

## ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 349.3

DOI: 10.17223/22253513/20/11

В.С. Аракчеев

### ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

*В системе содержится авторское понимание с позиций семантики и правовой доктрины целей и задач в качестве правовых категорий применительно к области социальной политики государства. Отмечено, что из-за отсутствия четко обозначенных ее ориентиров, а также из-за отсутствия кодифицированного нормативного акта эти категории не имеют собственного текстуального закрепления в законодательстве. Автор полагает, что этой отраслью права преследуется одна, но одновременно двуединая цель: оказание помощи и предоставление содержания нуждающимся гражданам и семьям, причем первая из названных занимает приоритетное положение в законодательстве современного периода.*

*Ключевые слова: цель, задача правового регулирования, социальное обеспечение, социально-обеспечительная помощь, социально-обеспечительное содержание, нуждаемость.*

Любое явление общественной жизни не бывает бесцельным, даже если оно возникло спонтанно и существует неорганизованно. Сказанное в полной мере относится и к праву, как явлению, организованному обществом в лице государства, и существует оно до тех пор, пока не будут достигнуты цели и не решены задачи, им определенные. Поэтому бесцельно принятых и действующих юридических норм, составляющих основу права, в принципе не существует и не должно существовать, так как они являются продуктом осознанной деятельности, ставящей и преследующей определенные цели. Цель в праве – это категория гипотетическая и представляет собой отдаленное во времени, желаемое и предполагаемое явление или событие, для достижения которого формируется весь юридический инструментарий. Задачи же призваны для выполнения более скромной миссии, они – конкретизатор целей. С их помощью закрепляются и уточняются: а) направления и б) способы средства) достижения целей правового регулирования. Цели ставятся и **достигаются**, задачи так же ставятся, но в отличие от целей они решаются в ходе правоприменительной деятельности. Таким образом, можно констатировать, что цели и задачи соотносятся между собой как общее и частное. Задачи в силу этого не должны противоречить целям, а их расхождение с неизбежностью приводит к нестабильности правового механизма, к нереализованности юридических предписаний.

Но при исследовании проблемы целей права необходимо принять во внимание следующее обстоятельство: цель в праве в отличие от ее конкретизаторов-задач в принципе недостижима, поскольку ее достижение с неизбежностью приводит к отмиранию самого права, его дальнейшее существование

утрачивает смысл. Тем не менее если сказанное абсолютизировать и возвести в категорию аксиомы, то может сложиться впечатление, что постановка и закрепление целей правовых предписаний – занятие бессмысленное, бесперспективное, что, конечно же, не соответствует существующей реальности. Дело в том, что цели находятся в процессе постоянной реализации применительно к конкретным жизненным ситуациям и происходит это всякий раз, когда возникает юридический факт, с которым законодательство связывает необходимость в реализации той или иной нормы права (например, болезнь, инвалидность, достижение определенного возраста и т.д.). Поэтому если, к примеру, одному субъекту назначена пенсия, и, стало быть, цель соответствующих норм следует считать достигнутой, то это не означает, что процесс реализации целей этих норм считается завершенным и другому лицу по этой причине будет отказано в назначении пенсии. Таким образом, если речь идет о праве в целом, то его цели являются объективно недостижимыми, но они трансформируются в реальные применительно к отдельно взятым юридическим фактам и определенным субъектам, поведение которых связано с конкретной жизненной ситуацией.

Цели в праве имеют либо прямое текстуальное закрепление в специальных статьях нормативных актов, либо «вытекают» из содержания различных элементов соответствующего юридического инструментария. В последнем случае о них судят по категориям и понятиям, закрепляемым дефинитивными нормами, по нормативно закрепленным принципам, по специфике и структуре общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, и т.д. И эти суждения формируются и формулируются специалистами в той или иной области правовой науки. Для права социального обеспечения характерен второй способ закрепления его целей в качестве общетраслевых категорий. Объясняется это, прежде всего, отсутствием общего сводного кодифицированного нормативного акта, а также определенной нестабильностью правовой политики государства в данной сфере. Такой способ в известной степени затрудняет процесс выявления и познания отраслевых целей, а нередко приводит к формулированию учеными целей, реально не существующих. О таких фактически отсутствующих целях можно получить представление из определений социального обеспечения, предложенных в ряде научных работ. Так, некоторые авторы полагают, что его главной целью является «выравнивание жизненного уровня нуждающихся лиц по сравнению с остальными членами общества, другие – создание условий для достойного существования и свободного развития человека... и т.д.». Однако правовая действительность не содержит, на наш взгляд, оснований для подобных достаточно оптимистичных выводов, так как на эти положения нормы права социального обеспечения не указывают. Цель, не нашедшая своего нормативно-правового закрепления, является фикцией.

Для более всестороннего анализа целей и задач права социального обеспечения следует разграничивать такие категории, как цели и задачи:

- а) социального обеспечения – своеобразного феномена в жизни современного общественного устройства нашего государства;
- б) социально-обеспечительного законодательства;

- в) права социального обеспечения, состоящего из двух блоков юридических норм (социального страхования и бюджетного обеспечения);
- г) правоприменительной деятельности.

Перечисленные категории взаимосвязаны и взаимозависимы, причем в изложенной последовательности. Центральным, определяющим и одновременно связующим звеном этих категорий являются цели социального обеспечения как фактического явления общественной жизни.

В сознании практически каждого жителя России, сложившемся исторически, они ассоциируются с исходящей от государства поддержкой тех слоев населения, отдельные члены которых по объективным причинам не в состоянии собственным трудом обеспечить факт естественного для человека существования. Эта поддержка осуществляется в двух формах или, иначе говоря, по двум направлениям: 1) оказание помощи; 2) предоставление содержания. При этом следует особо подчеркнуть, что если категория «помощь» трактуется однозначно как с позиции лингвистики, так, в частности, и юриспруденции, то в понимании категории «содержание» подходы этих наук несколько расходятся. С позиции лингвистики содержание – это иждивение, суть которого сводится к предоставлению средств к жизни без уточнения их объема [1. С. 259; 2. С. 484, 654], в праве – это предоставления, имеющие алиментарный характер, т.е. по своим характеристикам не предназначенные для удовлетворения всех или в полном объеме потребностей человека. Социальное обеспечение – явление, всегда нормируемое и дозируемое государством. Оно представляет собой комплекс мер и мероприятий по созданию условий в первую очередь для естественного физиологического существования человека и частично для поддержания его социального статуса, что и нашло свое отражение в выработанном правовой наукой термине «алиментарность» [3. С. 2]. На основании изложенного полагаем, что социальное обеспечение преследует одну, но одновременно двуединую цель – это государственная поддержка лиц, лишенных способностей или возможностей к самообеспечению (еще не приобрели или утратили самостоятельный источник средств к существованию), в форме оказания им помощи или содержания алиментарного характера.

Социальное обеспечение – явление сугубо правовое и вне права оно не существует. Поэтому то, что ему свойственно, то, чему оно служит, является следствием правовой политики государства, закрепляется и проявляется в соответствующем юридическом инструментарии. Из сказанного можно сделать следующие выводы:

1. Целью права социально-обеспечительного законодательства является закрепление в нормах права, обеспечивающего государственное иждивение лиц, лишенных самостоятельного источника средств к существованию, как правило, по уважительным причинам.

2. Право как система юридических норм и их образований, выполняющих регулятивную и охранительную функции, в соответствии с которыми происходит деление всех отраслей права по этим основополагающим направлениям правовой политики государства. Право социального обеспечения – регулятивная отрасль, поэтому его целью является регулирование взаимоотношений участников отношений по оказанию помощи и содержанию нуждающихся в этом лиц. Конечно, эта отрасль выполняет и охранительную функцию, но

она имеет вспомогательный характер. Подтверждается это тем, что нормы-запреты, нормы-санкции, т.е. предписания, устанавливающие ограничения, неблагоприятные последствия представляют собой незначительный элемент этой правовой системы.

3. Нормы права социального обеспечения реализуются главным образом в форме правоприменения. Поэтому от качества правоприменительной деятельности зависит в конечном счете достижение целей и задач социально-обеспечительного законодательства и, как следствие, этой отрасли права. Целью и задачами этого вида деятельности является точное и неуклонное соблюдение предписаний юридических норм. Тем более, если учесть, что свобода выбора вариантов поведения любого из участников правоприменительного процесса существенно ограничена и это касается как органов и организаций, обязанных оказывать помощь и содержание, так и лиц, в этом нуждающихся.

Однако, акцентируя внимание на значимости правоприменения, следует иметь в виду, что его значение, как завершающего этапа процесса закрепления целей и задач, во многом зависит от правильности их выбора и постановки, а также закреплённости в нормативных актах. Неправильно, без учета реалий поставленная в законодательстве цель с неизбежностью приводит либо может привести к ее нереализованности. Так, исходя из понятия «пенсия», закреплённого ст. 1 ФЗ «О страховых пенсиях в РФ», целью этого вида обеспечения является компенсация заработка или дохода гражданина. Если следовать смысловому значению термина «компенсация», то такая цель и в первую очередь для страховых пенсий с учетом установленного законом так называемого ожидаемого периода (продолжительностью в 228 месяцев) их выплаты объективно недостижима, так как средняя продолжительность жизни лиц, получающих пенсию, менее этой величины. К примеру, если принять во внимание, что в незначительном числе случаев (допустим, в отношении должителей) компенсация произошла, то возникает вопрос: какую цель преследует пенсия в дальнейшем? Любая компенсация имеет определенный предел, и если он достигнут, ее дальнейшее существование становится излишним и необходимость в ней автоматически отпадает. Но в примере с пенсией этого не происходит, что и является подтверждением тому, что законодатель произвел фактическую подмену целей пенсионного обеспечения ее задачей. Это порождает нестабильность законодательства, вносит определенный дискомфорт в общественную жизнь, одну четвертую часть участников которой составляют пенсионеры. И, наконец, компенсация заработка (дохода) – это не цель, а средство достижения цели пенсионирования, т.е. предоставление денежных средств для поддержания физиологического и отчасти социального существования престарелых, иждивенцев, лиц, потерявших кормильца. Кроме общих целей социального обеспечения, как явствует из приведенного определения, оно преследует также более частные цели, которые ставятся перед отдельными видами социальных предоставлений, в соответствии с которыми и для достижения которых разрабатывается конкретный механизм их достижения. Важнейшим звеном этого механизма, как уже отмечалось, являются задачи.

Задачи права социального обеспечения и его видов, так же как и его цели,

не имеют прямого текстуального закрепления. Тем не менее их выявление и анализ в отличие от целей представляет собой меньшую сложность. Задачи произведены от целей, и если цель известна, то исследователи, как правило, констатируют их соответствие или, напротив, расхождение с целями, т.е. уже как постфактум оценивают их качество. Во-вторых, в ряде нормативных актов в сфере социального обеспечения закрепляются положения, дающие достаточно наглядное представление о путях (направлениях) и средствах (способах) достижения поставленных целей. Так, задачи страхового обеспечения наглядно представлены соответствующей дефиницией, согласно которой оно призвано: а) минимизировать или б) компенсировать последствия изменения материального и (или) социального положения работающих граждан при наступлении страховых случаев<sup>1</sup>. Страхование способствует достижению общей цели социального обеспечения не только путем компенсации (в отличие от пенсий), но и минимизации негативных последствий, обусловленных причинами, закрепленными в законодательстве.

При исследовании задач социального обеспечения (законодательства и права в целом) мы исходим из того, что они в отличие от целей не выступают в качестве общепрофессиональных категорий. Эти задачи рассредоточены по двум направлениям:

- 1) по формам организации и функционирования социального обеспечения: а) страховой и б) бюджетной;
- 2) по отдельным видам обеспечения.

В свою очередь, задачи отдельных видов социального обеспечения группируются в зависимости от озвученной его двуединой цели. В основную группу входят виды, предназначенные для оказания помощи нуждающимся лицам; вторую, менее значимую и значительную, составляют предоставления, предназначенные для содержания этих категорий субъектов права. Одновременно следует отметить, что законодательство закрепляет общие задачи, стоящие как перед страховым, так и перед бюджетным способом обеспечения. Показательным в этом отношении может служить закон по охране здоровья в РФ, не содержащий норм, которые бы дистанцировали пациентов по отношению к источникам финансирования для предоставления медицинских услуг. Но к тому же следует иметь в виду, что такое объединение не означает отсутствие специфических задач, стоящих перед отдельными видами социального обеспечения и решаемых в зависимости от его организационно-правовых форм.

Категорией «социально-обеспечительная помощь» охватываются такие виды вспомоществования, как:

- 1) все виды пособий;
- 2) социально-обеспечительные компенсации;
- 3) льготы;
- 4) обеспечение предметами первой необходимости;
- 5) отдельные виды медицинских и социальных услуг.

---

<sup>1</sup> Статья 1 ФЗ РФ от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Вторую группу образуют:

- 1) все пенсии (за исключением так называемых «социальных»);
- 2) стационарные медицинские и социальные услуги.

Полагаем, что исследование задач отдельных видов социального обеспечения должно предопределяться, основываться на их градации, обусловленной целевым предназначением, свойственным соответствующему видообразованию.

Несмотря на то, что социально-обеспечительное содержание по факту (охват субъектов, оснований права, способов обеспечения и условий реагирования на трудные жизненные ситуации и т.д.) занимает меньшее место в социальной политике государства, для субъекта-получателя оно является единственным, а в ряде случаев основным способом обеспечения и средством к существованию. По этой причине в первую очередь считаем целесообразным озвучить задачи пенсионирования в нашем государстве.

Полагаем, что первостепенной в числе других и одновременно наиболее значимой для достижения цели пенсионного обеспечения является задача закрепления такого механизма исчисления размеров пенсий, который бы в полной мере обеспечивал алиментарное денежное содержание пенсионеров. Эту задачу можно считать постоянно решаемой и одновременно решенной по отношению ко всем категориям государственных служащих, но что касается размеров страховых пенсий, в том числе на основе кажущейся объективной балльной системы, вступившей в силу с 1 января 2015 г., то они свидетельствуют об обратном: эта задача не решена и правила определения их размеров эту задачу выполнять не могут.

В числе задач пенсионирования, идущих, собственно, в развитие названной выше, следует выделить такие задачи, как:

- осуществление перерасчетов, индексаций, конвертаций пенсионных прав граждан и валоризации пенсий;
- поддержание эффективного контроля за целевым использованием средств, предназначенных для пенсионного обеспечения;
- обеспечение своевременной доставки и выплаты пенсий;
- обеспечение финансовой устойчивости средств Пенсионного фонда РФ;
- ряд других задач, закрепленных действующим законодательством, в частности вытекающих из обязанностей Пенсионного фонда в соответствии с положением о его статусе.

К категории социально-обеспечительного содержания относятся, как уже было отмечено, различные виды и формы, в основном стационарных социальных и медицинских услуг, но одновременно многие из них решаются или призваны решать идентичные задачи, когда услуги преследуют цель оказания помощи нуждающимся лицам. Кроме того, следует учитывать, что социальные и медицинские услуги во многих случаях оказываются (предоставляются) в комплексе, что определяет общность решаемых ими задач. Так, к примеру, в стационарных медицинских учреждениях пациентам прежде всего оказывается медицинская помощь и лечение, которые являются приоритетной задачей, но в дополнение к этому, а также для более качественного решения этой задачи больные обеспечиваются так называемыми социальными услугами: предоставлением койко-места в палате, специальной одежды, пи-

тания, созданием элементарных бытовых условий. Медицинские услуги, в свою очередь, оказываются клиентам социальных служб<sup>1</sup>, например, в домах для престарелых и инвалидов, специализированных детских учреждениях и т.д.<sup>2</sup>

Конечно, каждый из видов социальных и медицинских услуг призван решать специфические задачи. Так, в рамках общегосударственной политики по охране здоровья граждан в РФ<sup>3</sup> задачами мероприятий по оказанию медицинских услуг являются:

- диагностика заболевания;
- лечение заболевания;
- профилактика;
- медицинская реабилитация.

К числу задач оказания медицинских услуг следует отнести также меры по сохранению и укреплению физического и психического здоровья граждан, поддержания их долголетней активной жизни, которые в законе от 21 ноября 2011 г. поименованы в качестве целей охраны здоровья населения, но исключительно целями права социального обеспечения они, по нашему мнению, не являются.

Задачи норм, регулирующих предоставление социальных услуг, ставятся в зависимости:

- от форм социального обслуживания;
- видов социальных услуг;
- оснований для признания лица нуждающимся в предоставлении социальных услуг, в качестве которых выступают реально существующие либо даже предполагаемые обстоятельства, ухудшающие условия его жизнедеятельности;
- специализации организаций социального обслуживания – поставщиков социальных услуг, отраженной в выданной лицензии;
- условий договора на социальное обслуживание;
- ряда других обстоятельств.

По этой причине озвучивать большое разнообразие всех видов задач, решаемых посредством предоставления социально-медицинских услуг, нет необходимости. Так, в качестве примера можно привести задачу социально-медицинских услуг, которые направлены на поддержание здоровья, его сохранение посредством организации ухода, постоянного наблюдения за получателем социальных услуг. Оздоровительные мероприятия, социально-правовые услуги направлены главным образом на защиту прав и законных интересов этой категории граждан и т.д.

Льготы, как самостоятельный и дополнительный вид социальной алиментации, преследуют цель поставить особую категорию граждан в лучшее по-

---

<sup>1</sup> Считаю, что используемая нами терминология утратившего силу 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ в большей степени отражает сущность норм института социального обслуживания населения (гражданин – по терминологии ФЗ ПФ от 28.12.2013 г. №442\_ФЗ).

<sup>2</sup> См. ст. 20 ФЗ РФ от 28.12.2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

<sup>3</sup> См. ст. 2 ФЗ РФ от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В этой статье содержится понятийная характеристика перечисленных категорий.

ложение по сравнению с общеустановленным правовым статусом. По общему правилу эта цель достигается двумя способами:

- 1) предоставить этим гражданам дополнительные права имущественного, организационного или личного характера;
- 2) освободить их от исполнения общеустановленных обязанностей.

Названные способы и являются задачами льготного социально-обеспечительного регулирования, причем последний способ для этой отрасли права наиболее распространен.

В рамках общей цели права социального обеспечения по оказанию помощи нуждающимся лицам компенсации преследуют и собственную (видовую) цель – предоставить взамен утраченного имущества его аналог. Для достижения указанной цели должны быть решены по крайней мере следующие задачи:

- определить вид имущества, которому был причинен ущерб;
- определиться в возможности его восстановления;
- осуществить стоимостную оценку причиненного ущерба;
- установить (на основании представленных документов, а в случае их ничтожности – другими способами) правомочность лиц, заявляющих соответствующие требования;
- соразмерить бюджетные возможности и средства с общим размером ущерба и распределить их в соответствии с принципом социальной справедливости;
- предоставить в натуре аналог утраченного или поврежденного имущества.

Нормы, регулирующие такой вид социально-обеспечительной помощи, как предоставление предметов первой необходимости, имеют двуединую внутриотраслевую принадлежность. Являясь самостоятельным видом социального обеспечения, введенным ФЗ от 17 июля 1999 г. №178 ФЗ «О государственной социальной помощи», они одновременно выступают одним из способов оказания срочных социальных услуг. По этой причине, если они входят в состав социальных услуг, то, естественно, призваны решать задачи института социального обслуживания. В тех случаях, когда они выступают в качестве самостоятельного вида алиментации граждан, для цели адресного оказания помощи малоимущим субъектам требуется решить такие задачи, как:

- является ли претендующее лицо действительно малоимущим, т.е. определить уровень его официально обоснованных доходов по сравнению с прожиточным минимумом, установленным в субъекте Федерации;
- определиться в вопросе о сущности нуждаемости, т.е. какие виды предоставлений он не в состоянии удовлетворить самостоятельно;
- возможно ли предоставить требующиеся субъекту предметы первой необходимости;
- выбрать в соответствующем бюджете различные предметы, обычно входящие в повседневный обиход, такие, которые, по мнению органов власти, при сложившейся ситуации являются для малоимущих лиц действительно предметами первой необходимости;

– предоставить эти предметы в непосредственное обладание нуждающихся в них лиц.

В заключение отметим, что достижение целей и решение задач так называемой социальной политики государства станет реальным не только при их формально-юридической закреплённости, но и при искоренении исторически сложившегося на практике стереотипного отношения к действительно нуждающимся лицам в чиновничьей среде, и такое заключение хотелось бы считать неформализованными целями и задачами права социального обеспечения на современном этапе его развития.

### *Литература*

1. Даль В.И. Толковый словарь великорусского языка. М.: Русский язык: Медиа, 2005.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986.
3. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения): курс лекций. М., 1969.

*Arakcheev Victor S.* Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

#### **GOALS AND TASKS OF SOCIAL SECURITY LAW IN RUSSIA**

**Keywords:** goal, task of legal regulation, social security, social security assistance, social maintenance, need.

Being a hypothetical category in law, goal is a remote in time and a would-be phenomenon or event to be achieved by help of all legal instruments. Tasks have a more modest mission, they specify goals; they help to endorse and clarify directions and ways (means) for achieving the goals of legal regulation. Goals are set and achieved; tasks are also set but unlike goals are solved in the course of legal activities. Thus, we can state that goals and tasks are correlated as the general and the particular. Tasks should not contradict the goals since their conflict results in instability of legal mechanism, in non-realization of legal prescriptions.

The goal of social security legislation is to secure the right to state maintenance for those welfare

The norms of social security law are realized in the form of law enforcement. Therefore, the achievement of goals and tasks of social security law depends on the quality of law enforcement and they are aimed at observing the provisions of legal norms precisely and consistently. Moreover, free choice of behavior options of all participants involved in law enforcement is ultimately limited and this concerns both the bodies and organizations which are obliged to assist and maintain and the people in need.

While analyzing the tasks of social security legislation and law taken as a whole, we proceed from the fact that unlike the goals they are not considered to be general sectoral categories. These tasks are dispersed in two directions: 1) according to the form of organization and functioning of social security: a) an insurable form; b) a budgetary form; 2) according to separate kinds of security.

In its turn, the tasks of different types of social security are grouped according to its twin goal. A basic group includes the kinds designated to help those in need, the second group contains the provisions of social security designated to support these categories of subjects of law. It is worth noting that legislation set the common tasks both for insurable and budgetary ways of social security.

### *References*

1. Dal, V.I. (2005) *Tolkovyy slovar' velikorusskogo yazyka* [Explanatory Dictionary of the Russian Language]. Moscow: Russkiy yazyk: Media.
2. Ozhegov, S.I. (1986) *Slovar' russkogo yazyka* [The Dictionary of the Russian language]. Moscow: Russkiy yazyk.
3. Andreev, V.S. (1969) *Sotsial'noe obespechenie v SSSR (Sovetskoe pravo sotsial'nogo obespecheniya)* [Social security in the USSR (Soviet social welfare)]. Moscow: All-Union Correspondence Institute of Law.