

На правах рукописи

МИРОНОВА ТАМАРА КАРЛОВНА

**ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ
ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Специальность: 12.00.05 – трудовое право,
право социального обеспечения

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Миранова

Москва – 2008

**Работа выполнена в Московском государственном университете
имени М.В.Ломоносова
(юридический факультет)**

Официальные оппоненты: **Иванкина Татьяна Васильевна,**
доктор юридических наук, профессор,
Санкт-Петербургский
государственный университет

Тучкова Эльвира Галимовна,
доктор юридических наук, профессор,
Московская государственная
юридическая академия

Федорова Марина Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор,
Омский государственный университет

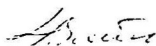
Ведущая организация: **Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской
Федерации**

Защита состоится 11 июня 2008 года в 15 час. 15 мин. на заседании диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, МГУ имени М.В.Ломоносова, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет, аудитория 826.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, 2-й корпус гуманитарных факультетов.

Автореферат разослан «5» июня 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.А.Чибисов

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000547849

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Формирование современных качеств Российского государства на основе положений Конституции Российской Федерации 1993 года вызвало к жизни процессы переустройства системного характера в экономической, политической и социальной сферах жизнедеятельности общества. Преобразования в социальной сфере не только связаны с кардинальными изменениями в области экономики, но и предопределены необходимостью воплощения в реальность конституционной установки о признании России социальным государством.

Конституционная интерпретация понятия социального государства включает два основных вектора его деятельности: первый - это общая стратегия, касающаяся любого члена общества (проведение политики, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека); второй - решаемые государством дополнительные задачи в отношении отдельных групп и слоев населения (установление различных гарантий социальной защиты). Признание на конституционном уровне значимости социальной защиты (как составного элемента понятия социального государства), а также конституционно закрепленная взаимосвязь социальной защиты и социального обеспечения (пункт «ж» статьи 72 Конституции Российской Федерации) неизбежно вызывают интерес науки права социального обеспечения к этому феномену общественной жизни.

Складывающаяся в обществе ситуация, обусловленная вхождением России в рыночные экономические отношения и возникновением сложного комплекса социальных проблем, свидетельствует о настоятельной потребности дальнейшего развития и совершенствования всех частей и механизмов социальной защиты на основе фундаментальных научных знаний, в том числе правовых. В осуществлении мер социальной защиты опреде-

ляющая роль принадлежит государству. Воплощение в жизнь конституционных положений об охране труда и здоровья людей, о государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, гарантированном социальном обеспечении и т.п., безусловно, требует эффективного правового регулирования. Несмотря на сложность, объемность и многогранность правового регулирования в сфере социальной защиты, а также непосредственную взаимосвязь этого понятия с такими понятиями, как социальное обеспечение и социальное страхование, в науке права социального обеспечения этой проблеме уделяется недостаточное внимание.

Современный этап развития системы социальной защиты характеризуется активизацией процесса правового регулирования вновь складывающихся общественных отношений. Результатом данного процесса является интенсивное формирование новых норм и институтов, которые отражают особенности правовой регламентации в указанной сфере. Широта охвата правовым регулированием свидетельствует о том, что оно выходит за пределы отрасли права социального обеспечения. Как следствие этого, в научной среде активно обсуждается вопрос об объединении всего массива правовых норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты, в составе одной комплексной отрасли – отрасли социального права. Соотношение современной самостоятельной отрасли права социального обеспечения и предполагаемой комплексной отрасли социального права в различных научных исследованиях либо не рассматривается вообще, либо предложения в отношении функционирующей в настоящее время отрасли (т.е. права социального обеспечения) носят довольно неопределенный характер.

Проблема позиционирования права социального обеспечения в системе отраслей отечественного права была успешно решена во второй половине XX столетия благодаря научным изысканиям ученых отраслевой нау-

ки. Сегодня актуальной научной проблемой права социального обеспечения является четкое и однозначное определение пределов правового опосредования отношений по вопросам социальной защиты в рамках данной общепризнанной отрасли. Без этого научные предположения о формировании комплексной отрасли социального права могут привести к размыванию границ самостоятельной отрасли права социального обеспечения, созданию ее норм, имеющих единую правовую природу, в огромном массиве норм разной отраслевой принадлежности.

Такое положение требует проведения целенаправленного научного анализа с позиций науки права социального обеспечения, поскольку предложения по формированию социального права высказываются чаще всего в исследованиях конституционно-правового характера и не учитывают особенности рассматриваемой отрасли права. Сохранение самостоятельности отрасли не самоцель и не формальное требование. Принципиально важным является сохранение адекватности правового регулирования, базирующегося на отраслевой специфике используемого правового инструментария. В связи с этим назрела необходимость более тщательного научного анализа результатов воздействия, которое оказывает на теоретические основы права социального обеспечения (предмет и метод отрасли) интенсивное развитие правового регулирования в сфере социальной защиты. Свое влияние на корректировку научных представлений в праве социального обеспечения оказывает взаимосвязь понятий «социальная защита» и «социальные права». Указанные процессы формируют основу для обновления нормативной правовой базы отрасли.

Совокупность обозначенных факторов свидетельствует, по мнению диссертанта, об актуальности рассматриваемых проблем и, соответственно, избранной темы исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего исследования является комплексный научный анализ теоретических ос-

нов отрасли (предмета и метода), практики правового регулирования и перспектив дальнейшего развития права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права в связи с интенсивным процессом правового опосредования отношений в сфере социальной защиты и особенностями его современного этапа, распространением идей о формировании комплексной отрасли социального права и с учетом предлагаемого подхода к пониманию социальных прав.

Для достижения указанной цели автором поставлены **следующие задачи:**

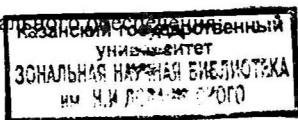
1) раскрыть сущность и содержание понятия «социальная защита», сформулировать определения понятий «социальная защита» и «система социальной защиты»;

2) исследовать механизм взаимосвязи понятий «социальная защита» и «социальные права», сформулировать определения понятий «социальные права» и «нормированные социальные права», показать их роль в обеспечении социальной защищенности человека;

3) дать общую характеристику состояния правовой регламентации отношений в сфере социальной защиты, определить современные тенденции развития законодательства о социальной защите, сформулировать предложения, связанные с формированием Социального кодекса;

4) показать широту научных воззрений по вопросу о социальном праве, выявить причины, способствующие появлению и распространению идей о формировании комплексной отрасли социального права, раскрыть сущность данной идеи;

5) показать значимость для современного понимания предмета права социального обеспечения понятия «социальные права», сформулировать понятие предмета права социального обеспечения во взаимосвязи с понятиями «социальные права» и «социальная защита», дать определение понятия отрасли права соци



6) обозначить особенности понимания отраслевого метода правового регулирования с учетом понятия «нормированные социальные права», выявить специфику правового регулирования отношений, входящих в предмет права социального обеспечения;

7) провести анализ современного состояния законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании, определить перспективы его развития.

Методологическая и теоретическая основа исследования. В качестве составных частей методологии автор использовал общенаучные методы, предполагающие исследование всех явлений и процессов в их развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности, а также специальные методы. В частности, использовались методы диалектического материализма, системного анализа, анализа и синтеза, логический, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Применение положений общей теории права при рассмотрении темы исследования и обращение к проблеме социальных прав потребовало изучения трудов отечественных ученых-теоретиков и обусловило широкое привлечение работ по конституционному праву и проблемам прав человека С.С.Алексеева, К.В.Арановского, М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, А.Б.Венгерова, А.М.Витченко, Л.Д.Воеводина, Н.Н.Вопленко, Г.А.Гаджиева, С.А.Глотова, В.И.Гоймана, А.В.Гурлева, Р.В.Енгигбаряна, Е.В.Зайцевой, В.А.Иваненко, В.С.Иваненко, В.П.Казимирчука, В.А.Карташкина, Д.А.Керимова, Н.Г.Кобеца, А.Е.Козлова, Е.И.Козловой, А.Н.Кокотова, В.Н.Кудрявцева, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, М.И.Лепихова, Р.З.Лившица, Е.А.Лукашевой, И.П.Малиновой, Г.В.Мальцева, Л.С.Мамута, О.В.Мартышина, М.Н.Марченко, А.А.Мишина, Л.А.Морозовой, В.С.Нерссянца, А.В.Пашкова, С.В.Полениной, В.Д.Сорокина, Ю.А.Тихомирова, Т.Я.Хабриевой, С.О.Харламова, А.К.Черненко, В.А.Четвернина, В.Е.Чиркина, Б.С.Эбзеева,

Л.С.Явича и др. Рассматривались также основные положения диссертационных работ А.П.Александровой, Е.М.Андреевой, Г.В.Балашовой, В.А.Васильева, М.В.Власовой, В.В.Гурлева, Г.Д.Долженковой, С.А.Дюжикова, Т.Е.Зябловой, Е.В.Климаевой, В.В.Корицкой, Г.А.Коробова, Н.В.Косолаповой, Б.А.Куркина, С.Ю.Кутейникова, М.П.Ливицкой, С.А.Лубенниковой, Е.С.Мазаевой, В.Ф.Макарова, Ж.Х.Македонской, И.С.Морозовой, Д.Е.Петрова, Р.М.Подкорытовой, Н.В.Путило, С.Д.Соловьёвой, Г.В.Ткачевой, А.Г.Чепурного, Л.Д.Чушняковой и др.

Теоретические выводы сформулированы на основе творческого подхода к осмыслению научных достижений отечественных ученых в области права социального обеспечения Е.Г.Азаровой, В.С.Андреева, Е.И.Астрахана, В.А.Ачаркана, К.С.Батыгина, М.О.Буяновой, З.Д.Виноградовой, А.Н.Егорова, А.Д.Зайкина, М.Л.Захарова, Т.В.Иванкиной, Р.И.Ивановой, М.В.Лушиковой, Е.Е.Мачульской, М.И.Полупанова, В.К.Субботенко, В.А.Тарасовой, Э.Г.Тучковой, М.Ю.Федоровой, Я.М.Фогеля, В.Ш.Шайхатдинова и др.

Современные тенденции развития отрасли права социального обеспечения проанализированы на основе работ Д.В.Агашева, Н.В.Антипьевой, В.С.Аракчеева, А.Л.Благодир, Д.Г.Вихрова, Е.Ю.Говорухиной, Р.Ш.Давлетгильдеева, Т.В.Деркачевой, В.К.Деусовой, Ф.О.Дзгоевой, Т.Ю.Зобниной, О.А.Кашеевой, И.Н.Киселева, Е.Г.Крылатых, Н.А.Купиной, А.А.Мадатова, И.Р.Маматказина, Г.Г.Пашковой, Е.В.Протас, Д.И.Рогачева, В.Б.Савостьяновой, Н.М.Саликовой, М.Г.Седельниковой, Г.Б.Челноковой, Е.В.Чупровой, О.А.Шенкарева и др.

При исследовании понятий «социальное право» и «социальные права» использовались работы зарубежных авторов Л.Дюги, Х.Ламперта, Т.Маунца, П.Хаберле, В.Хенке, К.Хессе, Х.Ф.Цахера, а также Г.Д.Гурвича.

Анализ понятия «социальная защита», его сущности и содержания осуществлялся на основе изучения работ экономистов, социологов, политологов, историков И.И.Бородина, Т.П.Водопьяновой, А.В.Гайниной, Г.В.Говорухиной, В.Н.Дубровского, Е.В.Кузнецовой, Е.М.Куницыной, И.С.Ларионовой, А.Б.Лящевского, В.Г.Ойкина, И.В.Пожилова, Т.А.Поздняковой, А.И.Роккель, А.Н.Старшинова, А.А.Тапаева, М.М.Федяниной, М.И.Фетюхина, А.Н.Черниченко, В.М.Чигарева, Е.Н.Шутяк, М.А.Ягодкиной, С.В.Якимчук, Л.П.Якушева и др.

Проведение анализа практики функционирования современных систем социальной защиты в европейских странах осуществлено по работам отечественных авторов В.В.Антропова, Н.М.Антюшиной, М.Ш.Губинского, О.Дамаскина, Л.М.Долинской, М.Ю.Калинкиной, Г.А.Кузнецова, Н.С.Плевако, В.Д.Роика, Ю.С.Сергеевой, Е.Сухоруковой, С.М.Федорова, Б.Г.Степанова, Л.В.Церкаевич, Ю.С.Шубиной.

Социально-экономические аспекты заявленной проблематики рассматривались на основе работ А.Н.Аверина, А.Г.Аганбегяна, А.Н.Алисова, А.М.Бабича, И.В.Бахлова, Н.С.Ветровой, Т.Д.Викудной, Н.А.Волгина, Н.Н.Гриценко, М.Р.Ефимовой, С.В.Калашникова, П.Л.Каминского, А.В.Кириленко, М.С.Ланцева, И.К.Ларионова, Г.Я.Ракитской, Л.С.Ржаницыной, Л.И.Соловьевой, Г.В.Сулеймановой, Н.Е.Тихоновой, В.Б.Христенко, В.И.Шарина, Ф.И.Шаркова, А.М.Яковлева, Ю.В.Якушева, С.Ю.Яновой, Р.Г.Яновского и др.

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу исследования составляет широкий круг источников: Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Европейская социальная хартия (пересмотренная, 1996), российское законодательство

(кодексы, законы, иные нормативные правовые акты) по вопросам, содержание или терминологически касающимся социальной защиты (в том числе социального обеспечения, социального страхования, социальной поддержки, социальной помощи и др.) независимо от отраслевой принадлежности правовых норм, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, судебная практика, а также материалы научных конференций и «круглых столов», статьи периодической печати, имеющие непосредственное отношение к предмету диссертационной работы и раскрывающие практику регулирования общественных отношений в сфере социальной защиты.

Научная новизна работы. Научная новизна работы определяется тем, что она представляет собой первое комплексное монографическое исследование теоретических основ отрасли (предмета и метода), практики правового регулирования и перспектив дальнейшего развития права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права в связи с интенсивным процессом правового опосредования отношений в сфере социальной защиты и особенностями его современного этапа, распространением идей о формировании комплексной отрасли социального права и с учетом позиции диссертанта по вопросу о понимании социальных прав.

Работа выполнена на основе нового подхода, согласно которому изучение теоретических и практических проблем права социального обеспечения осуществляется на фоне современных тенденций правового регулирования отношений в сфере социальной защиты и в условиях рассмотрения социального обеспечения как одного из структурных образований социальной защиты (элемент системы), а не как самостоятельного образования (вне связи с социальной защитой).

Наиболее существенные положения, отражающие научную новизну диссертационного исследования, содержатся в следующих **выводах, выносимых на защиту:**

1. По результатам исследования сущности и содержания понятия «социальная защита» диссертантом сделан вывод о том, что социальная защита осуществляется на государственном и негосударственном уровнях, в разных формах (включая социальное обеспечение), с предоставлением различных видов материальных и нематериальных благ и преимуществ, посредством установления режимов смягчения обременений либо установления мер ответственности (исходя из особой социальной значимости осуществляемых мероприятий). С учетом этого сформулированы определения понятий «социальная защита» и «система социальной защиты»:

«Социальная защита – это деятельность государственных и негосударственных органов и организаций по осуществлению мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

«Система социальной защиты – это совокупность институтов и комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

2. В работе исследована проблема социальных прав в контексте выявления общего и особенного и даны следующие определения:

«Социальные права – это права, которые реализуются в социальной сфере жизнедеятельности общества».

«Нормированные социальные права – это права индивида на получение установленного объема материальных благ, предоставляемых ему в

целях предупреждения или смягчения негативных последствий для него и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

Уровень обеспеченности социальных прав, которые реализуются через систему социальной защиты (нормированных социальных прав), служит критерием социальной защищенности человека в социальном государстве.

3. На основе анализа научных идей, мнений, позиций ученых и специалистов по вопросу о формировании отрасли социального права (как отрасли, регулирующей отношения в сфере социальной защиты) диссертантом сформулировано несколько принципиальных выводов:

а) ни одна комплексная отрасль права не в состоянии вобрать в себя и удерживать в более или менее структурированном виде близкие по содержанию, субъектному составу, иным параметрам нормы практически из всех отраслей отечественного права, регулирующие многогранные отношения в сфере социальной защиты. Безусловно, останутся нормы, не входящие в комплексную отрасль социального права. Следовательно, задача объединения правовых норм не будет выполнена в полном объеме;

б) регулирование отношений в сфере социальной защиты (включая социальное обеспечение) нормами разных отраслей права не является недостатком и не свидетельствует об ущербности отрасли права социального обеспечения. Одна и та же сфера жизнедеятельности общества (в том числе социальная защита) в различных своих плоскостях может требовать разной специфики правового регулирования. Но это не значит, что все нормы нужно объединять в рамках одной (комплексной) отрасли. Такой подход принижает значение самостоятельной отрасли права социального обеспечения, смещает акценты в понимании особой значимости юридической со-

ставляющей в понятии отрасли права – отраслевого метода правового регулирования;

в) в случае, если право социального обеспечения будет рассматриваться как составная часть комплексной отрасли социального права, самостоятельная отрасль (т.е. право социального обеспечения) растворится в огромном массиве правовых норм разноотраслевого характера, что не будет способствовать повышению качества и эффективности правового регулирования;

г) на современном этапе развития российской правовой науки нет достаточных оснований для кардинального изменения системы отраслей права в части, касающейся правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением социальной защиты.

4. На основе вывода о том, что в вопросе о социальном праве (в его понимании как комплексной отрасли) на первое место фактически выходит проблема систематизации и кодификации законодательства, которое охватывает нормы, регулирующие многогранные отношения в сфере социальной защиты, диссертант констатирует:

Проблема упорядочения правовых норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты, объективно существует. Весьма актуальной является необходимость совершенствования законодательства на основе единообразного определения субъектного состава, понятийного аппарата, терминологии, устойчивых юридических конструкций и т.п. во избежание несоответствия, несогласованности, противоречивости норм, регулирующих отношения по обеспечению социальной защищенности человека. Но решение этой задачи не может являться основой формирования новой отрасли отечественного права.

По вопросу о подготовке Социального кодекса диссертантом высказаны следующие предложения: необходимо определиться с объемом норм, которые должны быть включены в кодекс; провести отраслевую иденти-

фикацию норм, включенных в нормативные правовые акты межотраслевого характера; осуществлять кодификацию поэтапно; проводить «мини-кодификации», которые будут способствовать согласованию близких по содержанию норм, включенных в разные законы; в качестве первого этапа подготовки Социального кодекса начать проведение систематизации и кодификации законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании.

5. Сформулированы определения понятий «предмет права социального обеспечения» и «право социального обеспечения» во взаимосвязи с понятиями «социальная защита» и «социальные права»:

«Предмет права социального обеспечения составляет комплекс общественных отношений материального и процедурного характера, связанных с реализацией гражданами социальных прав и предоставлением им материальных благ (на основе социального страхования и нестраховых форм обеспечения) в целях предупреждения или смягчения негативных последствий при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

«Право социального обеспечения – самостоятельная отрасль права, нормы которой регулируют отношения, связанные с реализацией гражданами социальных прав и предоставлением им материальных благ (на основе социального страхования и нестраховых форм обеспечения) в целях предупреждения или смягчения негативных последствий при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

При рассмотрении теоретических проблем, касающихся предмета права социального обеспечения, диссертантом высказаны следующие суждения:

а) на современном этапе при определении предмета правового регулирования чрезвычайно важно характеристику отношений, входящих в предмет отрасли, связывать с понятием «социальные права», а не с концепцией алиментарности;

б) понятие «нормированные социальные права» может быть использовано в качестве дополнительного критерия при разрешении вопроса об определении видов общественных отношений, бесспорно входящих в отраслевой предмет;

в) необходимо ввести в научный оборот термин, обозначающий совокупность организационно-правовых форм, в рамках которых осуществляется социальное обеспечение в части, не включающей социальное страхование. В диссертации в качестве такового применяется термин «нестраховые формы социального обеспечения» (или «нестраховые формы обеспечения»).

6. Уточнены отдельные аспекты понятия отраслевого метода правового регулирования на основе сочетания традиционного подхода и авторского подхода, который связан с понятием «нормированные социальные права»:

Методом права социального обеспечения является императивно-диспозитивный метод при подавляющей роли черт, характерных для императивного метода. Особенностью метода права социального обеспечения является сохранение жесткой императивности при наличии множества управомочивающих норм. Предложено именовать его также «методом удовлетворения притязаний, нормированных законом».

Сделан вывод, что на основе норм права социального обеспечения должно осуществляться определение обязательных параметров исполнения социальных обязательств государством (в части установления видов и объемов обеспечения). Это предопределяет взаимосвязь и взаимозависимость права социального обеспечения и финансового права. Поэтому специфи-

кой права социального обеспечения является «согласованное» правовое регулирование, когда осуществляется одновременное и взаимосвязанное регулирование, обеспечивающее системный подход во избежание пробелов и противоречий, а также в целях достижения обеспеченности норм одной отрасли соответствующими нормами другой при сохранении самостоятельности предметов и методов этих отраслей.

7. Анализ развития законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании позволил диссертанту предположить, что в перспективе это развитие будет включать ряд направлений, в том числе: законодательное закрепление конкретных критериев и нормативов федерального уровня, которые позволят более четко определить виды и объемы гарантированного социального обеспечения; дальнейшее развитие на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации новых дополнительных форм социального обеспечения.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические результаты проведенного исследования заключаются в обосновании значимости для права социального обеспечения понятия социальной защиты как составного элемента понятия социального государства и механизма реализации социальных прав граждан. На основе этого подхода автором вводится в научный оборот новое понятие «нормированные социальные права» (социальные права, которые реализуются через систему социальной защиты), уточняется содержание ряда применяемых в праве социального обеспечения понятий, формулируются новые дефиниции предмета правового регулирования и отрасли права социального обеспечения, уточняется характеристика метода правового регулирования, рассматриваются перспективы дальнейшего развития права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права и дается научный анализ понимания комплексной отрасли социального права.

Указанные научные результаты вносят вклад в дальнейшее развитие науки права социального обеспечения. Они могут быть использованы в научных разработках отраслевого и межотраслевого характера, в учебном процессе, в ходе подготовки учебных программ и методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов, дипломных работах.

Знание и понимание особенностей любого общественного процесса, в том числе в рассматриваемой сфере, как и способность увидеть и обосновать тенденции его развития, являются важным ориентиром для практической деятельности. Поэтому результаты представленного исследования могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства, оптимизации правоприменительной деятельности.

Апробация исследования. Основные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли отражение в опубликованных работах (общим объемом 48,1 п.л.), в выступлениях на научных конференциях, обсуждались на заседаниях кафедры трудового права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определяются актуальность темы исследования, его цель и задачи, методологическая и теоретическая основа, эмпирическая база исследования, сформулированы выводы, выносимые на защиту, обозначена теоретическая и практическая значимость исследования.

Глава I «Социальная защита и социальные права: конституционные основы и механизм взаимосвязи» посвящена рассмотрению ряда

вопросов междисциплинарного характера, имеющих непосредственное отношение к теме исследования.

В параграфе I «Социальная защита на современном этапе: понятие, сущность, содержание» анализируется важнейшее для диссертационной работы понятие «социальная защита». Диссертант рассматривает данную проблему, обращаясь к анализу соотношения понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» на примере конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ). В этих документах не содержатся конкретные определения указанных понятий. Тем не менее, исходя из текстов конвенций и рекомендаций, диссертант находит подтверждение тому, что содержание понятия «социальная защита» выходит за рамки содержания понятия «социальное обеспечение», которое всегда связано с определенными формами и видами обеспечения, конкретными социальными рисками. В указанных документах обозначен довольно широкий спектр государственных и негосударственных, общих и специальных систем социального обеспечения, а также обозначены некоторые организационные формы социального обеспечения, свидетельствующие о том, что социальное обеспечение включает не только социальное страхование и социальное вспомоществование.

Вместе с тем диссертант констатирует, что отсутствие единообразия в трактовке обозначенных понятий как в теоретическом, так и в практическом плане приводит к нечеткости, неоднозначности, а порой и неопределенности их характеристик в конвенциях и рекомендациях МОТ. Произвольное применение терминов, разные значения одних и тех же понятий, отсутствие необходимых дефиниций негативно влияют на качество международных правовых документов. Все это, по мнению диссертанта, свидетельствует о необходимости формирования единого подхода к разработке правовой терминологии и понятийного аппарата при формулировании положений конвенций и рекомендаций МОТ, в том числе по вопросам, ка-

сающимся соотношения понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение».

Диссертантом проанализирована практика функционирования систем социальной защиты в странах Европейского союза (на основе работ отечественных авторов). Данный анализ продемонстрировал неоднозначную картину состояния систем социальной защиты в указанных странах, в связи с чем выделяются различные типы и модели систем социальной защиты (скандинавско-англосаксонский и континентальный типы; перераспределительно-институциональная и маргинальная модели; континентальная, англосаксонская, скандинавская и южноевропейская модели). Ни в одном государстве в чистом виде названные модели социальной защиты не существуют, можно говорить лишь о преобладании элементов одной из них. В диссертации обобщены характеристики каждой из моделей по группам стран, по видам обеспечения, дан обзор по отдельным странам (Германия, Франция, Великобритания, Швеция, Италия).

Несмотря на различия в путях развития и особенностях организации, качестве и объеме услуг, а также методах финансирования, все системы социальной защиты функционируют на основе единых подходов и принципов. Это общие подходы, определяющие фундаментальные характеристики систем социальной защиты: страховой подход (принцип страхования) и нестраховой подход (принципы обеспечения и вспомоществования).

Для систем социальной защиты характерно: а) сочетание добровольного и обязательного видов социального страхования; б) конкурентный или монопольный порядок организации учреждений социальной защиты; в) сочетание различных форм осуществления социальной защиты в государственных, общественных, коммерческих учреждениях и организациях, что позволяет обеспечить как гарантированную социальную защиту граждан от социальных рисков, так и более полное удовлетворение спроса различных категорий населения на социальные услуги. Несмотря на то, что

большинство систем социальной защиты в странах Европейского союза имеют организационные различия, практически все они включают следующие составные части: 1) медицинское страхование; 2) страхование по старости и потере кормильца; 3) страхование от несчастных случаев на производстве; 4) страхование по безработице; 5) страхование по инвалидности. В систему социальной защиты включаются также минимальное социальное обеспечение (социальная помощь) и социальные трансферты в рамках жилищной, образовательной и семейной политики. Так же, как и на международном уровне, социальная защита в различных европейских государствах осуществляется на основе широкого спектра государственных и негосударственных, общих и специальных систем, которые включают различные формы социального обеспечения.

Проведенный анализ показывает, что разработка вопросов социальной защиты на международном и национальных уровнях продолжается. Такая же ситуация, по мнению диссертанта, характерна и для России. В диссертации отмечается, что развитие отдельных частей («узлов») социальной защиты происходит неравномерно, поскольку поле деятельности в этой сфере практически безгранично. В одном случае совершенствуются уже действующие схемы, в другом – нарождаются новые, обусловленные новыми экономическими и социальными реалиями. Складывающаяся система социальной защиты в нашей стране пока не привела к формированию единой системы категорий, понятий и терминов. О не устоявшемся процессе свидетельствует неоднозначность самого понятия «социальная защита», о чем свидетельствует формулирование соответствующих определений одновременно как в широком, так и в узком смысле слова.

Диссертант считает, что при всем многообразии дефиниций социальной защиты основные особенности данного понятия должны охватываться одним определением. С учетом этого предлагается следующее определение: *«Социальная защита - это деятельность государственных и*

негосударственных органов и организаций по осуществлению мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия).

Соответственно, «система социальной защиты – это совокупность институтов и комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия».

По мнению диссертанта, вопрос о содержательном аспекте социальной защиты имеет принципиальное значение. Если социальную защиту рассматривать только как социальное страхование и социальную помощь, то невозможно говорить о социальной защите как о более широком понятии, включающем социальное обеспечение.

Исходя из сформулированного определения социальной защиты, диссертант утверждает, что социальная защита в самом широком ее понимании (статья 7 Конституции РФ) осуществляется на государственном и негосударственном уровнях, в разных формах (включая социальное обеспечение), с предоставлением различных видов материальных и нематериальных благ и преимуществ, посредством установления режимов смягчения бремени либо установления мер ответственности (исходя из особой социальной значимости осуществляемых мероприятий). Главный критерий – осуществляемые меры должны быть направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том чис-

ле социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия.

В параграфе 2 «Социальные права в общей системе социально-экономических прав: конституционный аспект» рассматриваются особенности закрепления социальных прав в Конституции РФ. Диссертант исходит из того, что с точки зрения теоретико-методологической, исследование понятия социальной защиты с неизбежностью затрагивает важнейший конституционно-правовой институт прав человека. В частности, статья 7 Конституции РФ непосредственно соотносится с главой II Конституции «Права и свободы человека и гражданина». Поэтому уделено особое внимание конституционному аспекту взаимосвязи понятий «социальная защита» и «социальные права».

В ходе рассмотрения вопроса диссертант констатирует, что в правовых актах и в специальной литературе социально-экономические права чаще всего описываются в блоке, без четкого разграничения на экономические и социальные, без указания оснований их единства и дифференциации. Сложность отграничения социальных прав от экономических заключается в том, что «чисто экономические» права имеют «социальный оттенок», а права, в целом понимаемые как «социальные», содержат «экономическую» составляющую. При этом их «социальность» связывается нередко с теми сферами реализации права, которые традиционно включаются в социальную сферу жизнедеятельности общества (образование, здравоохранение и т.д.).

Диссертантом сделан вывод о том, что конституционные права, объединяемые в систему социально-экономических прав, обладают единой стержневой основой, определяющей их как права, обеспечивающие материальную базу жизнедеятельности человека. Главной целью реализации этих прав является получение человеком материальных благ или возможного уровня дохода посредством самообеспечения или обеспечения за счет

экономических возможностей общества. Условно эти формы можно обозначить как «индивидуализированную» и «социализированную» формы получения материальных благ (дохода). Данная категория прав предусматривает также возможность пользования общественно значимыми материальными благами в различных социально-экономических формах в зависимости от уровня материальной обеспеченности граждан. Предоставление материальных благ за счет общественных (социализированных) финансовых источников осуществляется в форме реализации социальных прав.

В параграфе 3 «Социальные права и их роль в обеспечении социальной защищенности человека» анализируются особенности социальных прав и специфика их правового регулирования.

Диссертант отмечает, что объемные дефиниции вследствие своей сложности не позволяют увидеть главный отличительный признак социальных прав. Учитывая это, диссертантом предлагается следующее компактное определение: *«Социальные права – это права, которые реализуются в социальной сфере жизнедеятельности общества».*

В диссертации на основе анализа положений Конституции РФ сделан вывод о неоднозначном сущностном проявлении социальных прав. Данная особенность, по мнению диссертанта, позволяет рассматривать социальные права: а) в широком смысле - как права, реализуемые в социальной сфере жизнедеятельности общества (в том числе когда реализация этих прав осуществляется за счет собственных материальных возможностей человека); б) в узком смысле - когда осуществление социальных прав происходит за счет общественных (социализированных) финансовых источников, формируемых с учетом экономических возможностей общества.

Социальные права, понимаемые в узком (специальном) смысле слова, генетически и неразрывно связаны с институтом социальной защиты. Предоставление материальных благ (обеспечение определенного уровня дохода) за счет экономических возможностей общества уже изначально, по

определению предусматривает ограничение объема социальных прав, обусловленное ограниченными экономическими возможностями общества. В связи с этим объем устанавливаемых социальных прав всегда должен соотноситься с объемом финансового обеспечения этих прав. С другой стороны, формируемый объем социализированного финансового источника должен быть достаточным для минимально необходимого уровня обеспечения основных (естественных) прав человека и его социализации. Такая взаимосвязь и взаимозависимость обуславливают особый характер правового регулирования социальных прав, которые реализуются через систему социальной защиты. Поэтому, считает диссертант, можно говорить о том, что социальные права в целом неоднородны по своей экономической и юридической природе.

Важным и определяющим для понимания социальных прав, которые реализуются через систему социальной защиты, является четкое и однозначное определение объема и условий их предоставления, что требует указания конкретных критериев и нормативов. В связи с этим данные социальные права нуждаются в дополнительных конкретизирующих критериях и характеристиках, что находит отражение в целом ряде известных терминов: «прожиточный минимум», «потребительская корзина», «государственные социальные стандарты» и т.п. Соответствующие понятия, которые в обобщенном виде имеют характеристики качественно-оценочного свойства, в приложении к какому-либо определенному социальному праву требуют своего реального, конкретного, количественного наполнения.

Диссертант считает, что для обозначения социальных прав, которые реализуются через систему социальной защиты, и обособления их в рамках единой категории социальных прав целесообразно применять термин «нормированные социальные права». По определению автора, *«нормированные социальные права» - это права индивида на получение установленного объема материальных благ, предоставляемых ему в целях преду-*

преждения или смягчения негативных последствий для него и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия.

Осуществление социальных прав - важное условие социальной удовлетворенности населения. Уровень обеспеченности социальных прав, которые реализуются через систему социальной защиты (нормированных социальных прав), служит критерием социальной защищенности человека в социальном государстве.

Глава II «Правовое регулирование в сфере социальной защиты» посвящена изучению современного состояния правовой регламентации отношений в указанной сфере, а также предложений, касающихся формирования отрасли социального права.

В параграфе 1 «Современные тенденции развития законодательства о социальной защите (общая характеристика)» анализируется законодательство о социальной защите и современные тенденции его развития. Диссертант отмечает, что термин «социальная защита» довольно часто встречается в действующих нормативных правовых актах. Российское законодательство содержит ряд законов, которые в целом посвящены вопросам социальной защиты, и это отражено в названиях законов. Однако в системе российского законодательства сфера законодательства о социальной защите как самостоятельная не выделяется.

Целый ряд законов, в названии которых не упоминается термин «социальная защита», содержит соответствующие нормы и регулируют отношения в сфере социальной защиты либо в целом по своему содержанию, либо в рамках отдельных глав или статей. Наибольшее количество законов – это те, в которых содержатся отдельные статьи или положения, касающиеся социальной защиты, либо те, в текстах которых применяется термин «социальная защита». Показательным в данном случае является то,

что по своему основному содержанию эти законы затрагивают разные сферы жизнедеятельности общества.

В целом рассмотренный диссертантом массив законодательных актов во многих случаях подтверждает межотраслевой характер правового регулирования отношений по социальной защите. Это касается сфер, в рамках которых осуществляется социальная защита, состава субъектов, подлежащих социальной защите, видов обеспечения, осуществляемого через систему социальной защиты, и т.д. Требуется особого внимания то обстоятельство, что соответствующие законодательные акты не всегда соотносятся друг с другом по терминологии, по характеру правового регулирования аналогичных вопросов, между ними имеются противоречия, правоприменительная практика выявляет пробелы.

Произошедшие в последние годы изменения в законодательстве, которые усугубили ситуацию с правовым регулированием, сделали еще более актуальной необходимость определенного упорядочения этих норм, обеспечения их взаимной сочетаемости, что, в конце концов, приводит к пониманию объективной потребности консолидации соответствующих норм в той или иной форме (источнике права). И в этом плане неизбежно встает дискутируемая в науке проблема принятия Социального кодекса (по аналогии с западноевропейскими странами).

Диссертант считает, что независимо от того, по какому пути пойдет дальнейшее развитие законодательства по вопросам социальной защиты, важно учитывать следующее. Социальный кодекс нужен, но сначала необходимо определиться с объемом норм, которые должны быть в него включены. Это зависит от того, регламентация каких отношений будет осуществляться соответствующими правовыми нормами. Максимальный охват всех норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты, приведет к формированию такого конгломерата, который вряд ли будет способ-

ствовать достижению четкости, однозначности, упорядоченности регламентации отношений в сфере социальной защиты.

Диссертант полагает, что кодификация законодательства (до тех пределов, которые будут признаны оптимальными) должна осуществляться поэтапно. На каждом этапе необходимо проводить мини-кодификации, которые будут способствовать согласованию близких по содержанию норм, включенных в разные законы. Начинать эту работу целесообразно с законодательства о социальном страховании и социальном обеспечении.

Для проведения соответствующей работы в целях возможной кодификации социального законодательства важной, по мнению автора, представляется идентификация отраслевой принадлежности всех норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты.

Анализ проблем, связанных с развитием законодательства о социальной защите, позволил диссертанту обозначить основные современные тенденции этого развития:

1) главной тенденцией должно быть *проведение решительных мер по ратификации Европейской социальной хартии*. Продолжительный этап подготовки данного документа к ратификации свидетельствует о серьезных проблемах в системе социальной защиты российских граждан и таком уровне их социальных прав, которые не позволяют в короткие сроки выйти на рубежи европейской социальной политики. Основные направления развития законодательства зависят от того, на основе каких пунктов и статей Хартии наше государство примет на себя обязательства по ее соблюдению. После ратификации Хартии (в соответствующей ее части) европейские социальные стандарты уровня жизни должны стать ориентирами, на которые нужно будет равняться;

2) вторая тенденция - *решение вопроса бюджетной обеспеченности мер социальной защиты*. В рамках этой тенденции осуществляется распределение бюджетных полномочий и ответственности двух уровней государ-

ственной власти – федерального и регионального. Разный уровень социально-экономического развития субъектов Российской Федерации приводит к заметным различиям в проведении мер социальной поддержки одних и тех же категорий граждан. В итоге на уровне субъектов Российской Федерации мы получаем то, от чего уходили несколько десятилетий – законность «калужскую» и «рязанскую»;

3) следующая тенденция – *поиск путей восполнения гражданам материальных потерь в связи с «монетизацией» льгот*. Оценка в денежном выражении предоставлявшихся ранее льгот, как правило, суммарно значительно занижена. В рамках действующего законодательства будут проявляться попытки найти возможности иным образом «компенсировать» недоплачиваемые суммы, чтобы сохранить реально доступ к тем же материальным благам. Наиболее явно эта ситуация начинает проявляться в рамках пенсионного обеспечения в форме дальнейшего расширения практики предоставления гражданам права на одновременное получение двух пенсий;

4) в развитии законодательства о социальной защите намечается еще одна важнейшая тенденция, которая связана с *более активным формированием и проявлением негосударственных элементов в системе социальной защиты*. Обеспечить эффективное сочетание государственных и негосударственных форм социальной защиты, адекватного правового опосредования данного процесса – это задача, которую предстоит решать в недалеком будущем.

По мнению диссертанта, сегодня не просматривается тенденция сближения законодательства по различным вопросам социальной защиты в целях его дальнейшей кодификации и создания всеобъемлющего Социального кодекса. Скорее всего можно говорить о том, что *имеются объективные предпосылки к проявлению тенденции поэтапного формирования Со-*

циального кодекса на основе законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании.

Вопрос о возможной подготовке Социального кодекса является не единственной научной проблемой в этом плане. Разрозненность норм о социальной защите, содержащихся в различных отраслях права, тревожит умы ученых и периодически порождает идеи о возможной консолидации этих норм в рамках единой отрасли права.

Параграф 2 «Теоретические подходы к пониманию отрасли социального права» посвящен изучению различных аспектов понятия «социальное право».

Диссертант отмечает, что отечественная правовая наука в последние годы вновь переживает период осмысления известных, вполне устоявшихся правовых понятий и категорий, а также поиска новых путей, выявления нетрадиционных подходов в исследовании различных базовых и отраслевых аспектов права. Одна из идей, привлекающая достаточно серьезное внимание ученых, - идея формирования отрасли социального права. Термин «социальное право» нередко встречается в юридической литературе. При использовании данного термина авторы вкладывают свой смысл в соответствующее понятие. Имеет место применение упомянутого термина к различным правовым понятиям. Поэтому высказываемые мнения пока не привели к выработке единой общепризнанной позиции по рассматриваемому вопросу. Между тем разведение смежных с социальным правом понятий, осознание их различной природы имеют не только теоретическое, но и важное методологическое и практическое значение. Определяющее влияние на возрождение этой идеи в отечественной науке оказывает формирование и развитие института социальной защиты.

Диссертант рассматривает различные подходы, связанные с пониманием социального права. Понимание социального права как составляющей общей системы публичного, частного и социального права, свидетельству-

ет, по мнению диссертанта, о восприятии последнего как «надотраслевого» правового образования. В такой интерпретации понятие социального права характеризуется слишком большой неопределенностью.

Большинство авторов рассматривает социальное право как отрасль права - либо в качестве самостоятельной, либо в качестве комплексной отрасли. В связи с этим диссертант рассматривает краткие теоретические характеристики этих двух правовых феноменов.

Диссертант анализирует позиции ряда ученых и специалистов по вопросу о социальном праве. Согласно их суждениям, формирование отрасли социального права необходимо в связи с тем, что право социального обеспечения не в состоянии урегулировать многие вновь нарождающиеся отношения в сфере социальной защиты. На это диссертант замечает, что такую критику можно было бы понять, если бы право социального обеспечения претендовало на роль отрасли, регулирующей все отношения в сфере социальной защиты. Однако ни позиции ученых – представителей отраслевой науки, ни развитие отраслевого законодательства не дают оснований для таких выводов.

Поскольку в литературе при исследовании вопроса о социальном праве авторы часто ссылаются на опыт развитых европейских стран, диссертант рассматривает данный вопрос применительно к опыту ФРГ. По результатам рассмотрения диссертант констатирует, что в вопросе о социальном праве (в его понимании как комплексной отрасли) на первое место фактически выходит проблема систематизации и кодификации законодательства, которое охватывает нормы, регулирующие многогранные отношения в сфере социальной защиты.

Автор обращает внимание на то, что вопросы, касающиеся социального права, рассматриваются, как правило, в рамках исследований по конституционному праву. Вместе с тем они затрагивают теоретические основы права социального обеспечения. Поэтому, считает диссертант, что не-

возможно исследовать проблему социального права, игнорируя право социального обеспечения.

Рассматривая позиции ученых отраслевой науки по вопросу о правовом регулировании в сфере социальной защиты, диссертант констатирует наличие разных тенденций в науке права социального обеспечения в отношении понятий «социальная защита» и «социальное право».

Первая тенденция заключается в проявлении интереса исследователей к правовым вопросам социальной защиты. В последние годы появился ряд диссертационных исследований, в которых исследуются правовые аспекты социальной защиты. Из них немного работ, подготовленных в рамках отрасли права социального обеспечения, где используется понятие «социальная защита», дается определение этого понятия. Как правило, в таких работах исследуются какие-либо отдельные направления социальной защиты (с точки зрения их правового регулирования).

Вторая тенденция заключается в том, что специалисты в области права социального обеспечения не акцентируют своего внимания на понятии социальной защиты. Это позволило диссертанту сделать вывод о том, что оценка учеными отраслевой науки перспектив развития отрасли права социального обеспечения остается традиционной, что предполагает сохранение самостоятельности отрасли и не предусматривает введение в нее всех элементов правового регулирования отношений в связи с развитием сферы социальной защиты.

Третья тенденция, как считает автор, свидетельствует о том, что в рамках науки права социального обеспечения также высказываются мнения в отношении отрасли социального права. Но эти мнения не предусматривают изменение статуса самостоятельной отрасли права социального обеспечения.

Резюмируя, диссертант утверждает, что однозначность позиции ученых и специалистов в области права социального обеспечения свидетель-

ствует не о желании во что бы то ни стало сохранить самостоятельность «своей» отрасли, а прежде всего о том, что на современном этапе развития российской правовой науки нет достаточных оснований для кардинального изменения системы отраслей права в части, касающейся правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением социальной защиты.

Формирующийся массив законодательства убедительно показывает, насколько многогранна и многоаспектна палитра правовых норм, регулирующих отношения в области социальной защиты. Сегодня нет отрасли права, которая хотя бы в самой минимальной степени не затрагивала эти вопросы.

Активный процесс развития законодательства в рассматриваемой плоскости общественных отношений является основой теоретических выводов ученых о формировании комплексной отрасли социального права. Сможет ли она охватить все правовые нормы, регулирующие отношения в сфере социальной защиты? По мнению диссертанта, ни одна комплексная отрасль права не в состоянии вобрать в себя и удерживать в более или менее структурированном виде близкие по содержанию, субъектному составу, иным параметрам нормы практически из всех отраслей отечественного права. Безусловно, останутся нормы, не входящие в комплексную отрасль социального права. Следовательно, задача объединения правовых норм не будет выполнена в полном объеме. И еще один негативный результат: в случае, если право социального обеспечения будет рассматриваться как составная часть комплексной отрасли социального права, роль самостоятельной отрасли (т.е. права социального обеспечения) будет существенно снижена. Она растворится в огромном массиве правовых норм разноотраслевого характера. Весьма сомнительно, что качество и эффективность правового регулирования при этом повысятся.

В то же время диссертант признает, что проблема упорядочения правовых норм, регулирующих отношения в сфере социальной защиты, объективно существует. Весьма актуальной является необходимость совершенствования законодательства на основе единообразного определения субъектного состава, понятийного аппарата, терминологии, устойчивых юридических конструкций и т.п. во избежание несоответствия, несогласованности, противоречивости норм, регулирующих отношения по обеспечению социальной защищенности человека. Но решение этой задачи не может являться основой формирования новой отрасли отечественного права.

Происходящие процессы, которые свидетельствуют о проявлении всеобъемлющего характера социальной защиты, а также выявленные в работе особенности взаимосвязи понятий «социальная защита» и «социальные права» оказывают влияние на социальное обеспечение в целом, определяют специфику правового регулирования соответствующих отношений.

Глава III «Право социального обеспечения в условиях проявления всеобъемлющего характера социальной защиты» посвящена исследованию различных аспектов влияния, которое оказывает на теоретические основы права социального обеспечения (предмет и метод отрасли) и отраслевую практику правового регулирования развитие правового опосредования отношений в сфере социальной защиты.

В параграфе 1 «Социальное обеспечение и социальное страхование: основания единства и дифференциации» уделено внимание отдельным историческим аспектам возникновения и развития понятий «социальное обеспечение» и «социальное страхование». Как уточняет диссертант, цель предпринятого небольшого исторического экскурса заключается не в критике прошлых времен, а в стремлении показать, что уже в начале XX века ученые исследовали экономическую и юридическую природу социального страхования, видели различия между социальным страхованием и соци-

альным обеспечением. Но жизненные реалии вынуждали делать выбор, соответствовавший экономическим и социальным условиям той поры.

Конец XIX - начало XX века знаменуется активным развитием института социального страхования. К середине XX столетия процесс институционализации переживает социальное обеспечение, в котором социальное страхование определяется как организационно-правовая форма. Это связано с тем, что развития только социального страхования было недостаточно. Вследствие объективных причин существовала реальная потребность в расширении сферы действия системы материального обеспечения нетрудоспособных. В условиях, когда в основу системы материального обеспечения нетрудоспособных положен только принцип социального страхования, все категории населения, не подлежащие страхованию (прежде всего это неработающие граждане), остаются и вне возможностей материального обеспечения при наступлении тех же социальных рисков (старости, инвалидности, потери кормильца и др.). В отличие от социального страхования как системы материального самообеспечения работающих граждан система социального обеспечения охватывала все население вне связи с уплатой страховых взносов. Она вобрала в себя социальное страхование.

В научной и учебной литературе советского периода развития науки права социального обеспечения соответствующие определения не акцентировали различие между социальным обеспечением и социальным страхованием. Функционирование системы социального обеспечения на основе концепции «единого государственного гарантированного социального обеспечения» было связано с тем что в указанный исторический период отрицалась сама концепция «социального риска», поскольку экономика развивалась на базе социалистической собственности на средства производства.

В настоящее время, считает диссертант, в связи с развитием отношений в сфере социальной защиты происходит дальнейшее развитие и ус-

ложнение социального страхования. Поэтому возникает необходимость в рамках социального обеспечения как единого целого разграничивать социальное страхование и ту часть социального обеспечения, которая не основывается на социальном страховании. Эти две составные части социального обеспечения имеют своеобразный состав субъектов, различия в условиях и объемах обеспечения, а также характеризуются своеобразием принципов, на которых они строятся, спецификой экономической основы их функционирования, особенностями правового регулирования соответствующих отношений.

Отражая эти особенности, отрасль права социального обеспечения, по мнению диссертанта, как бы «находит себя» в новом качестве. Это свидетельствует о способности отрасли к дальнейшему саморазвитию и является еще одним аргументом в пользу сохранения ее самостоятельности.

Параграф 2 «Обособленность предмета права социального обеспечения в комплексе отношений по социальной защите» посвящен исследованию отдельных аспектов понятия предмета права социального обеспечения. Рассмотрение данного вопроса предваряется рассуждениями диссертанта о понятии предмета отрасли.

Диссертант считает, что рассмотрение вопроса о предмете правового регулирования в широком контексте (не только как предмета отрасли права, но и признание допустимости концепции единого предмета правового регулирования) позволяет считать единым предметом правового регулирования всю совокупность общественных отношений, урегулированных правом.

В реальной жизни огромный массив общественных отношений фактически проявляется в более или менее обширных сферах жизнедеятельности общества, поскольку в единую систему общественных отношений самостоятельными подсистемами входят различные комплексы общественных отношений. Поэтому можно говорить не только о «социально-

правовой среде» как обобщающем понятии, но и об отдельных «частях» этой среды, объединяющих несколько ее «элементов» или «групп общественных отношений».

Применительно к теме диссертационной работы диссертант выделяет, например, такие комплексы общественных отношений, как отношения в сфере социальной защиты, отношения в сфере социального обеспечения в целом, отношения в сфере социального страхования (как часть отношений по социальному обеспечению). Таких комплексов может быть много. Нормы, регулирующие отношения в рамках этих комплексов, могут относиться к разным отраслям права. Например, общественные отношения в сфере социального обеспечения регулируются нормами нескольких отраслей права, однако общее для них понятие «социальное обеспечение», на основе которого эти нормы можно объединить в некое условное правовое образование, не позволяет констатировать формирование единой самостоятельной отрасли права.

Термин «предмет правового регулирования» в его отраслевом значении диссертант предлагает интерпретировать как «предмет правового регулирования, осуществляемого конкретным, вполне определенным юридическим методом». Определение предмета правового регулирования без уточнения указанной юридической особенности (то есть без привязки к определенному методу) порождает предложения о формулировании множества новых, чаще всего комплексных, отраслей права.

Активное развитие существующих и зарождение новых общественных отношений приводит к образованию различных сфер жизнедеятельности общества, которые сохраняют свою обособленность при наложении на них разных методов правового регулирования. Исходя из этого, диссертант считает возможным предположить, что между единым (всеобъемлющим) предметом правового регулирования и отраслевыми предметами существует промежуточный пласт (своего рода «комплексный» предмет правового

го регулирования), в котором обособление совокупности общественных отношений осуществляется в зависимости от реально сложившейся сферы жизнедеятельности общества, а не в зависимости от метода правового регулирования. Подобные процессы и явления позволяют многим исследователям говорить о формировании новых комплексных отраслей права (например, медицинского права).

Нагромождение комплексных отраслей обосновывается необходимостью системного подхода в регулировании общественных отношений в конкретной сфере жизни общества. Такая системность, по мнению диссертанта, безусловно необходима, однако к отраслевой классификации не имеет отношения.

Системность – важнейший признак права. Это качество не только должно характеризовать право в его отраслевом разрезе, но и связывать разные отрасли права. Взаимосвязь и взаимозависимость норм разной отраслевой принадлежности не должна восприниматься как показатель самостоятельности отрасли и свидетельствовать о ее неспособности регулировать известную сферу отношений, выходящих за пределы правового регулирования одной отрасли. Регулирование отношений в сфере социальной защиты нормами разных отраслей права не является недостатком и не свидетельствует об ущербности права социального обеспечения. Одна и та же сфера жизнедеятельности общества в различных своих плоскостях может требовать разной специфики правового регулирования. Но это не значит, что все эти нормы нужно объединять в рамках одной (комплексной) отрасли. Такой подход принижает значение самостоятельной отрасли права социального обеспечения, смещает акценты в понимании особой значимости юридической составляющей в понятии отрасли права.

Со второй половины 90-х годов прошлого столетия наметились изменения в подходе к пониманию отрасли права социального обеспечения и предмета правового регулирования. Сравнение прежних и нынешних под-

ходов к пониманию отраслевого предмета позволяет увидеть новые грани, которые связаны с интенсивным развитием социальной защиты и конституционно обусловленной взаимосвязью социальной защиты и социальных прав. Появление новых граней обусловлено рядом обстоятельств, в том числе теми, которые проявляются в рамках существующей отрасли права социального обеспечения и базируются на различии страховых и нестраховых подходов в предоставлении гражданам материальных благ. Они свидетельствуют об объективности протекающего процесса и зарождении новых тенденций в недрах права социального обеспечения.

Возникновение новых особенностей требует, по мнению диссертанта, корректировки научных взглядов по отдельным проблемам, связанным с понятием предмета права социального обеспечения. Одним из таких вопросов является отношение автора к концепции алиментарности. Анализируя взгляды ряда ученых на эту проблему, диссертант констатирует, что в настоящее время право социального обеспечения предполагает возможность признания концепции алиментарности по крайней мере в части отношений по социальному обеспечению, не основанных на социальном страховании. В связи с этим обращается внимание на то, что сложившееся в течение длительного времени восприятие социального обеспечения в традиционном смысле (без принципиального противопоставления его социальному страхованию) привело в ряде случаев к такому пониманию социальной деятельности государства, при котором отношения по социальному обеспечению выводятся из правового поля.

Выражая свое несогласие с такими выводами, диссертант считает, что несение тяжкого бремени от негативных последствий функционирования общественной системы в условиях рыночной экономики (в виде безработицы, инфляции, снижающей уровень доходов, и других отрицательных явлений) без нарушения мира и согласия в обществе следует расценивать как добровольно (или вынужденно) принятую на себя обязанность. Она

имеет не только моральную, но и правовую характеристику и предполагает пользование соответствующими правами. Ни права, ни обязанности в полном объеме не могут быть измерены конкретными параметрами. Однако цена такому пониманию прав и обязанностей чрезвычайно высока. Оно имеет своим результатом функционирование общества без социальных взрывов и в этом его исключительная значимость.

Но есть и другая сторона вопроса. Сегодня следует формировать общественное мнение, государственный подход и поведение каждого человека с новых позиций. Наше общество до сих пор пожинает плоды понимания бесплатности и бесконечности предоставляемых материальных благ. Определенную лепту в укоренение такого понимания внесло использование понятия алиментарности. Диссертант настаивает на том, что понятие алиментарности должно быть исключено из современной социально-правовой лексики, поскольку злоупотребление терминами «безэквивалентность» и «безвозмездность» порождают суждения о том, что социальная деятельность государства (а значит, и социальное обеспечение, социальная защита) – это «милость», «моральный долг», «благородный жест» и т.п.

В основе общественных отношений, которые строятся по линии «социальные притязания – государственные предоставления» свое место должно занять право. На правовой основе должно осуществляться разграничение социального страхования и социального обеспечения, не основанного на социальном страховании. Социальное страхование, безусловно, – олицетворение правовых отношений в социальной сфере. Они строятся на четком определении взаимных прав и обязанностей. Но и социальное обеспечение (в части, не включающей социальное страхование) должно восприниматься не как «милость» или способ «уйти от социальных потрясений». Социальное обеспечение, не основанное на социальном страховании, – та часть правовых отношений, которые базируются на естественных правах человека. Это предполагает такой уровень гуманизации и цивили-

зованности общества, на котором признается необходимость удовлетворения основных (естественных) прав человека.

Предоставляемые обществом права предполагают и определенные обязанности человека, даже если их исполнение отдалено во времени (в их числе - участие в социальном страховании, уплата налогов, принятие не противоречащих закону мер к самообеспечению и др.). В результате возобладания правового подхода не только общество должно в возможных пределах выполнять обязанности по отношению к конкретному человеку, но и человек по мере своих сил и возможностей должен обременить себя обязанностями по отношению к обществу. Построение правового материала на основе такой концепции приводит к новому пониманию отрасли и ее предмета, в состав которого входят общественные отношения, связанные с обеспечением минимально необходимого уровня основных (естественных) прав человека и социализации личности (т.е. то, на чем зиждется понимание социальных прав в целом и нормированных социальных прав в особенности).

В связи с этим диссертант полагает, что на современном этапе при определении предмета правового регулирования чрезвычайно важно характеристику отношений, входящих в предмет отрасли, связывать с социальными правами.

Концепция алиментарности не единственная теоретическая проблема, по которой велись широкие научные дискуссии в праве социального обеспечения. Во взглядах ученых не наблюдалось единства по вопросу о классификационных критериях предмета права социального обеспечения. Диссертант высказывает ряд замечаний в отношении этих критериев:

- характеристика отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, в качестве распределительных не вызывает возражений, но признание распределительного характера отношений предполагает одно-

временное признание объективного характера обстоятельств, выступающих «ограничителями» в распределительных процессах;

- определение отношений по социальному обеспечению как имущественных отношений не должно нивелировать разную экономическую природу, с одной стороны, имущества, которое позволяет человеку обеспечивать себе нормальный жизненный уровень без обращения к социальному обеспечению, а с другой - имущества, которое составляют материальные блага, предоставляемые в качестве различных видов социального обеспечения;

- в силу постоянного расширения социально значимых обстоятельств, которые выступают основаниями предоставления материальных благ, сегодня уже невозможно говорить только о нетрудоспособных гражданах как субъектах отношений в праве социального обеспечения;

- наличие специальных финансовых источников в целях социального обеспечения характеризует в определенной мере специфику отраслевого предмета, но она опять-таки связана с распределительным характером отношений и не может выступать в качестве самостоятельного критерия;

- критерий предоставления обеспечения с целью возмещения утраченного заработка характеризует лишь часть отношений, регулируемых правом социального обеспечения, и не может сегодня признаваться критерием отрасли в целом.

Диссертант поддерживает позицию М.Л.Захарова, Э.Г.Тучковой и других ученых, которые называют следующие специфические черты отношений по социальному обеспечению: 1) их распределительный характер; 2) одним из субъектов является государственный (либо другой, уполномоченный или допускаемый государством) орган, другим субъектом является гражданин (либо семья); 3) объект отношения - материальное благо, что определяет имущественный характер отношений; 4) возникновение, изменение и прекращение отношений связано с такими жизненными об-

стоятельствами, которые признаются государством социально уважительными (в их состав включаются социальные риски).

Уточнение характера общественных отношений, входящих в отраслевой предмет, затрагивает и другую проблему, которая связана с определением видов конкретных общественных отношений, бесспорно входящих в предмет права социального обеспечения. Этот вопрос также был предметом научных дискуссий, но до настоящего времени так и не нашел своего разрешения.

Высказывались разные точки зрения, в том числе предусматривавшие включение в предмет права социального обеспечения всех общественных отношений, возникающих в связи с распределением благ и услуг из общественных фондов потребления (включая предоставление бесплатного жилья, бесплатных коммунально-бытовых услуг и т.д.), поскольку они имеют единую экономическую сущность. Диссертант анализирует позицию Т.В.Иванкиной, которая данный вопрос рассматривала в контексте исследования проблем правового регулирования распределения общественных фондов потребления (ОФП). Диссертант особо подчеркивает, что по мнению Т.В.Иванкиной, концепция права социального обеспечения как отрасли права, регулирующей распределение ОФП, позволяет рассматривать проблемы реализации социальных прав граждан в рамках одной отрасли права.

В связи с этим диссертант полагает, что предложенный им подход к пониманию социальных прав на основе дифференциации их экономической и правовой природы и выделение в рамках общего понятия «социальные права» категории «нормированные социальные права» позволяют приблизиться к разрешению дискуссионного вопроса об определении видов общественных отношений, бесспорно входящих в отраслевой предмет.

В праве социального обеспечения вопросы, связанные с пониманием и обособлением различных форм (организационно-правовых форм) соци-

ального обеспечения, всегда являлись предметом научных дискуссий. Анализируя мнения ученых и специалистов об отдельных организационно-правовых формах социального обеспечения, диссертант отмечает следующее. Если по поводу организационно-правовой формы социального страхования мнения практически совпадают, то в наименованиях организационно-правовых форм, в которых осуществляется социальное обеспечение за пределами социального страхования, просматриваются различия. Кроме того, до настоящего времени в науке права социального обеспечения не удалось сформулировать обобщающее наименование совокупности организационно-правовых форм, в рамках которых осуществляется социальное обеспечение, не включающее социальное страхование. Между тем изложение отдельных вопросов, формулирование дефиниций порой требует применения обобщающего термина, который объединял бы в одну группу организационно-правовые формы нестрахового характера. В этих целях автор использует термин «нестраховые формы социального обеспечения» (или «нестраховые формы обеспечения»).

Подводя итог, диссертант констатирует: 1) предметом права социального обеспечения является часть общественных отношений в сфере социальной защиты; 2) эти общественные отношения связаны с реализацией отдельных социальных прав (права на социальное обеспечение и частично - права на охрану здоровья); 3) реализация указанных прав предусматривает предоставление гражданам особого рода материальных благ (пенсий, пособий, социальных и медицинских услуг); 4) указанные материальные блага предоставляются в определенных организационно-правовых формах на страховой основе (в порядке социального страхования) и на нестраховой основе (в рамках различных форм социального обеспечения нестрахового характера). Процедурные отношения сохраняют свою значимость в понимании предмета отрасли.

Все изложенное позволило диссертанту дать следующее определение предмета права социального обеспечения: *«Предмет права социального обеспечения составляет комплекс общественных отношений материального и процедурного характера, связанных с реализацией гражданами социальных прав и предоставлением им материальных благ (на основе социального страхования и нестраховых форм обеспечения) в целях предупреждения или смягчения негативных последствий при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия».*

Общий объем предоставляемых материальных благ определяется следующими параметрами: 1) он не должен быть ниже уровня, определяемого минимально необходимой потребностью обеспечения основных (естественных) прав человека и социализации личности; 2) он не может быть выше уровня, определяемого экономическими возможностями общества в сфере распределительных отношений.

На основе дефиниции предмета отрасли диссертант формулирует следующее определение: *«Право социального обеспечения – самостоятельная отрасль права, нормы которой регулируют отношения, связанные с реализацией гражданами социальных прав и предоставлением им материальных благ (на основе социального страхования и нестраховых форм обеспечения) в целях предупреждения или смягчения негативных последствий при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также для сохранения приемлемого уровня их материального и социального благополучия».*

В параграфе 3 «Отраслевой метод правового регулирования в свете новых реалий» рассматриваются некоторые особенности метода права социального обеспечения в свете правового регулирования отношений по социальной защите. Данный параграф также начинается с рассмотрения

теоретических проблем понимания отраслевого метода. Диссертант отмечает, что системность как характерная черта права в целом предполагает наличие системных качеств различных его составных частей. Возможность признания за правом в целом иметь общий (единый) предмет правового регулирования как общую систему всех общественных отношений, регулируемых правом или подлежащих правовому регулированию, позволяет согласиться с позицией о признании единого метода правового регулирования как собирательного понятия. Он включает в себя всю систему средств, способов и приемов, посредством которых осуществляется правовое регулирование всего комплекса указанных общественных отношений.

Общая система «подручных средств», составляющих единый метод, проецируясь на конкретные комплексы общественных отношений, способствует особому проявлению отдельных составляющих единого метода, которые на последующих системных уровнях обособляются в самостоятельные отраслевые методы. Таким образом, отраслевой метод правового регулирования – это наложение одних и тех же составляющих единого метода на разные отношения, которые требуют акцентирования тех или иных средств для наиболее эффективного урегулирования отношений. В результате такого взаимодействия определенных общественных отношений и спроецированных на них способов, средств и приемов правового регулирования формируются качественно различные, обусловленные особой значимостью для данных конкретных общественных отношений «орудия» правового регулирования, которые и составляют отраслевой метод.

Понимание метода правового регулирования должно базироваться на выявлении единства и дифференциации, которые позволяют из всего набора средств, способов и приемов применить наиболее адекватные и эффективные из них с целью наиболее полного урегулирования общественных отношений. То обстоятельство, что все отраслевые методы состоят из одних и тех же приемов, способов и средств, не исключает различия между

отраслевыми методами, поскольку указанные правовые феномены «персонифицируются» применительно к конкретному кругу общественных отношений и обретают отраслевую специфику. Один и тот же прием, способ или средство правового регулирования проявляются по-разному для разных отраслей права в силу различия общественных отношений, на которые воздействуют «орудия» правового регулирования, а также целей и задач, которые должны решаться с помощью соответствующих методов правового регулирования.

Основываясь на теоретических подходах в понимании метода правового регулирования, диссертант исходит из того, что на современном этапе в теории права признается следующая конструкция признаков, которые раскрывают отраслевую специфику метода правового регулирования и характеризуют: 1) способы формирования содержания прав и обязанностей субъектов; 2) основания возникновения, изменения, прекращения правоотношений; 3) общее юридическое положение субъектов; 4) юридические меры воздействия.

С учетом общетеоретических аспектов понимания метода правового регулирования диссертант рассматривает метод права социального обеспечения, отмечая при этом, что разнообразие мнений, суждений, определений, которыми богата общая теория права в вопросе о методе правового регулирования, просецируясь на отраслевые проблемы, делает весьма неустойчивой теоретическую основу для анализа и исследования данного вопроса и, как следствие этого, характеризуется неоднозначностью понятийного аппарата.

На протяжении нескольких десятилетий в период становления и развития права социального обеспечения взгляды ученых на понятие отраслевого метода менялись. В последние годы происходит очередная смена научных представлений о методе правового регулирования в праве социаль-

ного обеспечения. Изменяется не только понимание отраслевого метода, но и набор признаков, присущих этому методу.

Диссертант разделяет позицию М.Л.Захарова, Э.Г.Тучковой и других ученых, которые к признакам метода права социального обеспечения относят следующие: императивно-диспозитивное регулирование; сочетание централизованного регулирования с региональным и муниципальным; недопустимость, как правило, договорного регулирования; обусловленность возникновения, изменения и прекращения правоотношений специфическими юридическими фактами (как правило, событиями, не зависящими от воли людей); относительная автономность субъектов по отношению друг к другу; абсолютный характер прав граждан как субъектов отношений; административный и судебный порядок защиты нарушенного права граждан; применение праввосстановительных и правоограничивающих санкций.

Соглашаясь с перечисленными признаками, характеризующими метод права социального обеспечения, диссертант акцентирует внимание на названии метода и его важнейшей характеристике. Автор полагает, что понятие и характерные черты отраслевого метода должны быть сопоставимыми с характеристиками методов других отраслей, поскольку метод правового регулирования является одним из критериев выделения самостоятельной отрасли из общей системы отраслей права. Сравнимость этих характеристик – показатель своеобразия в рамках общей совокупности всех методов.

Если название метода произвольное, то не всегда можно подтвердить, что выделенные в нем признаки характеризуют именно специфику метода, а не какие-либо иные особенности отрасли. Метод права социального обеспечения формируется на основе общетеоретического понятия метода, характерные черты которого получают специфику, преломляясь через отраслевой предмет правового регулирования.

С учетом этого диссертант делает вывод, что методом права социального обеспечения является императивно-диспозитивный метод при подавляющей роли черт, характерных для императивного метода. Присущие ему элементы диспозитивности не изменяют преимущественно императивной характеристики метода. При этом императивный метод понимается диссертантом в содержательном аспекте, при котором имеет место максимальная степень урегулированности общественных отношений. Проявление императивности и диспозитивности имеет существенную специфику, в целом не свойственную иным отраслевым методам. Особенностью метода права социального обеспечения является сохранение жесткой императивности при наличии множества управомочивающих норм. Автор считает, что данный метод можно также назвать *«методом удовлетворения притязаний, нормированных законом»*.

В своих рассуждениях диссертант отмечает, что метод правового регулирования не должен восприниматься формально, абстрактно. Его задача не только в формально-юридическом закреплении прав граждан, но и в фактическом юридическом обеспечении условий для реализации этих прав (в том числе обеспечивая юридическими средствами материальную основу для функционирования распределительных отношений). Без конкретного финансового источника не могут быть реализованы права и обязанности (существуют не только пределы осуществления прав, но и пределы исполнения обязанностей). Для этого необходимо существование источника средств, подлежащих перераспределению, и достаточность его объема для соответствующих выплат.

Особенностью регулирования отношений в сфере социальной защиты на современном этапе является непосредственная и прямая увязка социальных законов с законами бюджетного и налогового законодательства. Право социального обеспечения как «заказчик» финансовых средств не может быть индифферентным к их объемам. Финансовое право не может

выступать только ограничителем для права социального обеспечения (в части, касающейся бюджетных средств). На основе норм права социального обеспечения должно осуществляться определение обязательных параметров исполнения социальных обязательств государством (в части установления видов и объемов обеспечения). Такая взаимозависимость предопределяет системность правового регулирования двух отраслей права в сопредельных плоскостях.

Поэтому спецификой метода права социального обеспечения является «согласованное» правовое регулирование, когда при сохранении самостоятельности отраслевых подходов осуществляется одновременное и взаимосвязанное регулирование во избежание пробелов и противоречий, достигается обеспеченность норм одной отрасли соответствующими нормами другой отрасли при сохранении самостоятельности предметов и методов этих отраслей.

В параграфе 4 «Перспективы развития законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании» дана общая характеристика состояния российского законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании, обозначен ряд «болевых точек», определены основные направления его развития.

Рассматривая законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании, диссертант отмечает, что функционирующая система законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании не должна быть подвержена сиюминутным и необоснованным изменениям, непредсказуемым деформациям. Частые изменения и дополнения, вносимые в законы, осложняют правоприменительную практику. Не менее трудная ситуация складывается тогда, когда во вновь принятых законах содержатся принципиально иные подходы к реализации гражданами их социальных прав через систему социальной защиты («нормированных социальных прав»). Отсутствие полнокровной правовой базы в этих случаях при-

водит к пробелам и противоречиям в законодательстве, что не позволяет гражданам реализовать свои права в полном объеме. В таких условиях важно видеть перспективу развития законодательства и заранее определять основные концептуальные направления этого развития.

Анализ развития законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании позволил диссертанту предположить, что в перспективе это развитие будет включать ряд направлений, в том числе: 1) начало работы по систематизации и кодификации законодательства о социальном обеспечении и социальном страховании (в полном объеме или частично); 2) продолжение формирования правовой базы по обязательному социальному страхованию по временной нетрудоспособности, по беременности и родам; обновление законодательства о медицинском страховании (при этом диссертант не усматривает объективных условий для принятия закона о медико-социальном страховании); внесение в пенсионное законодательство изменений, предусматривающих существенное увеличение размеров трудовых пенсий; осуществление работы по внесению изменений в закон об основах обязательного социального страхования и законы о конкретных видах обязательного социального страхования с целью достижения большей согласованности и взаимосвязи между ними, что будет способствовать формированию полноценной системы нормативных правовых актов в этой сфере и проведению кодификации; 3) законодательное закрепление конкретных критериев и нормативов федерального уровня, которые позволят более четко определить виды и объемы гарантированного социального обеспечения; 4) дальнейшее перераспределение и разграничение полномочий экономического и правового характера федерального уровня и уровня субъектов РФ; 5) дальнейшее развитие на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации новых дополнительных форм социального обеспечения.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, обобщены и сформулированы его наиболее важные выводы, обозначены основные тенденции и перспективы развития законодательства.

Список работ, опубликованных по теме диссертации:

1. Право и социальная защита. М., 2006. (21 п.л.)
2. Социальная защита в России (Правовые вопросы) М., 2004. (17,2 п.л.)
3. Развитие законодательства о социальном обеспечении: новые подходы // Государство и право, 1995, № 2. С. 42 - 46 (0,5 п.л.)
4. Профессиональное пенсионное страхование // Дело и право, 1996, № 4. С. 54 - 57 (0,5 п.л.)
5. Пенсионное законодательство: рост законов в ущерб их качеству // Российская юстиция, 1996, № 10. С. 24 - 26 (0,4 п.л.)
6. Каким быть закону об обязательном пенсионном страховании // Социальная защита, 1998, № 1. С.11 - 15. (0,5 п.л.)
7. Пенсионное страхование в конвенциях МОТ // Социальная защита, 1998, № 2. С. 43 - 47. (0,5 п.л.)
8. Фундаментальная основа социальных прав // Гражданин и право, 2003, № 4. С. 123 - 129. (0,6 п.л.)
9. Пенсионное обеспечение госслужащих: право и социальная справедливость // Человек и труд, 2003, № 9. С. 48 - 50. (0,5 п.л.)
10. Перспективы становления отрасли социального права // Журнал российского права, 2003, № 10. С. 67 - 74. (0,5 п.л.)
11. Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я.Хабриевой и др. М., 2004. С. 579 - 607 (в соавторстве с Е.Г.Азаровой). (1,2 п.л.)
12. Основные подходы к пониманию социального права и его взаимосвязь с правом социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Э.Г.Тучковой. М., 2004. С. 356 - 363. (0,4 п.л.)
13. Социальные права и их роль в обеспечении социальной защищенности человека // Закон, 2004, № 10. С. 119 - 122. (0,5 п.л.)
14. Основные права человека в Конституции и международно-правовых нормах // Гражданин и право, 2006, № 4. С. 3 - 9. (0,5 п.л.)

15. Гражданин и законодательная власть. Проблемы реализации предложений по вопросам социального обеспечения // Гражданин и право, 2006, № 7. С. 3 - 9. (0,5 п.л.)

16. Право социального обеспечения и социальное право // Трудовое право, 2006, № 12. С. 81 - 85. (0,5 п.л.)

17. К вопросу о предмете права социального обеспечения // Право: теория и практика, 2007, № 1. С. 30 - 35. (0,5 п.л.)

18. Соотношение понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» в конвенциях и рекомендациях МОТ // Право: теория и практика, 2007, № 7 С. 37 - 42. (0,5 п.л.)

19. О некоторых проблемах законотворчества в области социального законодательства // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 7. В 2 томах. Том 2. Материалы Общероссийской конференции РАЮН. М., 2007. С. 206 - 208. (0,3 п.л.)

20. Реализация решений Конституционного Суда по вопросам обязательного пенсионного страхования // Российская юстиция, 2008, № 1. С. 8 - 12. (0,5 п.л.)

21. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект) // Трудовое право, 2008, № 3. С. 7 - 11. (0,5 п.л.)

Подписано к печати 06.03.2008 г. Заказ 78 Тираж 100 экз.

ООО "ВЕГА" 125080 г. Москва, ул. Дубосековская, д. 13

