Социальные функции государства: новые векторы развития

АНТОНОВА Наталья Владиславовна, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: natalli_an@mail.ru

ЕРЕМИНА Ольга Юрьевна, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: eremina_ou@mail.ru

Стратегические цели и задачи, стоящие перед Российской Федерацией в современных условиях научно-технологического развития, отчасти predetermined процессом становления правового социального государства. Традиционные вызовы для социальной политики России, обусловленные высоким уровнем бедности, постепенным ростом продолжительности жизни и старением населения, неустойчивыми демографическими реалиями, не утратили актуальности. Это требует переосмысления устоявшихся подходов к реализации социальной функции Российского государства, которая проявляет себя главным образом через систему социальной защиты и социального обеспечения.

Право на социальное обеспечение, как любое социальное право, обладает «октроированным» статусом, когда формально гарантированные блага предоставляются нуждающимся гражданам только при благоприятной экономической ситуации и социально ориентированном политическом векторе. Поэтому очень важно установить на конституционном уровне и в федеральном законодательстве с соблюдением принципа равенства экономические гарантии социальных прав — социальные ориентиры (нормативы, стандарты).

В российском и зарубежном законодательстве отсутствует единство по вопросу использования социальных стандартов и высказаны предложения о необходимости возведения в норматив такого стандарта по всем видам социальных выплат в России, как минимальный потребительский бюджет. В то же время прожиточный минимум должен стать защитным барьером (допустимым минимумом) на пути к бедности для социально уязвимых категорий лиц, обеспечиваемых преимущественно из государственного бюджета. Россия на данном этапе готова принять за основу систему социальной защиты Совета Европы для целей структурного выравнивания социальных нормативов (стандартов). Достичь этого можно законодательно, ориентируясь на Европейскую социальную хартию и Европейский кодекс социального обеспечения. Возможность применения норм международного права в национальной правовой системе наравне с другими формально-юридическими критериями социального государства в данном случае выступает одним из необходимых принципов должной реализации социальных функций Российского государства и определяет векторы для их дальнейшего устойчивого развития.

Ключевые слова: социальное государство, социальные функции государства, социальная защита и социальное обеспечение, социальные ориентиры (стандарты, нормативы), МРОТ, прожиточный минимум, уровень бедности, индексация социальных выплат, демографическая политика.

Для цитирования: Антонова Н. В., Еремина О. Ю. Социальные функции государства: новые векторы развития // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 89—102. DOI: 10.12737/jrl.2020.150

Тема социальной функции государства является одной из самых популярных за последнее десятилетие. Она доминирует в выступлениях Президента РФ и представи-

телей Правительства РФ, депутатов Государственной Думы и других политических деятелей.

Постоянной доминантой общественного обсуждения признаются

вопросы эффективности реализации социальных обязательств государства на всех иерархических уровнях государственного управления.

В Российской Федерации продолжается формирование демократического, правового и социального государства. При этом процессы формирования «правового социального государства» и реализации его социальных функций в современных научно-технологических условиях являются первостепенными. Это следует из содержания указов Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.¹, Программы сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда (МОТ) на 2017—2020 гг. (Москва, 21 ноября 2016 г.) (далее — Программа сотрудничества РФ и МОТ на 2017—2020 гг.), Плана деятельности Минтруда России на 2019 г. и плановый период до 2024 г.²

Так, среди наиболее значимых научно-технологических вызовов современности можно выделить: демографический переход, обусловленный ростом продолжительности жизни людей, изменением их образа жизни, и связанное с этим старение населения, что способствует появлению новых социальных и медицинских проблем мировых масштабов (исчезнувшие инфекции, пандемии и др.); исчерпание

возможностей для экономического роста России на фоне формирования цифровой экономики и появления стран-лидеров, обладающих новыми производственными технологиями и ориентированных на использование возобновляемых ресурсов³.

При этом для России вызовы современности нельзя сводить только к технологическим или научно-технологическим. Сегодня по-прежнему актуальны вопросы: преодоления бедности и роста реальных доходов граждан, особенно семей с детьми, а также лиц, вышедших на заслуженный отдых, — пенсионеров⁴; повышения качества жизни населения и ожидаемой ее продолжительности (до 78 лет к 2030 г.⁵); демографии и повышения рождаемости⁶.

Не сходят с повестки дня и вопросы реализации принципов достойного труда. Программой сотрудничества РФ и МОТ на 2017—2020 гг., построенной с учетом новых социально-экономических реалий, было предусмотрено объединение усилий в области расширения занятости и социальной защиты, включая социальное обеспечение, охраны труда, международных норм и принципов в сфере труда, социального диалога. План деятельности Минтруда России на 2019 г. и плановый период до 2024 г. предусматривает следующие *приоритетные направления развития* в избранной сфере: достойный труд и справедливая заработная плата; достойная пенсия за продолжительный добросовестный труд; улучшение демографической ситуации (получение семь-

³ См. подп. «б» п. 15 Указа Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642; см. также Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁴ См. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204.

⁵ См. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474.

⁶ См. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351.

¹ Утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13.

² Утв. Минтрудом России 29 января 2019 г.

ями с детьми государственной поддержки); повышение адресности социальной поддержки (приближение социальной защиты к человеку).

Только в правовом социальном государстве могут быть созданы условия для достойной жизни и свободного развития, благодаря которым охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии минимального размера оплаты труда (далее — МРОТ), государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, гарантии развития системы социальных служб, государственных пенсий, пособий и иных мер социальной защиты и социального обеспечения, включая его дополнительные формы. Это отражено в ст. 7, 39 и 75 Конституции РФ и соответствует основополагающим принципам и нормам международного права: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; ст. 9, ч. 1—3 ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; ч. 1 ст. 26 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. и др. Без перечисленных гарантий и решения первостепенных вопросов по достижению соответствующего уровня социально-экономического благосостояния граждан не представляется возможным в том числе воссоздание гармоничной технологической и научно-технологической среды⁷.

Достойная жизнь и свободное развитие в правовом социальном государстве гарантируются каждому. Такие гарантии не могут быть поставлены в зависимость от способности индивида участвовать в общественном производстве, иметь возможность трудиться и обеспечивать себя и свою семью минимальным для жизни доходом. Иными словами, незащищенные лица (дети,

пожилые и престарелые граждане, инвалиды, безработные, многодетные и др.) вправе рассчитывать на получение от государства соответствующей помощи и материальной поддержки, которая может оказываться в денежной (пенсии, пособия, компенсации и др.) и натуральной (социальное обслуживание, государственная социальная помощь и др.) формах.

Таким образом, содержание социальных функций правового социального государства раскрывается преимущественно через государственную систему социальной защиты и социального обеспечения — предоставление человеку достаточных средств к существованию, обеспечение надлежащих условий жизнедеятельности⁸. Из этих позиций исходит и высшая судебная практика⁹.

Известно, что социальные права, включая право на социальную защиту и социальное обеспечение, менее универсальны, чем права гражданские и политические, особенно в отношении сферы их действия и по кругу обеспечиваемых лиц¹⁰. Социальные права еще называют правами-привилегиями, которые законодатель предоставляет находящимся в экономически невыгодном положении членам общества. Они же — «октроированные» права, формально гарантируемые каждому, но полностью реализуемые только при

⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. 2-е изд. М., 1996. С. 111—113; Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 15—25.

⁹ См. постановление КС РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П по делу о проверке конституционности положения абзаца шестого п. 1 ст. 28 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» в ред. от 20 апреля 1996 г.

¹⁰ См.: Путило Н. В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007. С. 23—27.

⁷ См.: Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019. 240 с.

благоприятной экономической ситуации и социально ориентированном политическом векторе¹¹. Получается, что реализация индивидом социальных прав всегда будет зависеть от возможности государства обеспечить требуемый объем социальных благ в его количественном и качественном измерении, что объективно и закономерно с точки зрения имеющихся на эти цели резервов государственного бюджета. В данном случае только закрепление на самом высоком уровне экономических гарантий социальных прав позволит обеспечить их должную реализацию со стороны как государства в лице органов социальной защиты и социального обеспечения, так и граждан — получателей социальных благ.

В юридической литературе нередко отмечается, что между принципами правового и социального государства имеется противоречие: господство права при формальном равенстве достаточно сложно сочетается с произвольным перераспределением национального дохода в пользу социально уязвимых членов общества¹². Между тем в постиндустриальных странах такое противоречие трансформировалось в социальное правовое государство — во взаимную связь и взаимную обусловленность данных принципов. При господстве права «в материальном смысле» вполне возможны гарантии минимума социальных благ для свободного развития личности и обеспечения человеческого существования на достаточном и достойном уровне.

С этой позиции Россию пока еще нельзя в полной мере назвать страной постиндустриальной: бедность и недостаточность социального обеспечения по-прежнему остаются главными вызовами социаль-

но-экономической политики и опосредуют стратегические задачи современной российской действительности¹³. В отличие от большинства стран ОЭСР (например, Австрия, Дания, Германия, Норвегия, Швейцария и др.) в России до настоящего времени не утверждены социальные ориентиры (нормативы, стандарты) для определения качественных показателей видов социального предоставления (пенсий, пособий, компенсаций и др.) или объема материального обеспечения нуждающихся. Так, оценивая российский уровень обеспечения пенсиями с точки зрения Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации¹⁴, можно констатировать, что в качестве социального ориентира применяется «приемлемый уровень пенсий», значение которого в Стратегии не раскрывается. Российские ученые предположили, что в данном случае речь идет о социальном ориентире «приемлемый уровень жизни», который не идентичен базовому конституционно-правовому ориентиру «достойного уровня жизни» и международно-правовому ориентиру «достаточного уровня жизни»¹⁵.

Достойный уровень жизни признается конституционно-правовым ориентиром согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, что позволяет считать его ключевым ориентиром социальной политики, а следовательно, и вектором реализации функций со-

¹¹ См.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 160.

¹² Там же. С. 162.

¹³ См.: Хабриева Т. Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5—15; Пашенцев Д. А., Залоило М. В. Преодоление бедности в России: исторический опыт и современные тенденции правового регулирования // Образование и право. 2018. № 9. С. 317—323.

¹⁴ Утв. распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.

¹⁵ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М., 2017. С. 20—30.

циального правового государства. Именно данный ориентир должен лежать в основе решений, направленных на фундаментальные преобразования в социальной сфере. Однако, по верному замечанию Н. В. Путило, достойный уровень жизни еще не получил содержательного раскрытия на нормативно-правовом уровне: достаточно сложно сделать вывод о том, какие критерии оценки результатов деятельности государства могут однозначно свидетельствовать о создании «условий достойной жизни и свободного развития человека»¹⁶. Вероятно, по мнению Н. В. Путило, речь идет о факторах и механизмах доступности для всех определенных социальных благ (жилища, медицины, качественного питания и др.).

Международно-правовой ориентир достаточного уровня жизни является классическим для большинства развитых стран и согласно ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах объединяет собой трехкомпонентный критерий достаточности для человека и его семьи следующих благ: питания, одежды и жилища. Оценка данного критерия по перечню социальных благ возможна только при их совокупности.

Соотношение перечисленных социальных ориентиров наглядно можно продемонстрировать на примере их взаимосвязи с известными социальными стандартами (нормативами) обеспечения: бюджет прожиточного физиологического минимума (прожиточный минимум (далее — ПМ)), минимальный потребительский бюджет (далее — МПБ) и рациональный потребительский бюджет (далее — РПБ)¹⁷. Каждый из

стандартов (нормативов) по аналогии включает объем материальных благ в различном их сочетании.

Категория прожиточного минимума была разработана еще в советские годы для жителей блокадного Ленинграда с целью поддержания физиологических потребностей человека «на уровне возможности существования»¹⁸. Перечень потребляемых товаров в объеме ПМ фактически является индикатором границы жизни и смерти: индивид не может восстанавливать свое здоровье, заниматься легким трудом, содержать иждивенцев (детей, инвалидов, престарелых и др.).

В постсоветский период применение ПМ было нормативно закреплено Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации». Положения Указа актуальны и в настоящее время: ПМ устанавливается Правительством РФ дифференцированно по основным социальным группам и определяет «минимально допустимые границы потребления важнейших материальных благ и услуг (продукты питания, предметы санитарии и гигиены, лекарства, жилищно-коммунальные услуги)». Данный Указ четко разграничил между собой понятия ПМ и МПБ: норматив МПБ был установлен для формирования перспективной социально-экономической политики, в то время как ПМ — норматив промежуточный, «используемый для преодоления кризисного состояния экономики».

Социальный норматив МПБ в отличие от ПМ охватывает более широкий перечень социальных благ: включая содержательно блага ПМ, он дополнительно предусматривает гарантии для занятия трудовой

¹⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. С. 72.

¹⁷ Об этом еще в советские годы писали известные советские специалисты в области экономики социального обеспечения (см.: Якушев Л. П. Усиление связи норм пенсион-

ного обеспечения с трудовым вкладом // Социалистический труд. 1988. № 10. С. 81—86).

¹⁸ См.: Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11. С. 3.

деятельностью, для исполнения семейных обязанностей. В некоторых субъектах РФ действуют свои МПБ с более широким перечнем социальных гарантий (включая, например, гарантии поддержания жилья в удовлетворительном состоянии)¹⁹. На этом основании российские ученые полагают, что МПБ следует считать социальным стандартом «достаточного уровня жизни», и предлагают применять его в отношении пенсий и всех других видов гарантированных социальных выплат²⁰.

В России согласно Федеральному закону от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (далее — Закон о ПМ) для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне МРОТ, стипендий, пособий и других социальных выплат применяется ПМ. На уровне субъектов РФ могут устанавливаться свои минимумы.

Как социальный стандарт (норматив) ПМ представляет собой стоимостное выражение потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Общее стоимостное выражение потребительской корзины складывается из стоимости минимально необходимых продуктов питания и непродовольственных товаров и услуг. При этом стоимость непродовольственной части потребительской корзины определяется

ее соотношением к стоимости необходимых продуктов питания, что не может считаться достаточным для нормальной жизни и развития индивида, не говоря о его семье и нетрудоспособных лицах, находящихся на иждивении.

ПМ применяется в ходе оценки уровня жизни населения, при установлении государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и осуществлении других мер социальной защиты. Но даже этот норматив нельзя считать универсальным, признаваемым российским законодателем относительно всех видов социального предоставления. Во-первых, по видам социального обеспечения могут устанавливаться иные нормативы, обусловленные конкретной спецификой материального блага, например, для пенсий — это еще и «коэффициент замещения», а для социальных услуг (с точки зрения объема и своевременности предоставления) ПМ и вовсе неприменим. Во-вторых, в России до сих пор отсутствует единая система определения размеров социальных выплат, что обусловлено различием организационно-правовых форм социального обеспечения и невозможностью выработать единые стандарты (нормативы), основанные как на социально-страховых, так и на бюджетных (социально-обеспечительных) принципах.

Это явно прослеживается на примере пенсионного обеспечения. Так, Конституционный Суд РФ подтвердил нормативный характер социального стандарта «прожиточный минимум пенсионера» для пенсий по обязательному пенсионному страхованию — трудовых (страховых) пенсий²¹. Однако норматив ПМ сегодня может быть применим только в от-

¹⁹ См., например, постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 31 января 2020 г. № 58 «Об утверждении стоимостной величины минимального потребительского бюджета в целом по Республике Татарстан за IV квартал 2019 года».

²⁰ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 20—30; Антонова Н. В. Роль социальных ориентиров в определении уровня обеспечения российских граждан пособиями из государственного бюджета с учетом опыта Белоруссии и Казахстана // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 179—186.

²¹ См. определение КС РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О по жалобе гражданки П. Ф. Енборисовой на нарушение ее конституционных прав п. 8 ст. 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

ношении социальных пенсий, которые призваны обеспечить незастрахованным лицам, не выработавшим необходимого страхового стажа, источник средств к существованию²².

Страховая пенсия представляет собой компенсацию застрахованным лицам заработной платы, иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением старости, инвалидности, а для членов семьи застрахованных лиц — заработной платы, иного дохода кормильца в связи с его смертью. Поэтому целесообразно руководствоваться общепризнанным международным стандартом (нормативом) — «коэффициент замещения». Такой стандарт имеет свою специфику — признается социальным нормативом именно в системе пенсионного обеспечения в отношении оценки утраченного застрахованным лицом заработка (трудового дохода) и обладает статусом минимального стандарта (норматива) обеспечения для всех государств, присоединившихся к Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. (далее — Конвенция МОТ № 102).

С 1 января 2019 г. Россия приняла обязательство в отношении нескольких разделов Конвенции МОТ № 102, среди которых «Обеспечение по старости» (разд. V), «Обеспечение по инвалидности» (разд. IX) и «Обеспечение по случаю потери кормильца» (разд. X)²³, тем самым установив гарантии, согласно которым трудовые (страховые) пенсии не могут быть менее 40% заработка застрахованного лица перед его выходом на пенсию. Применение ПМ в данном случае будет оправданно только в дополнение к «коэффициенту замещения» с це-

лью защиты потенциального получателя пенсии от необоснованно низких показателей уровня его заработной платы²⁴. ПМ может также использоваться и для определения размера фиксированной выплаты к страховой пенсии, поскольку такая выплата представляет собой солидарный компонент пенсионной системы и предоставляется всем застрахованным в одном размере по аналогии с социальными пенсиями²⁵.

Помимо разделов о пенсиях Россией также были ратифицированы разделы Конвенции МОТ № 102 в отношении социальных пособий и других выплат страхового и социально-обеспечительного характера: «Обеспечение по болезни» (III), «Обеспечение в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием» (VI), «Обеспечение по материнству» (VIII). Это обязывает законодателя определять размеры таких выплат в соответствии с их целевым назначением — поддержание прежнего материального положения лица (возмещение временно утраченного заработка либо иных дополнительных расходов). Достичь этого непросто, так как размеры многих социальных пособий в России, преимущественно бюджетных, были установлены еще в 2001 г. в зависимости от величины МРОТ — в твердой денежной сумме 100 руб.²⁶ Указанная базовая вели-

²⁴ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 27.

²⁵ См.: Антонова Н. В. О роли фиксированной выплаты к страховой пенсии в установлении работающим гражданам достаточного уровня пенсионного обеспечения // Российское и международное право: общее и особенное: матер. Всерос. науч.-практ. конф. памяти проф. Ф. М. Рудинского. М., 2019. С. 380—386; Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013. С. 200.

²⁶ См. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления

²² См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 27.

²³ См. Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)».

чина актуальна и по сей день, например для пособий беженцам и минимального социального пособия на ребенка, выплачиваемого в отдельных регионах²⁷. Можно согласиться с российскими учеными в том, что целевое назначение социальных пособий, как и пенсий и других социальных выплат, может быть оправдано только благодаря их исчислению из МПБ или минимального потребительского бюджета семьи (как разновидности МПБ для оценки уровня обеспечения пособиями на детей)²⁸. При этом ПМ по аналогии с пенсионным обеспечением может быть задействован для обозначения нижней границы выплат и обеспечения гражданам хотя бы приемлемого уровня жизни.

В идеале для исчисления всех социальных выплат и других мер государственной поддержки за основу следовало бы принять социальный стандарт (норматив) — РПБ, поскольку удовлетворению подлежат уже не минимальные, а оптимальные или рациональные потребности человека, и это более всего соответствует конституционно-правовому ориентиру достойного уровня жизни²⁹. Однако любые реформы не-

возможны без промежуточного перехода.

В последние годы в России были предприняты шаги по уравниванию МРОТ и ПМ на федеральном уровне. Соотношение этих величин было выравнено с принятием Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения». МРОТ стал устанавливаться в размере величины ПМ. Окончательное сближение рассматриваемых величин произошло благодаря Федеральному закону от 27 декабря 2019 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда”». Теперь с 1 января 2019 г. и далее ежегодно МРОТ устанавливается в размере не ниже величины федерального ПМ.

Эти меры позволяют предотвратить риски социальной необеспеченности в отношении пенсий и социальных пособий, включая страховые пособия для лиц, не обладающих необходимым страховым стажем (например, для пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам — менее шести месяцев), и ряда других социальных выплат, преимущественно бюджетных.

Так, ввиду объявления Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) пандемии коронавируса 11 марта 2020 г. и необходимости реализации на территории России с 20 марта до 1 июля 2020 г. мер по изоляции населения, направленных на компенсацию последствий эпидемии (последующего кризиса и малообеспеченности населения), было принято постановление Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 346

О роли фиксированной выплаты к страховой пенсии в установлении работающим гражданам достаточного уровня пенсионного обеспечения. С. 380—386.

размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации».

²⁷ См., например, Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей», ст. 2 Закона Калужской области от 30 декабря 2004 г. № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» и др.

²⁸ См.: Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 66—75; Хромова Н. М. Социальные пособия на детей: вопросы теории и практики // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2020. № 1. С. 56—58.

²⁹ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 20—30; Антонова Н. В.

«О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год», согласно которому максимальная величина пособия была увеличена до размера МРОТ (с 8000 руб. до 12 130 руб.). Тем не менее, на наш взгляд, ПМ должен очерчивать нижнюю границу пособия, которая сейчас составляет — 1500 руб.

С положительной стороны также следует оценить дополнительные меры государства в связи с пандемией, направленные на поддержку семей, имеющих детей. В апреле — июне 2020 г. были предусмотрены ежемесячные выплаты в размере 5000 руб. лицам, проживающим на территории РФ и имеющим (имевшим) право на меры государственной поддержки, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» при условии, что такое право возникло у них до 1 июля 2020 г.³⁰ Данные меры не лишены недостатков, поскольку распространяются на узкий круг граждан и не охватывают, например, семьи с детьми четырех и пяти лет, которые нуждаются в поддержке государства не меньше, чем семьи подпадающие под действие норм названного Закона.

Отметим и Указ Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее — Указ Президента РФ № 199), утвержденный до пандемии, но все же включенный в число мер по борьбе с распространением коронавируса³¹. Данным актом установ-

лено право на ежемесячную денежную выплату на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно, назначаемую с 1 января 2020 г. Реализация этого права отнесена к компетенции субъектов РФ, и выплата будет предоставляться в порядке и на условиях, предусмотренных региональным законодательством.

В научной литературе уже неоднократно отмечалось, что региональное регулятивное воздействие демонстрирует вариативность и разнообразие подходов при назначении детских пособий в субъектах РФ³², что обусловлено объективными особенностями их социально-экономического развития. Поэтому нормативно установленный размер пособий значительно отличается между разными субъектами РФ, что не соответствует конституционному принципу равенства, воплощающему гарантии о равных правах для всех лиц, относящихся к одной категории.

В России главным препятствием для реализации функций социального государства в новых условиях выступает устоявшееся ошибочное отношение к нормам российского и международного права, регулирующим социальные права. В большинстве случаев они рассматриваются не как юридические нормы, а как принципы, цели и нормативы, к которым постепенно должна стремиться Россия³³. Прямое подтверж-

³⁰ См. Указ Президента РФ от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

³¹ См.: Указания Президента РФ, которые были даны на совещании с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России от 8 апреля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 15.04.2020).

³² Подробнее см.: Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015. 176 с. (автор — О. Ю. Еремина); Еремина О. Ю. Правовое регулирование материнского капитала: практика применения и перспектива развития // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 125—138.

³³ См.: Путило Н. В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007. С. 22; Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. 3-е изд. М., 1998. С. 21—22 (автор — Ю. А. Тихомиров); Miroshnichenko O. I.,

дение этому — акты Конституционного Суда РФ³⁴.

Например, Конституционный Суд РФ обращал внимание, что Конституция РФ, признавая необходимость государственной поддержки материнства и детства, одной из форм которой является предоставление различных социальных выплат, предполагает лишь создание для соответствующих получателей условий для достойной жизни и выполнения семейных функций, включая материнство и детство. Однако конституционный статус обязанности государства по защите материнства, детства и семьи не подразумевает права этих граждан на получение определенных денежных сумм. «Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается, как следует из ст. 39 (ч. 2), 71 (п. «в», «е»), 72 (п. «б», «ж» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2), законодателем»³⁵.

Отметим, что усиление экономических гарантий социальных прав посредством придания им консти-

туционного статуса позволит несколько смягчить устоявшиеся подходы. Среди приоритетных конституционных новелл, касающихся социальных прав, наиболее действенными представляются следующие: обязательная индексация пенсий, социальных пособий, иных социальных выплат с установленной Конституцией РФ строгой периодичностью; гарантированный МРОТ (не менее величины ПМ трудоспособного населения в целом по РФ); адресная социальная поддержка и обязательное социальное страхование; признание детей важнейшим приоритетом государственной политики России и самостоятельности их правового статуса³⁶.

Однако кардинальные перемены возможны только через смену устаревших подходов перед лицом новых вызовов³⁷. Нельзя решить проблему низкого пенсионного обеспечения через снижение обязательств государства перед гражданами — повышение пенсионного возраста, ликвидацию обязательного накопительного компонента пенсионной системы, частичный пересмотр условий получения страховой пенсии (отказ в выплате пенсий работающим пенсионерам или пенсионерам, заработок (доход) которых выше установленного нормативного предела), проблему обеспечения пособиями и другими социальными выплатами — повышением их количественных показателей взамен качественной составляющей.

Лишь посредством реализации традиционных подходов, основанных на правах человека (система соци-

Samusenko T. M., Gaivoronskaya Ya. V., Frolova E. E. Doctrine in the modern world: legal traditions and modern potential // The Social Sciences. 2018. Vol. 13. No. 2. P. 235—240.

³⁴ См. определения КС РФ от 10 октября 2002 г. № 258-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина М. Д. Рамалданова на нарушение его конституционных прав положениями преамбулы, абз. 4 и 8 ст. 1 и п. 3 ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 27 января 2011 г. № 179-О-П по жалобе гражданки Н. М. Сыроежиной на нарушение ее конституционных прав абз. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей».

³⁵ Определение КС РФ от 2 октября 2003 г. № 382-О о проверке конституционности положений ст. 8, 15 и 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

³⁶ См. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (начало действия документа — 14 марта 2020 г. (в части отдельных положений)).

³⁷ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 40.

альной защиты Совета Европы), возможно структурное выравнивание социальных ориентиров (нормативов) в правовом социальном государстве, к которому стремится Россия.

Совет Европы располагает двумя достаточно уникальными мониторинговыми инструментами: Европейская социальная хартия³⁸ и Европейский кодекс социального обеспечения³⁹.

Европейская социальная хартия дополняет Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., устанавливая действенный механизм социальной защиты, включающий все грани: социальное обеспечение, медицинскую помощь, социальные услуги и социальное обслуживание, защиту от бедности и социальной отчужденности.

Европейский кодекс социального обеспечения, в свою очередь, обозначил минимальный уровень защиты в девяти традиционных сферах социального обеспечения. Основываясь на нормах Конвенции МОТ № 102, он предоставляет еще более льготные условия (например, «коэффициент замещения» пенсией утраченного заработка для страховых пенсий по старости и по случаю потери кормильца составляет 45%, в отношении страховых пенсий по инвалидности — 50% заработка, который имел работник перед выходом на пенсию. Конвенцией МОТ № 102 во всех случаях «коэффициент замещения» обеспечивается — 40%.)

³⁸ Принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г.

³⁹ Принят в г. Страсбурге 16 апреля 1964 г.

Реализация социальных функций Российского государства сообразно перечисленным международным документам будет способствовать достижению реального, а не декларируемого уровня достойной жизни, раскрытию творческого потенциала каждого в современных условиях научно-технологического развития. Возможность применения норм международного права в национальной правовой системе наравне с другими формально-юридическими критериями социального государства⁴⁰ в данном случае выступает одним из необходимых принципов должной реализации социальных функций.

Деятельность по реализации социальных функций — это деятельность всех иерархических уровней государства при наибольшей нагрузке на территориальные (местные) органы, непосредственно взаимодействующие с населением по направлениям социальной защиты и социального обеспечения. Только посредством установления и последующего воплощения в федеральном законодательстве конституционного принципа равенства всех категорий нуждающихся в государственной поддержке и при соблюдении действующих льгот, преимущества и иных социальных гарантий возможно гармоничное развитие России как правового социального государства.

⁴⁰ См.: Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 5.

Библиографический список

- Miroshnichenko O. I., Samusenko T. M., Gaivoronskaya Ya. V., Frolova E. E. Doctrine in the modern world: legal traditions and modern potential // The Social Sciences. 2018. Vol. 13. No. 2.
- Антонова Н. В. О роли фиксированной выплаты к страховой пенсии в установлении работающим гражданам достаточного уровня пенсионного обеспечения // Российское и международное право: общее и особенное: матер. Всерос. науч.-практ. конф. памяти проф. Ф. М. Рудинского. М., 2019.
- Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 3 (255).
- Антонова Н. В. Роль социальных ориентиров в определении уровня обеспечения российских граждан пособиями из государственного бюджета с учетом опыта Белоруссии и Ка-

захстана // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70).

Еремина О. Ю. Правовое регулирование материнского капитала: практика применения и перспектива развития // Журнал российского права. 2018. № 5 (257).

Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. 2-е изд. М., 1996.

Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. 3-е изд. М., 1998.

Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013.

Пашенцев Д. А., Залоило М. В. Преодоление бедности в России: исторический опыт и современные тенденции правового регулирования // Образование и право. 2018. № 9.

Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11.

Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10.

Путило Н. В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007.

Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10.

Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015. 176 с.

Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М., 2017.

Хабриева Т. Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8.

Хромова Н. М. Социальные пособия на детей: вопросы теории и практики // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2020. № 1.

Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019. 240 с.

Якушев Л. П. Усиление связи норм пенсионного обеспечения с трудовым вкладом // Социалистический труд. 1988. № 10.

Social Functions of the State: New Vectors of Development

N. V. Antonova, O. Yu. Eremina

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: natalli_an@mail.ru; eremina_ou@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.150

The strategic goals and tasks facing the Russian Federation in modern conditions of scientific and technological development are partly predetermined by the process of formation of a legal social state. The traditional challenges for Russia's social policy, due to the high level of poverty, a gradual increase in life expectancy and an aging population, unstable demographic realities, have not lost their relevance. This requires a rethinking of established approaches to the implementation of the social function of the Russian state, which manifests itself mainly through the system of social protection and social security.

As any social right, the right to social security has an "octroated" status, when formally guaranteed benefits are provided to citizens in need only if the economic situation is favorable and the political vector is socially oriented. That is why it is so important to establish economic guarantees of social rights — social guidelines (norms, standards) at the constitutional level and in Federal legislation in compliance with the principle of equality.

There is no unity in Russian and foreign legislation on the use of social standards, and there are suggestions about the need to raise such a standard for all types of social payments in Russia as the minimum consumer budget. At the same time, the subsistence minimum should become a protective barrier (acceptable minimum) on the way to poverty for socially vulnerable categories of people, provided mainly from the state budget. It is noted that at this stage Russia is ready to adopt the Council of Europe's social protection system as a basis for structural alignment of social norms (standards). This is achievable thanks to legislative guidelines on the European Social Charter and the European Code of Social Security. The possibility of applying the norms of international law in the national legal system along with other formal legal criteria of the social state in this case is one of the necessary principles for the proper implementation of the social functions of the Russian state.

Keywords: social state, social functions of the state, social protection and social security, social guidelines (standards, norms), minimum wage, subsistence level, poverty level, indexation of social benefits, population policy.

For citation: Antonova N. V., Eremina O. Yu. Social Functions of the State: New Vectors of Development. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 12, pp. 89—102. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.150

References

Antonova N. V. On the role of a fixed payment to an insurance pension in establishing a sufficient level of pension provision for working citizens. *Russian and international law: general and special: materials of the All-Russian scientific and practical conference in memory of prof. F. M. Rudinsky*. Moscow, 2019. 566 p. (In Russ.)

Antonova N. V. Role of Social Guidance in Determining the Level of Security of Russian Citizens Benefits from the State Budget Taking into Account the Experience of Belarus and Kazakhstan. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3 (70), pp. 179—186. (In Russ.) DOI: 10.12737/art.2018.3.24

Antonova N. V. The Social Child Allowance: Some Regulatory Issues. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3 (255), pp. 66—75. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_3_6

Commentary on the Constitution of the Russian Federation. Ed. by L. A. Okun'kov. 2nd ed. Moscow, 1996. 634 p. (In Russ.)

Concept of development of the Russian legislation. Ed. by L. A. Okun'kov, Yu. A. Tikhomirov, Yu. P. Orlovskiy. 3rd ed. Moscow, 1998. 256 p. (In Russ.)

Constitution of the Russian Federation. Problematic comment. Ed. by V. A. Chetvernin. Moscow, 1997. 702 p. (In Russ.)

Eremina O. Yu. Legal Regulation of Maternity Capital: Practice and Development Prospects. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 5 (257), pp. 125—138. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_5_12

International and Russian Pension Provisions: A Comparative Analysis. Ed. by E. G. Tuchkova, Yu. V. Vasil'eva. Moscow, 2013. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Main Vectors and Problems of Development of Social Legislation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 8, pp. 5—15. (In Russ.) DOI: 10.12737/5271

Khromova N. M. Social Benefits for Children: Questions Of Theory And Practice. *“Chernye dyry” v rossiyskom zakonodatel'stve*, 2020, no. 1, pp. 56—58. (In Russ.)

Legal Concept of Robotization. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. B. Nanba. Moscow, 2019. 240 p. (In Russ.)

Miroshnichenko O. I., Samusenko T. M., Gaivoronskaya Ya.V., Frolova E. E. Doctrine in the modern world: legal traditions and modern potential. *The Social Sciences*, 2018, vol. 13, no. 2, pp. 235—240.

Pashentsev D. A., Zaloilo M. V. Overcoming Poverty in Russia: Historical Experience and Modern Trends of Legal Regulation. *Obrazovanie i pravo*, 2018, no. 9, pp. 317—323. (In Russ.)

Petrusenko S. Extinction Level. *Sotsial'naya zashchita*, 2004, no. 11, pp. 3—5. (In Russ.)

Putilo N. V. Legal Criteria of the Welfare State: New Approaches. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2016, no. 10, pp. 15—25. (In Russ.) DOI: 10.12737/21519

Putilo N. V. Social rights of citizens: history and modernity. Moscow, 2007. 320 p. (In Russ.)

Social protection of the family: improving the mechanism of legal regulation. Ed. by O. N. Petyukova. Moscow, 2015. 176 p. (In Russ.)

Social security: present and future. Ed. by M. L. Zakharov, Yu. V. Voronin. Moscow, 2017. 284 p. (In Russ.)

Yakushev L. P. Strengthening the connection of pension provisions with labor contribution. *Sotsialisticheskiy trud*, 1988, no. 10, pp. 81—86. (In Russ.)