социальные права гарантированы государством либо вследствие «неполноты» их нормативного выражения, или в результате отнесения части их к социальным свободам, предполагающим минимальное вмешательство государственных институтов.

Объем обеспечения социальных прав во многом детерминирован социально-экономическими возможностями государства. Именно поэтому периоды неблагополучия последнего (либерализация цен 1992 г., «дефолт» 1998 г., экономический кризис 2008 г.) наиболее болезненно сказываются на состоянии соблюдения социальных прав граждан. Вместе с тем опасно и недопустимо ставить подобное соблюдение в зависимость от финансового состояния страны, ведь так можно сколь угодно длительный срок оправдывать низкий уровень социальной защищенности населения, финансово-экономическими проблемами государства.

В этой связи уместно вспомнить ст. 1 и 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, требующие от государств принятия мер по обеспечению прав (в том числе и социальных) «в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов». Представляется, что финансово-экономические ресурсы должны учитываться как один из факторов при выборе направлений социальной политики государства, но их нельзя рассматри-

вать как главный аргумент соблюдения (или, наоборот, несоблюдения) социальных прав и свобод.

К сожалению, большинство признаваемых в нашей стране социальных прав не имеет четкого, отлаженного механизма реализации либо слабо корреспондируется с соответствующими юридическими обязанностями государства. Российской Федерации еще предстоит «...найти разумный и соответствующий баланс между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития. Такое понимание социальных прав предполагает закрепление за государством корреспондирующих им юридических обязанностей с целью поддержания определенного уровня социальной защищенности всех членов общества, что является естественным условием достойной жизни и свободного развития каждого человека» [8].

Следовательно, социальные права и свободы – это категория, имеющая самое непосредственное отношение к каждому человеку, а не только к лицам, находящимся в сфере «социального риска», в трудной жизненной ситуации. Такой вывод обусловливается тем, что «...защита человеческого достоинства выступает уже не некой альтернативой для социальных прав в их традиционном понимании, как прав второго поколения, но, напротив, социальные права рассматриваются в качестве конституционного института обеспечения личных и политических прав и свобод человека и гражданина...» [9].

Следовательно, данные права соединяют гражданские, политические права и свободы, содействуя полноценной реализации юридического статуса личности в России.

Несомненно, что целостная концепция социальных прав человека и гражданина пока лишь формируется в теории и практике современного российского конституционализма. Представляется, что некоторая корректировка отдельных положений Конституции РФ все-таки требует уточнения (право на труд, право на образование). Однако, конечно, главная проблема состоит в совершенствовании отраслевого законодательства, обеспечении единства нормативной модели данного вида конституционных прав и практики их защиты и реализации. Иными словами, важен механизм обеспечения социальных прав и свобод граждан. В юридической науке по этому поводу сделан вывод о том, что изменилась роль государства в реализации основных социальных прав. Это выразилось, в частности, в переходе от предоставления безвозмездной социальной помощи из государственных фондов к осуществлению государственных социальных программ, финансируемых за счет обязательных взносов граждан в государственные фонды, к поощрению негосударственных институтов социальной поддержки.

В данном русле осуществляется политика российского государства в сфере социальной защиты и социального обеспечения населения.

Принимая во внимание, что Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию социальным и правовым государством, важной функцией такого

государства является социальная защита граждан. Социальная защита населения чаще всего определяется как комплексная система мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации субъективных прав, включая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические и другие средства и мероприятия, а также самозащита гражданами их прав.

Следует отметить, что социальная защита детерминирована самой природой социального предназначения государства. Государство обязано гарантировать «право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, которое необходимо для поддержания здоровья и благосостояния ...», право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам... Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке и вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой» (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека) [10].

Именно социальное правовое государство способно обеспечить реализацию подобных стандартов качества жизни человека, закрепленных и признаваемых на уровне документов ООН.

Провозглашение Российской Федерации социальным государством, несомненно, должно повышать «планку» требований к уровню социальной защиты населения. В условиях реформирования государственного политического устройства, а также перехода к новым рыночным отношениям, «опека» государства должна быть как никогда гарантирована для социально уязвимых категорий граждан.

Правовая природа социальной сущности государства проявляется в проводимой им социальной политике, главное назначение которой, – обеспечить в стране начала социальной справедливости, разрешать и смягчать социальные противоречия в обществе, создавать для всех граждан равные возможности в обеспечении материального благополучия и удовлетворения духовных запросов. Таким образом, основу социального государства составляют социальные права человека.

Последнее десятилетие XX века явилось периодом системной трансформации институтов социальной защиты в России. В это время произошел кризис патерналистской модели социального обеспечения населения, существовавший в условиях советского государства и базирующийся на безусловном приоритете социальных прав и свобод человека.

Категория «социальная защита» должна включать в себя весь комплекс мер как охранительного, так и правозащитного характера. Тем самым в сфере социальной защиты меры охраны и меры защиты, традиционно рассматриваемые в юридической науке как самостоятельные категории [11], отождествляются. Это связано с тем, что социальная защита должна осуществляться не только тогда, когда гражданин попал в категорию граждан, имеющих право на социальную защиту, но и в случае заинтересо-

ванности государства в проведении превентивной работы, направленной на снижение категорий граждан, которые нуждаются в социальной помощи. Если обратиться к этимологическому значению понятия «защита», то мы увидим, что речь идет об охране и защите обиженного. В словаре русского языка сказано: «Защитить... охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности. Защита обиженного...» [12].

Развитие отдельных частей («узлов») социальной защиты происходит неравномерно, поскольку поле деятельности в этой сфере практически безгранично. В одном случае совершенствуются уже действующие схемы, в другом – нарождаются новые, обусловленные новыми экономическими и социальными реалиями. Складывающаяся система социальной защиты в нашей стране пока не привела к формированию единой системы категорий, понятий и терминов. О не устоявшемся процессе свидетельствует неоднозначность самого понятия «социальная защита». Это является свидетельством того, что указанное общественное явление сложно и многогранно. В конституционно-правовой науке часто встречаются подходы, когда определения социальной защиты формулируются одновременно как в широком, так и в узком смысле слова [13]. При определении понятия «социальная защита» используются такие термины, как «деятельность», «действия», «функция», «меры», «мероприятия» и т. п. В ходе анализа указанного понятия выделяются объект и субъект социальной защиты, уточняются смысловые особенности понимания социальной защиты в широком и узком смыслах, целевые установки, функциональная нагрузка, механизмы осуществления социальной защиты и обстоятельства, вызывающие необходимость осуществления этой деятельности [14]. Указанные аспекты рассматриваются авторами не только в общем плане, но и применительно к конкретным категориям граждан [15].

В условиях перерастания систем социального обеспечения в системы социальной защиты вновь встает вопрос о более четком разграничении базовых понятий.

В ряде случаев авторы не делают различий между понятиями «социальное обеспечение» и «социальная защита», что отражается в соответствующих определениях. В качестве примера можно привести следующее определение: «В промышленно развитых странах социальное обеспечение или социальная защита населения рассматриваются как совокупность законодательно закрепленных правовых и социально-экономических гарантий гражданам, обеспечивающих приемлемый уровень жизни» [16]. Встречаются случаи полного отождествления понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение», когда указанные понятия предлагается рассматривать в качестве синонимов «в силу определения их сущности в законодательной базе России как равнозначной» [17].

Недостаточная четкость и определенность в разграничении понятий приводит к противоречивым суждениям. С одной стороны, высказывается мнение о том, что термин «социальная защита» – «более широ-

кое понятие, которое предполагает не только гарантии по социальному обеспечению, но и гарантии прав наемных работников во взаимоотношениях с работодателями». С другой – здесь же утверждается, что «социальную защиту можно рассматривать как широкое понимаемое социальное обеспечение» [18].

Иногда такой же подход имеет место и при оценке содержательных аспектов социальной защиты как структурированного образования, когда к социальной защите (социальному обеспечению) относят социальное страхование и социальную помощь.

Вопрос о содержательном аспекте социальной защиты имеет принципиальное значение. Если социальную защиту рассматривать только как социальное страхование и социальную помощь, то невозможно говорить о социальной защите как о более широком понятии, включающем, согласно Конституции РФ, социальное обеспечение.

Г. Скачко выражает свое согласие с теми учеными, которые на основе анализа мирового опыта выделяют пять базовых институтов социальной защиты населения:

- 1) государственная социальная помощь;
- 2) государственное социальное обеспечение;
- 3) обязательное социальное страхование (по закону);
- 4) добровольное дополнительное социальное страхование;
- 5) добровольное личное страхование [19].

Вопрос о содержании понятия «социальная защита» не оставлен без внимания западными учеными. Например, Х. Ламперт к формам социальной защиты относит различные виды социального страхования (пенсионное, медицинское, от несчастных случаев на производстве, от безработицы); социальную помощь в виде различных видов вспомоществования; национальные системы охраны труда; помощь государства в получении образования; системы социальной защиты на уровне предприятий [20].

Социальная защита в самом широком ее понимании (ст. 7 Конституции Российской Федерации) осуществляется на государственном и негосударственном уровнях, в разных формах (включая социальное обеспечение), с предоставлением различных видов материальных и нематериальных благ и преимуществ, посредством установления режимов смягчения обременения либо установления мер ответственности (исходя из особой социальной значимости осуществляемых мероприятий). Дальнейшее развитие системы социальной защиты в России должно основываться на оптимальном сочетании централизации и децентрализации [21].

Такой подход соответствует объективным тенденциям развития современных систем социальной защиты и сущности данного общественного явления. Главный критерий – осуществляемые меры должны быть направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия.

При всем многообразии дефиниций социальной защиты полагаю, что основные особенности данного понятия должны охватываться одним определением. Понятно, что излишняя детализация осложняет восприятие дефиниции. Определение, которое дается в общей форме, не позволяет увидеть детали определяемого понятия. С учетом данного замечания возможно предложить следующее определение.

«Социальная защита» – это деятельность государственных и негосударственных институтов по осуществлению мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение и восстановление достойного и необходимого уровня их социального благополучия и безопасности.

Соответственно «система социальной защиты» – это совокупность институтов и комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение и восстановление достойного и необходимого уровня их социального благополучия.

Право на социальную защиту, адресованное каждому человеку и гражданину, следует отличать от мер социальной защиты – конкретных мероприятий государства, направленных на более полную реализацию социальных прав отдельных групп населения. Это группы, находящиеся в сфере «социального риска», нуждающиеся в особой поддержке, заботе и внимании общества и государства.

Литература

1. Аристов, Е. В. Конституционное закрепление основных социальных прав человека и гражданина: опыт европейских стран и Российской Федерации [Текст] / Е. В. Аристов // Государственное строительство и право. – М., 2004. – С. 104.
2. Аристов, Е. В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование [Текст] / Е. В. Аристов: дис... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 42.
3. Шварц, Г. Экономические и социальные права [Текст] / Г. Шварц // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 6. – М., 1995. – С. 24.
4. Бондарь, Н. С. Права человека и Конституция России [Текст] / Н. С. Бондарь. – Ростов-на-Дону, 1996. – С. 179.
5. Шайо, А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии [Текст] / А. Шайо // Конституционное право. Восточно-европейское обозрение. – 1998. – № 2. – С. 54.
6. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий [Текст] / отв. ред. В. А. Четвернин. – М., 2005. – С. 56.

7. Баглай, М. В. Малая энциклопедия конституционного права [Текст] / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М., 1998. – С. 500.

8. Бондарь, П. Конституционный императив социальных прав [Текст] / П. Бондарь // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 2002. – № 2. – С. 220.

9. Аристов, Е. В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование [Текст] / Е. В. Аристов: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2005. – С. 101.

10. Права человека. Международный билль о правах человека ООН [Текст]. – М., 1996. – С. 11.

11. Матузов, Н. И. Правовая система и личность [Текст] / Н. И. Матузов. – Саратов, 1987. – С. 130; Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе [Текст] / Н. В. Витрук. – М., 1979. – С. 203; Ведяхин, В. М. Защита прав как правовая категория [Текст] / В. М. Ведяхин, Т. Б. Шубина // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 67 – 79 и др.

12. Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов. – М., 1989. – С. 228.

13. Буянова, М. О. Право социального обеспечения: учеб. пособие [Текст] / М. О. Буянова. – М., 2006. – С. 7; Право социального обеспечения России / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2004. – С. 13; Социальное государство [Текст]: краткий словарь-справочник. – М., 2002. – С. 201; Икингрин, Е. Н. Социальная защита населения северных городов России: теория, методология, практика [Текст] / Е. Н. Икингрин, Ф. М. Неганов. – Уфа, 2001. – С. 15 – 16; Шарин, В. И. Фонды социальной защиты [Текст] / В. И. Шарин. – Екатеринбург, 2001. – С. 7 – 8 и т. д.

14. Морозова, Е. Л. К определению социальной политики и социальной защиты [Текст] / Е. Л. Морозова // Российское общество и социологии в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы: доклады II Всероссийского социологического конгресса. В 2 т. – М., 2004. – Т. 2. – С. 259 – 263.

15. Чепурной, А. Г. Социальная защита инвалидов боевых действий в Российской Федерации [Текст] / А. Г. Чепурной. – М., 2006. – С. 61, 155 – 156.

16. Нетрудоспособное население в переходный период (социальные и экономические проблемы) / отв. ред. Н. Н. Симонова. – М., 1998. – С. 78.

17. Старшинов, А. Н. Институционализация социальной защиты населения России [Текст] / А. Н. Старшинов: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Казань, 2005. – С. 9, 11, 16.

18. Антропов, В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы [Текст] / В. В. Антропов. – М., 2006. – С. 10 – 11.

19. Скачко, Г. Роль социального страхования в системе социальной защиты населения [Текст] / Г. Скачко // Государственная служба. – 2006. – № 2. – С.

20. Ламперт, Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь [Текст] / Х. Ламперт. – М., 1994. – С. 150 – 152, 182 – 200.

21. Губинский, М. Ш. Проблемы функционирования системы социальной защиты [Текст] / М. Ш. Губинский // Современное право. – 2006. – № 9. – С. 38 – 39.