

КОНЧУГОВ Анатолий Владимирович — кандидат политических наук, заведующий кафедрой политологии Военного университета Министерства обороны РФ (123001, Россия, г. Москва, ул. Большая Садовая, 14; Konchugov@inbox.ru)

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В научном сообществе в настоящее время существует значительная дифференциация мнений по поводу понятий «социальное обеспечение» и «социальная защита». Дискутируются вопросы о целесообразности употребления понятия «социальное обеспечение», его соотношении с широко распространенным термином «социальная защита», соответствии их определений рыночной практике функционирования социальной сферы общества и проводимой государством социальной политике. В статье рассматриваются некоторые теоретические и прикладные аспекты социальной защиты, основные подходы к пониманию и объяснению ее роли в обществе. Предлагаются пути обновления системы социального обеспечения в России.

Ключевые слова: обеспечение, защита, социальное обеспечение, социальная защита, социальная политика, социальные нормы, социальные гарантии

В настоящее время в различных сферах и областях жизнедеятельности общества с разной степенью эффективности осуществляются все известные виды обеспечения: экономическое, политическое, социальное, правовое, информационное и т.д. Среди распространенных видов обеспечения и такие, как медицинское, материально-техническое, инженерное, тыловое, финансовое и др. При этом одним из самых дискуссионных видов обеспечения, содержание которого вызывает споры среди представителей различных наук, является социальное обеспечение.

«Реперные точки» дискуссии обусловлены наличием различных взглядов на соотношение социального обеспечения и социальной защиты, сознательно или неосознанно упущенных важных нюансов в их определениях, что осложняет их объективную оценку. Кроме того, наука не выработала единый подход к пониманию терминов «обеспечение» и «защита». Вариативность трактовок не позволяет четко уяснить объем и пределы социального обеспечения как направления социальной политики, а также гуманитарный и юрисдикционный смысл социальной защиты.

Авторы определений термина «обеспечение», как правило, акцентируют внимание на предоставлении субъекту материальных средств в нужном количестве и качестве. Такое объяснение термина используется этимологией и является основой для большинства определений. В словаре Д.Н. Ушакова уточняется, что обеспечение — это «деньги, материальные средства к жизни, предоставляемые кому-нибудь с целью обеспечить его существование»¹. Акцент на цель позволяет рассматривать обеспечение как процесс, направленное действие, которые отражаются и в определениях терминов «обеспечить», «обеспечивать». «Обеспечить, — кого-что, чем. Сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым. Оградить, охранить (устар.). Обеспечить от нищеты...»². Отметим, что словами «оградить и охранить» вычленяется защитная функция обеспечения.

¹ Толковый словарь Д.Н. Ушакова. Доступ: <http://ushakovdictionary.ru> (проверено 09.03.17).

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Доступ: <http://www.classes.ru> (проверено 08.03.2017).

Солидаризируясь с авторами словарных определений термина «обеспечение» и купирова их, можно сделать вывод, что обеспечение – сложное системное образование, которое характеризуется:

- совокупностью средств, предоставление которых является действительным и достаточным для функционирования субъекта (объекта);
- определенным порядком снабжения субъекта (объекта) ресурсами, необходимыми для реализации обязанностей или своего предназначения, выполнения предписанных или предопределенных (прикладных) функций;
- достигаемым состоянием субъекта (объекта), которое выражается в гарантированной поддержке их жизне- и дееспособности, функционального предназначения, в требуемом уровне защищенности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы: во-первых, одна из важнейших функций обеспечения – защитная. Во-вторых, на практике необходимо руководствоваться принципом: обеспечен – значит защищен. За рубежом считается, что граждане защищены высоким уровнем их жизни и ее качеством.

Несоответствие обеспечения хотя бы одной из трех системообразующих характеристик, изложенных выше, несет опасность ограничения условий реализации человеком своих прав, доступности законодательно установленных норм. Тогда человеку действительно необходима защита, представляющая совокупность приемов, способов и мер, предохраняющих его от вредных или неприятных последствий каких-либо действий или обстоятельств. Т.Б. Шубина акцентирует внимание на том, что «защита субъективных прав – это правомерная деятельность управомоченных лиц и органов по реализации субъективных прав и охраняемых законом интересов в случаях, когда последние оспариваются кем-либо или нарушаются» [Шубина 1997: 23].

Обратим внимание на то, что оценка последствий нарушений порядка и правил реализации субъективных прав человека автоматически переводится в сугубо юридическую плоскость. Возникшие проблемы начинают решаться с использованием строго юридических категорий, таких как закон, обеспечение прав, юрисдикционная и неюрисдикционная формы защиты, досудебное разбирательство, суд и т.д. Обеспечение как таковое перестает выполнять перманентно присущую ему защитную функцию. Если человек не обеспечен, значит не защищен, он уязвим, обижен, оскорблен. При этом такая ситуация может возникнуть в любой системе обеспечения. Но важно уяснить, каким образом реализуются обеспечение и защита в той области отношений, в которой их функционирование определяется терминами «социальное обеспечение» и «социальная защита».

Доступность социальных благ и социальные гарантии воспринимаются любым человеком как меры, реализуемые государством при осуществлении социальной политики. Он надеется на то, что ему не придется обращаться к закону для защиты своих социальных прав. В сознании людей в отношении системы социальной защиты превалирует мнение о том, что это общественный институт, руководствующийся основным принципом социальной политики – принципом социальной справедливости. В противном случае его следует рассматривать как совокупность органов, для которых правоприменительная практика является основной. Тогда утрачивается гуманитарный смысл социальной защиты как инструмента социальной политики государства, а утверждается сугубо юрисдикционный.

Граждане, тем не менее, часто сталкиваются с различными нарушениями права социального обеспечения, порядка доведения до них социальных норм. В этом случае они, как правило, обращаются не в органы социальной защиты, а в полицию, прокуратуру, суды. Тогда при чем тут социальная защита? Или социальная защита тождественна правовой? Необходимо определиться, что при нарушениях

права социального обеспечения человеку предоставляется юридическая защита его социальных прав. Будет понятно, что социальная защита — это область отношений, которая регулируется правом. И заниматься этим должен юридический орган государственной власти.

Социальная защита в какой-либо форме (к примеру, товарищеский суд, суд чести, собрание трудового коллектива, комитет по этике и т.д.), по сути соответствующая содержанию понятия «социальная», реализуемая без вмешательства правовых институтов, допустима. Касаться она должна той области отношений, где возникают какие-либо ограничения, затруднения с реализацией норм социального обеспечения. Пределом таких ограничений, затруднений являются конкретные нарушения прав социального обеспечения, когда возникает необходимость их восстановления. А.С. Мордовец по этому поводу пишет: «Если права и свободы нарушены, то их нужно не защищать, а восстанавливать» [Мордовец 1996: 88].

Такое объяснение терминов «социальное обеспечение» и «социальная защита» позволяет более четко уяснить их соотношение и роль в современных условиях, определиться с логикой функционирования в нашей стране системы социальной защиты. Сами трактовки понятия «социальная защита», в которых отражаются аспекты социального обеспечения или социальной помощи, представляются малопродуктивными, если она определяется как:

— функция государства и общества по обеспечению человека потенциальными жизненными благами¹;

— забота государства, общества о гражданах, нуждающихся в помощи, содействии в связи с возрастом, состоянием здоровья, социальным положением, недостаточной обеспеченностью средствами существования².

Социальное обеспечение как система должна стать определяющей в доведении до населения социальных норм. Государство может формировать структуры, предназначенные для контроля за реализацией населением социальных прав, но не находящиеся в подчинении органов социального обеспечения. Они должны осуществлять консультационную, предупредительную и профилактическую работу с лицами, у которых возникли трудности с реализацией норм социального обеспечения, независимо от их принадлежности к тому или иному слою населения, вплоть до доведения сути допущенных нарушений до инстанций, способных отстоять законность реализации социальных гарантий. В ст. 7 Конституции РФ говорится о возможности устанавливать гарантии социальной защиты³.

Социальная защита населения в самом общем плане, без детализации цели, задач, приоритетов, — это один из атрибутов функционирования социальной сферы общества, предназначенный для контроля над деятельностью органов социального обеспечения населения по поддержанию общественно необходимого социального положения всех членов общества.

Если обратиться к утверждению, что термин «обеспечение» является родовым по отношению к термину «защита», то вряд ли возможно признать социальное обеспечение частью системы социальной защиты [Цикаришвили]. Следует внести ясность, что это две относительно самостоятельные системы, каждая из которых имеет специфическое предназначение. Это важно, т.к. в настоящее время ни законодательство, ни международная практика, ни научная литература не содержат единого подхода к применению термина «социальная защита» и соот-

¹ Понятие «социальная защита населения» и «социальная помощь». — *Теория социальной работы* (под общ. ред. И.Г. Кузиной). Доступ: <http://txtb.ru/114/index.html> (проверено 09.03.17).

² *Словари и энциклопедии. Экономический словарь*. Доступ: <http://gufo.me> (проверено 09.03.17).

³ *Конституция Российской Федерации*. Гл. 1. Ст. 7.

ношению его с понятием «социальное обеспечение» [Барышникова, Кузнецов Рощепко 2012: 15-21].

В связи с этим следует отметить смысловую неточность в формулировке ст. 72 Конституции РФ, которая позволяет включать социальное обеспечение в социальную защиту. Пункт ж) статьи изложен в следующей редакции: «координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение»¹. В.П. Галаганов, выделяя организационно-правовые формы социального обеспечения, включает социальную защиту в одну из таких форм. Он считает, что в общем виде социальное обеспечение РФ может представлять собой дополняющие друг друга организационно-правовые формы: а) государственное социальное страхование; б) государственное социальное вспомоществование (социальная защита, социальная помощь, социальная забота); в) частное социальное страхование; г) общественную благотворительность [Галаганов 1992: 39].

Создается впечатление, что некогда заимствованный термин «социальная защита» употребили в научных исследованиях и текстах, а потом стали «пристраивать» и по поводу, и без повода. Особенно неуклюже он применяется в отношении такой категории, как военнослужащие. Буквально это следует понимать так: социальная защита вооруженного защитника Родины.

В настоящее время есть попытки исключить понятие «социальное обеспечение» из терминологического оборота. Объясняется это не только падением интереса к социальному обеспечению, но и признанием его анахронизмом, реально востребованным только в социалистической системе хозяйствования. В.И. Шарин считает: «Принципиальные изменения в социально-экономических отношениях, в том числе и по поводу социальной защиты населения, появление ее административных структур с новыми функциями не дают возможности использовать термин “социальное обеспечение” для определения качественно новых общественных отношений в сфере социальной защиты. Не случайно отсутствует и законодательное закрепление понятия “социальное обеспечение”. Поэтому и само это понятие целесообразнее было бы оставить исключительно для определения особого типа социальной защиты населения, имеющего место в известной конкретно-исторический период» [Шарин].

Вместе с тем в содержании ст. 39 Конституции РФ отмечается, что в нашей стране каждому гарантируется социальное обеспечение по различным основаниям и в случаях, установленных законом². Это означает, что термин «социальное обеспечение» имеет законодательное закрепление. Может, имеется в виду то, что отсутствует законодательное закрепление определения термина.

В настоящее время сложно найти научный труд или публицистический источник, который четко раскрывает суть социального обеспечения. В одном случае социальное обеспечение отождествляется с технологией социальной работы, в другом — с социальной защитой или социальной помощью, в третьем — с социальным обслуживанием. Разногласия возникают и по содержанию социального обеспечения, например, включать или не включать в него санаторно-курортное лечение, медицинскую помощь, бесплатное образование и т.д.

Продолжаются научные споры о том, кого считать объектами социального обеспечения. Традиционно — это нетрудоспособные граждане, неспособные самостоятельно добывать все необходимое для повседневного обеспечения достойной жизни. Из определения, изложенного в Экономическом словаре, следует: «Социальное обеспечение — это государственная система обеспечения и обслу-

¹ Конституция Российской Федерации. Гл. 3. Ст. 72.

² Конституция Российской Федерации. Гл. 2. Ст. 39.

живания нетрудоспособной части населения»¹. Представляется, что верный путь к определению объекта социального обеспечения обозначен учеными, которые считают, что социальным обеспечением охватывается все население страны в целом, а не только его нетрудоспособная часть, независимо от конкретно-исторических условий, политического строя, экономической системы².

За социальной защитой (правовой) обращаются далеко не все граждане страны. Лишь часть из них сталкиваются с нарушениями прав социального обеспечения. Социальное же обеспечение как таковое касается всех. Предоставление, к примеру, пенсионерам социальных карт, социальных путевок — это мера социальной защиты или социального обеспечения. Если на бирже труда регистрируется безработная жена миллионера, то как классифицировать данный факт — как акт социальной защиты или как реализацию права на социальное обеспечение?

Конституция РФ в ст. 19, реализуя принцип гражданского равноправия, запрещает любые формы ограничения прав граждан по признаку социальной принадлежности. Следовательно, и права социального обеспечения — тоже. Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина 1973 г. провозглашают: каждый член общества имеет право на социальное обеспечение. В связи с этим следует считать актуальным научный подход, в котором социальное обеспечение связывают с реализацией социальных гарантий из средств госбюджета или специальных внебюджетных государственных фондов всеми гражданами при наступлении событий, признаваемых государством социально значимыми.

С трактовкой терминов «социальная защита» и «социальное обеспечение» связан вопрос о наименовании государственного органа власти в России, в ведении которого находится социальное обеспечение и (или) социальная защита. Прежнее название министерства — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации — было явно тавтологичным, т.к. здравоохранение является направлением социального развития страны. Однако включение в название словосочетания «социальное развитие Российской Федерации» четко обозначало объект, в отношении которого осуществляются социальные преобразования. Современное же наименование министерства — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации — не отражает его главного предназначения: социального обеспечения населения.

Если обратиться к опыту реализации социального обеспечения и социальной защиты в других странах, то можно заметить, что, несмотря на зарубежное авторство термина «социальная защита», он не включается в названия соответствующих органов власти. В США — это Министерство здравоохранения и социальных служб США (*Department of Health and Human Services, HHS*. В другом переводе — Министерство здравоохранения и социального обеспечения США). В ФРГ — это Федеральное министерство труда и социальных вопросов (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*). В Великобритании — Министерство труда и пенсионного обеспечения (*DWP*)³.

Положительным результатом дискуссии могла бы стать «реабилитация» термина «социальное обеспечение», обновление его содержания и, как следствие, построение современной модели социального обеспечения населения, что

¹ Словари и энциклопедии. Экономический словарь. Доступ: <http://gufo.me> (проверено 09.03.17).

² Формы и виды социального обеспечения. Доступ: <http://lektcii.org/8-39477.html> (проверено 11.03.17).

³ Министерства США. Список департаментов правительства Соединенного Королевства. Федеральное правительство ФРГ. — Словари и энциклопедии на Академике. Доступ: <http://dic.academic.ru> (проверено 10.03.2017).

позволило бы четко определить роль социальной и правовой защиты населения как инструментов реализации социальной политики государства.

Список литературы

Барышникова Т.Ю., Кузнецов Ю.А., Рошечко Н.В. 2012. *Социальная политика правового государства. Часть 1. Понятие и правовая основа социальной политики. Обязательное социальное страхование: учебное пособие*. Ярославль: Изд-во ЯрГУ. 104 с.

Галаганов В.П. 1992. Российское социальное обеспечение: проблемы и перспективы развития. — *Государство и право*. № 12. С. 38-46.

Мордовец А.С. 1996. *Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина* (под ред. Н.И. Матузова). Саратов. 287 с.

Шубина Т.Б. 1997. *Теоретические проблемы защиты права*: дис. ... к.ю.н. Самара. 228 с.

Цикаришвили О.Г. Теория государства и права: функции права как выражение его сущности и социального назначения. Доступ: <http://www.jourclub.ru/33/1608/> (проверено 05.03.2017).

Шарин В.И. О понятии «социальное обеспечение». Доступ: <http://id.atiso.ru> (проверено 10.03.2017).

KONCHUGOV Anatoliy Vladimirovich, Head of the Chair of Political Science, Military University of the Ministry of Defense of Russia (14 Bolshaya Sadovaya St, Moscow, 12300, Russia; Konchugov@inbox.ru)

SOCIAL SECURITY AND SOCIAL PROTECTION: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. In the scientific community, there is a considerable differentiation of opinions on the concepts of social security and social protection. The article formulates that the most important function of social security is the protective one; in practice, this principle has to be observed. An initial argument that the concept of providing is patrimonial in relation to the concept of protection is accepted. Therefore, the term of social protection cannot be wider than the concept of social security; the social security system has to become defining activity of the bodies enabling the realization of the social rights of the population. Otherwise, the humanitarian meaning of social providing of the population in the most social policy of the state is lost. A positive outcome of the discussion could be the rehabilitation of the term of social security, the renewal of its content, and, as a consequence, the construction of a modern model of social security for the population, which would clearly define the role of social and legal protection of the population as instruments for implementing social policy of the state.

Keywords: providing, protection, social security, social protection, social policy, social norms, social guarantees