

На правах рукописи

БАЙМАТОВ Павел Николаевич

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН
НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность 12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень – 2016

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет»

- Научный руководитель:** **Добрынин Николай Михайлович**,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
- Официальные оппоненты:** **Дитятковский Михаил Юрьевич**,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного
и муниципального права юридического
факультета ФГБОУ ВО «Омский государст-
венный университет им. Ф. М. Достоевского»
- Троицкая Александра Алексеевна**,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
юридического факультета ФГБОУ ВО
«Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова»
- Ведущая организация:** **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Московский государственный
юридический университет имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)»**

Защита состоится 10 февраля 2017 г. в 10 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 по юридическим наукам в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ: <https://diss.utmn.ru/sovets/diss-sovet-212-274-06/zashchita/287686/>.

Автореферат разослан « ____ » ноября 2016 г.

*Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент*



Е. О. Винниченко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Конституция Российской Федерации 1993 г. провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Процесс создания и становления такого государства продолжается и сегодня.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, объективными процессами, которые происходят в мире и, в первую очередь, в России.

Так, важнейшим демографическим феноменом на рубеже XX–XXI веков явилось глобальное увеличение продолжительности жизни населения и, как следствие, рост доли пожилых людей в общей популяции стран всего мира. Процесс старения человечества характеризуется стремительными и постоянно ускоряющимися темпами. Общее число людей в возрасте 60 лет и старше увеличилось с 200 млн в 1950 г. до 400 млн в 1982 г., 600 млн в 2001 г. и, согласно оценкам, должно достичь 1,2 млрд в 2025 г., когда свыше 70% пожилых людей будут проживать в странах, которые в настоящее время относятся к числу развивающихся¹.

Представленные данные позволяют сделать вывод о важности формирования правового статуса граждан пожилого возраста и других незащищенных категорий населения (многодетные семьи, одинокие родители и др.) как необходимого элемента в позитивном развитии демографической ситуации в Российской Федерации.

В данном контексте остро стоит вопрос реализации социально-экономических прав граждан малозащищенных категорий. Особое место в наполнении правового статуса граждан, в реализации их права на достойный уровень жизни занимает право на социальное обеспечение, закрепленное ст. 39 Конституции Российской Федерации и находящееся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Актуальность темы диссертационного исследования заключается, кроме того, в наличии дискуссионных проблем в науке конституционного права, к которым относятся: неоднозначное понимание места

¹ Международные договоры по правам человека. Т. I. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. С. 44 [Электронный ресурс]. URL: http://www2.ohchr.org/glish/bodies/icm-c/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf (дата обращения: 17.03.2015).

конституционного права на социальное обеспечение в системе социальных прав, обусловленное отсутствием единого мнения среди ученых² в отношении места социальных прав в системе прав человека; слабая эффективность действующей системы социальной защиты населения; нарушение единого социально-правового пространства Российской Федерации при реализации права на социальное обеспечение, детерминированное дифференциацией экономических возможностей субъектов РФ; отсутствие детального нормативно-правового закрепления разграничения компетенции между федеральными и региональными органами публичной власти с обязательным указанием источников финансирования реализуемого полномочия; порочность бланкетного регулирования, при котором обязательность федерального организационного и финансового участия в социальном обеспечении граждан подменяется отсылками к федеральному и региональному законодательствам.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации, регулирующем реализацию конституционного права на социальное обеспечение, не сложилось системного подхода и оно не имеет устойчивого вектора развития. В настоящее время в Российской Федерации действуют свыше сотни только федеральных законов, регламентирующих правоотношения в социальной сфере; количество подзаконных нормативных актов федерального и регионального уровней намного превышает тысячу. При таком положении, а также отсутствии ясной и понимаемой гражданами нормативной правовой базы, обеспечивающей реализацию социальных прав, конституционное право на социальное обеспечение зачастую нарушается.

² До недавнего времени доминировала западная – классическая либеральная – концепция понимания социальных прав, согласно которой социальные права не рассматривались как права в собственном юридическом смысле. Они рассматривались как притязания индивида на получение от государства определенных материальных благ, гарантирующих «достойный уровень жизни». Тем не менее в юридической науке и судебной практике нарастает тенденция рассматривать закрепленные Конституцией социальные права не только как принципиальные ориентиры для законодателя, но именно как основные права, равные по значимости конституционным гражданским и политическим правам. См., напр.: Елисеев Б. П. Трансформация концепции социальных прав в Российской Федерации: обеспечение экономической реформы и соблюдение конституционно закрепленных социальных прав // Юрист. 2004. № 12. С. 7; Санстейн К. Р. Против позитивных прав // Российский бюллетень по правам человека. 1995. № 6. С. 19.

Одним из направлений развития современной России является комплексный подход в упорядочении системы разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Результатом этих конституционно-правовых процессов стало расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в том числе в вопросах социального обеспечения.

Процесс формирования новых механизмов реализации права на социальное обеспечение, соответствующих региональным условиям, прошел во многих субъектах Федерации. Перед органами государственной власти и социумом, наряду с реформированием традиционной государственной системы социального обеспечения, ставятся задачи внедрения в эту сферу общественной жизни негосударственных институтов, однако многие вопросы в этой области законодательством не урегулированы.

Вышеизложенное относится, в первую очередь, к проблемам, связанным с изменениями в социальной сфере. Это, в частности: всеобщая индифферентность граждан (круг интересов которых ограничивается наличием лишь притязаний к государству) в вопросах социального обеспечения; вопросы функционирования негосударственных институтов; внедрение государственно-частного партнерства и конкуренции для кардинального улучшения качества социального обеспечения.

Указанные обстоятельства делают неотложным проведение комплексного исследования сущности социальных прав, в том числе и права на социальное обеспечение; определение его места в системе конституционных прав; установление конституционно-правовых начал права на социальное обеспечение, являющихся ориентиром для законодателя. Требуется всесторонний анализ конституционной природы социальных прав, их системного взаимодействия с другими основными правами и свободами человека.

Обязательность институциональных изменений и неременность модернизации механизма реализации права на социальное обеспечение подтверждается ратификацией международных правовых актов (Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»), федеральными законами от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг», Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», государственными программами «Социальная поддержка граждан» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2553-р), «Доступная среда» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2181-р), а также дорожной картой «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)» (утверждена Приказом Минтруда России от 29.12.2012 № 650).

Обозначенные факторы предопределили выбор темы, характер и направление исследования, в котором на комплексной основе всесторонне рассмотрена правовая природа права на социальное обеспечение, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере его реализации, обосновано авторское видение выявленных проблем, поиска и внедрения наиболее оптимальных и эффективных мер радикальной модернизации механизма реализации конституционного права граждан в важнейшей сфере жизнедеятельности.

Степень научной разработанности темы. В науке конституционного права проблемы права на социальное обеспечение как вида конституционных прав и свобод исследовались и ранее, однако в научной литературе, как правило, рассматриваются лишь понятие и сущность социального государства, его принципы. Данная тематика наиболее полно исследована в работах С. А. Авакьяна, И. А. Алебастровой, Н. А. Волгина, В. А. Иваненко, В. С. Иваненко, В. В. Невинского, В. И. Осейчука, В. Г. Постникова, В. Е. Чиркина и других авторов.

Вопросы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления, а также вопросы федерализма раскрываются в трудах таких авторов, как С. А. Авакьян, И. Н. Барциц, М. В. Бородач, М. В. Глигич-Золотарева, М. Ю. Дитятковский, Н. М. Добрынин, В. В. Лазарев, И. А. Умнова, Т. Я. Хабриева, и иных ученых.

Комплексный анализ проблем права социального обеспечения проведен в работах Е. Г. Азаровой, В. С. Андреева, Т. С. Гусевой, М. Л. Захарова, С. М. Зубарева, Р. И. Ивановой, Е. Е. Мачульской, Т. К. Мироновой, В. А. Тарасовой, Э. Г. Тучковой и других авторов.

По теме исследования к числу близких относятся диссертационные работы А. В. Авдеевой, Е. В. Аристова, К. Б. Бароцкой, Т. С. Гусевой, Е. В. Лазаревой, О. С. Мозоловой, Н. Д. Терещенко, П. Г. Шуйповой, в которых рассматривались правовая природа социального государства, вопросы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в социальной сфере, социальные функции демократического государства, виды, классификация и юридическое содержание конституционных социальных прав личности применительно к отдельным категориям граждан, проблемы национальной и международной судебной защиты социально-экономических прав.

Однако практика общественно-политического развития Российской Федерации на современном этапе подтверждает неотложность продолжения на комплексной, всесторонней основе исследования всех аспектов сущности конституционного права на социальное обеспечение граждан, глубокого изучения содержания компетенции органов государственной власти в Российской Федерации в сфере социального обеспечения населения, проблем реального повышения эффективности осуществления региональных полномочий и практического воплощения конституционных норм в указанной сфере, безусловного совершенствования механизма гарантий их реализации и нормотворческой деятельности субъектов Федерации в упомянутой области.

Гипотеза строится на предположении о том, что действующие концепция и механизм реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, основополагающая платформа которых – широкое участие государства в его реализации, требуют существенной модернизации через возрастание роли самого человека и его активного участия в данном процессе.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации конституционного права на социальное обеспечение в Российской Федерации при получении государственных пособий, мер социальной поддержки, социальных услуг.

Предмет исследования – нормы законодательства в сфере социального обеспечения, регламентирующие исполнение конституционного права на социальное обеспечение в Российской Федерации; научные труды, в которых исследуются теоретические и практические проблемы, связанные с его реализацией; иные источники; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а также зарубежный опыт.

Цель работы заключается в комплексном и всестороннем исследовании вопросов, связанных с сущностью, местом и ролью в системе основных прав человека конституционного права на социальное обеспечение; получении новых конституционно-правовых научных знаний; совершенствовании концепции и механизма реализации права на социальное обеспечение; формировании практических рекомендаций в сфере организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при организации исполнения конституционного права граждан на социальное обеспечение.

Для достижения поставленной цели исследования требуется решение следующих задач:

во-первых, рассмотреть место и роль конституционного права на социальное обеспечение в системе социальных прав и свобод человека и гражданина, сформулировать его понятие;

во-вторых, исследовать генезис, эволюцию и современное состояние конституционно-правовых основ права на социальное обеспечение в Российской Федерации;

в-третьих, проанализировать опыт зарубежных стран в реализации права граждан на социальное обеспечение;

в-четвертых, рассмотреть разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение;

в-пятых, изучить законодательное закрепление в Российской Федерации конституционного права граждан на социальное обеспечение;

в-шестых, раскрыть механизм реализации права граждан Российской Федерации на социальное обеспечение;

в-седьмых, исследовать тенденции и перспективы реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации и выработать основные рекомендации по совершенствованию механизма его исполнения.

Методологическую основу исследования составили принципы объективности и научности, а также общенаучные и специально-правовые методы познания, среди которых: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, метод нормативного анализа и другие.

Общенаучные методы использовались при исследовании теоретических проблем компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере социального обеспечения. С позиции материалистической диалектики рассмотрены соответствующие кон-

ституционно-правовые категории, определены их общие признаки, связи, соотношения, что способствовало изучению права на социальное обеспечение в его становлении и развитии.

Метод восхождения от абстрактного к конкретному позволил установить закономерности при исполнении властных полномочий в обеспечении права граждан на социальное обеспечение.

Применение системного метода дало возможность выявить особенности в деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, образующие особый механизм реализации конституционной нормы, закрепляющей право на социальное обеспечение.

Использование системно-структурного метода обеспечило изучение нормативно-правового массива законодательства о социальном обеспечении в Российской Федерации как складывающейся системы, способствовало выявлению ее основных элементов, показало объективную существующую взаимосвязь между ними.

При помощи сравнительно-правового метода исследовано законодательство зарубежных стран в области правового регулирования социального обеспечения, установлены общность и различия правового регулирования форм социального обеспечения в России и иностранных государствах, обозначена специфика регулирования права на социальное обеспечение в отечественном законодательстве.

Метод прогнозирования и моделирования позволил изложить видение и перспективу развития так называемого «третьего» сектора экономики в сфере реализации права на социальное обеспечение.

Применение историко-правового метода способствовало раскрытию генезиса и анализу эволюции закрепленного в Конституции Российской Федерации права граждан на социальное обеспечение как основной составляющей характеристики социального государства.

Теоретическая основа исследования. Общие вопросы реализации прав человека, правового статуса личности, системы юридических механизмов и гарантий представлены в работах С. С. Алексеева, Н. В. Витрука, О. М. Гвоздевой, Л. А. Гордона, В. Д. Зорькина, С. И. Кобзевой, А. Н. Кокотова, И. Ю. Крылатовой, Е. А. Лукашевой, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, В. В. Невинского, А. А. Троицкой, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина и других исследователей.

При рассмотрении вопросов конституционного закрепления основных прав человека, а также конституционных обязанностей государства проанализированы труды М. В. Баглая, М. И. Байтина,

Н. С. Бондаря, Л. Д. Воеводина, С. А. Глотова, Е. А. Козлова, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, О. О. Маленко и иных ученых.

Анализ тенденций и перспектив в сфере предоставления социальных услуг, реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации проведен в исследованиях Н. А. Баринава, А. В. Баркова, А. Г. Быкова, М. Ю. Чельшева и других ученых.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили решения судебных органов, информация, содержащаяся в стенограммах заседаний и совещаний государственных органов и официальных статистических документах.

Нормативной основой исследования стали: Конституция Российской Федерации, конституции СССР, РСФСР и конституции зарубежных стран; международные правовые источники: Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948, Европейская социальная хартия (пересмотр.) от 03.05.1996, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 и ряд других; федеральное и региональное законодательство Российской Федерации: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (по состоянию на 29.12.2015)³, Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ (по состоянию на 03.07.2016), Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁵ (по состоянию на 21.07.2014) и иные законы; подзаконные нормативные акты Российской Федерации; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна работы заключается в комплексном подходе к раскрытию внутреннего содержания, значения и роли неотъемлемого конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации и в разработке концептуальных предложений по радикальной модернизации механизма его реализации.

В работе проведен всесторонний анализ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органа-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ Российская газета. 2013. 30 дек. № 295.

ми государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения.

Сформулировано авторское понятие конституционного права граждан на социальное обеспечение, определено понятие «социально незащищенные граждане» и предложена классификация данной категории; обоснована новая правовая категория – «единое социально-правовое пространство», под которым понимается правовой режим, характеризующийся единым правовым регулированием, закреплением и содержательным наполнением правового статуса человека и гражданина равным минимально стандартизированным объемом прав в социальной сфере независимо от территории проживания в Российской Федерации.

Аргументированы предложения по модернизации концепции реализации права на социальное обеспечение в Российской Федерации, обоснована необходимость ослабления патерналистской роли государства и возрастания роли граждан.

Значимость исследования обусловлена конкретными предложениями по совершенствованию законодательства при реализации права на социальное обеспечение и по дальнейшему развитию механизмов его практического использования.

Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют основные положения, выносимые на защиту.

1. Установлено, что право на социальное обеспечение является основным в системе социальных прав человека, определяющим уровень социальной составляющей государства, степень его приближения к идеалу, поскольку в основе и центре – человек, который в силу определенных жизненных обстоятельств нуждается в помощи государства.

Определено, что основными принципами, непосредственно влияющими на законодательное закрепление и реализацию права на социальное обеспечение в Российской Федерации, являются: *первый* – принцип всеобщности, трансформирующийся в принцип адресности; *второй* – принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти в Российской Федерации; *третий* – принцип гарантированности предоставления мер социального обеспечения человеку в случаях, когда он нуждается в нем в силу обстоятельств, признаваемых социально значимыми; *четвертый* – принцип финансирования социального обеспечения за счет средств бюджетов всех уровней.

2. Предложено авторское определение понятия «социально незащищенные граждане» в редакции: «Социально незащищенные гражд-

дане – это нетрудоспособные, либо временно нетрудоспособные, либо пенсионеры, либо располагающие доходом ниже прожиточного минимума, имеющие неотъемлемое и конституционное право на социальную поддержку государства на условиях и в порядке, устанавливаемых законодательством в соответствии и соразмерно личному вкладу каждого из них в социально-экономическое развитие государства».

Сформулирована классификация категории *«социально незащищенные граждане»* из двух групп: *первая* – граждане, не способные трудиться или заниматься иной общественно-полезной деятельностью в силу возраста или инвалидности, а также иных устанавливаемых законодательством причин; *вторая* – граждане, способные и желающие трудиться и заниматься общественно-полезной деятельностью независимо от факторов, объективно влияющих на их жизнедеятельность.

3. Дано определение права на социальное обеспечение, под которым предложено понимать закрепленный в Конституции Российской Федерации и гарантированный каждому гражданину комплекс прав и свобод, включающий в себя право на получение социальных благ как в денежном, так и в натуральном выражении при наступлении устанавливаемых законодательством условий, в размерах и порядке, учитывающих трудовую и общественно полезную деятельность человека.

4. Обоснована обязательность внедрения при формировании единых подходов и стандартов реализации социальных прав граждан, в том числе права на социальное обеспечение, новой правовой категории *«единое социально-правовое пространство»*, под которым предлагается понимать правовой режим, характеризующийся единым и согласованным правовым регулированием, закреплением и содержательным наполнением правового статуса человека и гражданина равным минимально стандартизированным объемом прав в социальной сфере независимо от территории проживания в Российской Федерации.

5. Аргументировано, что сложившееся в Российской Федерации рассогласование и несоответствие регионального законодательства федеральному в области реализации права граждан на социальное обеспечение способен выявить и устранить кодифицированный нормативный правовой акт, устанавливающий и закрепляющий основополагающие, исходные, базовые положения федеральных государственных социальных стандартов, либо модельный нормативный правовой акт в указанной сфере для применения в нормотворческой деятельности субъектами Российской Федерации.

6. Установлено, что проведение согласованной государственной политики в сфере социальной поддержки и социальной защиты населения должно обеспечиваться, в том числе, наличием и функционированием единых органов социальной защиты населения, образованных на уровне субъекта Российской Федерации, что не исключает, в принципе, возможность, а на сегодняшний день и необходимость применения модели делегирования полномочий в сфере социального обеспечения на муниципальный уровень.

7. Обосновано, что ведущая роль в повышении эффективности механизма реализации права граждан на социальное обеспечение принадлежит конституционному правосудию как конституционной гарантии реализации права на социальное обеспечение, в основе которого – всеобъемлющий принцип социальной справедливости.

Предложено в качестве нового института защиты права на социальное обеспечение развитие внесудебных способов защиты социальных прав граждан, таких как: *первое* – соответствующее расширение компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; *второе* – законодательное установление возможности рассмотрения жалоб граждан на нарушения их прав и свобод независимо от обращения в судебные органы в общественных советах, создаваемых при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, наделенных полномочиями по рассмотрению жалоб в случаях отклонений от норм в области политических, экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

8. Доказано, что наполнение, содержание и качество реализации права граждан на социальное обеспечение находятся в прямой зависимости от экономического положения субъектов Российской Федерации, которое обуславливает формирование разновекторного законодательного установления различных по объему и порой несправедливых условий социального обеспечения для граждан в разных субъектах Федерации.

9. Отмечена необходимость: освоения опыта развитых стран в формировании концептуально иного механизма реализации права на социальное обеспечение, характеризующегося усилением роли самого человека, его активным участием; расширения доступа к бюджетному финансированию социально ориентированных как коммерческих, так и некоммерческих негосударственных организаций; активизации деятельности общественных палат как на федеральном, так и на региональном уровне в развитии негосударственного сектора экономики;

всестороннего применения норм Федерального закона от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».

10. Выработаны предложения по модернизации концепции реализации права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации на основе: *первое* – участия граждан в софинансировании социальных благ от государства, в том числе материальной помощи либо иных мер социальной поддержки, для их мотивации при формировании самообеспечительного потенциала по выходу на достойный уровень жизни; *второе* – дополнения перечня социальных выплат, с которых предоставляются социальные налоговые вычеты, выплатами за социальные услуги, полученные налогоплательщиком либо его близкими родственниками; *третье* – внесения корректив в механизм предоставления мер социальной поддержки и включения в него санаторно-курортного лечения граждан через монетизацию либо предоставление медицинских услуг в амбулаторных условиях.

11. Обосновано, что одним из направлений модернизации экономических отношений в сфере социального обеспечения должно стать усиление негосударственных начал в механизме финансирования, а также возможность внедрения механизма начисления социальных баллов, аналогичного балльной системе при измерении страховой пенсии, при этом начисление социальных баллов возможно привязать к периодам не только трудовой, но и общественно полезной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в комплексном подходе при анализе формирующейся в современный период правовой модели реализации конституционного права на социальное обеспечение, распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в социальной сфере, в выработке конструктивных предложений, направленных на содействие становлению всесторонне обоснованной теоретической концепции удовлетворения права граждан на социальное обеспечение, ее радикальной модернизации.

Практическая значимость исследования заключается в разработке предложений прикладного характера, касающихся модернизации концепции реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, более детального разграничения компетенции между

федеральными и региональными органами государственной власти в сфере социальной защиты населения.

Основные результаты исследования могут быть использованы в процессе правотворчества на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов; применены для преподавания определенных тем по правовым и общественным дисциплинам, на курсах повышения квалификации государственных служащих в сфере социального обеспечения, а также в последующих научных разработках.

Авторские выводы призваны способствовать формированию понимания единых подходов в практической реализации конституционных предписаний, развивающих и, кроме того, конкретизирующих их норм текущего законодательства в области социального обеспечения населения.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», здесь состоялись ее рецензирование и обсуждение.

Основные авторские идеи и ключевые выводы диссертационного исследования представлены на пленарных заседаниях и в материалах X Всероссийской научно-практической конференции «Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: проблемы реализации, обеспечения и защиты» (Тюмень, 17 апреля 2014 г.), XI Всероссийской научно-практической конференции «Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия» (Тюмень, 16 апреля 2015 г.), XII Всероссийской научно-практической конференции «О политико-правовой модернизации в государстве: вопросы теории и практики» (Тюмень, 22 апреля 2016 г.).

По теме диссертации опубликованы 24 научные работы, в том числе 21 – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; характеризуется степень разработанности изучаемого вопроса в юридической науке; определяются цели, задачи, предмет и объект исследования; раскрывается научная новизна авторского подхода к избранной проблематике; характеризуется теоретическая и практическая значимость работы; излагаются методологическая основа и методы исследования; приводятся нормативная, теоретическая и эмпирические основы исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; содержится информация об апробации результатов исследования и о структуре диссертации.

Первая глава «Конституционно-правовые основы права на социальное обеспечение в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В *параграфе 1.1 «Понятие, место и роль конституционного права на социальное обеспечение в системе социальных прав и свобод человека и гражданина»* автор отталкивается от утверждения, что право на социальное обеспечение является основным в системе социальных прав человека, определяющим социальность государства, степень его приближения к идеалу, поскольку в основе и центре его человек, который в силу определенных жизненных обстоятельств нуждается в помощи государства. С целью иллюстрации роли системы закрепленных Конституцией Российской Федерации социальных прав человека, в том числе права на социальное обеспечение, рассматриваются различные точки зрения на отнесение государства к социальному и существующие в науке подходы к его определению. Так, по мнению профессора М. В. Баглая, социальное государство определяется как государство, «которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»⁶. Согласно точке зрения академика О. Е. Кутафина, социальное государство – это государство, «главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение эконо-

⁶ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 118–119.

мических благ по принципу справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование»⁷. К. В. Арановский определяет его как государство, которое «не только гарантирует минимальное благополучие, но обязуется содействовать гражданам в достижении социальных благ, непосредственно занято имущественным обеспечением и обслуживанием общества»⁸.

Автором исследуются дефиниции права на социальное обеспечение, содержащиеся в различных источниках. Аргументируется особая роль права на социальное обеспечение в системе основных прав и свобод человека и гражданина. Обосновывается необходимость разработки и внедрения нового понятия, дефиниции права на социальное обеспечение, которое отражало бы и предусматривало в механизме реализации активную роль самого гражданина, позволяло использовать его самообеспечительный потенциал. Право на социальное обеспечение предлагается определить как закрепленный в Конституции Российской Федерации и гарантированный каждому комплекс прав и свобод, включающий в себя право на получение социальных благ как в денежном, так и в натуральном выражении при наступлении установленных законодательством условий в размерах и порядке, учитывающих трудовую и общественно полезную деятельность человека.

Взаимосвязь правовых категорий «конституционное право гражданина на социальное обеспечение», закрепленное в ст. 39 Конституции РФ, и «социальное обеспечение как составная часть социальной защиты», закрепленное в ст. 72 Конституции РФ, раскрывается через соотношение части и целого, элемента и системы, где частью является право на социальное обеспечение, целым – социальная защита. Установлено, что право на социальное обеспечение выступает тем элементом системы социальной защиты, который в конечном итоге определяет ее основные сущностные характеристики, поскольку именно характер общественных отношений, складывающихся при реализации права на социальное обеспечение между субъектами по поводу различных видов обеспечения, формирует направленность социальной защиты, ее основные признаки как системы.

Включена авторская позиция по категории «система основных прав и свобод», заключающаяся в том, что система прав и свобод человека и гражданина, обладая признаками формальности и структури-

⁷ Кутафин О. Е. Государственное право Российской Федерации. М., 1996. С. 141.

⁸ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 104.

рованности, тем не менее является весьма условной и подвижной категорией, что в свою очередь обусловлено взаимозависимостью и неразрывным единством всех прав человека.

Сделан вывод о том, что конституционное право на социальное обеспечение следует рассматривать в субъективном смысле, как право каждого на получение социальных благ в установленных законодательством случаях, и в объективном смысле, как совокупность правовых норм, регламентирующих отношения, возникающие по поводу предоставления различных видов обеспечения. Не умаляя роли иных социальных прав, их квинтэссенцией, наиболее ярко характеризующей суть указанных прав, необходимо признать право на социальное обеспечение, поскольку в основе и центре его находится человек, который в силу определенных жизненных обстоятельств нуждается в помощи государства. Важность для стабильного развития общества обозначенных выше задач, в решении которых значительную роль играют институты права на социальное обеспечение, позволяет сделать вывод о центральном месте данного права в системе социальных прав человека и гражданина, его особом характере.

В *параграфе 1.2 «Конституционно-правовые основы права на социальное обеспечение в Российской Федерации: эволюция и современное состояние»* автор исследует конституционно-правовые основы права на социальное обеспечение в современный период посредством использования принципа историзма.

Отмечено, что ученые, исследующие проблематику права на социальное обеспечение, по-разному формулируют его принципы и их количество.

Определено, что в эволюции принципов конституционного права на социальное обеспечение в России можно выделить несколько периодов: дореволюционный; советский; современный, который в свою очередь можно подразделить на два относительно самостоятельных этапа развития. Период 1993–2004 гг. условно можно назвать домонетизационным, период с 2005 г. по настоящее время – постмонетизационным.

Каждый из периодов характеризуется развитием тех или иных конституционно-правовых основ права на социальное обеспечение. Так, дореволюционный этап отмечен лишь зарождением отдельных элементов социального обеспечения и, соответственно, возникновением некоторых составляющих одного из принципов – принципа гаран-

тированности социального обеспечения. В советский период принципы права на социальное обеспечение из ярко выраженных и носящих характер классовости на раннем этапе становления Советского государства трансформировались в такие принципы, как всеобщность обеспечения; его многообразие и всесторонность; осуществление его полностью или в основном за счет общества из фонда социального обеспечения бесплатно, безэквивалентно, без применения договорных начал⁹ – в период позднего социализма.

Установлено, что реализацию социально-экономических прав, что в полной мере относится и к праву на социальное обеспечение, СССР использовал в качестве политической составляющей функционирования социалистического государственного строя. Осуществление тотальной государственной опеки над гражданами внедрило в их сознание концепцию патерналистской роли государства.

Определено, что правовое регулирование социальных прав на современном этапе развития государства и общества характеризуется переходом к иной концепции, согласно которой социальные права должны гарантироваться в той мере, в какой это требуется для поддержания социального мира и не ведет к чрезмерному ограничению личных прав и свобод.

Другими словами, принцип гарантированности социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение, поддерживается деятельностью государства, направленной не на организацию системы социального обеспечения, гарантирующей каждому достойное существование, а на то, «чтобы помочь все большему числу людей включиться в отношения формального равенства (свободного эквивалентного обмена) и преуспеть в них»¹⁰.

Исследование показало, что в период 1993–2004 гг., который условно можно назвать домонетизационным, механизм финансирования льгот различных категорий граждан исключал адресность в их предоставлении и последнее превращалось в перекрестное субсидирование государством организаций, обязанных предоставлять льготникам те или иные услуги, например жилищно-коммунальные. Гражданин ис-

⁹ Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С. 22.

¹⁰ Елисеев Б. П. Трансформация концепции социальных прав в Российской Федерации: обеспечение экономической реформы и соблюдение конституционно закрепленных социальных прав // Юрист. 2004. № 12. С. 8.

ключался из механизма финансирования собственной льготы, никоим образом не влияя на качество получаемых услуг, исключался выбор поставщика услуги, что в конечном счете вело к устранению конкуренции и снижению качества оказываемых населению услуг.

Необходимость персонализации, адресности системы социального обеспечения, уход от всеобщности, недостаточность бюджетных средств на финансирование взятых в 1990-е гг. социальных обязательств, неэффективность механизма финансирования льгот – эти и другие обстоятельства предопределили дальнейшее реформирование системы социального обеспечения и проведение в 2005 г. «монетизации льгот». На определенном этапе развития права на социальное обеспечение потребовалась трансформация принципа всеобщности этого права в принцип адресности, что никоим образом не нарушает конституционного принципа равенства, а лишь характеризует зависимость получения социального обеспечения от материального положения гражданина и иных установленных законодательством условий.

На современном этапе развития Российской Федерации конституционно-правовыми основами права на социальное обеспечение, характеризующими его как правовой институт, являются: *первый* – принцип всеобщности, трансформирующийся в принцип адресности; *второй* – принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти в Российской Федерации; *третий* – принцип гарантированности предоставления мер социального обеспечения человеку в случаях, когда он нуждается в ней в силу обстоятельств, признаваемых социально значимыми; *четвертый* – принцип финансирования социального обеспечения за счет средств бюджетов всех уровней.

Указанные принципы непосредственно влияют на законодательное закрепление и реализацию права на социальное обеспечение в Российской Федерации. Существование конституционно-правовых принципов в изложенной редакции объективно обусловлено историческим развитием Российского государства, общим развитием идеи о социальной защите личности и социального государства и является логическим этапом эволюции отношений в сфере социального обеспечения.

В **параграфе 1.3 «Опыт зарубежных стран в реализации права на социальное обеспечение: конституционный аспект»** представлен международный опыт в сфере реализации права на социальное обеспечение как неотъемлемой части национальных систем социальной защиты населения на примере США, Франции, Германии и скандинавских стран: Швеции, Дании, Нидерландов, а также выявлены

общие тенденции и закономерности в реализации права на социальное обеспечение в зарубежных странах.

При изучении зарубежных конституций отмечено, что понятие социальной ответственности государства, его наполнение через фиксацию права на социальное обеспечение в тексте Основного Закона практически не встречается. Анализируя конституции на предмет закрепления принципов, целей, основополагающих начал социальной политики государства, можно выделить несколько групп стран. К первой группе относятся те, в конституциях которых не содержится упоминание о государственной социальной политике и, как следствие, отсутствует закрепление в том числе и социальных прав: это Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Финляндия, США, Япония.

Вторую группу составляют государства, в конституциях которых утверждаются только некоторые социальные права человека, составляющие отдельные элементы права на социальное обеспечение. К примеру, Конституция Венгерской Республики 1994 г. гарантирует право социальной безопасности, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, потери супруга, сиротства и в связи с безработицей, возникшей не по вине гражданина (ст. 70/Е. (1))¹¹. В соответствии со ст. 45.1 Конституции Ирландии 1937 г. государство обязано содействовать благосостоянию всего народа, защищая и обеспечивая социальный порядок¹².

При анализе международного опыта особо отмечено, что в странах Северной Европы создана и функционирует уникальная модель государственного устройства социал-демократического типа с преобладающими принципами универсализма в предоставлении социальных услуг под государственным началом, получившая в литературе название государственного устройства «всеобщего благоденствия» (Wohlfahrtsgesellschaft). Отличительной особенностью этой системы, по сравнению с аналогичными системами других европейских стран, является большая ответственность общества за решение социальных проблем. В связи с этим общество играет главную роль в регулировании и выполнении требований, направленных на создание условий для удовлетворительного социального обеспечения, и, безусловно, принятие и ратификация указанными странами Европейской социальной

¹¹ Конституция Венгерской Республики // Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 562.

¹² Там же. С. 814.

хартии лишь подчеркнуло достаточно высокий уровень их социальной, реализуемый в том числе и через содержательное наполнение права на социальное обеспечение.

Сделан вывод о том, что для Российской Федерации рассмотренный международный опыт зарубежных стран в реализации права на социальное обеспечение, его конституционно-правовое закрепление может являться ориентиром по освоению в ближайшей перспективе наработанного опыта в формировании концептуально иного механизма его реализации, характеризующегося усилением роли самого человека, его активным участием. Одним из основных направлений дальнейшего развития Российской Федерации в сфере реализации права на социальное обеспечение, наполнения механизма его реализации новыми элементами должны стать: усиление государственно-частного партнерства, ослабление роли государства с одновременным расширением участия негосударственных организаций в реализации права на социальное обеспечение.

Вторая глава «Проблемы реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации» состоит из четырех параграфов.

В *параграфе 2.1 «Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение»* анализируется содержание компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области социального обеспечения. Установленная в настоящее время компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения является результатом проводимой в Российской Федерации начиная с 2003 г. административной реформы. Рассматривая законодательные акты по вопросам совершенствования разграничения компетенции, принятые за последние десять лет в Тюменской области, автор выявил, что основой сформированной системы разграничения полномочий является следующее утверждение: каждый уровень власти правомочен в определении правил, порядка, нормативов и размеров финансирования тех форм социального обеспечения (мер социальной поддержки, социального обслуживания, обеспечения реабилитационными мероприятиями и т. д.), которые входят в его расходные обязательства.

Предметом исследования в данном параграфе стало рассмотрение способов повышения эффективности реализации полномочий в рассматриваемой области: от программно-целевого метода управления социальной сферой до разработки и внедрения независимой системы оценки качества предоставления социальных услуг с привлечением различных общественных организаций и объединений. Исследуется вопрос содержания конституционного права на социальное обеспечение, поскольку урегулирование данного вопроса на уровне Российской Федерации в настоящее время явно недостаточно. Данная проблема ярко просматривается при анализе объема социальной поддержки отдельных категорий граждан, который полностью зависит от усмотрения и финансовых возможностей субъекта Федерации, на территории которого эти граждане проживают. Также определено, что необходимыми являются разработка и утверждение федеральных государственных социальных стандартов в сфере социального обеспечения и социальной защиты. Установлено, что проведение единой политики в сфере социальной поддержки и социальной защиты населения, кроме того, должно обеспечиваться наличием и функционированием единых органов социальной защиты населения, образованных на уровне субъекта Российской Федерации, что не исключает в принципе возможность, а на сегодняшний день и необходимость применения модели делегирования полномочий в сфере социального обеспечения на муниципальный уровень.

Автор приходит к выводу, что разграничение компетенции между уровнями власти в Российской Федерации при реализации конституционных прав, в том числе и права на социальное обеспечение, следует общим тенденциям совершенствования распределения публичных полномочий в целом:

- 1) складывается на основе нормативно закрепленного разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;
- 2) учитывает необходимость оптимизации бюджетных расходов;
- 3) предусматривает процедуры регламентации и организации предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере.

При всей необходимости детализации разграничения компетенции между органами государственной власти нельзя абсолютизировать и догматизировать данную необходимость, поскольку отсутствие окончательного и непротиворечивого распределения полномочий между

различными уровнями власти недостатком государственного устройства России не является¹³, так как «стремиться разделить полномочия без остатка – это просто невозможно, и постановка такой цели обрекает дело на провал»¹⁴.

В *параграфе 2.2 «Законодательное закрепление в Российской Федерации конституционного права граждан на социальное обеспечение»* исследуется законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение. Обосновывается утверждение, что региональное законодательство о социальном обеспечении является одним из ключевых элементов всего законодательства о социальном обеспечении и играет в нем существенную роль.

Проанализирован Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (Закон «о монетизации льгот»). Определено, что указанным Законом закрепляется разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти и концептуально определяется вся система социальных льгот. Социальные льготы сориентированы на индивидуальные потребности граждан, усилена адресная социальная поддержка ветеранов и инвалидов, вместо нефинансируемых льгот установлены ежемесячные денежные выплаты.

Выявлено, что Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» служит базовым институциональным актом, реформирующим всю сферу социального обслуживания в Российской Федерации. Данным Законом пересмотрена, по сути, вся концепция одного из основных институтов социального обеспечения – социального обслуживания населения. Вводится в действие новая терминология: поставщики социальных услуг, получатели услуг; закон предусматривает институт софинансирования получаемых услуг по социальному обслуживанию, устанавливает размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, который рассчитывается

¹³ Авдеева А. В. Разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в социальной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 123.

¹⁴ Смирнягин Л. В. Проблема разграничения полномочий в свете теории федрализма // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации : материалы науч.-практ. семинара / Под ред. С. В. Землюкова. Барнаул : Изд-во Алтай. ун-та, 2003. С. 21.

на основе тарифов на социальные услуги, но не может превышать 75% среднедушевого дохода получателя социальных услуг.

Отмечено, что законодательство субъектов РФ о социальном обеспечении является составной частью правовой системы России и действует в системной взаимосвязи с федеральным законодательством, причем негативным моментом функционирования регионального компонента правовой системы становится прямая зависимость от экономического положения субъектов Российской Федерации, что приводит к законодательному установлению различных условий социального обеспечения для граждан в разных субъектах Федерации.

Аргументировано, что рассогласование регионального законодательства в области реализации права на социальное обеспечение способен устранить кодифицированный нормативный правовой акт, устанавливающий основополагающие, исходные положения, в том числе, по закреплению федеральных государственных социальных стандартов, либо модельный нормативный правовой акт в указанной сфере для применения в нормотворческой деятельности субъектами Российской Федерации.

Обосновано, что ключевая роль в совершенствовании как федерального, так и регионального законодательства о социальном обеспечении принадлежит конституционному правосудию как конституционной гарантии реализации права на социальное обеспечение, которое в своей основе содержит принцип социальной справедливости.

С целью исключения дифференциации в реализации социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение, автором предлагается внедрение новой правовой категории «единое социально-правовое пространство», под которым предлагается понимать правовой режим, характеризующийся единым правовым регулированием, закреплением и содержательным наполнением правового статуса человека и гражданина равным минимально стандартизированным объемом прав в социальной сфере независимо от территории проживания в Российской Федерации.

В параграфе 2.3 «Механизм реализации права граждан Российской Федерации на социальное обеспечение» анализируются понятие механизма реализации права на социальное обеспечение и его элементный состав. Определена организационно-правовая конструкция механизма реализации права на социальное обеспечение как система средств и факторов, гарантирующих необходимые условия реализации

права на социальное обеспечение каждым, кто в нем нуждается по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. К элементам названного механизма относятся: конституционные нормы; правомерная деятельность субъектов прав человека и гражданина; гарантии (общие, специальные (юридические)); ответственность; субъектный состав. Обозначено, что суть конституционно-правового механизма реализации гражданами конституционного права на социальное обеспечение составляют применение, исполнение и защита субъективного права на социальное обеспечение и, как следствие, на достойную жизнь.

Подробно проанализированы соотношение понятий «механизм реализации прав» и «механизм защиты прав», их правовая природа. Под средствами защиты понимаются материально-правовые и процессуально-процедурные нормы, которые в соответствии с законом используются юрисдикционными органами по требованию человека для принудительного восстановления его нарушенного (оспоренного) права¹⁵; иными словами, основной целью механизма защиты прав является прежде всего восстановление и в конечном итоге обеспечение реализации права. Исходя из данного тезиса поддерживается позиция Н. В. Витрука¹⁶, рассматривающего защиту прав как часть, элемент механизма реализации основных прав, причем, на наш взгляд, роль данного механизма заключается в обеспечении их реализации.

Раскрывается взаимосвязь между понятиями «реализация конституционного права на социальное обеспечение» и «механизм реализации конституционного права на социальное обеспечение».

Установлено, что конституционно-правовой механизм реализации гражданами права на социальное обеспечение базируется на международных документах, национальном законодательстве и социальных институтах, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина.

В качестве нового института защиты права на социальное обеспечение, являющегося элементом механизма реализации права на соци-

¹⁵ Крылатова И. Ю. Механизм реализации и механизм защиты прав человека в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, формы // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. Т. 14. Вып. 3.

¹⁶ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 99–100.

альное обеспечение, предложено развитие внесудебных способов защиты социальных прав граждан, в том числе через:

1) расширение компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и установление возможности рассмотрения им жалоб граждан на нарушение их прав и свобод независимо от обращения в судебные органы;

2) возложение на общественные советы, создаваемые при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, правомочий по рассмотрению жалоб в случаях отклонений от норм в области политических, экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

В *параграфе 2.4 «Тенденции и перспективы реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации»* подвергается анализу характер сегодняшней социальной политики государства и высказываются идеи ее дальнейшего реформирования, в частности, касающиеся права на социальное обеспечение.

Определено, что одним из направлений в развитии реализации права на социальное обеспечение, связанных со снижением доли бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки малоимущим с одновременным повышением их уровня жизни, может стать внедрение института социального предпринимательства. Социальное предпринимательство представляет собой социально направленную предпринимательскую деятельность, осуществляемую на инновационной основе, что позволяет отнести ее к социальным инновациям, целью которых служит создание благоприятных условий для формирования рынка социальных услуг.

Установлено, что еще более продуктивной идеологией, способной выступить альтернативой как государственному патернализму, так и «социальному предпринимательству», может стать оригинальная концепция «социального сопровождения»¹⁷, предлагаемая профессором А. В. Барковым, базирующаяся на научных разработках известного российского психолога М. Р. Битяновой.

Основополагающим концептуальным направлением эволюции современной России является изменение экономики в сфере социального

¹⁷ Барков А. В. Социальное предпринимательство в условиях формирования правовой модели рынка социальных услуг // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 28–32.

обслуживания населения, да и вообще в социальной сфере, а именно развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в области оказания социальных услуг. Автором проанализирована перспектива внедрения механизма бюджетного финансирования негосударственных организаций как основа создания конкуренции в сфере социального обеспечения. Высказан тезис о расширении спектра организационно-правовых форм организаций, предоставляющих социальные услуги, которое должно происходить на основе соблюдения условия предоставления им равного правового статуса, в том числе в получении бюджетного финансирования.

Установлено, что правовой основой оказания социально значимых услуг населению некоммерческими организациями является Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О некоммерческих организациях», а также принятый во исполнение Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 Федеральный закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг», вступающий в силу с 01.01.2017.

Определено, что социально ориентированные некоммерческие организации могут получить новый статус: социально ориентированной некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг; это, в свою очередь, предполагает значительные государственные преференции в виде приоритетного получения мер поддержки в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Выявлено, что Федеральный закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ для некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг презюмирует внеконкурсный доступ к бюджетным средствам. Представляется, что подобная «преференция» для зарекомендовавших себя некоммерческих организаций является нарушением основных принципов функционирования гражданского оборота. Критерии отбора таких организаций не сформулированы заранее, не являются открытыми¹⁸, что

¹⁸ Кицай Ю. А. К вопросу о новом статусе некоммерческих организаций // Право: история, теория, практика : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2016 г.). СПб. : Свое издательство, 2016. С. 55–57.

может привести к нарушениям принципов программно-целевого подхода, конкурсности, прозрачности и договорного партнерства, а также конкуренции и в конечном итоге к снижению качества оказываемых услуг. Выход из возможной ситуации видится во внедрении конкурсных процедур отбора некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления с участием независимых экспертов, в том числе из состава общественных палат соответствующего уровня.

Предложено авторское определение понятия «социально незащищенные граждане» в следующей редакции: «Социально незащищенные граждане – это нетрудоспособные, либо временно нетрудоспособные, либо пенсионеры, либо располагающие доходом ниже прожиточного минимума, имеющие неотъемлемое и конституционное право на социальную поддержку государства на условиях и в порядке, устанавливаемых законодательством в соответствии и соразмерно личному вкладу каждого из них в социально-экономическое развитие государства». Сформулирована авторская классификация категории «социально незащищенные граждане» из двух групп: *первая* – граждане, не способные трудиться или заниматься иной общественно-полезной деятельностью в силу возраста или инвалидности, а также исходя из иных установленных законодательством причин; *вторая* – граждане, способные и желающие трудиться или заниматься общественно-полезной деятельностью, независимо от факторов, объективно влияющих на их жизнедеятельность.

Выработаны предложения по модернизации концепции реализации права на социальное обеспечение в Российской Федерации на основе: *первое* – участия граждан в софинансировании социальных благ от государства, в том числе материальной помощи либо иных мер социальной поддержки, для их мотивации при формировании самообеспечительного потенциала по выходу на достойный уровень жизни; *второе* – дополнения перечня социальных выплат, с которых предоставляются социальные налоговые вычеты, выплатами за социальные услуги, полученные налогоплательщиком либо его близкими родственниками; *третье* – внесения корректив в механизм предоставления мер социальной поддержки и включения в него санаторно-курортного

лечения граждан через монетизацию либо предоставление медицинских услуг в амбулаторных условиях.

Таким образом, использование инновационных технологий в социальной сфере, внедрение различных институтов, устанавливающих основы частно-государственного партнерства, разгосударствление рынка социальных услуг – вот те тенденции и пути в совершенствовании механизма реализации конституционного права на социальное обеспечение, позволяющие приблизиться к построению социального государства в его конституционном значении.

В *заключении* изложены результаты, подведены наиболее важные итоги исследования, формулируются авторские выводы, обобщается теоретическая и практическая значимость работы.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих научных публикациях автора:

1. Научные статьи, опубликованные в изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук

1.1. Байматов П. Н. Конституционное право на социальное обеспечение: место и роль в системе основных прав и свобод человека и гражданина / П. Н. Байматов // Право и политика. — 2013. — № 11. — С. 1527–1535.

1.2. Байматов П. Н. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение: эволюция и современное состояние / П. Н. Байматов // Право и политика. — 2013. — № 12. — С. 1618–1628.

1.3. Байматов П. Н. Россия и Запад: конституционное право граждан на социальное обеспечение – индикатор социальности государства / П. Н. Байматов // Право и политика. — 2014. — № 2. — С. 197–206.

1.4. Байматов П. Н. Перспективы развития правового регулирования социального обеспечения в России: инновации в социальной сфере / П. Н. Байматов // Вестник Тюменского государственного университета. — Серия «Право». — 2014. — № 3. — С. 218–226.

1.5. Байматов П. Н. Проблемы становления социального государства и реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение: тенденции и перспективы современной России / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2014. — № 4. — С. 106–110.

1.6. Байматов П. Н. Федеральные и региональные аспекты правовой политики при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации / П. Н. Байматов // Федерализм. — 2014. — № 4. — С. 137–145.

1.7. Байматов П. Н. Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение / П. Н. Байматов // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 20–24.

1.8. Байматов П. Н. О некоторых элементах конституционно-правового механизма реализации права граждан Российской Федерации на социальное обеспечение / П. Н. Байматов // Российский юридический журнал. — 2014. — № 6 (99). — С. 129–138.

1.9. Байматов П. Н. Конституционное право граждан на социальное обеспечение: федеральный и региональный аспекты правовой политики / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2014. — № 8. — С. 88–97.

1.10. Байматов П. Н. Государственные гарантии права граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: судебная защита / П. Н. Байматов // Право и политика. — 2014. — № 8. — С. 1224–1231.

1.11. Байматов П. Н. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: новая экономическая политика / П. Н. Байматов // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 9. — С. 42–47.

1.12. Байматов П. Н. Социальные права граждан Российской Федерации: современные угрозы и вызовы / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2014. — № 10. — С. 117–122.

1.13. Байматов П. Н. Нормативно-правовое регулирование права на социальное обеспечение в Тюменской области / П. Н. Байматов // Право и политика. — 2014. — № 12. — С. 1921–1926.

1.14. Байматов П. Н. Роль государства в реализации конституционного права на социальное обеспечение в Российской Федерации / П. Н. Байматов // Право и государство: теория и практика. — 2014. — № 12. — С. 32–36.

1.15. Байматов П. Н. Конституционное право граждан на социальное обеспечение: модели реализации / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2015. — № 3. — С. 111–115.

1.16. Байматов П. Н. Конституционно-правовые аспекты финансово-экономической составляющей реализации права граждан на социальное обеспечение: Россия и Запад / П. Н. Байматов // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 4. — С. 31–36.

1.17. Байматов П. Н. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2015. — № 5. — С. 114–117.

1.18. Байматов П. Н. Финансово-экономические аспекты реализации права граждан на социальное обеспечение в России / П. Н. Байматов // Федерализм. — 2015. — № 1. — С. 153–161.

1.19. Байматов П. Н. Конституционно-правовые аспекты региональной социальной политики в России / П. Н. Байматов // Федерализм. — 2015. — № 4. — С. 171–178.

1.20. Байматов П. Н. Государственно-правовое регулирование некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению / П. Н. Байматов // Федерализм. — 2016. — № 2. — С. 196–204.

1.21. Байматов П. Н. Государственно-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению (на примере Тюменской области) / П. Н. Байматов // Государство и право. — 2016. — № 10. — С. 96–100.

2. Научные статьи, опубликованные в сборниках по материалам конференций

2.1. Байматов П. Н. Конституционное право граждан на социальное обеспечение: проблемы реализации / П. Н. Байматов // Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: проблемы реализации, обеспечения и защиты : сборник научных статей по материалам X Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 17 апреля 2014 г.). Вып. 10 / Под науч. ред. Н. М. Добрынина. — Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2014. — С. 16–23.

2.2. Байматов П. Н. Проблемы практической реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение: тенденции и перспективы современной России / П. Н. Байматов // Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия : сборник научных статей по материалам XI Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 16 апреля 2015 г.). Вып. 11 / Под науч. ред. Н. М. Добрынина. — Тюмень : Вектор Бук, 2015. — С. 192–195.

2.3. Байматов П. Н. Правовые основы финансового обеспечения деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области / П. Н. Байматов // О политико-правовой модернизации в государстве: вопросы теории и практики : сборник научных статей по материалам XII Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 22 апреля 2016 г.). Вып. 12 / Под науч. ред. Н. М. Добрынина. — Тюмень : Вектор Бук, 2016. — С. 24–27.

Подписано в печать 10.11.2016. Тираж 120 экз.
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60×84/16. Заказ 953.

Издательство Тюменского государственного университета
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10.
Тел./факс (3452) 59-74-81; 59-74-68
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru