

УДК 349.22

Механизм защиты социально-обеспечительных прав в России и некоторых странах ЕАЭС

Mechanism for the protection of social security rights in Russia and some EAEU countries

Гусев Алексей Юрьевич,

канд. юрид. наук,
доцент,
доцент кафедры
международного
права,
Дипломатическая
академия МИД РФ
E-mail: judgegusev@mail.ru

Батусова Екатерина Сергеевна,

канд. юрид. наук,
доцент департамента
публичного права
факультета права,
Национальный
исследовательский
университет «Высшая
школа экономики»
E-mail: ebatusovs@hse.ru,
batusovs@gmail.ru

Социальное государство должно обеспечивать функционирование механизма защиты социально-обеспечительных прав. Принятие кодифицированного акта в сфере социального обеспечения является одним из важных вопросов систематизации и установления льгот, гарантий в рассматриваемой сфере, выработки общего подхода к защите социально-обеспечительных прав. Анализ законодательного опыта стран ЕАЭС относительно кодификации данного законодательства, а также механизмов защиты таких прав может послужить основой для разработки российского кодекса. Исследование законодательных положений регулирования деятельности инспектора социальной защиты в Республике Казахстан может послужить основой оптимизации законодательства в данной области в Российской Федерации и имплементации нормативных положений о полномочиях инспектора социальной защиты.

Ключевые слова: законодательство ЕАЭС, кодификация законодательства в сфере социального обеспечения, социально-обеспечительные права, инспектор социальной защиты, комплеанс-офицер.

The welfare State should ensure the functioning of the mechanism for the protection of social security rights. The adoption of a codified act in the field of social security is one of the important issues of systematization and establishment of benefits, guarantees in this area, the development of a common approach to the protection of social security rights. An analysis of the legislative experience of the EAEU countries regarding the codification of this legislation, as well as mechanisms for the protection of such rights, can serve as a basis for the development of the Russian Code. The study of the legislative provisions regulating the activities of the social protection inspector in the Republic of Kazakhstan can serve as a basis for optimizing legislation in this area in the Russian Federation and the implementation of regulations on the powers of the social protection inspector.

Keywords: EAEU legislation, codification of social security legislation, social security rights, social protection inspector, compliance officer.

Введение

В современных условиях необходимо вернуться к вопросу разработки Социального кодекса

Российской Федерации. В отдельных российских регионах уже приняты социальные кодексы субъектов. Например, в 2008 г. он был принят в

В Казахстане с 1 июля 2023 г. вступил в силу социальный кодекс.

Ярославской области [Социальный кодекс Ярославской области (Закон Ярославской области от 19.12.2008 № 65-з) с изменениями на 3 июля 2023 г.] и в Омской области [Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан (Закон Омской области от 04.07.2008 № 1061-ОЗ)], 2016 г. — в Волгоградской области [Социальный кодекс Волгоградской области (Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД) с изменениями на 30 мая 2023 г.]. Эти законы могут закрепить льготы и гарантии для разных субъектов, а гарантии могут быть разного уровня в зависимости от финансовых возможностей регионов. Последнее время уделяется много внимания социальным гарантиям граждан, участвующих в специальной военной операции, и созданию условий для лиц с ограниченными возможностями. Это, в частности, может стать катализатором принятия единого социального кодекса страны. Представляется, необходим общий подход к формированию уровня льгот и гарантий. Необходимо расширить гарантии защиты прав в рассматриваемой сфере. В случае принятия единого кодекса будет систематизировано законодательство в сфере социального обеспечения, что позволит упростить гражданам реализацию своих прав. В последнее время все больше внимания уделяется реформе законодательства в сфере социального обеспечения как в России [1–4], так и в странах ЕАЭС [5, 6]. Например, в Казахстане [Социальный кодекс (Кодекс Республики Казахстан от 20.04.2023 № 224-VII)] и Туркмении [Кодекс Туркменистана от 19.10.2012 «О социальной защите населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.07.2022)] уже приняты социальные кодексы.

Помимо важности защиты прав лиц с ограниченными возможностями как одной из наименее защищенных групп населения, ставится вопрос усиления эффективности защиты их пенсионных прав [7]. В России юристами была выдвинута идея о региональных уполномоченных по правам пенсионеров [8], однако она не была поддержана. Таким образом, принятие на федеральном уровне социального кодекса является, на наш взгляд, единственным инструментом для систематизации и расширения прав, гарантий и компенсаций социально незащищенным группам населения страны.

Изучение возможности принятия Социального кодекса в России невозможно без изучения позитивного правового опыта Казахстана.

Опыт Казахстана

Согласно ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится социальная защита, включая социальное обеспечение.

Субъекты Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере социального обеспечения.

В связи с необходимостью разработки социального кодекса обратимся к опыту Казахстана. В Казахстане с 1 июля 2023 г. вступил в силу социальный кодекс. Если в России будет принят социальный кодекс, то к тому моменту уже будет возможность проанализировать практику применения аналогичного кодифицированного акта Республики Казахстан.

Социальный кодекс Казахстана стал тем актом, который реализует, в частности, цели Национального

плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с ограниченными возможностями до 2025 г. (постановление Правительства Республики Казахстан от 28.05.2019 № 326), принятым в рамках ратификации Конвенции о правах инвалидов Казахстаном.

Социальный кодекс является комплексным актом. Данный кодекс устанавливает права лиц в сфере социальной защиты, компетенцию государственных органов, правовое положение субъектов в сфере социальной защиты населения, статус государственного фонда социального страхования, единого накопительного пенсионного фонда, добровольных накопительных пенсионных фондов, социальных работников, направления социальной защиты населения и ее реализацию, регулирование занятости, адресной социальной помощи. Также регулируется поддержка людей с инвалидностью, специальные социальные услуги, защита лиц, потерявших кормильца, и выплаты отдельным категориям граждан, пенсионные взносы, помимо государственного контроля и ответственности за нарушение социального законодательства. В стране введена электронная среда — цифровая карта семьи, в которой проводится анализ состояния семей по 81 показателю, выявляются нуждающиеся семьи, и им направляется сообщение о возможности получить социальную услугу [9]. С 1 января 2024 г. граждане будут иметь доступ к образовательным гарантиям и гарантиям в сфере здравоохранения в этой электронной среде [10].

Что касается социальной защиты лиц с ограниченными возможностями, следует отметить, что ст. 83 КоАП Республики Казахстан также установлена административная ответствен-

ность за установление препятствий в доступе к транспорту, социальной инфраструктуре, культурным мероприятиям, профессиональной реабилитации (Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V). Необходимость усиления надзора и контроля за соблюдением законодательства в сфере социального обеспечения и социального обслуживания объясняется также старением населения.

Важно не только установить льготы и гарантии в социальной сфере, но и обеспечить их реализацию и контроль за ней. Поэтому в данном кодексе была закреплена новая гарантия — институт государственных инспекторов социальной защиты. В законе закреплены понятие и правовой статус таких инспекторов.

Возглавляет социальную защиту главный государственный инспектор социальной защиты Республики Казахстан. Области, города республиканского значения данной республики имеют своего государственного инспектора социальной защиты, им подчиняются государственные инспекторы социальной защиты, что закреплено в п. 2 ст. 259 Социального кодекса Казахстана. Сфера контрольно-надзорных мероприятий в сфере социальной защиты нацелена на соблюдение норм о социальной защите инвалидов, занятости населения, специальных социальных услугах, обязательном социальном страховании и пенсионном обеспечении.

Одновременно перечень полномочий был дополнен. Например, инспектор может вынести предписание о временном отстранении от работы социального работника, если выявит, он не соответствует квалифи-

Возглавляет социальную защиту главный государственный инспектор социальной защиты Республики Казахстан.

В России в настоящее время обсуждается вопрос об уточнении в ТК РФ прав инспекторов труда в части расследования несчастных случаев на производстве [14].

кационным требованиям, что может привести к угрозе жизни и здоровья получателей услуг (пп. 2 п. 3 ст. 260 Социального кодекса Казахстана).

Расширение полномочий подразумевает важность не только защищаемых прав для государства, но и самого механизма надзора и контроля. Например, запрещено препятствовать деятельности социальных инспекторов. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V устанавливает административную ответственность за несоблюдение сроков проведения оценки и определения потребности в специальных социальных услугах, вынесения решения о предоставлении гарантированного объема социальных услуг, а также невыполнения решения о предоставлении гарантированного объема специальных социальных услуг, за повторное нарушение в течение года после первого налагается административная ответственность в виде штрафа повышенного размера (ст. 84 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях). При этом размер штрафа как за первое, так и за второе нарушение дифференцирован в зависимости от размера бизнеса.

Среди важных полномочий инспекторов социальной защиты следует выделить профилактический контроль с посещением и без посещения субъекта, внеплановую проверку (ч. 4 ст. 258 Социального кодекса Казахстана), проведение проверок.

Проверки инспекторов главным образом нацелены на контроль за работой следующих объектов:

- дома престарелых и лиц с ограниченными возможностями, реабилитационные центры, центры дневного пребывания;

- управления и отделы занятости и социальных программ;

- государственные и частные объекты социальной инфраструктуры;

- филиалы Правительства для граждан и АО «Государственный фонд социального страхования» [11].

Таким образом объектом надзора и контроля являются как государственные, так и частные организации в сфере предоставления социальных услуг. Также, на наш взгляд, этот инспектор вправе проверять выплаты по дополнительному пенсионному обеспечению, фиксируемому в локальных нормативных актах.

Институт инспекторов по социальной защите

Рассмотрим возможность заимствования новой гарантии в виде института инспекторов по социальной защите. В Российской Федерации существует понятие «социальный инспектор» — это работник управления социальной защиты населения, который выявляет необходимость предоставления лицу помощника для ведения хозяйства и самообслуживания [12]. Таким образом, должность, на которую будет возложена защита прав в сфере социального обеспечения и социальной защиты, должна называться иначе.

Надзор за соблюдением прав пенсионеров и инвалидов в России, в частности, осуществляют органы прокуратуры. Количество обращений ежегодно увеличивается, принимаются меры судебной защиты [13]. Для снижения нагрузки по защите прав этих социальных групп граждан и предлагается в будущем ввести новый вид инспекторов — по социальной защите.

Можно рассмотреть два дополнительных способа организации

защиты прав в сфере социального обеспечения и социальной защиты:

- во-первых, выделение отдельного структурного подразделения в государственных инспекциях труда с наделением соответствующими полномочиями, либо,
- во-вторых, создание отдельной инспекции по защите прав в сфере социального обеспечения и социальной защиты.

В целях экономии средств бюджета представляется, что первый способ является более предпочтительным ввиду его экономичности.

В России в настоящее время обсуждается вопрос об уточнении в ТК РФ прав инспекторов труда в части расследования несчастных случаев на производстве [14]. Представляется, что одновременно можно провести опрос общественного мнения и слушания и по поднятому нами вопросу, так как зачастую последствиями несчастного случая является потребность работников в восстановлении здоровья и мерах социальной защиты, в отдельных случаях возможно получение увечья и статуса инвалида.

Некоторые авторы зачастую обоснованно критикуют отдельные аспекты деятельности инспекций труда в постсоветских государствах, в частности, указывая, что «общий уровень трудовых инспекций... в настоящее время можно оценить как недостаточный для эффективного исполнения возложенных на них функций» [15, с. 102].

Однако инспекторы труда имеют вполне широкие права, среди которых такие важные, как: беспрепятственно в любое время суток проводить контрольные мероприятия у работодателей; запрашивать и безвозмездно получать информа-

цию и документы для выполнения надзорных и контрольных функций; изымать образцы используемых или обрабатываемых материалов и вещества с уведомлением работодателя; расследовать несчастные случаи на производстве; предъявлять работодателям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности; направлять в суды требования о ликвидации организаций или прекращении деятельности охраны труда (ст. 357 ТК РФ). Мы предлагаем на основе этих прав разработать права инспекторов по защите социальных прав.

Таким образом, новый институт инспекторов с установленными законом полномочиями позволит взять на себя специализированную защиту прав пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, сирот, снимая часть нагрузки с других государственных органов, отвечающих за «общую» защиту прав граждан.

Необходимость проведения эксперимента

Считаем необходимым при законодательно установленных положениях о деятельности государственных инспекторов социальной защиты вначале проведение эксперимента (пилотного проекта) по созданию специальных отделов в нескольких субъектах Российской Федерации, где наблюдается большая нагрузка по защите рассматриваемых прав, например, для апробации правоприменительной деятельности данных должностных лиц.

Социальное государство должно обеспечивать функционирование механизма защиты социально-обеспечительных прав.

Анализ законодательного опыта стран ЕАЭС относительно кодификации данного законодательства, а также механизмов защиты таких прав может послужить основой для разработки российского кодекса.

Юристы-практики, например О. Н. Трошкина, полагают, что «в России на современном этапе не развиты судебные гарантии защиты социальных прав. Суды общей юрисдикции не всегда компетентны в социальных вопросах» [16]. Она предлагает создание судов по социальным вопросам. В свое время в науке рассматривалась идея о создании трудовых судов [17, 18], однако тогда она не нашла поддержки, сейчас вновь вернулись к предложению этой идеи [19]. В современных условиях в случае ее поддержки необходимо будет изучить введение социально-трудовых судов. Тем более что повышается средний возраст населения и обеспечение социальных гарантий становится все более значимым. Н. В. Путило и другие авторы полагают, что «проблемы старения населения и правового статуса лиц старшего возраста не исчерпываются пенсионным обеспечением» [20, с. 10], данное обстоятельство подтверждает необходимость развития комплексного подхода к защите социальных и трудовых прав. Развитие как судебной защиты, так и надзора и контроля за реализацией прав в сфере социального обеспечения и социального страхования позволит совершенствовать правовой механизм защиты социальных прав граждан.

Что касается соблюдения норм о социальном обеспечении работодателем, то это может касаться как важности соблюдения сроков сдачи различного вида отчетности в социальный фонд, так и соблюдения периодичности выплат дополнительного социального обеспечения, например, ветеранам и пенсионерам организации.

Анализ деятельности и должностных инструкций комплаенс-офице-

ров показал, что данные специалисты могут обладать общими [21] и специальными [22] компетенциями. При закреплении направлений внутренних проверок по соблюдению организацией законодательства, в перечне может быть осуществление деятельности как по соблюдению трудового законодательства, так и законодательства в сфере социального обеспечения.

Разрабатывая должностную инструкцию для комплаенс-офицера, юриста или специалиста по работе с персоналом и органами государственной власти организации, необходимо детализировать требования к знанию конкретных отраслей законодательства, это важно не только для упрощения отбора претендентов на должность, но и для дальнейшего недопущения нарушения социального законодательства. В частности, Верховный Суд РФ сформулировал правовую позицию по признанию того, что социальные выплаты устанавливаются коллективным договором (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2020 № 64-КГ20-7-К9). Таким образом, в организации необходим специалист (комплаенс-офицер) со знанием права социального обеспечения, который также должен обладать знанием правовых стандартов, например, в части квот на рабочие места для инвалидов и оборудования для них специальных рабочих мест.

Вывод

Социальное государство должно обеспечивать функционирование механизма защиты социально-обеспечительных прав. Принятие кодифицированного акта в сфере социального обеспечения явля-

ется одним из важных вопросов систематизации и установления льгот, гарантий в рассматриваемой сфере, выработки общего подхода к защите социально-обеспечительных прав. Анализ законодательного опыта стран ЕАЭС относительно кодификации данного законодательства, а также механизмов защиты таких прав может послужить основой для разработки российского кодекса. Исследование законодательных положений регулирования деятельности инспектора социальной защиты в Республике Казахстан может послужить основой оптимизации законодательства в данной области в Российской Федерации и имплементации нормативных положений о полномочиях инспектора социальной защиты. Работодателям следует в должностных инструкциях работников, которые отвечают за соблюдение законодательства в организации (комплаенс-офицеров), закреплять требования о необходимости знания законодательства в сфере социального обеспечения и практики его применения, что послужит совершенствованию механизма обеспечения таких прав граждан как на государственном, так и на локальном уровне.

Библиографический список

1. *Алиева З. Б.* Изменения в системе пенсионного обеспечения России: варианты реформирования пенсионных накоплений граждан [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/> (дата обращения: 10.11.2023).
2. *Винокуров В. А.* Рассуждения о понятиях «пенсия», «государственная пенсия» и о праве человека и гражданина на государственную пенсию в Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rassuzhdeniya-o-ponyatiyah-pensiya-gosudarstvennaya-pensiya-i-o-prave-cheloveka-i-grazhdanina-na-gosudarstvennuyu-pensiyu-v> (дата обращения: 10.11.2023).
3. *Губанова О. А., Бруевич М. Ю.* Право на вторую пенсию [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-vtoruyu-pensiyu> (дата обращения: 10.11.2023).
4. *Курилкина О. А., Паронян К. М., Агафонова Т. П.* Основные направления деятельности фондов государственного социального страхования в современной России // Аграрное и земельное право. — 2023. — № 7 (223). — С. 99–101 [Электронный ресурс]. — URL: http://doi.org/10.47643/1815-1329_2023_7_99; <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-deyatelnosti-fondov-gosudarstvennogo-sotsialnogo-strahovaniya-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 10.11.2023).
5. *Мосейко В. В.* Пенсионное обеспечение по старости в странах ЕАЭС [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pensionnoe-obespechenie-po-starosti-v-stranah-eaes> (дата обращения: 10.11.2023).
6. *Косимов Ф. Ш.* Необходимость и сущность пенсионного обеспечения военнослужащих вооруженных сил Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/> (дата обращения: 10.11.2023).
7. *Седельникова М. Г., Пузырёва А. А.* Судебная защита пенсионных прав: проблемы теории и практики [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebnaya-zaschita-pensionnyh-prav-problemy-teorii-i-praktiki?ysclid=loft6bxul2986792441> (дата обращения: 10.11.2023).
8. *Акимова Е.* Должность уполномоченного по правам пенсионеров предложили ввести в России [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.>

- kr.ru/online/news/4225030/?ysclid=oftkgz7j033098184 (дата обращения: 10.11.2023).
9. *Дуйсенова Т.* Цифровая карта семьи в Казахстане: об ошибках при назначении пособий рассказали в Минтруда [Электронный ресурс]. — URL: <https://ru.sputnik.kz/> (дата обращения: 10.11.2023).
10. Цифровая карта семьи запущена в Казахстане [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/485349?lang=ru&ysclid=lorpunn9uw977084258> (дата обращения: 10.11.2023).
11. *Тастанова Л.* Социальный ревью [Электронный ресурс]. — URL: <https://time.kz/articles/> (дата обращения: 10.11.2023).
12. Кто такой социальный инспектор? Немного о работе социального инспектора // Официальный сайт правительства Москвы [Электронный ресурс]. — URL: <https://cao.mos.ru/important-in-the-district/detail/9249574.html> (дата обращения: 10.11.2023).
13. Прокурорами принимаются меры к защите прав инвалидов и пенсионеров // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_cfo/mass-media/news/news-regional?item=89058999 (дата обращения: 10.11.2023).
14. Расследование несчастных случаев: проект Минтруда о правах инспекторов труда // СПС Консультант [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.consultant.ru/legalnews/23732/> (дата обращения: 10.11.2023).
15. *Люттов Н.Л.* Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности? Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 1 (12). — С. 92–106 [Электронный ресурс]. — URL: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2019.109.12.092-106> (дата обращения: 10.11.2023).
16. *Трошкина О.Н.* Охрана прав лиц пожилого возраста. Юрист компании [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.law.ru/article/> (дата обращения: 10.11.2023).
17. *Орбец В.М.* Трудовая юстиция в зарубежных странах и проблемы ее становления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Электронный ресурс]. — URL: <https://docs.yandex.ru/docs/> (дата обращения: 10.11.2023).
18. *Долгова А.И.* Необходимость введения специализированных трудовых судов в России: за и против // Ученые записки Казанского университета. — 2012. — Т. 154. — Кн. 4. — С. 96–101. [Электронный ресурс]. — URL: <https://docs.yandex.ru/docs/> (дата обращения: 10.11.2023).
19. В КПРФ предложили ввести трудовые суды // Официальный сайт РИА Новости [Электронный ресурс]. — URL: <https://ria.ru/> (дата обращения: 10.11.2023).
20. Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт: научно-практическое пособие / Отв. ред. Н. В. Путило. — М.: Проспект, 2020. — 288 с.
21. Положение о Комплаенс-офицере ПАО «Юнипро». Утверждено решением Совета директоров ПАО «Юнипро» от 6 декабря 2022 г., протокол от 9 декабря 2022 г. № 318 [Электронный ресурс]. — URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/> (дата обращения: 10.11.2023).
22. Должностная инструкция комплаенс-офицера антикоррупционной комплаенс-службы ГКП на ПХВ «Областной онкологический диспансер» (Казахстан) [Электронный ресурс]. — URL: https://admin.bkogov.kz/sites_files/onko.bkogov.kz/ (дата обращения: 10.11.2023).