

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.3

Социальный риск и механизм правового регулирования социального обеспечения

Е. А. Истомина

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Для цитирования: Истомина, Елена А. 2023. «Социальный риск и механизм правового регулирования социального обеспечения.» *Ежегодник трудового права* 13: 329–344.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.123>

Защита от социальных рисков, одним из основных способов которой является компенсация их негативных последствий в системе социального обеспечения, невозможна без целенаправленного воздействия права на возникающие общественные отношения. При этом различные правовые средства складываются в целостный механизм правового регулирования социального обеспечения. В статье проанализировано взаимодействие и взаимообусловленность механизма правового регулирования социального обеспечения и социального риска — базовой категории права социального обеспечения. В основу исследования положена теория механизма правового регулирования, предложенная С. С. Алексеевым. В статье показано, каким образом различные этапы механизма правового регулирования коррелируют с динамикой социального риска. На первом этапе, заключающемся в формировании законодательства о социальном обеспечении, в нормах права закрепляется модель социального риска и способы компенсации в виде социальных предоставлений. На основе нормативных правовых актов, в сочетании с конкретными жизненными обстоятельствами, начинается второй этап механизма правового регулирования социального обеспечения — действие юридических норм, обуславливающее возникновение или изменение правоотношений по установлению пособий, пенсий, социальных услуг, льгот. При этом приобретает самостоятельное значение осознание индивидом социального риска и обращение за социальным обеспечением. Третий этап механизма правового регулирования социального обеспечения представляет собой практическую реализацию субъективных юридических прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей. Окончание этого этапа позволяет оценить результативность отраслевого механизма. Обосновывается вывод о том, что обращение к теории механизма право-

вого регулирования, его корреляции с концепцией социального риска может способствовать повышению эффективности реализации прав граждан на социальное обеспечение. Это тем более актуально, что современная жизнь порождает новые опасности, которые могут потребовать своего правового опосредования в качестве социальных рисков и гарантированной защиты от их негативных последствий.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, социальный риск, социальное обеспечение, правоотношения, эффективность правового регулирования.

1. Введение

В начале 90-х гг. прошлого века Э. Гидденс написал: «Весь мир будущих событий открыт для преобразования людьми — в тех пределах, которые, насколько это возможно, устанавливаются в результате оценки риска. Тем не менее понятия рока и судьбы не исчезают полностью из жизни современного общества, и исследование их природы имеет определенный смысл для анализа категорий современности и самоидентичности» (Гидденс 1994, 107). Относительное спокойствие и предсказуемость жизни первых десятилетий нового века оказались мнимыми и сметенными нестабильностью, вызванной обстоятельствами природного, экономического, социально-политического характера. Поэтому риск остается атрибутом современной цивилизации — из-за ускорения темпов жизни, появления опасностей, которые ранее были ей несвойственны, а отчасти из-за того, что некоторые виды рисков стали настолько привычны, что даже не осознаются как таковые. Оценка тех или иных ситуаций как рисков зависит и от их восприятия индивидами, группами, обществом как чего-то угрожающего, требующего поддержки и защиты. Причем такую защиту не всегда можно получить от ближайшего окружения — семьи, друзей, коллег.

Некоторые из таких обстоятельств получили название социальных рисков. Это жизненные ситуации, случайные или закономерно наступившие, чаще всего — не зависящие от воли индивида, но они (в первую очередь — их возможные негативные последствия) угрожают непосредственно человеку, его благосостоянию, здоровью, а иногда и жизни. Внимание к таким рискам можно назвать относительно недавним, в отличие от экономических рисков, первые попытки оградиться от которых датируются временами античности. Тогда в морской торговле возникла объективная потребность защиты товаров от опасностей, связанных с передвижением по морю, а также от угроз, исходящих от грабителей и разбойников (Кравченко 2022, 13).

Социальный риск был выделен в научных трудах как самостоятельная категория, стал называться таковым и обрел свойственное ему значение в конце XIX в., когда начался новый этап в развитии системы социального обеспечения, — этап гарантированного предоставления социальных выплат и медицинской помощи (Проблемы общей части ... 2017, 9). Изначально указанный риск имел исключительно страховую природу. Обеспечение при его наступлении распространялось лишь на рабочих и касалось случаев утраты здоровья по причине производственной травмы или болезни. Иные граждане, как правило, не получали от государства ничего, все расходы ложились на них и на их близких. Н. А. Вигдорчик подчеркивал происходящие в тот период изменения социальной атмосферы, оценки про-

изводственных травм как оснований гарантированного предоставления лечения, а также денежных выплат. «В докапиталистическую эпоху, — писал он, — <...> работник сам нес на себе весь профессиональный риск своей деятельности. Когда работа причиняла ему увечье, он или его семья безропотно мирились со всеми последствиями увечья, так как не было лица, на которое могла бы быть перенесена ответственность за эти последствия... Этот процесс перемещения риска, представлявший собой одно из разветвлений классовой борьбы между трудом и капиталом, тянулся в течение многих десятилетий» (Вигдорчик 1913, 2–3).

Впоследствии представления о социальных рисках значительно расширились. Сегодня перечень обстоятельств, так или иначе относимых к таким рискам, включает все основные случаи, когда индивиду должно предоставляться социальное обеспечение. Собственно, сам термин «социальный риск» сегодня может быть оценен как несколько условный, ведь он появился в научной литературе тогда, когда речь шла о действительно непредвиденных случаях, основным неблагоприятным последствием которых становилась утрата заработка. В то время многие обстоятельства, которые сегодня именуется социальными рисками, либо не оценивались как основания назначения социальных выплат, либо были вторичны. К примеру, социальный риск нездоровья, обусловленный достижением старости, и оценка этого риска в 20-х гг. XX в. выглядели следующим образом: «Если ты старик и способен еще к труду — работай. А лишишься трудоспособности — получай пенсию. Но за седины твои мы тебе ни одной копейки не дадим» (Скаридова 2009, 186). Е. И. Астрахан в связи с этим подчеркивал, что старость, старческая дряхлость могли учитываться лишь как одна из причин инвалидности, но не как самостоятельное основание возникновения права на пенсию (Астрахан 1971, 24).

Полагаем, что этим объясняются отдельные вопросы, возникающие в отраслевой науке в связи с использованием термина «социальный риск» (Шайхатдинов 1996, 36–37). Однако семантически это наиболее точное выражение того феномена объективной реальности, который порождает право на социальное обеспечение. Следует отметить, что, хотя в период существования СССР понятие и юридическое значение социального риска отрицалось по причинам идеологического характера, в конце XX в. наука вернулась к нему как к базовой отраслевой категории. Так, В. Ш. Шайхатдинов обосновал в качестве одного из признаков социального обеспечения наступление жизненных случаев (рисков) биологического, производственного, экономического, социального характера (Шайхатдинов 1996, 6). Т. К. Миронова предложила понятие пенсионных рисков — старости, инвалидности, потери кормильца (Миронова 1997, 10). Сегодня о социальных рисках в своих работах пишут многие ученые (Проблемы общей части ..., 2017; Мачульская 2022; Федорова 2016). Это подтверждает его значение для права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права.

Защита от социальных рисков требует значительных усилий со стороны государства, поскольку именно оно обладает необходимой полнотой власти, позволяющей решать проблемы, возникающие перед обществом в целом и перед индивидами. При этом следует отметить, что в настоящее время эта защита становится более объемной и комплексной, включает в себя также меры по предупреждению и преодолению рисков. Однако по-прежнему одним из основных способов защиты

от указанных рисков является компенсация их негативных последствий, осуществляемая в системе социального обеспечения.

Компенсация социальных рисков невозможна без собственного правового опосредования — законодательства о социальном обеспечении. М. Ю. Федорова справедливо указала, что «реализация закрепленного в Конституции РФ принципа социального государства предполагает создание системы социальной защиты населения, нацеленной на предупреждение различных социальных рисков, а также компенсацию неблагоприятных последствий их наступления. Формирование и функционирование такой системы невозможно вне правовых рамок, которые фиксировали бы параметры социальной солидарности в обществе и обеспечивали бы их реальное воплощение» (Федорова 2018, 214). При этом различные правовые средства складываются в целостный механизм правового регулирования социального обеспечения.

2. Основное исследование

Отправной точкой исследования отраслевого механизма правового регулирования и значения категории социального риска для его формирования и функционирования являются выводы, выработанные в науке теории государства и права. С. С. Алексеев обосновал теорию механизма правового регулирования и предложил рассматривать его как взятую в единстве совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения (Алексеев 1966, 30). В. М. Сырых предлагает близкую по своей сущности точку зрения, указывая, что это совокупность правовых средств, используемых в процессе правового регулирования общественных отношений (Сырых 1998, 161). А. С. Пиголкин полагает, что это система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права (Пиголкин, Головистикова и Дмитриев 2022, 389–390).

Механизм правового регулирования обладает собственной структурой, к которой В. М. Сырых отнес правовые средства субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность; юридически значимые результаты их деятельности. Единый механизм правового регулирования, в соответствии со стадиями правового регулирования, он подразделяет на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения (Сырых 1998, 162).

С. С. Алексеев обозначил развертывание механизма правового регулирования тремя этапами: регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредствовании; действие юридических норм, в результате которых возникают или изменяются правовые отношения (субъективные юридические права и обязанности конкретных лиц); реализация субъективных юридических прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей. Трём стадиям процесса правового регулирования, по словам ученого, соответствуют три основных элемента или части его механизма: 1) юридические нормы; 2) правоотношения; 3) акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей. (Алексеев 1966, 34).

С. С. Алексеев был одним из первых ученых, внесших значительный вклад в разработку теории механизма правового регулирования. Все последующие учения были направлены на развитие этой теории и в значительной мере базировались на выработанных им постулатах. В связи с этим полагаем, что анализ механизма правового регулирования социального обеспечения предполагает обращение именно к теории С. С. Алексеева.

Научное осмысление механизма правового регулирования позволяет на уровне абстракции объединить вместе различные феномены правовой действительности и показать их практическое действие в направлении достижения цели и одновременно их взаимодействие, а также их результативность (или, по словам С. С. Алексеева, эффективность, т. е. целесообразность и результативность правовых мероприятий, юридических норм (Алексеев 1966, 32)). Теоретические представления о механизме правового регулирования применимы к исследованиям в рамках различных отраслей права и позволяют изучать правовое регулирование социального обеспечения от его начала — замысла о компенсации негативных последствий социального риска средствами этой отрасли права — до момента реализации права конкретного индивида на социальное предоставление и оценки эффективности защиты.

Отраслевой механизм правового регулирования в нашей стране начал складываться еще в конце XIX в. с принятием первых законов о социальном страховании. Однако, по словам М. В. Лушниковой и А. М. Лушников, хотя «для своего времени страховое законодательство России было прогрессивным... его реализация шла с большим трудом и нередко саботировалась предпринимателями. Внутренние пороки этого законодательства, охват всего около 25 % наемных работников, нестабильность социально-политической ситуации и Первая мировая война с последующими революционными катаклизмами свели к минимуму, а затем и вовсе прекратили первые в стране масштабные социально-обеспечительные преобразования» (Лушникова и Лушников 2009, 132).

По существу, первые шаги действительного формирования и функционирования механизма правового регулирования социального обеспечения можно отсчитывать от 31 октября 1918 г., когда Совет Народных Комиссаров РСФСР принял Положение о социальном обеспечении трудящихся¹. Согласно этому нормативному правовому акту выплаты и помощь должны были предоставляться в случае постоянной утраты (всех или части) средств к существованию из-за нетрудоспособности, вызванной увечьем, болезнью, старостью, карантинном и т. д.; утраты средств к существованию из-за безработицы, происшедшей не по вине безработного; при беременности и родах, а также в период кормления ребенка грудью; при необходимости врачебной, лекарственной помощи, родовспоможения, временной утраты средств к существованию из-за нетрудоспособности, независимо от причины, ее вызвавшей.

В течение XX в. отраслевой механизм получил свое развитие, приобрел основные характеристики и к моменту распада СССР был достаточно эффективным. Но его развитие не останавливалось ни на минуту. Изменение общественно-политического строя в 90-е гг. потребовало новых подходов к социальному обеспечению, а взятый

¹ Положение о социальном обеспечении трудящихся: Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_385.htm (дата обращения: 15.04.2022).

государством курс на формирование информационного общества, основанного на цифровых технологиях, обусловил дальнейшие корректировки различных составляющих отраслевого механизма правового регулирования. Цифровая трансформация оказывает влияние не только на производственную деятельность, но и на социальную реальность. Безусловно, построение цифровой экономики способствует повышению уровня экономического развития страны, но она же и создает дополнительные экономические и социальные риски, которые актуализируются в условиях глобализации. Значительное число обстоятельств, продуцирующих социальные риски, специалисты связывают с изменением рынка труда и структуры занятости и безработицы. С одной стороны, будут появляться новые профессии, о которых никто пока даже не знает. С другой стороны, значительное сокращение рабочих мест потребует от высвобождаемых работников изменения их квалификации, что может породить «безразличие к необходимости прикладывать усилия к обучению, если через 5–7 лет необходимо переучиваться и расходовать время и средства» (Черняков и Чернякова 2021). Представляется, что дальнейшее общественное развитие, становящееся все более интенсивным, будет порождать и иные обстоятельства, многие из которых потребуют своего признания в качестве социальных рисков.

Изучение механизма правового регулирования социального обеспечения с точки зрения концепции социального риска, на наш взгляд, должно строиться на двух составляющих. Первая — основа — собственно структура механизма правового регулирования. Вторая — учет особенностей социального риска как разновидности рисков и как основания социального обеспечения. Таким образом, теория, предложенная С. С. Алексеевым и развитая его коллегами и учениками, получает отраслевое преломление и наполняется собственным, свойственным только ей содержанием. Это важно для теории права социального обеспечения, поскольку многие ее фундаментальные категории до сих пор не получили углубленного научного осмысления. В механизме правового регулирования социального обеспечения заложены основы воздействия права на общественные отношения, обусловленные реализацией социально-обеспечительных обязательств государства. Механизм правового регулирования может показать, как работает то или иное звено при достижении его целей (Пиголкин, Головистикова и Дмитриев 2022, 390). Поскольку социальный риск является базовой категорией права социального обеспечения, определяющей его предмет, метод, принципы и функции, его характеристики проявляются и в механизме правового регулирования общественных отношений в этой сфере.

Социальные риски — многоаспектный феномен. Одни ученые отождествляют их с жизненными обстоятельствами (старостью, инвалидностью, временной нетрудоспособностью, необходимостью ухода за маленькими детьми либо престарелыми гражданами и др.), с которыми связан риск утраты источника средств к существованию и которые признаются обществом социально уважительными (Проблемы общей части ... 2017, 17). Другие ученые акцентируют внимание на угрозе утраты работы и заработка, обусловленными такими причинами (Миронова 2007, 140–141). Некоторые ученые включают в структуру социального риска как социально-рисковое событие, так и его негативное последствие (Федорова 2016, 404–405). По нашему мнению, социальный риск обладает более сложной структурой, которая может быть отражена в динамике его развития. Развитие риска включает в себя несколько последовательных этапов, имеющих как хронологический, так и содержательный характер.

Первый этап представляет собой фактор риска. Это внешнее обстоятельство, которое с определенной долей вероятности может привести к развитию социального риска. Такие обстоятельства могут быть вызваны природными явлениями и бедствиями, техногенными катастрофами, воздействием биологических факторов, даже изменением социально-политической обстановки в отдельной стране или в регионе. Как правило, это тот источник опасности, которой подвергается индивид. В науке права социального обеспечения этот факт был отмечен, например, Е. Е. Мачульской, которая заметила, что указанные обстоятельства настолько разнообразны, что их можно сгруппировать по различным признакам, но нельзя создать какого-либо исчерпывающего перечня (Мачульская 2022, 25).

Собственно, чаще всего новые социальные риски, обсуждаемые сегодня в отраслевой науке, обусловлены именно этим этапом развития социального риска. К примеру, по данным Всемирной организации здравоохранения, к началу 20-х гг. текущего столетия было выявлено свыше 7000 редких (или орфанных) заболеваний. Учеными определено 3200 генов, ответственных за развитие указанных нозологий. Около 350 млн человек в мире страдают от таких заболеваний. При этом необходимо учитывать, что достижения научно-технического прогресса, позволяющие научно обосновывать новые заболевания, ставят множество вопросов именно перед механизмом правового регулирования социального обеспечения, поскольку предупреждать такие заболевания и защищать от рисков посредством их предупреждения человечество практически не умеет. Проблемы адекватной защиты от негативных последствий социального риска, обусловленного таким заболеванием, заключаются в необходимости постановки диагноза в медицинском учреждении, и, как следствие, в потребности в новых компетенциях медицинских работников, которые, как правило, не сталкиваются с подобными заболеваниями и не могут определить их достаточно быстро; в профилактике инвалидности, совершенствовании лечения, в том числе — разработке новых лекарственных препаратов и др. Такие проблемы поставлены, но пока не получили надлежащего ответа, на что указывают как отечественные (Шашель и др. 2021), так и зарубежные специалисты².

Второй этап динамики развития социального риска выражается в том, что внешнее обстоятельство порождает определенное событие (травма, рождение ребенка, достижение пенсионного возраста и т. д.) либо состояние (к примеру, нетрудоспособность, инвалидность), которое приводит к негативным последствиям и обуславливает возникновение правоотношений по социальному обеспечению. Одни юридические факты предопределены биологическими причинами — преклонным возрастом, травматизмом, рождением детей; другие являются «заработанными», определяются наличием трудового (страхового) стажа, выслуги лет необходимой продолжительности; третьи — причинением вреда жизни и здоровью; некоторые (собственно «социальные») обусловлены одиночеством, сиротством, многодетностью. Именно эти обстоятельства, закрепленные в законе, в отраслевой науке, как правило, называются основаниями социального обеспечения.

Однако право социального обеспечения не защищает граждан от причин риска как таковых. К примеру, нельзя защитить непосредственно от наступления старости, а рождение и воспитание детей — событие и процессы непростые по своей природе,

² Plan national maladies rares 2018–2022. URL: https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pnmr_3_v25-09pdf.pdf (дата обращения: 20.04.2022).

но, безусловно, поддерживаемые государством и обществом. Защита от наступившего социального риска осуществляется посредством воздействия на третий этап в динамике риска — на его негативные последствия. Это проявление общего признака опасности риска для человека можно считать главным этапом, без которого социальный риск для целей права социального обеспечения, можно сказать, не реализуется, хотя и он, в свою очередь, невозможен без факторов и причин.

Чаще всего к негативным последствиям социального риска относят невозможность удовлетворения жизненно важных потребностей из-за материальной необеспеченности. При этом не все ситуации, в результате которых человек лишается средств к существованию либо несет повышенные расходы, закреплены в нормах права как основания социального обеспечения. К примеру, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 30.04.2022) «О государственной социальной помощи»³ получателями указанной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане, некоторые иные категории граждан, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Таким образом, акцент сделан не столько на малообеспеченности, сколько на ее объективных причинах: осуществление ухода за ребенком одним из родителей либо одиноким родителем до достижения ребенком возраста 3 лет, а в случае, если ребенок не посещает детское дошкольное учреждение при постановке его на учет для устройства в такое учреждение, — до достижения ребенком возраста 7 лет; наличие трех и более детей в возрасте до 18 лет, в том числе детей, принятых в семью на воспитание; регистрация неработающего трудоспособного члена семьи либо одиноко проживающего гражданина в установленном порядке в качестве безработного; обучение неработающего трудоспособного члена семьи либо одиноко проживающего гражданина, не достигшего возраста 23 лет, по очной форме обучения в образовательной организации и др.⁴ То есть важна не бедность, а то, почему она наступила, и может ли гражданин справиться с ней самостоятельно.

Негативные последствия могут быть не только материальными, выражающимися в утрате либо снижении заработка, либо дохода. Законодательно закреплены также и нематериальные негативные последствия факторов и причин социальных рисков. К примеру, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021) основанием признания нуждаемости в социальных услугах признается не просто достижение пенсионного возраста, травма, заболевание, инвалидность, но утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности. Собственно, сама цель социального обслуживания не предоставление индивиду средств к существованию, а улучшение условий его жизнедеятель-

³ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.04.2022).

⁴ См., напр.: Постановление Правительства Свердловской области от 02.04.2020 № 211-ПП «Об утверждении Порядка установления причин, не зависящих от малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина, при наличии которых соответствующие малоимущая семья или малоимущий одиноко проживающий гражданин имеют право на получение государственной социальной помощи или предоставление социальных гарантий».

ности, а также расширение его возможностей самостоятельно обеспечивать указанные потребности.

Кроме того, полагаем, что динамика социального риска включает самостоятельный, четвертый этап, отражающий субъективную составляющую, — осознание индивидом реализации в отношении него названных последствий и заявление о компенсации. Порядок назначения большинства социальных предоставлений (будь то выплата или услуга) по-прежнему предполагает восприятие социального риска субъектом и заявление о его назначении, которое может быть подано самим индивидом либо, в определенных случаях, законным представителем от его имени. Безусловно, тенденция последних лет — проактивное установление некоторых пенсий и пособий — всячески поддерживается государством. Однако представляется маловероятным, что она станет единым правилом для системы социального обеспечения. Пенсионное законодательство по-прежнему включает положения, стимулирующие более поздний выход застрахованного лица на пенсию по старости. Лицам, имеющим право на одновременное получение различных страховых пенсий, может быть назначена одна пенсия по их выбору⁵. Матери может быть назначено одно из двух пособий — по беременности и родам либо по уходу за ребенком до полутора лет — если в период отпуска по уходу за ребенком у нее наступает отпуск по беременности и родам⁶.

Таким образом, социальный риск является категорией, обладающей не только объективными, но и субъективными характеристиками. Различные его этапы коррелируют с механизмом правового регулирования социального обеспечения.

Согласно позиции С. С. Алексева, первым этапом указанного механизма является регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредствовании. Это наиболее общий этап, он предполагает формирование нормативного массива, лежащего в основе регулирования отношений по социальному обеспечению. Здесь следует отметить, что разработка и принятие нормативно-правовых актов о социальном обеспечении осуществляются не произвольно. Им предшествует внутренний момент — готовность государства формализовать социальные риски и способы компенсации их негативных последствий, приняв на себя обязательства в указанной сфере.

Л. С. Явич отмечал, что правовому воздействию подвергаются лишь те общественные отношения, регулирование которых объективно возможно, экономически и политически необходимо (Явич 1961, 24). На необходимости структурирования системы права с опорой на объективные потребности развития общества и государства, экономики, политики, социальной и духовной сферы настаивает и В. П. Реутов (Реутов 2002, 160).

Защита от негативных последствий социального риска традиционно обеспечивается в рамках общественной солидарности и относится к сфере действия права социального обеспечения независимо от того, предоставлялась ли она ранее советским государством, проявлявшим заботу о нетрудоспособных и престарелых гражданах или в настоящее время социальным государством, провозгласившим в ст. 7 Конституции РФ человека, его права и свободы высшей ценностью. Приня-

⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (ред. от 08.03.2022 г.).

⁶ См., напр.: Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ред. от 26.05.2021).

тие первых нормативно-правовых актов в этой сфере было ответом на вызов времени, признанием государствами необходимости хотя бы в минимальной степени гарантировать трудящимся компенсацию негативных последствий социальных рисков, чтобы не допускать политических катаклизмов. Как справедливо отметили М. В. Лушникова и А. М. Лушников, развитию обязательного социального страхования как первого исторически оформившегося способа защиты от социальных рисков способствовало «своеобразное совпадение интересов «верхов» и «низов». С одной стороны, сильная государственная власть могла игнорировать недовольство некоторого слоя предпринимателей, упорно придерживающихся устаревших взглядов. С другой стороны, достаточно активное рабочее движение создавало угрозу массового протеста и стимулировало законодательную деятельность правительства» (Лушникова и Лушников 2009, 113).

Поэтому к основанию формирования механизма правового регулирования социального обеспечения — готовности государства реализовывать свои социально-обеспечительные обязательства — вполне применима позиция, высказанная в науке теории государства и права: «Правовое регулирование существует для того, чтобы оптимально разграничить интересы и удовлетворить потребности людей, организаций, государства, нации» (Ковалева 2019, 191).

На первом этапе механизма правового регулирования социального обеспечения в нормах права закрепляется модель социального риска и способы компенсации его негативных последствий. Перечень факторов, причин, порождающих неблагоприятные последствия, юридически значимых с точки зрения их компенсации, также должен быть исчерпывающим образом формализован в нормах этой отрасли права. Внешним выражением такой формализации становятся нормативные правовые акты, цель которых — введение в правовую систему новых юридических норм, их изменение и отмена, а также обеспечение нормативной основы механизма правового регулирования в целом (Алексеев 1966, 122).

К примеру, в определенных случаях именно внешние обстоятельства предопределяют право лица на социальное обеспечение. Например, внесение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (ред. от 31.01.2020), обусловило закрепление повышенного объема прав граждан на различные виды бесплатной медицинской помощи при заболевании, вызванном указанной инфекцией.

Способы компенсации негативных последствий социальных рисков, закрепляемые в нормативно-правовых актах, зависят от этапа, динамики социального риска, его количественной и качественной составляющих, учитывают необходимость выбора наиболее целесообразных социальных предоставлений — их видов, форм, размеров в зависимости от того, насколько сильна выраженность негативных последствий, каким способом оптимально могут быть удовлетворены жизненно важные потребности граждан. Они также закрепляются в нормативно-правовых актах о социальном обеспечении.

Кроме того, самостоятельное значение имеет степень защиты, установленная государством. Она выражается в установлении минимальных и максимальных пределов компенсации риска, может предполагать расширение и сужение таких пределов.

В совокупности, с учетом этих аспектов, определяются те способы компенсации, которые государство, с учетом развития экономики и сложившихся общественных отношений, считает необходимым и обоснованным предоставлять в случае реализации социального риска, а общество эти меры поддерживает. Таким образом, первые этапы динамики социального риска, а также многие аспекты, касающиеся компенсации третьего этапа, соотносятся с первым этапом в механизме правового регулирования социального обеспечения. Они во многом определяют его содержание.

Наличие формализованного в нормах права социального риска и способов его компенсации, а также наступление конкретных жизненных обстоятельств становятся точкой отсчета второго этапа механизма правового регулирования социального обеспечения — действия юридических норм, обуславливающего возникновение или изменение правоотношений по социальному обеспечению. «Правоотношения — это средство “перевода” общих предписаний юридических норм в плоскость субъективных юридических прав и обязанностей для данных субъектов» (Алексеев 1966, 131).

На данном этапе модель социального риска, закрепленная в нормах права, наполняется конкретным содержанием. Происходит персонификация социального риска — указанная модель соотносится с жизненными обстоятельствами, в отношении которых гражданин намерен реализовать свое право на социальное обеспечение как «установленную нормами права и гарантированную государством меру возможной самостоятельности субъекта, которая выражается в собственных его действиях и в требовании соответствующих действий от других» (Явич 1976, 118). За редким исключением, без этого конструкция социального риска останется лишь научной абстракцией и не получит своего воплощения.

Реальные жизненные обстоятельства, «совпадая» с нормами права и становясь юридическими фактами, выступают как основания социального обеспечения. Это особый фактический состав — объективное основание в сочетании с волеизъявлением субъекта, желающего получить предоставление. Как отмечает В. К. Субботенко, в сочетании с решением компетентного органа о назначении того или иного предоставления это является необходимой предпосылкой материальных правоотношений (Субботенко 1980, 54).

При этом, даже если социальная выплата, услуга устанавливаются в беззависительном порядке, это не означает отсутствия процедурных правоотношений. Они всегда есть, всегда направлены на подтверждение реализации негативных последствий социального риска. В настоящее время соответствующее решение может быть принято с использованием информационных систем, регистров, цифровых технологий.

К примеру, ежемесячная денежная выплата инвалидам и детям-инвалидам устанавливается без подачи заявления со дня признания гражданина инвалидом или ребенком-инвалидом⁷. Однако все действия с использованием информационных систем, в том числе Федерального реестра инвалидов, осуществляются и все решения принимаются территориальными органами Пенсионного фонда РФ. Лишь после принятия необходимого решения возникающие материальные отно-

⁷ Приказ Минтруда России от 22.01.2015 г. № 35н «Об утверждении Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2020).

шения обеспечивают практическую реализацию закрепленного в законодательстве права на социальное обеспечение.

Таким образом, четвертый этап в динамике социального риска — осознание индивидом социального риска, невозможности удовлетворения жизненно важных потребностей из-за его негативных последствий и обращение за социальным обеспечением — является обязательным для начала второго этапа механизма правового регулирования.

Третий, результирующий, этап механизма правового регулирования социального обеспечения представляет собой практическую реализацию субъективных юридических прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей. Цель правового регулирования социального обеспечения, с позиции концепции социального риска, заключается в воздействии на неблагоприятные последствия социального риска посредством норм права социального обеспечения, когда его факторы и причины не удалось нейтрализовать либо минимизировать в рамках иных отраслей права. Перефразируя вывод, сделанный С. С. Алексеевым, можно сказать, что получение лицом социального предоставления завершает действие права социального обеспечения, направленное на компенсацию социального риска. Именно здесь появляется возможность оценить результативность всего отраслевого механизма правового регулирования.

Чаще всего эффективность правового регулирования в этой сфере связывается с размерами предоставлений, с соблюдением сроков из назначения. Однако в последнее время она проявляется и в том, что государство, признавая сложную ситуацию, складывающуюся в экономике в последние годы, закрепляет новые предоставления и оперативно начинает их выплачивать. Одно из базовых направлений деятельности — это социальное обеспечение семей с детьми. Некоторые социальные предоставления видоизменяются и становятся более эффективными. Можно отметить ежемесячное пособие женщине, вставшей на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности, которое в последние годы уже рассматривалось не иначе как абсурдное, но после изменения состава правоустанавливающих фактов, размеров и сроков выплаты стало более соответствующим реалиям сегодняшнего дня⁸. Появляются либо видоизменяются и новые предоставления — например, ежемесячные выплаты на ребенка в возрасте от восьми до семнадцати лет⁹.

Это не означает, что механизм правового регулирования свободен от проблем и недостатков. Остаются проблемы, связанные с детальной нормативной регламентацией некоторых социальных предоставлений. По-разному реализуются правоотношения, отсутствует единообразная судебная практика. На это, в частности, регулярно обращает внимание Конституционный Суд РФ, принимая свои решения¹⁰. Именно это подтверждает актуальность научных исследований механизма правового регулирования социального обеспечения.

⁸ Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (ред. от 30.04.2022).

⁹ Указ Президента РФ от 31.03.2022 № 175 «О ежемесячной денежной выплате семьям, имеющим детей».

¹⁰ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2021 № 54-П «По делу о проверке конституционности пункта 9 части первой статьи 271 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки А. Н. Меджидовой».

3. Выводы

Т. Н. Радько и А. А. Меликовский справедливо указали, что «правоведение — это юриспруденция, собственно наука о праве... а общая теория права и государства как фундаментальная юридическая наука — ее душа, а скорее — сердце» (Радько и Меликовский 2019, 33). Поэтому механизм правового регулирования, предложенный С. С. Алексеевым в XX в., сохраняет и, полагаем, сохранит свое значение не только для теории государств и права, но и для отдельных отраслей российской правовой системы. В том числе — для права социального обеспечения.

Даже в первом приближении исследование отраслевого механизма правового регулирования показывает, что эта тема весьма обширна. По словам самого С. С. Алексеева, важными составляющими указанного механизма являются правосознание и правовая культура (Алексеев 1966, 172), их исследование в контексте защиты от социальных рисков обладает самостоятельной актуальностью. В. В. Ковалева указывает, что «субъект права есть необходимый и начальный элемент механизма правового регулирования, тот, ради которого правовое регулирование и осуществляется» (Ковалева 2019, 191). К механизму правового регулирования также относят юридические нормы, нормативно-правовые акты, акты официального толкования, юридические факты, правоотношение, акты реализации права, акты применения права, правосознание, режим законности (Теория государства и права ... 1997, 269). Каждая из указанных составляющих оказывает свое влияние на правовое регулирование социального обеспечения, содействует эффективности его механизма. Эти темы ждут своего исследования.

Отметим также, что исследование механизма правового регулирования социального обеспечения с точки зрения его функционирования, а главное — его результативности обладает потенциалом в том смысле, что, как уже было указано, сама жизнь порождает новые опасности, угрозы и неопределенности. Риски не являются абсолютно объективными, они зависимы от времени и от общества, в котором возникают и развиваются. Многие из них могут потребовать своего правового опосредования в качестве социальных рисков и гарантированной защиты от их негативных последствий.

Поэтому можно утверждать, что обращение к теории механизма правового регулирования, его корреляции с концепцией социального риска, изучение взаимосвязи указанных категорий может способствовать обоснованию предложений, направленных на достижение целей правового регулирования социального обеспечения, повышения его эффективности.

Библиография

- Актуальные проблемы права социального обеспечения: учебник для вузов.* 2020. Под ред. В. Ш. Шайхатдинова. Москва: Юрайт.
- Алексеев, Сергей С. 1966. *Механизм правового регулирования в социалистическом государстве.* Москва: Юридическая литература.
- Астрахан, Евгений И. 1971. *Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим.* Москва: Юридическая литература.
- Вигдорчик, Натан А. 1913. *Опасность промышленного труда.* Санкт-Петербург: Юридический книжный склад «Право».

- Гидденс, Энтони. 1994. «Судьба, риск и безопасность.» *THESIS* 5: 107–134.
- Ковалева, Виктория В. 2019. «Механизм правового регулирования в условиях цифровых инноваций.» *Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения.* Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет.
- Кравченко, Сергей А. 2022. *Социология риска и безопасности: учебник и практикум для вузов.* Москва: Юрайт.
- Лушникова, Марина В., и Андрей М. Лушников. 2009. *Курс права социального обеспечения.* Москва: Юстицинформ.
- Мачульская, Елена Е. 2022. *Право социального обеспечения: учебник для вузов.* Москва: Юрайт.
- Миронова, Тамара К. 1997. *Правовое регулирование обязательного пенсионного страхования в России и перспективы его развития:* Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.
- Миронова, Тамара К. 2007. *Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты:* Дис. ... д-ра юрид. наук. Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.
- Пиголкин, Альберт С., Анастасия Н. Головистикова, и Юрий А. Дмитриев. 2022. *Теория государства и права: учебник для вузов.* Москва: Юрайт.
- Проблемы общей части права социального обеспечения.* 2017. Под ред. Э. Г. Тучковой. Москва: Проспект.
- Радько, Тимофей Н., и Александр А. Меликовский. 2019. «Философско-теоретические вопросы правового регулирования в системе воздействия права на общественные отношения.» *Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения.* Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет.
- Реутов, Валерий П. 2002. *Функциональная природа системы права.* Пермь: Пермский государственный университет.
- Скаридова, Ирина В. 2009. «Формирование советского законодательства о пенсионном обеспечении по старости до перехода к массовой коллективизации.» *Вестник Владимирского юридического института* 2 (11): 184–188.
- Субботенко, Вера К. 1980. *Процедурные отношения в социальном обеспечении.* Томск: Томский государственный университет.
- Сырых, Владимир М. 1998. *Теория государства и права.* Москва: Былина.
- Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов.* 1997. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. Москва: Инфра-М, Норма.
- Федорова, Марина Ю. 2016. «Ситуация социального риска: понятие и правовая характеристика.» *Седьмой пермский конгресс ученых-юристов: материалы Всероссийской научно-практической конференции.* Пермь: Пермский государственный университет.
- Федорова, Марина Ю. 2018. «Понятие правового механизма управления социальными рисками.» *Вестник Саратовской государственной юридической академии* 6 (125): 213–221.
- Черняков, Михаил К., и Мария М. Чернякова. 2021. «Социальные риски цифровой экономики.» *Идеи и идеалы* 13 (1) (2): 265–282.
- Шайхатдинов, Владимир Ш. 1996. *Право социального обеспечения Российской Федерации: уч. пособие.* Вып. 1. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы.
- Шашель, Виктория А., Виолетта Н. Фирсова, Марина М. Трубилина, Людмила А. Подпорина, и Никита А. Фирсов. 2021. «Орфанные заболевания и связанные с ними проблемы.» *Медицинский вестник Юга России* 12 (2): 28–35. <https://doi.org/10.21886/2219-8075-2021-12-2-28-35>
- Явич, Лев С. 1961. *Проблемы правового регулирования советских общественных отношений.* Москва: Госюриздат.
- Явич, Лев С. 1976. *Общая теория права.* Ленинград: Издательство Ленинградского университета.

Статья поступила в редакцию 19 мая 2022 г.;
рекомендована к печати 30 июня 2022 г.

Контактная информация:

Истомина Елена Александровна — д-р юрид. наук, проф.; eistomina2011@gmail.com

Social risk and the mechanism of legal regulation of social security

Ye. A. Istomina

Ural State Law University named after V.F. Yakovlev,
21, Komsomolskaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation

For citation: Istomina, Yelena A. 2023. "Social risk and the mechanism of legal regulation of social security." *Russian Journal of Labour & Law* 13: 329–344. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.123> (In Russian)

Protection from social risks, which one of the main ways is to compensate for their negative consequences in the social security system, is impossible without the law regulation. Various legal means are formed into an integral mechanism for social security legal regulation. The article analyzes the interaction and interdependence of the mechanism of social security legal regulation and social risk. The study is based on the theory of the legal regulation mechanism proposed by S. S. Alekseev. The article shows how the various stages of the legal regulation mechanism correlate with the dynamics of social risk. At the first stage, which consists in the formation of legislation on social security, the model of social risk and its compensation are fixed in the law. On the basis of legal acts, in combination with specific life circumstances, the second stage of the mechanism of social security legal regulation begins — the acting of legal norms that determines the emergence or change of legal relations for the establishment of social benefits. At the moment, the individual's awareness of social risk and the application for social security acquire significance. The third stage of the mechanism of social security legal regulation is the implementation of rights and obligations, when legal regulation achieves its goals. This makes it possible to assess the effectiveness of the legal regulation mechanism. The appeal to the theory of the legal regulation mechanism, its correlation with the concept of social risk can help increase the efficiency of the realization of rights to social security. This is all the more relevant because life gives rise to new dangers that may require their acceptance as social risks and guaranteed protection from their negative consequences.

Keywords: legal regulation mechanism, social risk, social security, legal relations, effectiveness of legal regulation.

References

- Actual problems of social security law: a textbook*. 2020. Ed. by V. Sh. Shaykhatdinov. Moscow: Iurait Publ. (In Russian)
- Alekseev, Sergei S. 1966. *The Legal Regulation Mechanism in a Socialist State*. Moscow: Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Astrakhan, Evgeny I. 1971. *Development of legislation on pensions for workers and employees*. Moscow: Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Chernyakov, Mikhail K., and Maria M. Chernyakova. 2021. "Social risks of the digital economy." *Idei i idealy* 13 (1) (2): 265–282. (In Russian)
- Fedorova, Marina Yu. 2016. "Social risk situation: Concept and legal characterization." *Sed'moi permskii kongress uchenykh-iuristov: materialy Vserossiyskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*. Perm: Perm State University Publ. (In Russian)
- Fedorova, Marina Yu. 2018. "The concept of a legal mechanism for managing social risks." *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoy akademii* 6 (125): 213–221. (In Russian)
- Giddens, Anthony. 1994. "Fate, risk and security." *THESIS* 5: 107–134. (In Russian)
- Kovaleva, Victoria V. 2019. "Legal regulation mechanism in the context of digital innovation." *Mekhanizm pravovogo regulirovaniia: istoria i sovremennost'. V Alekseevskie chteniia*. Yekaterinburg: Ural State Law University Publ. (In Russian)
- Kravchenko, Sergey A. 2022. *Sociology of risk and security: a textbook*. Moscow: Iurait Publ. (In Russian)

- Lushnikova, Marina V., and Andrey M. Lushnikov. 2009. *Social security law course*. Moscow: Yustitsinform Publ. (In Russian)
- Machulskaya, Elena E. 2022. *Social security law: a textbook for universities*. Moscow: Iurait Publ. (In Russian)
- Mironova, Tamara K. 1997. *Legal regulation of compulsory pension insurance in Russia and prospects for its development*: PhD Thesis Abstract in Law. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (In Russian)
- Mironova, Tamara K. 2007. *The law of social security and current trends in the legal regulation of relations in the field of social protection*: Dr. Sci. Thesis in Law. Lomonosov Moscow State University Publ. (In Russian)
- Pigolkin, Albert S., Anastasia N. Golovistikova, and Yuri A. Dmitriev. 2022. *Theory of state and law: a textbook*. Moscow: Iurait Publ. (In Russian)
- Problems of the general part of social security law*. 2017. Ed. by E. G. Tuchkova. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Radko, Timofei N., and Alexander A. Melikovskiy. 2019. "Philosophical and theoretical issues of legal regulation in the system of the impact of law on social relations." *Mekhanizm pravovogo regulirovaniia: istoriia i sovremennost'. V Alekseyevskiiie chteniia*. Yekaterinburg: Ural State Law University Publ. (In Russian)
- Reutov, Valery P. 2002. *The Functional Nature of the Law System*. Perm: Perm State University Publ. (In Russian)
- Shashel, Victoria A., Violetta N. Firsova, Marina M. Trubilina, Lyudmila A. Podporina, and Nikita A. Firsov. 2021. "Orphan diseases and related problems." *Meditsinskii vestnik Iuga Rossii* 12 (2): 28–35. <https://doi.org/10.21886/2219-8075-2021-12-2-28-35> (In Russian)
- Shaykhatdinov, Vladimir Sh. 1996. *Social security law of the Russian Federation: a textbook*. Iss. 1. Yekaterinburg: Ural Academy of Public Service Publ. (In Russian)
- Skaridova, Irina V. 2009. "The formation of soviet legislation on old age pensions before the transition to mass collectivization." *Vestnik Vladimirskogo iuridicheskogo instituta* 2 (11): 184–188. (In Russian)
- Subbotenko, Vera K. 1980. *Procedural relations in social welfare*. Tomsk: Tomsk State University Publ. (In Russian)
- Syrykh, Vladimir M. 1998. *Theory of State and Law*. Moscow: Bylina Publ. (In Russian)
- Theory of state and law: a textbook*. 1997. Ed. by V. M. Korelsky and V. D. Perevalov. Moscow: Infra-M, Norma Publ. (In Russian)
- Vigdorchik, Nathan A. 1913. *The danger of industrial labour*. St Petersburg: Iuridicheskii knizhnyi sklad "Pravo" Publ. (In Russian)
- Yavich, Lev S. 1961. *Problems of Legal Regulation of Soviet Public Relations*. Moscow: Gosjurizdat Publ. (In Russian)
- Yavitch, Lev S. 1976. *General Theory of Law*. Leningrad: Leningrad University Press. (In Russian)

Received: May 19, 2022
Accepted: June 30, 2022

Author's information:

Yelena A. Istomina — Dr. Sci. in Law, Professor; eistomina2011@gmail.com