

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА: ПОНЯТИЕ, КАТЕГОРИИ, ТЕРМИНОЛОГИЯ

*Работа представлена кафедрой международного права
Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.
Научный руководитель – доктор юридических наук, доктор исторических наук,
профессор А. Ю. Пиджаков*

В статье рассматриваются и анализируются термины, используемые в процессе правового регулирования социальной защиты населения, делается вывод о необходимости унификации терминологии в этой сфере и предлагаются направления унификации.

The author of the article analyses the terms used in the process of legal regulation of population's social protection, proves the necessity of term unification in this sphere and offers directions of unification.

Предварительно отметим, что в правовой и социальной мысли прошлого нашли отражение многие подходы к теоретическому обоснованию понятий и сущности социальной защиты и социальной работы (деятельности). Так, известны парадигмы позитивизма и неопозитивизма, марксизма, системности, структурно-функционального анализа и феноменализма.

Что касается природы термина «социальная защита», то он был впервые использован в «Законе о социальной защите США» в 1935 г., который законодательно определил новый для этой страны институт обязательного страхования на случай старости, смерти, инвалидности и безработицы¹. Вскоре этот термин стал широко применяться во многих странах мира, а также Международной организацией труда (МОТ). В дальнейшем рамки этой дефиниции расширились в ходе разработки и принятия конвенций и рекомендаций МОТ, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и др.

В нашей стране на длительное время в качестве основной категории в социальной сфере утвердилось «социальное обеспечение», и лишь в 90-е гг. прошлого века стали применять более современные понятия. В правовом поле российского законода-

тельства «социальная работа» и «социальное обеспечение» являются равными категориями. В правовой и политической литературе последних лет для анализа процессов в социальной политике государства и деятельности общественных организаций стали применять категории «социальное обеспечение» и «социальная помощь», например: непосредственная, трудовая, адресная и др.

Среди понятий, примыкающих к категории «социальная работа», следует выделить такие, как «социальная защищенность» и «социальная защита». Социальная защищенность (хотя в ст. 7 Конституции РФ речь идет о социальной защите) – это конституционное и законодательное обеспечение всего комплекса прав и свобод человека. Необходимость социальной защищенности граждан вызывает общественную потребность в наличии в государстве системы законов, компенсирующих несовершенство организации производства и распределения материальных благ. Сущность социальной защищенности состоит также в законодательном обеспечении экономических, политических, социальных и иных прав, свобод и интересов граждан. Если в Конституции РФ и иных актах сформулированы социальные права граждан, то социальные службы соответ-

ствующих уровней обязаны их реализовывать. Поэтому так важно различать понятия «социальная защищенность» и «социальная защита».

Социальная защита – это более конкретное понятие, которое сводится к практической работе всех ветвей власти по реализации прав и свобод граждан, т. е. социальной работе. В литературе различают два вида социальной защиты. Абсолютная – это обеспечение всем членам общества гарантированного минимума уровня жизни, это крайне необходимый уровень жизненных благ, достаточный для поддержания здоровья и работоспособности граждан, что не должно рассматриваться в качестве привилегии для избранных. В то же время ограниченная социальная защита это обеспечение государством социальных гарантий относительного благополучия конкретному лицу либо категории граждан. Ее цель – застраховать граждан от возможного уменьшения уровня доходов и снижения жизненного уровня. Фактически это вознаграждение за труд².

Понятие социальной защиты, по мнению автора, является наиболее близким к понятию «социальная работа». В литературе социальная защита также рассматривается как разновидность социальной поддержки, т. е. содействие человеку или группе людей в преодолении трудной жизненной ситуации. Это также социальное действие или система действий, направленных не только на поддержку людей, но и на устранение источников возникновения трудных жизненных ситуаций³.

Таким образом, как социальная работа, так и социальная защита являются определенной формой деятельности. Однако социальная защита может охватывать более широкий круг вопросов по сравнению с социальной работой. В настоящее время социальная защита рассматривается как деятельность, начинающаяся от формирования бюджета определенного региона (территории) до регулирования практически всех значимых форм жизнедеятель-

ности, проживающего на ней населения⁴. По нашему мнению, социальная защита включает в себя предоставляемые обществом меры, направленные не только на ликвидацию или минимизацию социально-неблагоприятных последствий, но на предотвращение их наступления, т. е. носит превентивный характер. Социальная обеспеченность лишь направлена на компенсацию и минимизацию наступивших неблагоприятных социальных явлений, т. е. составляет обеспечительный компонент социальной работы.

К важнейшим характеристикам категории «социальная защита» Л. П. Якушев относит: виды и организационно-правовые формы социальной защиты, категории граждан, которым оказывается социальная помощь. Данный подход опирается на позиции МОТ, в основе которых лежит институциональное строение национальных систем социальной защиты как комбинации различных институтов социального страхования и социальной помощи⁵.

Социальная работа ведется конкретным специалистом или группой специалистов по реализации определенных положений социальной защиты и может рассматриваться как отношение частного к общему. В связи с этим к субъектам социальной работы следует отнести государственные органы исполнительной власти, профсоюзы, ассоциации предпринимателей, различные общественные объединения, социальные службы и др.

Отметим также взаимную связь и обусловленность указанных категорий. Очевидно, что понятие «социальная работа» существенно отличается от понятий «социальная поддержка» и «социальная защита». Постепенно социальная работа начинает превалировать над социальной защитой, включая ее в собственную структуру. Ключевое отличие этих понятий состоит в том, что социальная работа предполагает оптимальное сочетание профилактических мер с «лечением» социальных недугов, что в итоге приведет к сокращению числа нуж-

дающихся в социальной поддержке и социальной защите.

Приведенный обзор некоторых правовых понятий, применяемых в социальной сфере, показывает, что в действующем законодательстве должна быть проведена унификация понятийного аппарата. Во-первых, представляется разумным выбрать одни термины и отказаться от других. Так, под «социальным обеспечением» следует понимать денежные средства, иное имущество и социальные услуги, предоставляемые (оказываемые) определенным категориям граждан за счет средств бюджетов всех уровней в случае наступления событий, признаваемых законом социально значимыми с целью выравнивания социального положения граждан. Во-вторых, если говорить о втором терминологическом ряде, то складывается впечатление, что «социальная льгота», «социальная гарантия», «компенсация», «социальное пособие», «социальная ссуда», «пенсия» – разновидности социального обеспечения. Причем можно заметить, что часть из них представляет денежные выплаты (пенсии, пособия, компенсации, субсидии, ссуды), а другая часть – социальное обслуживание (социальные услуги и натуральная помощь продуктами питания, одеждой, обувью, медикаментами и др.). В-третьих, необходимо провести различие между видами денежных выплат. Например, допустимо ввести следующие разграничения:

1. Пенсии – денежные выплаты, предоставляемые ежемесячно на безвозмездной и безвозвратной основе, в целях возмещения гражданам заработной платы или иного дохода, утраченного ими в связи с наступлением определенного события, и являющиеся постоянным и основным источником к существованию.

2. Компенсации – денежные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях полного возмещения оплаты, предоставляемых гражданам материальных благ или оказания услуг, а также в тех случаях, когда компенсацию невозможно получить в полном объеме от правонарушителя или из других источников.

3. Пособия – денежные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения гражданам зарплаты или иного утраченного дохода, оказания дополнительной материальной помощи и являющимся дополнением к иному постоянному и дополнительному источнику существования.

4. Субсидии – денежные средства, предоставляемые на безвозмездной и возвратной основе в целях оплаты предоставляемых гражданам материальных благ или оказываемых услуг.

В-четвертых, необходимо ввести определения подвидов денежных выплат, которые установлены на федеральном уровне и, как следствие, должны финансироваться из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Роиц В. Д. Основы социального обеспечения. М.: Анкил, 2005. С. 13.

² Лобанов Н. Н. Методы завоевания доверия населения исполнительной властью // Сб. научн. трудов Московского гуманитарного университета. Вып. 8 (31) / Сост. и науч. редактор В. К. Криворученко. М., 2004. С. 151–152.

³ Лазарев В. Н. Социальные основы местного самоуправления. Белгород, 2004. С. 232; Розанов А. И. Основы муниципального управления. М., 2004. С. 111.

⁴ Лазарев В. Н. Указ. соч. С. 237.

⁵ Якушев Л. П. Социальная защита: Учеб. пособие. М.: Гос. академия управления им. С. Орджоникидзе, 1998. С. 10–22.