

Применко Ю.В.

КОРРЕЛЯЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Primenko J. V.

CORRELATION OF CERTAIN PRINCIPLES OF SOCIAL SECURITY LAW AND LEGAL RESTRICTIONS

В данной статье рассмотрен вопрос корреляции принципов права социального обеспечения, таких как принцип адресности и принцип справедливости, и правовых ограничений. Проанализированы труды ученых-правоведов, исследующих рассматриваемые в статье вопросы. Рассмотрена экономическая основа ограничений в праве социального обеспечения. Особое внимание обращено на критерии нуждаемости при определении мер социальной поддержки. Отмечено, что одной из основных задач государства является сохранение оптимального баланса между правовым ограничением и реализацией принципов социального обеспечения. На примере регионального законодательства показаны ограничения в правоприменительной практике. Сделан вывод, что корреляция принципов права социального обеспечения и ограничения в праве находятся в обратном пропорциональной зависимости.

Ключевые слова: социальное обеспечение, правовое ограничение, принцип адресности, критерии нуждаемости.

This article examines the correlation between the principles of social security law, such as the principle of targeting and the principle of fairness, and legal restrictions. The works of legal scholars investigating the issues discussed in the article are analyzed. The economic basis of restrictions in the law of social security is considered. Special attention is paid to the criteria of need in determining social support measures. It is noted that one of the main tasks of the state is to maintain an optimal balance between legal restriction and the implementation of the principles of social security. The example of regional legislation shows the limitations in law enforcement practice. It is concluded that the correlation of the principles of social security law and restrictions in law are inversely proportional.

Keywords: social security, legal restriction, the principle of targeting, criterion of need.

26

Частно-правовые
(цивилистические) науки



Право граждан на социальное обеспечение закреплено статьей 39 Конституции РФ, которая гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Оно реализуется через федеральные законы, которые нормативно его конкретизируют.

Непременность права гражданина, в том числе и на социальное обеспечение, закреплена статьей 55 Конституции РФ, часть 2 которой гласит: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Однако, часть 3 данной статьи устанавливает шесть оснований и целей для ограничения прав, и свобод: защита конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства при одновременном соблюдении двух условий: ограничения могут вводиться только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо.

Исследованием правового института ограничения прав занимались такие ученые – правоведы, как М.В. Баглай, П.П. Баранов, Л.Д. Воеводина, А.В. Малько и др.

«Развитие гражданского общества не-

избежно рождает ситуации, требующие от государства ограничить гражданские права и свободы» [1, с.164], как считал М.В. Баглай считал.

По мнению П. П. Баранова, «...права и свободы не могут существовать без их ограничения... Только в результате своего ограничения права и свободы обретают реальные возможности для практической реализации» [2, с.71].

Данная точка зрения поддержана Барбиным В.В., который считает, что не только права и свободы не могут существовать без ограничения, но и «...ни одно общество, даже самое демократическое, не может обойтись без правовых ограничений. Этого требует нормальная организация общественной жизни» [3, с.70].

Необходимо отметить, что в настоящее время в действующем законодательстве нет нормативно-правового закрепления понятийного аппарата института ограничения прав, не раскрыта в полном объеме его дефиниция.

Одним из разработчиков общетеоретических основ института ограничения прав и свобод А. В. Малько сформулировано понятие термина «правовое ограничение». Ученый определяет правовое ограничение как «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите» [4, с.250]. Далее он позиционирует ограничение прав как установление границ, в пределах которых лица должны действовать.

Однако, определение правового ограничения в аспекте сдерживания противоправного деяния, подвергалось критике со стороны ученых-правоведов.

Несмотря на вариативность терминологических определений правового ограничения, единой точки зрения по данному вопросу не существует. Превалирующей является интерпретация правового ограничения как обеспечение интересов государства в целом, так и отдельного гражданина.

Регламентация и конкретизация правовых оснований для практической реализации права гражданина на социальное обеспечение осуществляется через федеральные законы.

Поэтому, для права социального обеспечения, как считает Э.Г. Тучкова «характерно наличие большого количества законов при отсутствии единого кодифицированного источника, регулирующего весь комплекс общественных отношений, составляющих предмет права социального обеспечения [5, с. 78].

Именно через нормы федеральных законов государство может применять правовые ограничения.

В связи с тем, что Конституция РФ относит вопросы социального обеспечения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, региональные органы законодательной и исполнительной власти наделены самостоятельной нормотворческой компетенцией, в пределах которой принимают нормативно-правовые акты, составляющие значительную часть системы источников права социального обеспечения. Следовательно, органы государственной власти субъектов РФ могут вводить ограничения прав исключительно только в той категории, которая была дополнительно установлена на территории соответствующего региона.

Вопрос о совместимости институтов социальных прав и ограничения прав носит дискуссионный характер. Первоначально может идти речь об их парадоксальности по причине их различного целеположения. Поэтому необходимо рассмотреть сущность социального обеспечения, социальных прав граждан и правовых ограничений.

В юриспруденции не существует законодательно закрепленного определения социального обеспечения. Учеными-правоведами предложено большое количество различных формулировок, исходя из приоритетности составляющих -экономической, политической и правовой.

В. С. Андреев рассматривал социальное обеспечение как систему правовых норм, регулирующих определенные виды правоотношений [6, с.29].

Следует отметить, что ряд ученых делают акцент на экономической составляющей социального обеспечения.

В. Ш. Шайхатдинов, считал, что «социальное обеспечение способствует созданию рыночных отношений, проведению экономических реформ» [7, с.31].

Е.Е. Мачульская формулирует социальное обеспечение как «сложную систему экономических отношений по перераспределению государственных и негосударственных средств, выполняющих в определенных обстоятельствах возместительную функцию» [8, с.31].

С точки зрения объективности и всеобъемлемости наиболее репрезентативным является определение, данное Э.Г. Тучковой, которая позиционирует социальное обеспечение как «систему экономических и правовых мер, принимаемых государством с целью перераспределения валового внутреннего продукта по





средством предоставления гражданам в случаях наступления социальных рисков материальных благ для выравнивания их личных доходов и поддержания полноценного социального статуса за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом и государством» [5, с. 10].

Именно данное определение дает «ключ» к пониманию корреляции социального обеспечения и правового ограничения.

Рассматривая право гражданина на социальное обеспечение в социально-правовом аспекте, отмечаем, с одной стороны, его принадлежность каждому человеку от рождения на получение материальных благ, а с другой, конституционную обязанность государства обеспечить удовлетворение основных потребностей человека.

Таким образом, государство обязано соблюдать оптимальный баланс между необходимостью обеспечения гражданам соответствующего уровня жизни путем социальной поддержки и финансовыми ресурсами, и экономическими возможностями на определенном этапе. В данной ситуации ограничение права на социальное обеспечение используется государством как один из действенных инструментов сохранения оптимального баланса.

Алиментарный характер социального обеспечения подразумевает, что для возникновения соответствующего права должны наступить определенные юридически значимые обстоятельства и случаи. Они могут наступить бессрочно, на длительный период и на краткосрочный период.

Обстоятельства, связанные с потерей кормильца, установлением группы инвалидности, безработицей, нуждаемостью в социальном обслуживании и др., могут быть различными по срочности. Следовательно, прекращение либо изменение правоотношений по причине прекращения, либо изменения обстоятельств, не может рассматриваться как ограничение права на социальное обеспечение.

Вместе с тем, государством должен быть установлен предел ограничения права, его границы, переход которых может привести к нивелированию и минимизации установленного законом права.

Дискуссионным является вопрос о сопоставлении терминов «принцип адресности», «принцип справедливости» и институт ограничения права.

«Обеспечивая достойное существование человека, как считает В.А. Черепанов,

социальное государство призвано оказывать помощь социально слабым слоям населения, а также влиять на распределение экономических благ с учетом принципа социальной справедливости» [9, с. 84-85].

Обращает на себя внимание вывод Г.Г. Пашковой, которая считает, что принцип адресности «пересекается с принципом всеобщности, но главное отличие этих принципов в том, что идея всеобщности социального обеспечения создает равные возможности для тех, кто нуждается, без всякой дискриминации. Цель принципа адресности – не допустить включения в категорию нуждающихся лиц тех, кто на самом деле не нуждается и может сам себя обеспечивать» [10, с. 15].

Анализ существующих ограничений права в социальном обеспечении показывает, что основой их является экономическая природа отношений по социальному обеспечению.

Соглашаясь с мнением ряда ученых о включении в перечень источников негосударственные фонды, инвестиционные доходы юридических и физических лиц, благотворительную деятельность и т.д., тем не менее, основными финансовыми источниками социального обеспечения являются федеральный, региональные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов.

Анализ института ограничения права на социальное обеспечение показывает, что в нем превалирует ограничение права на меры социальной поддержки в денежном выражении: пособий, субсидий, компенсаций и т.д.

Бесспорно, что основным направлением социального обеспечения в нашей стране является пенсионное обеспечение, которым охвачено более 40 млн. человек. Поэтому любое изменение в системе пенсионного обеспечения, тем более негативное, самым «болезненным» образом сказывается на социальном самочувствии населения.

Реформирование пенсионной системы, осуществляемое в рамках Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России, повлекло существенное изменение содержания права граждан на пенсионное обеспечение. По мнению ряда ученых, главной целью Стратегии стало не гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения, а сокращение расходов на выплату.

К числу ограничений права на социальное обеспечение, существенным образом влияющих на уровень материаль-

ного обеспечения граждан и являющихся социально-значимыми, можно отнести: повышение пенсионного возраста, ограничение индивидуального пенсионного коэффициента, отсутствие индексации пенсий работающим пенсионерам. Можно предположить, что указанные ограничения никоим образом не способствовали достижению стратегических целей в сфере социального обеспечения, а сыграли свою роль в финансово-экономическом аспекте в плане экономии финансовых ресурсов.

Практически не ограничиваются права граждан на социальное обеспечение в форме социального обслуживания, установленное Федеральным законом от 28.12.2013 №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Переход от категорийного подхода к предоставлению мер социальной поддержки к адресному объективно потребовало принятия новых нормативно-правовых актов, нормы которых содержат элементы ограничения прав на социальное обеспечение.

Как уже было отмечено выше, орган государственной власти субъекта РФ может вводить ограничение права на социальное обеспечение при определенных факторах и установленных пределах, при однозначном условии финансирования мер социальной поддержки либо иных мероприятий по социальному обеспечению из регионального бюджета.

Изучение нормативно-правовой базы социального обеспечения в разрезе субъектов РФ, показало, что по причине сложного финансово-экономического положения регионов, ограничение прав на социальное обеспечение чаще всего практикуется на региональном уровне.

В качестве примера рассмотрим реализацию Федерального закона от 12.01.1995 №5-ФЗ «О ветеранах» (далее - ФЗ «О ветеранах») в отношении ветеранов труда на территории Нижегородской области. Названный закон (ст. 7) устанавливает статус «Ветеран труда», определяя меры их социальной поддержки расходными обязательствами субъектов РФ (ст. 10).

Законом Нижегородской области от 29 ноября 2004 года № 133-З «О мерах социальной поддержки ветеранов» для всех ветеранов труда были установлены две социально-значимые выплаты: ежемесячная денежная выплата в фиксированном размере и ежемесячная денежная компенсация за жилое помещение и предоставляемые коммунальные услуги.

С 01.01.2017 года закон Нижегородской области от 15.12.2016 №169-З ограничивает право граждан, имеющих статус «Ветеран труда» на данные меры социальной поддержки, введя «критерий нуждаемости», установив, что меры социальной поддержки предоставляются ветеранам труда, имеющим доход ниже 20 000 рублей (размер ежегодно индексируется). Таким образом, значительное количество граждан, являющихся ветеранами труда, не имеют возможности получить установленные для данной категории выплаты, так как право на их получение ограничено предельной суммой ежемесячного дохода.

Необходимо отметить, что право на введение критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки было предоставлено субъектам РФ Федеральным законом от 29.12.2015 №388 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости». Таким образом введение критерия нуждаемости на федеральном уровне априори должно было привести к ограничению прав отдельных категорий граждан.

Еще одним примером ограничения права на присвоение звания «Ветеран труда Нижегородской области» и, как следствие, предоставление меры социальной поддержки, стало включение в закон Нижегородской области от 15.12.2022 №194-З «О ветеранах труда и ветеранах труда Нижегородской области» дополнительного условия - наличие награды Нижегородской области и (или) награды органов власти Нижегородской области. Ранее действовавшее законодательство указанного требования не содержало.

Институт ограничения права на социальное обеспечение играет важную роль не только в сфере социального обеспечения, но и в общественной жизни в целом.

Говоря математическим языком, объем института правоограничения находится в обратно пропорциональной зависимости от уровня правовой, социальной и экономической защищенности граждан. Он является индикатором способности государства обеспечить выполнение конституционных обязательств и реализацию конституционных прав гражданами. Чем выше уровень конституционной гарантированности и экономической обеспеченности социальных прав граждан, тем ниже объем их правовых ограничений.





Литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. 2-е, изм. и доп. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1999. – 776 с.
2. Баранов П.П. Проблемы ограничения прав и свобод граждан//Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 2 с. 67-73.
3. Обеспечение законности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. Барбин В. В. и др. – М.: Академия управления МВД России, 2019. – 108 с.
4. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 304 с.
5. Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров /отв. ред. Э.Г. Тучкова. - 2-е изд., перераб. и доп.- Москва: Проспект, 2023. – 480 с.
6. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учебник. - М.: Юрид. Лит., 1980. – 312 с.
7. Право социального обеспечения: учебник для академического бакалавриата / под ред. В. Ш. Шайхатдинова. -3-е изд., перераб. и доп.- М.: Издательство Юрайт, 2014. - 717 с.
8. Право социального обеспечения: учебник для вузов / Е. Е. Мачульская [и др.]; под редакцией Е. Е. Мачульской. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 449 с.
9. Черепанов В. А. Конституционное право России: учебник. М., 2016. С. 84–85.
10. Пашкова Г.Г. Право социального обеспечения: учебное пособие. – Томск: Издательский Дом Томского государственного университета. 2018–160 с.

References

1. Baglay M.V. Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii. Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov. Izd. 2-ye, izm. i dop. – M.: Izdatel'skaya gruppа NORMA – INFRA, 1999. – 776 s.
2. Baranov P.P. Problemy ogranicheniya prav i svobod grazhdan//Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. 2021. № 2 s. 67-73.
3. Obespecheniye zakonnosti, soblyudeniye prav i svobod cheloveka i grazhdanina v deyatel'nosti organov vnutrennikh del: uchebnoye posobiye. Barbin V. V. i dr. – M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2019. – 108 s.
4. Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. – M.: Yurist", 2004. – 304 s.
5. Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii: uchebnik dlya bakalavrov /otv. red. E.G. Tuchkova. - 2-ye izd., pererab. i dop.- Moskva: Prospekt, 2023. – 480 s.
6. Andreyev V.S. Pravo sotsial'nogo obespecheniya v SSSR: Uchebnik. - M.: Yurid. Lit., 1980. – 312 s.
7. Pravo sotsial'nogo obespecheniya: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / pod red. V. SH. Shaykhatdinova. -3-ye izd., pererab. i dop. - M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2014. - 717 s.
8. Pravo sotsial'nogo obespecheniya: uchebnik dlya vuzov / Ye. Ye. Machul'skaya [i dr.]; pod redaktsiyey Ye. Ye. Machul'skoy. — 5-ye izd., pererab. i dop. — Moskva: Izdatel'stvo Yurayt, 2024. — 449 s.
9. Cherepanov V. A. Konstitutsionnoye pravo Rossii: uchebnik. M., 2016. S. 84–85.
10. Pashkova G.G. Pravo sotsial'nogo obespecheniya: uchebnoye posobiye. – Tomsk: Izdatel'skiy Dom Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2018–160 s.

ПРИМЕНКО Юлия Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового и экологического права юридического факультета, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23. E-mail: jp.04@mail.ru

PRIMENKO Julia Viktorovna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Labor and Environmental Law, Faculty of Law, Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education “National Research Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky.” 603022, Nizhny Novgorod, Gagarin Ave., 23. E-mail: jp.04@mail.ru